Invandrings-politiken

BAKGRUND

Delbetänkande av invandrarpolitiska kommittén

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1982:49

Invandrings-politiken

BAKGRUND

Delbetänkande av invandrarpolitiska kommittén

SOU 1982:49

Rättelse till sid. 29, tredje stycket, rad 6

Antalet flyktingar och personer med flyktingliknande skäl från Turkiet under åren 1968–1981 var ca 5 000.

126

Statens offentliga utredningar
1982:49
Arbetsmarknadsdepartementet

Invandringspolitiken

Bakgrund

Delbetänkande av invandrarpolitiska kommittén

Stockholm 1982

Omslag Johan Ogden
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-07071-5
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1982

Till statsrådet för invandrarfrågor

Regeringen beslöt den 5 juni 1980 att låta göra en översyn av frågor rörande invandringen och invandrarnas situation i Sverige. Genom beslut den 19 juni 1980 tillkallade statsrådet i arbetsmarknadsdepartementet Karin Andersson en kommitté att genomföra översynen. Vi har antagit namnet invandrarpolitiska kommittén. Den 13 oktober 1980 tillkallade statsrådet Andersson vidare en särskild referensgrupp åt kommittén med företrädare för invandrar- och minoritetsorganisationer. De personer som hittills medverkat i kommitténs arbete – ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat samt ledamöter och ersättare i referensgruppen – framgår av bilaga 2 till det delbetänkande som vi härmed överlämnar.

Delbetänkandet, Invandringspolitiken – Bakgrund, innehåller inga förslag vilket hänger samman med arbetets uppläggning. Det består huvudsakligen av en sammanställning av invandringspolitikens uppbyggnad och innehåll, både materiellt och formellt, som är den första i sitt slag. Sistnämnda faktum samt materialets omfattning och i flera avseenden unika karaktär har vi ansett motivera att ett delbetänkande, som alltså enbart innehåller en beskrivande bakgrund, lämnas redan nu. Att materialet görs tillgängligt innan förslag föreligger, bör kunna bidra till en debatt som kan tillföra kommittén värdefulla synpunkter för dess fortsatta arbete med överväganden och förslag om den framtida invandringspolitiken.

Stockholm i oktober 1982

Elvy Olsson

Alexander Chrisopoulos *Lahja Exner*

Roland Larsson *Ivar Nordberg*

Sten Svensson *Lennart Widing* /*Ingemar Källberg*

Bengt Ranland

Innehåll

Förkortningar 17

Tabeller och figurer 19

Sammanfattning 23

Kommitténs uppdrag och arbete 37

1 *Principer för invandringspolitiken, m m* 41
1.1 Principer och migration före 1968 års riktlinjer för utlänningspolitiken, m m 41
1.1.1 Utvecklingen av principer 41
1.1.2 Migrationens utveckling 43
1.2 Principer och allmänna riktlinjer enligt 1968 års riksdagsbeslut och senare tilläggsbeslut 44
1.2.1 Inledning 44
1.2.2 Principer 45
1.2.2.1 Allmänt 45
1.2.2.2 Invandring av utländsk arbetskraft . . 46
1.2.2.3 Försörjning och social omvårdnad . . 47
1.2.2.4 Humanitära synpunkter m m 47
1.2.2.5 Utlänningarnas anpassning 48
1.2.3 Allmänna riktlinjer enligt 1968 års beslut 49
1.2.3.1 Ansvaret för utlänningspolitiken . . . 49
1.2.3.2 Invandringens omfattning 50
1.2.3.3 Anpassningsåtgärdernas inriktning . . 50
1.2.4 Principiella överväganden efter 1968 51
1.3 Principen om fri migration för nordbor inom Norden . . . 52
1.3.1 Inledning 52
1.3.2 Överenskommelsen år 1954 om gemensam nordisk arbetsmarknad 53
1.3.3 Ny nordisk överenskommelse om gemensam arbetsmarknad 54
1.4 Migrationens utveckling fr o m 1968 i sammanfattning . . 56

2 *Invandringen av nordbor* 59
2.1 Inledning 59

2.2 Flyttningsrörelserna inom Norden i sammandrag 59
2.3 Det nordiska arbetsförmedlingssamarbetet 60
2.4 Bilateralt samarbete mellan Finland och Sverige i fråga om arbetskraftsmigration 61
2.4.1 En särskild överenskommelse träffas 61
2.4.2 Innehållet i överenskommelsen 62
2.4.3 Information om överenskommelsen samt AMS föreskrifter och anvisningar 63
2.4.4 Några uppgifter om den finsk-svenska migrationen sedan kanaliseringsöverenskommelsen träffats . . 65

3 *Grundläggande författningsbestämmelser i tillståndsfrågor* . . . 69
3.1 Uppehållstillstånd (UT) och visering 69
3.2 Arbetstillstånd (AT) 70
3.2.1 För vilken verksamhet krävs AT 70
3.2.2 Undantag från skyldigheten att ha AT 70
3.2.3 Anställningstillstånd för sjömän 72
3.2.4 Befrielse från skyldigheten att ha AT 72
3.3 Permanent uppehållstillstånd 73
3.4 Krav på att uppehålls- och arbetstillstånd skall ha beviljats före inresan 73
3.5 Handläggande myndigheter 74

4 *Riktlinjer och regler för arbetskraftsinvandringen av icke nordbor, m m* 77
4.1 Internationella överenskommelser och avtal 77
4.1.1 OECD:s arbetskraftsstadga 77
4.1.2 Arbetskraftsöverenskommelserna med Italien, Jugoslavien och Turkiet 77
4.1.3 Åtgärder för att motverka migration av sysselsättningsskäl 78
4.2 Riktlinjer enligt 1968 års riksdagsbeslut 78
4.2.1 Arbetsmarknadsbedömningen m m 78
4.2.2 Prövningen av bostadsförhållanden 80
4.2.3 Giltighetstiden för UT och AT 81
4.2.4 Yrkesbegränsning av AT 81
4.3 Generella bemyndiganden från AMS till SIV, m m . . . 81
4.3.1 Olika framställningar till AMS respektive regeringen från SIV, LO och Svenska kommunförbundet, m m 81
4.3.2 Bemyndiganden för SIV att utfärda AT utan remiss till AMS 83
4.3.2.1 AT på grund av skäl som hänför sig till sökanden 83
4.3.2.2 AT i yrken där vanlig arbetsmarknadsprövning inte kan ske 84
4.3.3 Bemyndiganden för SIV att avslå ansökan om AT . 85
4.3.4 Övriga principiella ställningstaganden från AMS, m m 86
4.3.4.1 Arbetsmarknadsprövningen 86

4.3.4.2 Länsarbetsnämndernas roll 87
4.3.4.3 Prövning av AT-frågor efter inresan . . 87
4.3.5 SIV:s föreskrifter om polismyndigheternas handläggning av AT-ärenden, m m 88

5 *Arbetstillståndsprövningen – utveckling av praxis* 89
5.1 Arbetskraftsinvandring – allmänt 89
5.2 Beviljade AT åren 1967-1981 89
5.2.1 Allmänt om statistik rörande AT 89
5.2.2 Antalet beviljade AT enligt statistik från AMS och SIV 90
5.2.3 Kommitténs undersökningar rörande antalet beviljade AT 91
5.2.4 Slutsatser om arbetskraftsinvandringen 94
5.3 Arbetskraftsinvandringen – några särskilda grupper . . . 95
5.3.1 "Halvofficiella" anställningar 95
5.3.2 Personer i ledande befattning vid utlandsägda företag 96
5.3.3 Anställning i enskilt hushåll 96
5.4 Kollektiv överföring 96
5.5 Tidsbegränsat arbete 97
5.5.1 Allmänt 97
5.5.2 Befrielse från skyldigheten att ha AT 98
5.5.3 Kategorier undantagna från skyldigheten att ha AT under viss tid 99
5.5.3.1 Vissa chaufförer, sjukvårdare m fl . . 99
5.5.3.2 Vetenskapsmän 99
5.5.3.3 Montörer 99
5.5.3.4 Gäststuderande 99
5.5.4 Kategorier som beviljas tidsbegränsat AT 100
5.5.4.1 Artister och professionella idrottsutövare 100
5.5.4.2 Montörer 101
5.5.4.3 Praktikanter 103
5.5.4.4 Gästforskare 103
5.5.4.5 Vikarierande medicinalpersonal . . . 104
5.5.4.6 Au-pair i enskilt hushåll 104
5.5.4.7 Ferie-AT för studerande vid utländsk läroanstalt 105
5.5.4.8 Cirkelledare i språk 106
5.5.4.9 Specialister med konsultuppdrag . . . 106
5.5.4.10 Anhöriga till diplomater och utlandskorrespondenter 106

6 *Principer och regler för invandring av flyktingar och personer med flyktingliknande skäl* 107
6.1 Internationella överenskommelser och avtal, m m 107
6.1.1 Genève-konventionen och New York-protokollet . 107
6.1.2 Den nordiska passkontrollöverenskommelsen . . 108
6.1.3 Den svensk-tyska överenskommelsen 109

6.1.4 Internationell praxis i fråga om direktavvisning och prövning av asylansökningar 109
6.2 Den svenska utlänningslagens bestämmelser om asylsökande flyktingar och flyktingliknande grupper 110
6.2.1 Flyktingar 110
6.2.2 Krigsvägrare 112
6.2.3 Andra utlänningar i behov av särskilt skydd . . . 113
6.3 Principiella överväganden bakom bestämmelserna i 5 och 6 §§ UtlL 113
6.3.1 Prop. 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193), m m 113
6.3.2 Förslag i betänkandet Ny utlänningslag och prop. 1979/80:96 116
6.4 Vissa handläggningsfrågor 116
6.4.1 Skyldighet för polismyndighet att överlämna frågan om avvisning till SIV i vissa fall 116
6.4.2 Skyldighet för polismyndighet att anmäla avvisningsbeslut till SIV i vissa fall 117
6.4.3 Resedokument och flyktingförklaring 118
6.5 Organiserad överföring samt omhändertagande av flyktingar och därmed jämställda 119
6.6 Flyktinghjälp inom ramen för biståndspolitiken 121

7 *Utvecklingen av praxis i asylärenden* 123
7.1 Statistiska uppgifter jämte kommentarer 123
7.2 Överföring av flyktingar inom ramen för flyktingkvot . . 124
7.3 Spontant inresta flyktingar och personer med flyktingliknande skäl sedan år 1968 127
7.3.1 Inledning 127
7.3.2 Desertörer och krigsvägrare från USA 127
7.3.3 Greker under juntatiden 128
7.3.4 Latinamerikaner 128
7.3.5 Assyrier och syrianer från Turkiet 128
7.3.6 Personer som flytt till följd av inbördeskriget i Libanon 130
7.3.7 Några andra kategorier 132
7.3.8 Polska medborgare 1981-1982 134
7.3.9 Sammanfattning och försök till fördelning efter flykting- och olika flyktingliknande skäl 134

8 *Invandring av anhöriga* 137
8.1 Internationella överenskommelser 137
8.2 Författningsbestämmelser m m 137
8.2.1 Tillstånd för utlänning med familjeanknytning . . 137
8.2.2 Undantag för vissa minderåriga barn från skyldigheten att ha UT och AT 138
8.3 Riktlinjer enligt 1968 års riksdagsbeslut 138
8.4 Praxis vid tillståndsprövningen för make/maka (sammanboende) samt minderåriga barn 139

8.4.1 Make/maka samt sammanboende 139
8.4.1.1 Allmänt 139
8.4.1.2 "Snabba anknytningar" – uppskjuten invandringsprövning 140
8.4.1.3 Äktenskap och sammanboende där ena parten är minderårig 143
8.4.2 Barn under 20 år 143
8.4.3 Undantag från kravet på UT före inresan 144
8.4.4 Invandringens omfattning i fråga om make/maka (sammanboende) och minderåriga barn 145
8.4.4.1 Tidigare tillgänglig statistik 145
8.4.4.2 Kommitténs undersökning av en månads ärenden hos SIV 145
8.4.4.3 Undersökning rörande effekterna av regeln om krav på UT före inresan 146
8.5 Andra anhöriga än make/maka (sammanboende) och barn under 20 år 146
8.5.1 Utveckling av riktlinjer m m efter 1968 års riksdagsbeslut 146
8.5.1.1 Inledning 146
8.5.1.2 Förslag i betänkandet Sverige och flyktingarna från en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet 146
8.5.1.3 Förslag från utlänningslagkommittén i betänkandet Ny utlänningslag 148
8.5.1.4 Uttalanden i prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag 149
8.5.2 Nuvarande praxis 149
8.5.2.1 Anhöriga till politiska flyktingar . . . 149
8.5.2.2 Anhöriga till andra än politiska flyktingar 150
8.5.3 Särskild familjeåterföreningskvot för turkiska assyrier och syrianer 151
8.5.4 Undantag från kravet på UT före inresan 152
8.5.5 Invandringens omfattning när det gäller andra anhöriga än make/maka och deras barn under 20 år . . . 152

9 *Övrig invandring* 155
9.1 Annan anknytning till Sverige än genom anhörig 155
9.1.1 Anknytning genom tidigare vistelse i Sverige . . 155
9.1.2 Anknytning genom svenskt påbrå 156
9.1.3 Anknytning genom anställning hos svenskt företag i utlandet eller genom anställning på svenskt fartyg . 156
9.2 Övrig invandring 157
9.2.1 Allmänt 157
9.2.2 Personer med försörjningen tryggad genom pension eller andra tillgångar 157
9.2.3 Egna företagare 158
9.2.4 Fria yrkesutövare 158

10 *Tillfällig vistelse i Sverige när ändamålet inte är arbetsanställning* 161
10.1 Vistelse för besök i Sverige 161
10.1.1 Inledning 161
10.1.2 Viseringsfria besökare 161
10.1.3 Viseringspliktiga besökare 162
10.1.4 Fortsatt besök för personer som är viseringsfria respektive har visum för besök 164
10.2 Gäststuderande 165
10.2.1 Riktlinjer och praxis m m 165
10.2.2 Förslag från gäststuderandekommittén angående UT för gäststuderande m m 167

11 *Handläggnings- och instansordning, m m* 169
11.1 Utgångspunkter 169
11.2 Internationella rekommendationer 169
11.3 Handläggning när ansökan ingivits före inresa i Sverige . . 170
11.3.1 Inresereglerna i sammandrag 170
11.3.2 Utlandsmyndigheternas roll 170
11.3.3 Handläggningen hos SIV 171
11.4 Yttre utlänningskontroll 171
11.5 Inre utlänningskontroll 172
11.5.1 Allmänt 172
11.5.2 Bostads- och arbetsgivaranmälningar 174
11.5.2.1 Skyldigheten att lämna bostads- och arbetsgivaranmälningar och syftet härmed . . 174
11.5.2.2 Olika förslag och synpunkter på systemets fortbestånd 174
11.5.2.3 Nuvarande ordning och det beräknade antalet anmälningar 176
11.5.2.4 Enkät till ett antal polismyndigheter angående värdet av anmälningsskyldigheten . 178
11.6 Handläggning när ansökan inte ingivits före inresan . . . 179
11.6.1 Krav på UT före inresan samt avvisnings- och utvisningsgrunderna 179
11.6.2 Handläggningen hos polismyndighet 179
11.6.2.1 Allmänt 179
11.6.2.2 Avvisning 180
11.6.2.3 Förstagångsansökan efter inresan . . . 181
11.6.2.4 Förlängningsansökan 182
11.6.2.5 Verkställighet 183
11.6.3 Handläggningen hos SIV 184
11.6.3.1 Tillståndsärenden 184
11.6.3.2 Avvisning 185
11.6.3.3 Utvisning 186
11.6.3.4 Verkställighetsärenden 187
11.6.3.5 Yttranden i besvärsärenden 187
11.6.3.6 Allmänt om handläggningen 187
11.6.4 Handläggningen hos regeringen 188
11.6.4.1 Besvärsärenden 188

11.6.4.2 Ärenden överlämnade av SIV, m m . . 188
11.7 Rättssäkerhetsfrågor 189
11.7.1 Nuvarande rättssäkerhetssystem 189
11.7.1.1 Rättssäkerhetsgarantier i förvaltningsärenden i allmänhet 189
11.7.1.2 Speciella rättssäkerhetsgarantier i utlänningsärenden 190
11.7.2 Undersökning av ett antal ärenden om direktavvisning 191
11.7.2.1 Inledning 191
11.7.2.2 Ärenden anmälda av polismyndighet till SIV under en månad 192
11.7.2.3 Ärenden överlämnade av polismyndighet till SIV 192
11.7.3 Undersökning av ett antal verkställighetsärenden . 193
11.7.3.1 Inledning 193
11.7.3.2 Verkställighetsärenden hos SIV under första halvåret 1981 194
11.8 Fråga om utökning av polismyndigheternas möjlighet att meddela avlägsnandebeslut 195
11.8.1 Förslag från utlänningslagkommittén m m 195
11.8.2 Invandrarpolitiska kommitténs ställningstagande i remissvar 197
11.8.3 Regeringens ställningstagande till utlänningslagkommitténs förslag 198
11.8.4 Undersökning rörande antalet utvisningsbeslut i ärenden vari inga politiska skäl åberopas 199
11.9 Instansordningens utveckling 200
11.9.1 Besvärsrätt till regeringen införs 200
11.9.2 Utlänningslagkommitténs behandling av instansordningen och statsmakternas ställningstagande . . . 202
11.9.3 Tilläggsuppdrag åt kommittén att pröva frågan om instansordningen 205

12 *Handläggande instansers organisation, resurser och beslutsordning samt ärendeutveckling och handläggningstider* 207
12.1 Organisation, resurser och beslutsordning 207
12.1.1 Inledning 207
12.1.2 Polismyndigheternas resurser och handläggningen där 207
12.1.3 SIV och handläggningen där 209
12.1.4 Regeringskansliet (arbetsmarknadsdepartementet) och handläggningen där 210
12.2 Ärende- och balansutveckling 211
12.2.1 Utlänningsärenden hos polismyndigheterna . . . 211
12.2.1.1 Fördelning på polisdistrikt och olika ärendeslag 211
12.2.1.2 Uppgifter från RPS rörande förstagångsan-

sökningar hos polismyndigheterna under senare tid 212
12.2.2 Ärende- och balansutveckling hos SIV 213
12.2.3 Ärende- och balansutveckling i regeringskansliet . 214
12.3 Den samlade effekten av handläggningstiderna hos berörda myndigheter 217
12.4 Vidtagna och planerade åtgärder i syfte att minska väntetiderna 219
12.4.1 Författningsändringar 219
12.4.2 Vidtagna och planerade åtgärder inom polisväsendet 220
12.4.3 Vidtagna och planerade åtgärder inom SIV . . . 220
12.4.4 Vidtagna och planerade åtgärder inom regeringskansliet 221

13 *Läget för dem som här i landet väntar på att få tillståndsfrågan prövad ("väntarnas" situation)* 223
13.1 "Väntarnas" rättigheter 223
13.1.1 Allmänt 223
13.1.2 Tillträde till utbildning 223
13.1.3 Sociala välfärdsanordningar 224
13.1.4 Sjukvård 226
13.2 Staten, kommunerna och väntarna 226
13.2.1 Allmänt 226
13.2.2 Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun . . 227
13.2.3 Väntarnas geografiska spridning 228
13.2.4 Väntarnas bostadssituation 229
13.2.5 Framställningar till regeringskansliet rörande väntarfrågan 230
13.2.6 Pågående utvecklingsarbete 230

14 *Invandrarpolitiken i huvuddrag* 231
14.1 Inledning 231
14.2 Allmänna mål och riktlinjer 232
14.2.1 Invandrarpolitikens mål enligt 1975 års beslut . . 232
14.2.2 Utlänningars rättigheter och skyldigheter 233
14.3 Särskilda åtgärder för invandrare 233
14.3.1 Arbetsmarknaden 234
14.3.2 Bostadssektorn 235
14.3.3 Den sociala sektorn 236
14.3.4 Kulturpolitiken 237
14.3.5 Utbildningsfrågor 239
14.3.6 Föreningarna och trossamfunden 241
14.3.7 Medinflytande och medborgarskap 243
14.3.8 Information och opinionsbildning 244
14.3.9 Ansvarsfördelning och samordning 245
14.3.10 Samhällets tolk- och översättarservice 246
14.3.11 Statens utgifter för särskilda åtgärder för invandrare 248

15 *Statistisk översikt* 251
15.1 Inledning 251
15.2 Tillgänglig statistik 251
15.2.1 Bakgrund 251
15.2.2 Befolkningsstatistiken 252
15.2.3 SIV:s statistik 253
15.2.4 Möjligheterna att jämföra olika slags statistik . . 254
15.3 In- och utvandringen åren 1968-1981 255
15.3.1 Flyttningsrörelsernas omfattning åren 1968-1981 . 255
15.3.2 Den nordiska in- och utvandringen 258
15.3.3 Den icke nordiska invandringen 260
15.4 Återutvandring och upprepad invandring 262
15.4.1 Inledning 262
15.4.2 Återutvandringsfrekvens och vistelsetid i Sverige . 262
15.4.3 Upprepade flyttningar 264
15.5 Utländska medborgare i Sverige m m 266
15.5.1 Utvecklingen av antalet utländska medborgare m m 266
15.5.2 Fördelning efter kön,ålder och vistelsetid 269
15.5.3 Naturaliserade åren 1967-1981 270
15.6 Invandringens demografiska konsekvenser 272
15.6.1 Bakgrund 272
15.6.2 Invandringens effekter på folkmängden 272
15.6.3 Invandringens effekter på ålderssammansättningen 273
15.7 Invandringens effekter på arbetskraftstillgången 274
15.8 Invandringens ekonomiska effekter 276
15.9 Ett internationellt perspektiv 278
15.9.1 Inledning 278
15.9.2 Flyktingfrågor 279
15.9.3 Arbetskraftsmigration 279
15.9.4 In- och utvandring i ett antal länder 280

16 *Invandringspolitiken i ett antal andra länder* 283
16.1 Inledning 283
16.2 Danmark 283
16.2.1 Grundprinciper och mål 283
16.2.2 Arbetskraftsinvandring 284
16.2.3 Anknytningsinvandring 284
16.2.3.1 Make/maka och minderåriga barn . . . 284
16.2.3.2 Föräldrar och andra anhöriga 284
16.2.4 Flyktingar 285
16.2.5 Övrig invandring 285
16.2.6 Särregler för EG-medborgare 285
16.2.7 Medborgarskap 286
16.3 Norge 286
16.3.1 Grundprinciper och mål 286
16.3.2 Arbetskraftsinvandring 286
16.3.3 Anknytningsinvandring 287
16.3.3.1 Make/maka och minderåriga barn . . . 287
16.3.3.2 Föräldrar och andra anhöriga 287

16.3.4 Flyktingar 287
16.3.5 Övrig invandring 288
16.3.6 Medborgarskap 288
16.4 Frankrike 288
16.4.1 Grundprinciper och mål 288
16.4.2 Arbetskraftsinvandring 289
16.4.3 Anknytningsinvandring 290
16.4.4 Flyktingar 290
16.4.5 Övrig invandring 291
16.4.6 Handläggningsordning 291
16.4.7 "Legaliseringsprogrammet" 291
16.4.8 Medborgarskap 291
16.5 Nederländerna 291
16.5.1 Grundprinciper och mål 291
16.5.2 Arbetskraftsinvandring 292
16.5.3 Anknytningsinvandring 292
16.5.4 Flyktingar 292
16.5.5 Övrig invandring 293
16.5.6 Handläggningsordning 293
16.5.7 Medborgarskap 293
16.6 Storbritannien 293
16.6.1 Grundprinciper och mål 293
16.6.2 Arbetskraftsinvandring 294
16.6.3 Anknytningsinvandring 294
16.6.3.1 Make/maka 295
16.6.3.2 Minderåriga barn 295
16.6.3.3 Andra anhöriga 295
16.6.4 Flyktingar 295
16.6.5 Övrig invandring 296
16.6.6 Handläggningsordning 296
16.6.7 Medborgarskap 296
16.7 Förbundsrepubliken Tyskland 297
16.7.1 Grundprinciper och mål 297
16.7.2 Arbetskraftsinvandring 297
16.7.3 Anknytningsinvandring 297
16.7.3.1 Make/maka 297
16.7.3.2 Minderåriga barn 298
16.7.4 Flyktingar 298
16.7.5 Övrig invandring 299
16.7.6 Handläggningsordning 299
16.7.7 Medborgarskap 299
16.7.8 Åtgärder för att minska antalet invandrare . . . 300
16.8 Australien 300
16.8.1 Grundprinciper och mål 300
16.8.2 Invandrare i allmänhet 301
16.8.3 Anknytningsinvandring 302
16.8.4 Flyktingar 302
16.8.5 Övrig invandring 303
16.8.6 Handläggningsordning 303

16.8.7 Medborgarskap 303
16.9 Canada 304
16.9.1 Grundprinciper och mål 304
16.9.2 Familjeanknytningsfall ("family class") 304
16.9.3 Flyktingar ("refugees") 305
16.9.4 Övrig invandring ("independent immigrants") . . 306
16.9.5 Handläggningsordning 307
16.9.6 Medborgarskap 307
16.10 USA 307
16.10.1 Grundprinciper och mål 307
16.10.2 Invandrare som faller utanför kvotsystemet . . . 308
16.10.3 Invandrare vars antal begränsas av kvotsystemet . 309
16.10.4 Flyktingar 310
16.10.5 Medborgarskap 310

Bilaga 1 *Direktiv* 311

Bilaga 2 *Förteckning över ledamöter, sakkunniga, experter, sekretariat och referensgrupp* 327

Bilaga 3 *Undersökning av ärenden inkomna till SIV under oktober 1978* 331

Bilaga 4 *Undersökningar av ärenden om arbetstillstånd i oktober 1978 och i juni 1981* 345

Bilaga 5 *Undersökning av beslut i avvisningsärenden under september 1981* 347

Bilaga 6 *Undersökning av verkställighetsärenden som överlämnats till SIV under första halvåret 1981* 353

Bilaga 7 *Undersökning av ärenden inkomna till SIV under tiden 5-16 oktober 1981* 367

Bilaga 8 *Undersökning av ärenden som inkommit till SIV från polismyndigheterna under september 1981* 371

Bilaga 9 *Enkät till ett antal polismyndigheter angående värdet av systemet med arbetsgivar- och bostadsanmälningar* . . . 379

Sakregister 383

Förkortningar

AMS	arbetsmarknadsstyrelsen
AT	arbetstillstånd
AU	arbetsmarknadsutskottet
Ds A	departementsserien, arbetsmarknadsdepartementet
EG	de europeiska gemenskaperna
EIFO	expertgruppen för invandringsforskning
ILO	internationella arbetsorganisationen
JK	justitiekanslern
JO	riksdagens ombudsmän
LAN	länsarbetsnämnden
LO	Landsorganisationen i Sverige
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)
prop.	proposition
PUT	permanent uppehållstillstånd
RFV	riksförsäkringsverket
RPS	rikspolisstyrelsen
rskr	riksdagens skrivelse
RSV	riksskatteverket
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SCB	statistiska centralbyrån
SFS	svensk författningssamling
SIDA	styrelsen för internationell utveckling
SIV	statens invandrarverk
SOU	statens offentliga utredningar
SÖ	skolöverstyrelsen
UAT	uppehålls- och arbetstillstånd
UD	utrikesdepartementet
UHÄ	universitets- och högskoleämbetet
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Förenta Nationernas flyktingkommissarie)
UT	uppehållstillstånd
UtlF	utlänningsförordningen (1980:377)
UtlL	utlänningslagen (1980:376 – före 1980-07-01 avses dock utlänningslagen 1954:193)

Tabeller och figurer

Tabeller

Tabell 1.1	Utländska medborgare, kyrkobokförda i Sverige åren 1880-1960 samt år 1967. Antal och procentuell andel av befolkningen	44
Tabell 1.2	Brutto- och nettoinvandring åren 1968-1981, exkl svenskar	57
Tabell 1.3	Brutto- och nettoinvandring av finska och övriga nordiska medborgare exkl svenskar åren 1969-1981	57
Tabell 1.4	Invandringens struktur år 1980	58
Tabell 2.1	Framställningar år 1980 från svenska arbetsgivare om att få rekrytera arbetskraft i Finland och arbetskraftsministeriets beslut, fördelning på yrkesgrupper	68
Tabell 5.1	Av AMS tillstyrkta AT totalt och inom några olika branscher åren 1967-1981, exkl AT för korttidsarbete	90
Tabell 5.2	Av AMS tillstyrkta AT utan tidsbegränsning år 1980, fördelning på vissa branscher	92
Tabell 5.3	Slutligt beslut i ärenden där förstagångsansökan kommit in till SIV under oktober 1978 och där det gällt arbetskraftsinvandring (AT tillstyrkt av AMS utan tidsbegränsning i förekommande fall)	92
Tabell 5.4	Slutligt beslut i ärenden där förstagångsansökan kommit in till SIV under oktober 1978 och där sökanden åberopat arbete av tidsbegränsad karaktär	93
Tabell 5.5	Kollektiv överföring av arbetskraft från Jugoslavien åren 1966–1972. Beviljade tillstånd	98
Tabell 7.1	Flyktinginvandringen till Sverige åren 1950-1981. (Personer med flykting- och flyktingliknande skäl ingår)	124
Tabell 12.1	Sannolik fördelning på ärendeslag av utlänningsärenden hos polismyndigheterna under år 1981	212
Tabell 12.2	Ärendeutvecklingen under april 1981–juni 1982 av ärenden hos polisen i vilka politiska skäl eller anknytning åberopas	212
Tabell 12.3	Utvecklingen av antalet avlägsnandeärenden hos SIV fr o m år 1978 t o m juni 1982	214
Tabell 12.4	Genomsnittliga handläggningstider hos SIV sedan år 1976, efter ärendetyp	215

Tabell 12.5 Utvecklingen av antalet besvärsärenden hos arbetsmarknadsdepartementet åren 1978-1981, ungefärliga tal . 216
Tabell 12.6 Handläggningstiden (i dagar) i olika instanser enligt uppföljning av ärenden inkomna till SIV i oktober 1978 218
Tabell 12.7 Personaltillskott hos SIV för tillståndsgivningen budgetåren 1976/77-1982/83 220
Tabell 14.1 Statens huvudsakliga utgifter för särskilda åtgärder för invandrare 248–249
Tabell 15.1 In- och utvandring av utländska medborgare åren 1968-1980. Registrerade siffror samt med hänsyn till överföringar till och från obefintlighetsregistret justerade siffror 255
Tabell 15.2 Utländska medborgare avförda som emigranter eller överförda till rubrikerna "på församlingen skriven" och "utan känt hemvist" i samband med kontroller av folkbokföringen åren 1972 och 1975 256
Tabell 15.3 Registrerad in- och utvandring av medborgare i de övriga nordiska länderna till och från Sverige åren 1968-1981 259
Tabell 15.4 Uppskattad fördelning av den icke nordiska invandringen åren 1968-1981 efter grund för uppehållstillstånd . 262
Tabell 15.5 Utvandrare år 1979 efter medborgarskap och vistelsetid i Sverige 263
Tabell 15.6 Andelen som återutvandrat t o m år 1980 bland invandrarna åren 1968-1972 efter medborgarskap vid invandringen 265
Tabell 15.7 Andelen återinvandrare t o m år 1980 bland personer som utvandrade från Sverige åren 1968-1975 efter medborgarskap vid utvandringen 265
Tabell 15.8 Andelen återinvandrare bland invandrare åren 1976-1980 efter medborgarskap vid invandringen . . . 266
Tabell 15.9 Den 31 december 1980 i Sverige bosatta personer som naturaliserats år 1967 eller senare efter födelseland och år för naturalisation 270
Tabell 15.10 Sveriges folkmängd åren 1960-1975 och prognos för åren 1980-2000 (2025) enligt SCB:s huvudalternativ och två alternativa invandringsantaganden 273
Tabell 15.11 Befolkningens ålderssammansättning i Sverige åren 1960-1975 samt prognos för åren 1980-2000 (2025) enligt SCB:s huvudalternativ och två alternativa invandringsantaganden 273
Tabell 15.12 Bruttoinvandring av utländska medborgare samt nettoinvandring (inkl svenska medborgare) i åldern 18-66 år åren 1971-1980 275
Tabell 15.13 Andel sysselsatta i procent av respektive medborgarskapsgrupp 276

Tabell 15.14 In- och utvandringen av utländska medborgare år 1980 samt antal i landet bosatta utländska medborgare i vissa länder 282
Tabell 15.15 Utländska medborgare i vissa invandringsländer år 1980 efter medborgarskap 282

Figurer

Figur 1 Nyinflyttade finska medborgare efter ålder 66
Figur 2 Nyinflyttade finska medborgare efter kön och familjeförhållanden 67
Figur 3 Invandringen och antalet lediga platser åren 1962-1981 . 257
Figur 4 Invandringen av icke nordbor åren 1968-1981 efter medborgarskap 261
Figur 5 Utvandring och naturalisation t o m år 1979 av år 1968 invandrade utländska medborgare 267
Figur 6 Utvandring och naturalisation t o m år 1979 av år 1968 invandrade ungerska respektive norska medborgare . . 268
Figur 7 Utländska medborgare i Sverige åren 1968-1981 efter medborgarskap 268
Figur 8 I Sverige bosatta utländska medborgare (1979-12-31) efter kön, ålder och hur länge de varit i Sverige 269
Figur 9 Några invandrargrupper efter ålder och hur länge de varit i Sverige 271
Figur 10 In- och utvandringen i de nordiska länderna år 1980 . . 281

Sammanfattning

Inledning

Invandrarpolitiska kommittén har till uppgift bl a att lämna förslag till principer och riktlinjer för invandringen samt att pröva frågan om instansordningen i utlänningsärenden och därvid särskilt uppmärksamma handläggningstiderna. Som förslagsunderlag har vi gjort en systematisk sammanställning av invandringspolitikens uppbyggnad och innehåll och av dess förändringar sedan 1968 års riktlinjer – som främst berör den utomnordiska invandringen – antogs av riksdagen. Sammanställningen är den första i sitt slag. Detta faktum, tillsammans med materialets omfattning och i flera avseenden unika karaktär, motiverar ett särskilt delbetänkande som enbart innehåller en beskrivande bakgrund till kommande överväganden och förslag.

Med begreppet invandringspolitik avser vi både de principer, regler och riktlinjer som reglerar vilka utlänningar som skall få tillstånd att bosätta sig i Sverige samt den praxis som kommit att utvecklas. Därtill innefattas den handläggnings- och instansordning, som avgör hur ärenden som rör den utomnordiska invandringen till Sverige skall handläggas liksom yttre och inre utlänningskontroll samt åtgärder för dem som här i landet väntar på besked om de skall få stanna här eller inte. Åtgärder som vidtas för invandrare som bor i Sverige benämner vi invandrarpolitik.

De första tio kapitlen i betänkandet behandlar de materiella reglerna, dvs principer, regler, riktlinjer och praxis för invandringen av olika kategorier, inkl invandringen av nordbor. Därefter följer tre kapitel som behandlar handläggnings- och instansordningen samt läget för dem som här i landet väntar på tillstånd. För att sambandet med invandrarpolitiken skall kunna belysas sammanfattar vi i ett kapitel de viktigaste reformer som beslutats av regering och riksdag när det gäller åtgärder för invandrare. Därefter lämnar vi en statistisk översikt och, avslutningsvis, sammanfattningar av invandringspolitiken i vissa andra länder. Ett antal europeiska länder samt de tre stora transoceana invandringsländerna, Australien, Canada och USA ingår i vår utländska översikt.

Allmänt om invandringens struktur 1968-1981

Medborgare i de övriga nordiska länderna behöver inget särskilt tillstånd för att bosätta sig och arbeta i Sverige. När det gäller icke nordbor medger de nuvarande riktlinjerna för invandringspolitiken invandring av i huvudsak tre kategorier 1) flyktingar och personer med flyktingliknande skäl, 2) nära släktingar, främst make/maka och minderåriga barn till personer som bor här, samt 3) s k arbetskraftsinvandrare, dvs personer som får invandra därför att de behövs på den svenska arbetsmarknaden. Huvudregeln är att uppehålls- och arbetstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige och att tillstånd kan beviljas efter inresan endast för flyktingar och för dem som kan åberopa flyktingliknande skäl samt för nära släktingar.

In- och utvandring av nordbor respektive icke nordbor under åren 1968-1981 framgår av följande tabell.

In- och utvandring av nordbor resp. icke nordbor under åren 1968–1981

	Invandring	Utvandring	Netto
Nordbor ca	304 000	200 000	104 000
Icke nordbor ca	226 000	94 000	132 000
Totalt ca	530 000	294 000	236 000

Invandringen kulminerade åren 1969 och 1970 då ca 60 000 respektive ca 73 000 utlänningar bosatte sig här. Invandringen dominerades då av nordbor. Den nordiska in- och utvandringen har dominerats av finländare, som svarat för ca 75 % av den nordiska invandringen och för ca 70 % av utvandringen.

Som framgår av tabellen ovan har bruttoinvandringen av nordbor varit större än av icke nordbor medan nettoinvandringen av nordbor varit mindre än den av icke nordbor. Återutvandringen av nordbor har således varit väsentligt större än av icke nordbor. Under fyra år, 1971-1973 samt år 1981, har Sverige i själva verket haft en nettoutvandring av nordbor. Nettoinvandringen har alltsedan år 1971 – med undantag för år 1975 – helt dominerats av icke nordbor.

Kollektiv överföring av arbetskraft har inte förekommit sedan budgetåret 1971/72. Den icke nordiska arbetskraftsinvandringen har de senaste tio åren ägt rum efter det att arbetsmarknadsmyndigheterna tagit ställning i varje enskilt ärende. Totalt har den icke nordiska arbetskraftsinvandringen under perioden 1968-1981 omfattat ca 27 000 personer. Med följdinvandring av familjemedlemmar innebär det en bruttoinvandring på över 50 000 personer. En betydande andel av arbetstillstånden har alltsedan år 1972 beviljats för anställning inom servicesektorn, framför allt restaurangbranschen, och för anställning som hembiträde. En minskning tycks dock ha skett under år 1981: totalt har antalet arbetstillstånd minskat och bland dem har servicesektorns andel krympt.

Omkring 25 % eller inemot 60 000 personer av de utomnordiska invandrarna åren 1968-1981 har varit flyktingar eller personer med flyktingliknande

skäl. Av dessa har ca en tredjedel tagits emot här genom organiserad överföring inom ramen för av regeringen årligen fastställda flyktingkvoter. Återstoden, knappt två tredjedelar, har rest in på egen hand och efter inresan åberopat politiska skäl för att få stanna här. Endast en mindre del av dessa har fått stanna här som flyktingar enligt Genève-konventionen och den svenska utlänningslagen (3 §). Flertalet har fått stanna med stöd av 6 § utlänningslagen som reglerar invandringen av personer som inte är flyktingar men som kan åberopa flyktingliknande skäl. Ett mindre antal har fått stanna på grund av politisk-humanitära skäl hänförliga främst till den allmänna politiska situationen i hemlandet.

Över hälften av den utomnordiska invandringen under perioden har utgjorts av personer som på ett eller annat sätt har anknytning till Sverige, s k anknytningsinvandring. Den ojämförligt största gruppen utgörs av "snabba anknytningar", dvs fall där tillstånd beviljas på grund av äktenskap eller sammanboende och den invandrande parten gjort ansökan efter att ha varit gift och/eller sammanboende endast kort tid. En betydligt mindre del utgörs av den traditionella formen av anknytningsinvandring, dvs där make/maka och minderåriga barn kommer hit för att förena sig med den först anlände. Tillstånden till adoptivbarn har under senare år blivit allt fler.

Den utomnordiska invandringen under åren 1968-1981 fördelad på de tre ovan nämna huvudkategorierna framgår av följande tabell.

Den utomnordiska invandringen under åren 1968–1981

Kategori	Kollektiv överföring	Enskild invandring	Totalt
1. Arbetskraftsinvandring	ca 2 700	ca 24 000	ca 27 000
2. Flyktingar eller personer med flyktingliknande skäl	ca 22 000	ca 36 000	ca 58 000
3. Anknytningsfall m. fl.	ca 1 300	ca 140 000	ca 141 000
Summa	ca 26 000	ca 200 000	ca 226 000

Den 1 april 1981 infördes ett principiellt krav på att även uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i landet. Den regeln har sedan år 1967 gällt för arbetskraftsinvandringen. Kommittén har funnit att kravet på uppehållstillstånd före inresan bl a medfört att antalet tillstånd beviljade på grund av s k snabb anknytning den senaste tiden minskat kraftigt. Att antalet sådana tillstånd har minskat beror framför allt på att antalet ansökningar efter inresan har minskat synnerligen kraftigt. Men även andra ansökningar efter inresan där någon form av anknytning till Sverige åberopas har minskat. Det gäller särskilt fr o m sista kvartalet 1981. Även antalet asylansökningar har minskat något under 1982 (om man bortser från de polska medborgare som redan vistades här i början av året utan att ha fått eller ha sökt tillstånd).

Minskningen av antalet ärenden bör leda till minskade balanser av oavgjorda ärenden och kortare handläggningstider hos berörda myndigheter. Balansen av oavgjorda besvärsärenden hos arbetsmarknadsdepartementet har minskat kraftigt under år 1982, beroende på både färre inkommande ärenden och ökad avarbetning.

Principer, riktlinjer m m (kap 1)

De av riksdagen år 1968 antagna principerna och allmänna riktlinjerna för invandringspolitiken och överenskommelsen år 1954 om den fria nordiska arbetsmarknaden gäller i allt väsentligt fortfarande. Principerna innebär bl a att invandrare som tas emot i Sverige skall tillförsäkras samma standard som den inhemska befolkningen. Därför måste invandringen av icke nordbor vara reglerad, dvs invandringens storlek måste anpassas till våra resurser främst när det gäller att erbjuda arbete och bostäder.

För nordbor gäller att individen skall ha rätt att fritt kunna ta arbete och bosätta sig i annat nordiskt land än hemlandet. I den överenskommelse som träffats år 1982 och som ersätter 1954 års nu gällande överenskommelse finns bl a det tillägget att den fria rörligheten skall ske under ekonomiskt och socialt tryggade förhållanden.

Kommittén har sökt närmare analysera hur gällande principer, regler och riktlinjer har fungerat i praktiken och redogör för detta i de följande kapitlen.

Den nordiska invandringen (kap 2)

Medborgare i Finland har sedan år 1968 helt dominerat den nordiska invandringen till Sverige med undantag i viss mån för åren 1974 och 1975, då inflyttningen från Danmark var relativt stor.

Också återflyttningen av nordbor har hela tiden varit stor, t ex lämnade de flesta danska invandrare som kom åren 1974 och 1975 Sverige igen relativt snart. Under åren 1971-1974 och 1981 var utvandringen till Finland större än invandringen därifrån, men även under dessa år invandrade mellan ca 7 000 och ca 16 000 (genomsnittet drygt 10 000) personer årligen från Finland till Sverige. Flyttströmmen från Finland till Sverige kom tidigare främst från norra Finland, där arbetslösheten var stor på grund av strukturomvandlingen inom jord- och skogsbruket. Under 1970-talet har emellertid andelen yngre och välutbildade som haft arbete i det industrialiserade södra Finland ökat.

På finskt initiativ träffades år 1973 en särskild överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter i Sverige och Finland samt de centrala arbetsmarknadsmyndigheterna i de båda länderna. Enligt den överenskommelsen skall rekrytering av arbetstagare mellan de två länderna ske genom arbetsförmedlingen. Överenskommelsen innebär bl a att arbetsgivare inte får annonsera eller vidta andra rekryteringsåtgärder i det andra landet utan särskilt tillstånd från landets myndigheter. En svensk arbetsgivare får vidare inte anställa en finländare som kommer direkt från Finland om denne inte haft kontakt med arbetsförmedlingen i Finland eller Sverige. Ett mindre antal arbetsgivare i Sverige har brutit mot överenskommelsen genom att annonsera i finländsk press utan tillstånd.

De grundläggande tillståndsreglerna (kap 3)

Av redogörelsen för de grundläggande författningsbestämmelserna framgår bl a att den som beviljats uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige, i praktiken regelmässigt betraktas som invandrare i och med det första tillståndet, trots att detta tillstånd brukar tidsbegränsas till ett år. Först efter ett års tillstånd kan man normalt få ett permanent uppehållstillstånd (PUT), som gäller utan tidsbegränsning. Den som beviljats tillstånd för en begränsad vistelse här, t ex för besök eller som gäststuderande, kan i regel inte få tillstånd som invandrare. Den som fått tillstånd på grund av "snabb anknytning" kan i regel få tillstånd som invandrare först efter två år.

Undantag från den tidigare nämnda regeln att uppehållstillstånd inte får beviljas efter inresan gäller – förutom för flyktingar och personer med flyktingliknande skäl – för make/maka och minderåriga barn under förutsättning att man tidigare sammanbott utomlands.

Principer och regler för den utomnordiska arbetskraftsinvandringen (kap 4)

En grundtanke i 1968 års riktlinjer och regler för den utomnordiska arbetskraftsinvandringen var att den invandringspolitik som förs inte skulle få försämra möjligheterna för landets egen befolkning att få sysselsättning. De icke yrkesverksamma kvinnorna, den äldre arbetskraften och de handikappade nämndes särskilt.

En annan grundtanke i 1968 års riktlinjer var att arbetskraftsinvandringen skulle ske genom kollektiv överföring och att arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) i övrigt skulle lämna generella bemyndiganden till statens invandrarverk (SIV) – beroende på läget på arbetsmarknaden – att pröva arbetstillstånd. Som vi nämnt inledningsvis har kollektiv överföring inte förekommit sedan budgetåret 1971/72. Några generella bemyndiganden har aldrig lämnats till SIV av AMS.

Praxis för arbetstillstånd (kap 5)

Vi har tidigare nämnt att totala antalet icke nordbor som fått invandra efter arbetsmarknadsprövning under åren 1968-1981 har uppgått till ca 27 000. Av dessa har ca 24 000 tagits emot efter prövning i varje enskilt fall. Antalet arbetskraftsinvandrare under de sex åren 1976-1981 beräknas ha uppgått till 5 000-6 000 personer, dvs ett genomsnitt på ca 1 000 personer per år. En minskning till ca 500 skedde under år 1981. Antalet tillstånd inom tillverkningsindustrin nådde en topp år 1970, när över 7 000 tillstyrktes av AMS. Från år 1972 har antalet tillstyrkta tillstånd inom tillverkningsindustrin inte överstigit ett tusental per år. Den kraftiga nedgången beror sannolikt både på sämre konjunkturer i Sverige och en mera restriktiv hållning från den fackliga rörelsen till att tillstyrka arbetstillstånd. Någon mer betydande nedgång av antalet tillstyrkta tillstånd inom servicesektorn märktes däremot inte förrän under år 1981. Anställda inom servicesektorn, vari hembiträden

ingår, har från år 1973 svarat för över hälften av hela arbetskraftsinvandringen.

Endast till en mindre del har arbetskraftsinvandringen utgjorts av specialister av olika slag, som det är brist på i Sverige, personer med halvofficiella anställningar och personer i ledande befattningar i utlandsägda företag.

I enlighet med riktlinjerna har arbetstillstånd under det första året så gott som genomgående begränsats till det yrke som arbetsmarknadsprövningen gällt. Därefter har tillstånd getts för valfritt yrke.

I kapitel 5 redovisas även praxis i fråga om arbetstillstånd för tidsbegränsade arbeten ganska utförligt. Till denna grupp hör exempelvis artister och montagearbetare. Det rör sig om ett stort antal tidsbegränsade arbetstillstånd per år – enligt kommitténs beräkning för år 1980 över 7 000.

Flyktingprinciper och -regler (kap 6)

Svensk flyktingpolitik består i huvudsak av insatser internationellt för att motverka att flyktingskap uppstår, av hjälp till flyktingar i andra länder och i sista hand av att vi tar emot flyktingar. Hjälp till flyktingar i andra länder inom ramen för biståndspolitiken beräknas utgå med sammanlagt minst 500 milj kr. Arbetsmarknadsverkets kostnader för överföring och hjälp till flyktingar budgetåret 1981/82 blev ca 211 milj kr, och statsbidraget till kommunerna för utgiven socialhjälp till flyktingar uppgick till 54 milj kr för år 1980.

Sedan början av 1950-talet har regeringen årligen fastställt en särskild flyktingkvot för överföring av flyktingar från andra länder. Flyktingkvoten har under de senaste åren uppgått till 1 250 personer årligen. Härutöver har fattats beslut om att ta emot sammanlagt 3 500 flyktingar från Sydostasien.

I den svenska utlänningslagen stadgas i 3 § om skydd för flyktingar, som riskerar förföljelse och som är i behov av skydd här i landet. Avsikten med denna regel är att skydda den kategori som avses i 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning. I den svenska utlänningslagen finns – till skillnad från vad som gäller i de flesta länder – regler om skydd för ett par andra kategorier med flyktingliknande skäl, som inte nämns i Genèvekonventionen, nämligen krigsvägrare som riskerar att sändas till krigsskådeplats (5 §) samt personer som utan att vara flyktingar inte vill återvända till hemlandet av politiska skäl och som kan stödja sig på tungt vägande omständigheter (6 §). Skyddet för den sistnämnda gruppen är dock väsentligt svagare än för flyktingar. Även om en person kan åberopa skäl enligt 6 § utlänningslagen finns möjlighet att vägra tillstånd om det föreligger "särskilda skäl". Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger får hänsyn tas till våra möjligheter att ta emot invandrare på ett tillfredsställande sätt. Undantagsbestämmelsen har under tiden november 1976 – juni 1982 tillämpats i fråga om assyrier och syrianer från Turkiet som vägrats tillstånd trots att de generellt bedömdes ha skäl enligt 6 § utlänningslagen. Kommittén skall överväga bl a om skyddsregeln för icke flyktingar i 6 § skall finnas kvar.

Skyddet för flyktingar gäller inte den som kan avvisas till land där han inte riskerar förföljelse. Sverige tillämpar som åtskilliga andra länder principen om "första asylland", dvs att asyl skall sökas i det första land flyktingen kommer till. Innebörden av asylbestämmelsen är att en asylsökande flykting kan räkna med att beviljas asyl i Sverige om det inte är möjligt att sända honom till ett land där han inte riskerar förföljelse. Han måste i så fall ha vistats i eller passerat landet på hitresan. Detta är i överensstämmelse med Genève-konventionen.

Praxis för flyktinginvandringen (kap 7)

Totalt har Sverige sedan år 1950 tagit emot ca 82 000 flyktingar och personer med flyktingliknande skäl. Åren 1950-1967 fördes de flesta över inom ramen för flyktingkvoter. Under perioden 1968-1981 har däremot de spontant inresta varit väsentligt fler än kvotflyktingarna.

Under perioden 1950-1967 kom de flesta flyktingarna från Östeuropa (främst Ungern och Jugoslavien). Under perioden 1968-1981 har de största grupperna (gäller kvotfall och spontaninresta sammantagna) utgjorts av medborgare i Chile (ca 9 000 efter militärkuppen år 1973), Ungern (ca 5 500 fördelade på hela perioden), Grekland (ca 5 000 under juntatiden fram till år 1973), Turkiet (ca 3 000 huvudsakligen assyrier och syrianer och kurder sedan år 1976), Tjeckoslovakien (drygt 3 000 huvudsakligen i början av perioden efter den sovjetiska inmarschen år 1968) och Polen (ca 5 000, de flesta till följd av antisemitiska åtgärder i Polen i slutet av 1960- och början av 1970-talet).

Under år 1981 kom de flesta flyktingarna från Latinamerika (drygt 1 700 från Argentina, Bolivia, Chile och Uruguay, de flesta utom de från Chile inom ramen för flyktingkvot), från Sydostasien (ca 1 000 inom ramen för flyktingkvot), Irak (knappt 250 spontaninresta, huvudsakligen kurder), Ungern (knappt 200 spontaninresta som åberopat att de överskridit sina utresetillstånd), Iran (ca 150 spontaninresta, varav åtskilliga vistats här någon tid som gäststuderande), Turkiet (ca 140 spontaninresta, såväl etniska och religiösa minoriteter som personer med renodlat politiska skäl) och Etiopien (ca 130 spontaninresta, huvudsakligen eritreaner). När en militärregering övertog makten i Polen i december 1981 befann sig ett stort antal polacker i Sverige. De tilläts stanna här och fram till utgången av juni 1982 beräknade SIV att ca 2 500 polacker fått tillstånd av politiska skäl. De kommer dock med i statistiken först för år 1982.

Kommittén har vidare gjort en beräkning av hur flyktinginvandringen fördelar sig på flyktingar och personer med flyktingliknande skäl. Högst en tredjedel har fått stanna såsom flyktingar enligt 3 § utlänningslagen, eller motsvarande stadgande i den tidigare utlänningslagen, ca 50-60 % med stöd av 6 § utlänningslagen, dvs de har inte ansetts vara flyktingar men har ändå kunnat åberopa tungt vägande skäl. Återstoden utgörs av krigsvägrare (mycket få) och av personer som utan att falla under utlänningslagens skyddsregler har fått stanna på grund av humanitära skäl hänförliga främst till den allmänna politiska situationen i hemlandet (politisk-humanitära skäl). Den största gruppen inom sistnämnda kategori har utgjorts av

personer som flytt undan inbördeskrig i Libanon som de drabbats av som civilbefolkning.

Invandring av anhöriga – principer, regler, praxis (kap 8)

Det finns inte några internationella överenskommelser som reglerar vilken krets av familjemedlemmar som får följa med en invandrare. De flesta invandrarländer tillämpar i likhet med Sverige sitt eget familjebegrepp. I Sverige hänförs till familjen i regel endast make/maka och minderåriga barn. Vidare finns här liksom i de flesta länder vissa möjligheter för föräldrar att återförenas med vuxna barn.

För fall som gäller "snabb anknytning" tillämpas s k uppskjuten invandringsprövning, dvs tillstånd beviljas första gångerna endast för kortare tid (för närvarande sex månader i taget). Avgörande för fortsatt tillstånd är att förhållandet består. Först efter två år beviljas tillstånd som inte är beroende av att förhållandet består. Systemet med uppskjuten invandringsprövning har i olika former tillämpats sedan år 1975 som ett försök att komma tillrätta med skenäktenskap och andra skenförhållanden.

Invandringen till Sverige har under de senaste åren dominerats av personer med någon form av anknytning hit. De "snabba anknytningarna" har varit och är fortfarande den största gruppen. Kommittén uppskattar den till ca 30 % av hela den utomnordiska invandringen till Sverige. Av de "snabba anknytningarna" har, enligt den undersökning kommittén gjort, drygt hälften haft anknytning till svensk medborgare eller till här bosatt nordisk medborgare medan återstoden vanligen har haft anknytning till någon här bosatt landsman.

I jämförelse med de "snabba anknytningarna" är gruppen make/maka i förhållanden som bestått före inresan väsentligt mindre. Kommittén beräknar att den gruppen jämte barn i åldern 16-20 år utgjorde ca 7 % av hela den utomnordiska invandringen och gruppen övriga anhöriga, främst föräldrar, ungefär lika mycket, dvs 7 % under 1980.

Till kategorin anhöriga har även förts adoptivbarn, som är en relativt stor och växande grupp. Den utgör inemot 10 % av hela den utomnordiska invandringen.

Övriga kategorier som tillåts invandra (kap 9)

Utöver ovan nämnda tre huvudkategorier som tillåts invandra finns några andra grupper, som alla är relativt små men principiellt intressanta, eftersom riktlinjer saknas för dem. Det gäller bl a personer med annan anknytning till Sverige än genom anhöriga här: genom svenskt påbrå, genom tidigare vistelse här eller genom anställning på svenskt fartyg eller hos svenskt företag utomlands.

I kapitlet behandlas också personer som har sin försörjning tryggad genom pension eller genom andra tillgångar, egna företagare och fria yrkesutövare.

De grupper som behandlas i kapitlet uppgår sammanlagt till högst 5 % av hela den utomnordiska invandringen.

Regler och praxis för tillfällig vistelse (kap 10)

Antalet utlänningar som besöker Sverige är mycket stort. Den överväldigande majoriteten behöver inget särskilt tillstånd för att resa in i Sverige. Vistas de här högst tre månader behöver de inte något tillstånd för själva vistelsen i Sverige. Främst behandlas i kapitlet viseringspliktiga besökare som behöver visering för att få resa in i landet, personer som behöver arbetstillstånd för kort tids arbete samt besökare som skall vistas här längre tid än tre månader och som därför behöver uppehållstillstånd. Dessa kategorier är intressanta bl a för att det förekommer att besökare i landet försöker få stanna här som invandrare och för att gränsdragningen mellan besökare och invandrare ibland är oklar.

År 1980 fick uppskattningsvis ca 50 000 utländska medborgare visum för kortare besök i Sverige. Antalet viseringsansökningar kan antas komma att öka väsentligt sedan visumplikt återinförts för polska medborgare i maj 1982. Viseringsansökningar erbjuder ofta problem på grund av svårigheter att avgöra om den verkliga avsikten är besök i Sverige eller bosättning. Skulle en felbedömning göras och visum för besök beviljas en person som inte tänker lämna landet frivilligt, är det en omständlig och tidsödande procedur att meddela och verkställa ett avlägsnandebeslut. En felbedömning kan å andra sidan medföra att ett fullt legitimt besök i landet förhindras.

Ett relativt stort antal – ca 2 000-3 000 personer – beviljas årligen uppehållstillstånd för längre besök än tre månader. Tidigare beviljades de flesta uppehållstillstånden för besök efter inresan i landet. Från den 1 april 1981 gäller emellertid krav på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i landet även för besökare. För tillstånd efter inresan krävs att det föreligger vägande skäl. Ett sådant skäl kan enligt SIV vara att det rör sig om föräldrar som önskar vistas någon tid hos barn här i landet.

Sedan den 1 juli 1980 måste gäststuderande ha uppehållstillstånd ordnat före inresan. Några månader tidigare infördes kravet på att behörig sökande, som önskar studera på grundutbildningsnivå vid högskola, också skall kunna visa att han eller hon är antagen till någon av de svenskkurser som universiteten anordnar, innan det första tillståndet beviljas. De nya bestämmelserna ledde till en kraftig minskning av antalet gäststuderande. År 1980 beviljades ca 900 nya uppehållstillstånd för studier vid högskolan och år 1981 omkring 400.

Handläggnings-, instans- och rättssäkerhetsfrågor (kap 11)

Utlandsmyndigheterna (ambassader och lönade konsulat) kan i regel bevilja viseringsansökningar om de är övertygade om att det verkligen rör sig om ett besök i Sverige och inte om ett försök till bosättning. Övriga ansökningar måste sändas till SIV för beslut.

Avvisningsbeslut i samband med inresan eller strax därefter skall i första hand polismyndighet besluta om. Åberopar sökanden politiska skäl, måste polismyndigheten lämna över avvisningsärendet till SIV för beslut – såvida polismyndigheten inte bedömer att de åberopade skälen är uppenbart oriktiga eller kan lämnas "utan avseende". Gör polismyndigheten den bedömningen och meddelar avvisningsbeslut, måste beslutet anmälas till SIV. Det får inte verkställas, om SIV inte delar polismyndighetens bedömning att skälen är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende.

SIV avgör bl a alla förstagångsärenden som rör bosättning i Sverige, prövar besvär över polismyndighets beslut om avvisning och avgör frågor om utvisning i de flesta fall. Beslut av SIV om avvisning eller utvisning kan överklagas till regeringen och handläggs där inom arbetsmarknadsdepartementet.

Rättssäkerhetsgarantier finns i utlänningsärenden bl a genom rätten att anlita ombud och möjligheten att överklaga beslut. Vidare finns särskilda rättssäkerhetsgarantier i ärenden där politiska skäl åberopas, nämligen polisens ovan nämnda skyldighet att överlämna respektive anmäla avvisningsbeslut till SIV i ärenden där politiska skäl åberopas samt skyldigheten att till SIV överlämna verkställighetsfrågan, om *nya* politiska skäl åberopas eller om det av andra skäl är tveksamt om beslutet skall verkställas.

Kommittén har gjort två undersökningar av ärenden hos SIV för att söka ta reda på hur de senast nämnda två rättssäkerhetsgarantierna fungerat i praktiken – mot bakgrund av att båda infördes i lagstiftningen så sent som den 1 juli 1980. Resultatet av undersökningarna redovisas i bilagorna 5 och 6. Bl a kan utläsas att av 87 ärenden som polismyndigheterna under en månad anmälde till SIV beslöt verket att överta handläggningen i 13 fall och avstod därifrån i 74 fall. Det framgår vidare av undersökningen att SIV i allmänhet delat polisens bedömning när det gällt avvisning till något annat land än hemlandet. SIV har beslutat överta handläggningen endast i ett fåtal sådana fall. Flertalet av de 13 fall som SIV övertagit har gällt avvisning till hemlandet. Kortfattade redogörelser för de olika fallen finns i bilaga 5.

Kommitténs undersökning visar också att ca två tredjedelar av de slutligt avgjorda ärenden som polismyndigheterna under första halvåret 1981 på nytt överlämnade till SIV i verkställighetsskedet inte innehöll nya politiska skäl. Anledningen var oftast psykiska problem och inte sällan självmordsrisk enligt bifogat läkarintyg. Handläggningstiderna hade ofta varit långa i dessa ärenden. Kortfattade redogörelser för de olika fallen finns i bilaga 6.

I kapitlet behandlas även den yttre och inre utlänningskontrollen. Den *yttre* kontrollen sker främst genom polismyndigheternas passkontroll. Syftet med den *inre* kontrollen är att se till att utlänningar inte vistas här utan att ha tillstånd. Bl a är vissa myndigheter skyldiga att informera polismyndighet när de kommer i kontakt med en utomnordisk medborgare som saknar tillstånd. Inre kontroll bedrivs också i samband med polisens spaningsverksamhet.

Två former av inre kontroll behandlas närmare: dels skyldigheten för den som upplåter rum i hotell eller pensionat till utlänning att göra anmälan om det till polismyndigheten och dels arbetsgivares skyldighet att anmäla när utlänning börjar eller slutar en anställning. Flera förslag har tidigare framförts om slopande av dessa bostads- och arbetsgivaranmälningar, men

systemen har hittills ansetts ha ett sådant värde att de bör bibehållas. En enkät som kommittén gjort till ett antal större polismyndigheter visar att en klar majoritet anser att bostadsanmälningarna bör kunna slopas medan bilden är mera splittrad när det gäller arbetsgivaranmälningarna.

Organisation, resursåtgång, väntetider m m (kap 12)

Handläggningen av utlänningsärenden kräver betydande resurser hos berörda myndigheter. Svenska utlandsmyndigheter (beskickningar och lönade konsulat) tog år 1981 emot mer än 50 000 ansökningar om visering och ca 16 000 ansökningar om uppehållstillstånd/arbetstillstånd i Sverige. Någon uppgift om den sammanlagda personalåtgången vid de ca 100 utlandsmyndigheter som berörs finns ännu inte.

Polismyndigheterna tar emot alla ansökningar i utlänningsärenden som görs här i landet, utreder ärenden och fattar i vissa fall också beslut. Polismyndigheterna svarar vidare för den yttre och inre utlänningskontrollen. I de större polisdistrikten finns för handläggning av utlänningsärenden särskilda utlänningsrotlar (för närvarande ett 10-tal). I övriga polisdistrikt handläggs utlänningsärenden på kriminalavdelningarna. Rikspolisstyrelsen uppskattade den totala arbetsåtgången i utlänningsärenden år 1980 till drygt 400 årsarbetskrafter, varav ca hälften poliser och hälften kanslipersonal. Härtill kom ca 225 årsarbetskrafter för passkontroll. Betydligt fler personer deltar i arbetet , då det i många fall inte är fråga om heltidstjänster.

Totalt åtgick hos SIV för utlänningsärenden – andel i all för myndigheten gemensam administration inräknad – ca 140-150 årsarbetskrafter, vilket motsvarar drygt hälften av SIV:s personal.

I arbetsmarknadsdepartementet åtgår ca 30 årsarbetskrafter för handläggning av utlänningsärenden.

Sedan april 1981 sammanställer rikspolisstyrelsen statistik från 22 polisdistrikt över inkommande utlänningsärenden av olika kategorier. Materialet visar på en klar minskning av antalet inkommande ärenden från sista kvartalet 1981, och minskningen har fortsatt under första halvåret 1982. Nedgången gäller framför allt antalet ärenden där någon form av anknytning åberopas efter inresan, vilket främst är en följd av det införda kravet på uppehållstillstånd före inresan. Antalet anknytningsärenden efter inresan har sjunkit till mindre än hälften från juni 1981 till juni 1982. Även antalet fall där politiska skäl åberopas har minskat (om man undantar ansökningar från polska medborgare som vistades här kring årsskiftet 1981/82). Det minskade antalet ärenden har medfört att även handläggningstiderna hos polismyndigheterna har förkortats. Numera rör det sig i allmänhet om högst 1-2 månader.

Det minskade antalet ärenden hos polismyndigheterna har medfört en viss minskning även av ärenden hos SIV. Denna minskning är dock inte lika stor som hos polisen eftersom i stället antalet ansökningar som ges in till utlandsmyndigheterna före inresan ökat. Enligt SIV:s senaste statistik har handläggningstiderna under första halvåret 1982 minskat något för samtliga typer av ärenden jämfört med föregående år. I avlägsnandeärenden var den genomsnittliga handläggningstiden knappt 4 månader.

I regeringskansliet (arbetsmarknadsdepartementet) ökade antalet besvär i utlänningsärenden kraftigt under 1978 (beroende främst på vissa lagändringar den 1 juli 1978), vilket också medförde en stark försämring av balanssituationen och förlängning av handläggningstiderna. En ytterligare ökning av antalet inkommande ärenden och av antalet oavgjorda ärenden skedde fram till slutet av år 1981 då det fanns en balans av oavgjorda invandringsärenden som motsvarade inkommande ärenden under nästan åtta månader. Under första hälften av år 1982 har emellertid antalet inkommande besvärsärenden hos arbetsmarknadsdepartementet minskat, samtidigt som antalet avgjorda ärenden ökat. Det har medfört en kraftigt förbättrad balanssituation och kortare handläggningstider i invandringsärenden.

Den samlade effekten av handläggningstiderna hos olika myndigheter medförde att man under år 1981 kunde räkna med att det i ett normalt avlägsnandeärende, där sökanden besvärade sig till regeringen över ett negativt beslut av SIV, i genomsnitt tog ca ett år från det sökanden kom i kontakt med polisen till dess lagakraftvunnet beslut förelåg. Tiden bör numera vara kortare.

"Väntarnas" rättsliga ställning (kap 13)

I kapitel 13 finns en genomgång av de s k väntarnas rättsliga ställning när det gäller tillträde till olika former av samhällsservice. Med "väntare" avses personer som vistas här i avvaktan på besked om de skall tillåtas stanna i Sverige eller inte. "Väntarna" har inte rätt att arbeta men kan få tillgång till de flesta former av samhällsservice.

Invandrarpolitiken (kap 14)

I direktiven för utredningen konstateras att det närmare sambandet mellan regleringen av invandringen och utvecklingen av invandrarnas villkor hittills inte prövats av regering och riksdag. För att kunna belysa sambandet görs i detta kapitel en kortfattad beskrivning av invandrarpolitiken. En sammanställning av de principer, mål och riktlinjer som fastställdes av riksdagen år 1975 samt av de åtgärder för invandrare som successivt genomförts under det senaste tiotalet år ingår i detta kapitel. Invandrarpolitiken kommer att behandlas närmare i kommande betänkanden.

Statistisk översikt (kap 15)

Den statistiska översikten omfattar delvis sammanfattningar av material som återfinns på olika ställen i tidigare kapitel. I huvudsak beskrivs perioden från år 1968 – det första hela år då nuvarande ordning för reglerad invandring gällde – och framåt. Inledningsvis redogör vi för vilken statistik om invandring som finns och för de svårigheter som möter när man söker jämföra exempelvis befolkningsstatistiken och statistik från SIV över beviljade tillstånd m m.

Vi gör sedan bl a en jämförelse mellan invandringens storlek och konjunkturläget i Sverige (mätt i antalet kvarstående lediga platser) under åren 1962-1980. Jämförelsen visar att det fram till år 1972 fanns en god överensstämmelse mellan konjunkturläget och invandringen. Sedan bryts detta samband, vilket speglar det förhållandet att invandringen därefter huvudsakligen bestått av anhöriga till här bosatta personer samt av flyktingar och personer som åberopat flyktingliknande skäl.

Återutvandringen från Sverige till hemlandet visar stora variationer mellan medborgare i olika länder. Medborgare i de nordiska länderna och i de utvecklade industristaterna återutvandrar ofta efter endast något års vistelse i Sverige. Bland flyktingarna är återutvandringen däremot i regel mycket låg.

Många som återutvandrar till sina hemländer återinvandrar sedan på nytt till Sverige, ofta efter relativt kort tid. Även här är variationerna mellan medborgare i olika länder stora. Många som nu invandrar har vistats här tidigare. Av de medborgare i Finland, Grekland och Jugoslavien som år 1975 återvände till sina hemländer, återinvandrade fram till år 1980 respektive ca 29 %, ca 22 % och ca 22 % på nytt till Sverige. För turkiska medborgare var andelen återinvandrare ca 45 %.

Invandringens demografiska effekter berörs också. Om ingen in- eller utvandring skulle ske i fortsättningen, skulle Sveriges befolkning börja minska redan under 1980-talet, beroende på låga födelsetal.

Kapitlet avslutas med ett kort avsnitt om invandringens ekonomiska effekter. Den forskning som ägt rum inom detta område tyder på att en "inkomstöverföring" via beskattningen skett från invandrarna till den inhemska befolkningen. Det förklaras av invandrarnas gynnsammare ålderssammansättning. "Inkomstöverföringarna" har emellertid minskat under senare år och en balanspunkt är sannolikt nära.

I ett kort avsnitt om flyktingsituationen och om den europeiska arbetskraftsmigrationen redovisas statistik över invandringen i vissa andra länder. Av de europeiska länderna har Luxemburg den högsta andelen utlänningar i sin befolkning (25 %), i Schweiz är andelen ca 14 %, i Belgien över 9 %, i Frankrike nästan 8 % och i Västtyskland något över 7 %. Av de nordiska länderna är andelen högst i Sverige (5 %) och lägst i Finland (0,3 %) enligt statistik för år 1980.

Andra länders invandringspolitik (kap 16)

Med bistånd av utrikesdepartementet har vi fått uppgifter om invandringspolitiken i vissa andra länder. I kapitel 16 redogörs översiktligt för regler och praxis när det gäller invandring av flyktingar, anhöriga och arbetskraft i några västeuropeiska länder samt i de tre stora transoceana invandringsländerna Australien, Canada och USA. Det material som kommit in från de olika länderna är delvis bristfälligt, men sammanställningen bör ändå vara av intresse eftersom någon motsvarighet inte finns publicerad tidigare.

De transoceana länderna har alla under någon period drivit en aktiv politik för att genom invandring öka sin befolkning. Detta är inte längre ett mål för politiken i något av länderna, men den tidigare politiken har medfört att en

stor del av den nuvarande befolkningen utgörs av invandrare i första eller andra generationen. Den omständigheten kan vara en förklaring till att praxis för invandring av anhöriga i de tre traditionella stora invandringsländerna är väsentligt mera generös än i länderna i Västeuropa.

En annan klar skiljelinje kan vidare iakttas mellan de tre transoceana länderna å ena sidan och de västeuropeiska länderna (inkl Sverige) å den andra. I Australien, Canada och USA beviljas ett icke tidsbegränsat invandringstillstånd från början, medan i de västeuropeiska länderna det första tillståndet i allmänhet är tidsbegränsat.

Några av de västeuropeiska länderna, exempelvis Förbundsrepubliken Tyskland, har tidigare tillämpat ett gästarbetarsystem, dvs förlängning av tillstånd för arbetskraftsinvandrare har varit beroende av en förnyad arbetsmarknadsprövning. Den ökade arbetslösheten i dessa länder har emellertid medfört att arbetskraftsinvandring i stort sett inte förekommit sedan mitten av 1970-talet (annat än i fråga om specialister). Det är emellertid inte bara arbetskraftsinvandringen som i stort sett stoppats till de västeuropeiska länder som ingår i undersökningen. Regler och praxis när det gäller invandring av anhöriga har skärpts under senare år i exempelvis Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland. Några länder bl a Frankrike och Tyskland har aktivt sökt minska sin invandrade befolkning genom att uppmuntra invandrare att återvända till sina hemländer.

Vissa undersökningar (bilagorna 3-9)

Undersökningarna omfattar dels en studie av invandringens struktur med utgångspunkt i ärenden hos SIV under vissa månader, dels – i syfte att belysa rättssäkerheten – avvisningsärenden och verkställighetsärenden hos polismyndigheterna och SIV. Vidare finns fördelningen av utlänningsärenden på polisdistrikt samt en enkät till ett antal polismyndigheter angående bostads- och arbetsgivaranmälningarnas fortbestånd.

Kommitténs uppdrag och arbete

Direktiv och tilläggsdirektiv

Direktiven (Dir 1980:48) till invandrarpolitiska kommittén framgår av protokollet vid regeringssammanträde den 5 juni 1980. Tilläggsdirektiv (Dir 1981:70) har därefter lämnats kommittén vid regeringssammanträde den 10 december 1981. Direktiven och tilläggsdirektiven återges i sin helhet i bilaga 1.

Enligt sina direktiv har kommittén två huvuduppgifter, dels att se över 1968 års riktlinjer för den reglerade invandringen, dels att överväga den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i Sverige i anslutning till 1975 års riktlinjer för invandrarpolitiken. Det första huvuduppdraget skall enligt direktiven genomföras skyndsamt. Enligt tilläggsdirektiven skall kommittén med förtur pröva frågan om instansordningen i utlänningsärenden.

Uppdraget enligt tilläggsdirektiven

I tilläggsdirektiven uppdrogs åt kommittén att redovisa förslag rörande instansordningen i utlänningsärenden senast den 30 april 1982. I skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet den 11 februari 1982 anförde kommittén enhälligt bl a, att ställning till instansordningen inte borde tas innan man visste vad ändringar i andra delar av regelsystemet kunde komma att innebära. Till skrivelsen fogades en av kommitténs sekretariat utarbetad promemoria. Skrivelsen och promemorian har redovisats i departementspromemorian (Ds A 1982:4) Om besvärsnämnd för utlänningsärenden.

Delbetänkande om invandringspolitiken

Arbetet med översynen av 1968 års riktlinjer för regleringen av invandringen – invandringspolitiken – skall, som ovan nämnts, bedrivas skyndsamt. Kommittén har därför i det första skedet av utredningsarbetet koncentrerat sig på den uppgiften. I förevarande delbetänkande ges en bakgrund till kommitténs kommande överväganden och förslag. I delbetänkandet finns inga förslag, vilket sammanhänger med arbetets uppläggning.

Invandringspolitiken består – vid sidan av författningsbestämmelserna –

till mycket stora delar av principer och riktlinjer i olika propositioner och av praxis. Någon sammanställning av principer, regler, riktlinjer och praxis samt konsekvenserna av dem har tidigare inte gjorts. Kommittén har därför inlett utredningsarbetet med att ta fram ett mycket omfattande grundmaterial om de olika delarna av det invandringspolitiska systemet. Materialet är alltför omfattande för att ens i nedkortad form redovisas i en volym som också skulle inrymma kommitténs överväganden och förslag. Mot denna bakgrund har kommittén bedömt det angeläget att ställa samman de beskrivande delarna av materialet i en separat volym, vilket tillåter en noggrannare redovisning av underlaget. Redogörelsen avser när inte annat anges förhållandena den 1 juli 1982.

Med den systematisering av bakgrundsmaterialet som vi har gjort bör det vara möjligt att få en överblick av hela det invandringspolitiska systemet och dess utveckling. Detta kommer att underlätta det fortsatta utredningsarbetet. En publicering redan nu, innan förslag föreligger, får ses som ett bidrag till den allmänna debatten om invandringspolitiken. En sådan debatt i dessa frågor bör kunna bli till nytta i det fortsatta utredningsarbetet. Kommitténs förhoppning är vidare att den föreliggande sammanställningen skall kunna användas av de människor som i sitt dagliga arbete behöver kunskaper om de principer, regler och riktlinjer samt den praxis som styr invandringen till Sverige. Delbetänkandet borde t ex kunna lämnas till remisinstanserna redan innan förslagsdelen föreligger.

Kommittén räknar med att efter årsskiftet 1982/83 lägga fram sina förslag angående invandringspolitiken.

Överlämnade skrivelser och avgivna yttranden

En framställning av den 13 mars 1977 från Sveriges Invandrarförfattares Förbund angående uppehållstillstånd för fria yrkesutövare överlämnades av regeringen i november 1980 för beaktande i utredningsarbetet. En skrivelse angående de asylsökandes situation i Sverige från Föreningen Sveriges Socialchefer, inkommen den 6 april 1982 till arbetsmarknadsdepartementet, överlämnades av statsrådet Andersson till kommittén i april 1982.

Kommittén har i frågor som rör invandringspolitiken avgivit yttranden över följande promemorior, betänkanden m m:

- Departementspromemorian (Ds Ju 1980:8) Samtycke och tillstånd till adoption. Promemoria med förslag till lag om ändring i föräldrabalken. Yttrande avgavs i november 1980.
- Betänkandet (Ds A 1981:8) Ett särskilt utvisningsförfarande – Verkställighet och förvar – Straff och ansvar. Yttrande avgavs i augusti 1981.
- Förslag till ny nordisk överenskommelse om gemensam arbetsmarknad samt därtill fogat protokoll. Yttrande avgavs i september 1981.
- Betänkandet (Ds A 1981:11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar jämte betänkandet (Ds S 1981:20) Förändring av nuvarande statsbidrag till familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar och zigenare. Yttrande avgavs i december 1981.
- Betänkandet (Ds U 1981:8) Utländsk studerande i Sverige. Yttrande avgavs i mars 1982.

Sammanträden, studiebesök m m.

Kommitténs ledamöter, sakkunniga och experter samt sekretariat framgår av förteckning i bilaga 2. Kommittén biträds i sitt arbete av en av invandrarministern tillsatt referensgrupp med företrädare för invandrar- och minoritetsorganisationer, vars sammansättning också framgår av bilaga 2.

Kommittén har hittills haft 17 sammanträden. Ordföranden och sekretariatet har vidare haft 6 sammanträffanden med referensgruppen.

Kommittén har gjort studiebesök på Arlanda flygplats samt företagit en studieresa till Malmö och Trelleborg i syfte främst att få en inblick i polismyndigheternas funktion i utlänningsärenden. Ordföranden och sekretariatet har dessutom besökt polismyndigheterna i Stockholm och Göteborg. På sekretariatsnivå har ytterligare ett besök gjorts hos polismyndigheten i Malmö. Ordföranden och sekretariatet har haft kontinuerliga kontakter med statens invandrarverk (SIV) och gjort ett antal besök hos SIV i Norrköping.

För att närmare analysera invandringens struktur och för att belysa vissa rättssäkerhetsfrågor har kommittén gjort flera undersökningar av ärenden hos främst SIV. Arbetsmarknadsstyrelsen och rikspolisstyrelsen har också tillhandahållit material för undersökningarna. En närmare redogörelse för dessa undersökningar lämnas i bilagorna 3-9.

För att få underlag för en beskrivning av invandringspolitiken i vissa andra länder har kommittén genom utrikesdepartementet inhämtat material från svenska utlandsmyndigheter. Uppgifterna redovisas i kap. 16 i föreliggande betänkande.

1 Principer för invandringspolitiken, m m

1.1 Principer och migration före 1968 års riktlinjer för utlänningspolitiken, m m

1.1.1 Utvecklingen av principer

En relativt utförlig historik över utlänningslagstiftningen och migrationen före år 1967 finns i utlänningsutredningens betänkande II, Invandringen, Problematik och handläggning (Statens offentliga utredningar /SOU/ 1967:18), kap 3. En sammanfattning återfinns i Invandrarutredningens huvudbetänkande (SOU 1974:69), Invandrarna och minoriteterna, kap 2. Nedan följer en kortfattad sammanställning huvudsakligen byggd på framställningen i utlänningsutredningens nämnda betänkande.

År 1860 upphävdes det passtvång som införts under de första årtiondena av 1800-talet. Sverige upprätthöll sedan under en lång följd av år ett fritt folkutbyte med andra länder. En utlänning kunde utan något särskilt tillstånd resa in i landet och bosätta sig här och i princip också arbeta.

En begränsad utlänningskontroll infördes år 1906 med anledning av att ett större antal personer kommit hit "i följd av tilldragelserna i ryska riket". Polismyndigheterna skulle på lämpligt sätt upplysa sådana utlänningar om att de inte ägde någon ovillkorlig rätt att vistas i Sverige och att de löpte risk att utvisas inte bara om de begick något brott utan också om de blandade sig i politiska meningsstrider eller sociala tvister i Sverige.

År 1914 antog riksdagen den s k utvisningslagen. Den innehöll stadganden om avvisning och utvisning av icke önskvärda utlänningar men innehöll inga regler om invandring. Passtvång infördes t ex inte. Principen om det fria folkutbytet upprätthölls fortfarande.

År 1917 infördes passtvång, som samtidigt innebar att samtliga utländska medborgare måste ha visering för att få resa in i Sverige. Bakgrunden var framför allt den tilltagande livsmedelsbristen. Några riktlinjer för tillståndsgivningen gavs inte. Utformning av praxis överläts helt till de tillämpande myndigheterna (utrikesdepartementet, som i sin tur infordrade yttrande från polismyndigheten i Stockholm). År 1918 skärptes bestämmelserna genom att man införde krav inte bara på visering utan även på en form av uppehållstillstånd (uppehållsbok), som beviljades av polismyndighet, i vissa fall efter förfrågan hos länsstyrelse. Bakgrunden var den tilltagande bristen på livsmedel och bostäder.

År 1920 utfärdades en övervakningskungörelse, som i praktiken innebar

krav även på en form av arbetstillstånd. Vid tillståndsprövningen skulle läget på arbetsmarknaden beaktas. Visering utfärdades i fortsättningen med eller utan rätt till arbete.

Efter första världskriget upphävdes genom bilaterala avtal viseringstvånget i förhållande till en rad länder. Det innebar med då gällande ordning samtidigt att man inte längre hade någon större möjlighet att kontrollera invandringen från dessa länder eftersom arbetstillståndet var knutet till viseringen.

År 1927 utfärdades den första utlänningslagen. Man ansåg det nödvändigt att till skydd för den svenska arbetskraften söka kontrollera och reglera invandringen särskilt med hänsyn till den restriktiva inställningen i många andra länder. USA hade exempelvis genom kvotlagar åren 1921 och 1924 drastiskt begränsat sin tidigare fria invandring. Departementschefen anförde som motiv även att det vid bedömningen var nödvändigt att beakta inte bara arbetsmarknaden utan även det rådande bostadsläget, ordnings- och säkerhetsintressen samt rassynpunkter ("Värdet av att vårt lands befolkning är av en sällsynt enhetlig, oblandad ras kan knappast överskattas"). Genom lagen infördes krav på uppehålls- och arbetstillstånd för alla utlänningar. I fråga om prövningen av ansökan om arbetstillstånd anförde departementschefen att tillstånd i regel borde meddelas endast om med hänsyn till utlänningens speciella kvalifikationer eller på grund av rådande brist på arbetskraft inom den ifrågavarande yrkesgrenen hans anställning kunde anses vara önskvärd och lämplig. Handläggningen av tillståndsärenden uppdrogs åt socialstyrelsen. Lagens giltighet var begränsad till fem år men förlängdes sedan att gälla ytterligare fem år. Giltighetstiden begränsades eftersom man hoppades att det skulle vara möjligt att återgå till en mer "normal" ordning med fritt folkutbyte.

Utvecklingen i Europa gjorde att det inte ansågs möjligt med en återgång till fritt folkutbyte och år 1937 utfärdades en ny utlänningslag, som likaledes dock fick en till fem år begränsad giltighet. Den förlängdes sedan för ytterligare tre år. 1937 års lag byggde på 1927 års. Det infördes dock ett bättre skydd för politiska flyktingar och en rådgivande nämnd, utlänningsnämnden, inrättades. Nämndens främsta uppgift var att skapa garantier för att mera betydelsefulla ärenden kom under regeringens prövning. Innan socialstyrelsen meddelade beslut om avvisning eller förpassning måste den inhämta yttrande från utlänningsnämnden. Om utlänningsnämnden eller någon ledamot i nämnden hade avvikande mening kunde utlänningen sedan besvära sig till regeringen (Kungl Maj:t) över socialstyrelsens avlägsnandebeslut men inte annars. Lagen gav regeringen vittgående möjligheter att meddela dispenser och utfärda tilläggsbestämmelser. Liksom tidigare gavs inte några riktlinjer för tillämpningen. Utformning av praxis överläts till de tillämpande myndigheterna. Lagen kunde därför fungera under hela krigstiden. År 1944 inrättades en särskild myndighet, statens utlänningskommission, som övertog socialstyrelsens uppgifter i utlänningsärenden. Kommissionen var en kristidsmyndighet, som inrättades på grund av det stora antalet flyktingar som sökte sig till Sverige mot krigsslutet.

År 1945 kom en ny utlänningslag, byggd på tidigare lag. Inte heller nu gavs några riktlinjer för tillämpningen.

År 1954 utfärdades den utlänningslag som sedan – visserligen med

betydande ändringar – kom att gälla till den 30 juni 1980.

När det gäller syftet med den nya lagen anförde departementschefen bl a följande (proposition /prop./ 1954:41):

> En ovillkorlig rätt att vistas i riket och att här vinna sin utkomst tillkommer endast svensk medborgare. Utlänning kan icke, vare sig enligt svensk lag eller internationellt erkända rättsregler, göra anspråk på att i dessa hänseenden vara likställd med svensk medborgare. Häri ligger alltså en skillnad som icke kan avlägsnas utan att dessa begrepp får en ändrad innebörd. Å andra sidan bör det finnas en legal reglering av utlännings möjligheter att uppehålla sig här i riket, varigenom det stadgas rättsliga garantier mot godtycklig behandling och i största möjliga utsträckning ges en tryggad ställning också för utlänning. Det är utlänningslagstiftningens uppgift att skapa ett sådant rättsskydd.

Departementschefen talade vidare om lagens två syften, individuell och generell utlänningskontroll. Den individuella kontrollen var avsedd att ur riket avlägsna personer som på grund av sina individuella egenskaper inte var önskvärda (t ex på grund av kriminalitet eller asocialitet). Den generella kontrollen däremot tog sikte på att kontrollera och avväga tillströmningen av utlänningar till landet från mera allmänna synpunkter. I främsta rummet var det fråga om att begränsa tillströmningen från försörjningssynpunkter och av hänsyn till bostadsförhållandena. Under oroliga tider kunde också ordnings- och säkerhetssynpunkter göra sig gällande.

1954 års lag gav liksom tidigare utlänningslagar i huvudsak endast de legala förutsättningarna för att avlägsna en utlänning från landet. Förutom ett principstadgande om politisk flyktings rätt till asyl, överläts till de tillämpande myndigheterna att avgöra under vilka förutsättningar tillstånd för bosättning i Sverige skulle beviljas.

År 1954 träffades en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om en gemensam nordisk arbetsmarknad samt en överenskommelse mellan de nordiska länderna om ett gemensamt passkontrollområde. (Innebörden av dessa överenskommelser behandlas i avsnitt 1.3 och invandringen av nordbor i kapitel 2).

1.1.2 Migrationens utveckling

Sverige var fram t o m år 1930 ett utvandrarland. Under 1900-talets första trettio år utvandrade en halv miljon människor, en stor del av dessa till USA. Invandringen var samtidigt relativt obetydlig. Under 1930-talet kom en del flyktingar från andra europeiska länder, främst Tyskland, till Sverige. Den stora strömmen av flyktingar kom dock först under andra världskriget och särskilt dess slutskede. Vid världskrigets slut fanns i Sverige över 30 000 flyktingar från de baltiska staterna samt långt över 100 000 flyktingar från de andra nordiska länderna. De flesta nordborna lämnade under sommaren 1945 Sverige och återvände till sina hemländer.

Uppställningen i tabell 1.1 visar antalet kyrkobokförda utländska medborgare och deras andel av befolkningen från 1880 till 1967.

Under slutet av 1940-talet började en arbetskraftsinvandring, som ökade under 1950-talet och första hälften av 1960-talet. Under femtonårsperioden 1951-1965 hade vi en bruttoinvandring på ca 425 000 personer, varav ca 60 %

Tabell 1.1 Utländska medborgare, kyrkobokförda i Sverige åren 1880–1960 samt år 1967. Antal och procentuell andel av befolkningen

År	Antal	Andel av befolkningen i %	År	Antal	Andel av befolkningen i %
1880	4 299	0,1	1930	16 475	0,3
1890	10 112	0,2	1940	35 111	0,5
1900	15 281	0,3	1950	123 720	1,8
1910	21 708	0,4	1960	190 621	2,5
1920	22 811	0,4	1967	305 576	3,0

kom från de övriga nordiska länderna och resterande 40 % huvudsakligen från andra europeiska länder. Den övriga europeiska invandringen utgjordes främst av arbetskraftsinvandring, framför allt från Förbundsrepubliken Tyskland men också från Italien. Under perioden fördes mer än 15 000 flyktingar över till Sverige genom kollektiv överföring, främst från flyktinglägen i Italien och Österrike. De ojämförligt största grupperna utgjordes av ungrare (närmare 8 000, de flesta efter revolten 1956) och jugoslaver (mer än 5 000). I förhållande till utomeuropeiska länder finns under perioden ett relativt kraftigt utvandringsöverskott. Det beror på utvandring till framför allt USA och Canada. Många av dessa utvandrare torde ha utgjorts av flyktingar som kommit till Sverige under och efter världskriget och som utvandrat vidare. Även invandringen från utomeuropeiska länder under perioden kommer framför allt från USA och Canada. Många torde ha varit hemvändande svenskamerikaner.

1.2 Principer och allmänna riktlinjer enligt 1968 års riksdagsbeslut och senare tilläggsbeslut

1.2.1 Inledning

1954 års utlänningslag var – liksom tidigare utlänningslagar – endast ett medel för generell utlänningskontroll, dvs avvägning och kontroll av tillströmningen av utlänningar från allmänna synpunkter som arbetsmarknads-, försörjnings- och bostadsförhållanden – det vi kallar invandringspolitik. Utformningen av denna avvägning och kontroll överläts helt till de tillämpande myndigheterna, främst den centrala utlänningsmyndigheten och arbetsmarknadsstyrelsen.

Visserligen föreskrevs i 1954 års utlänningskungörelse (Svensk författningssamling /SFS/ 1954:193) att medborgare i vissa länder inte fick resa in i Sverige utan att inneha arbetstillstånd om de hade för avsikt att arbeta här. (Det gällde medborgare i Grekland, Italien, Mexico, Portugal, San Marino, Tyskland, Turkiet och Österrike och hade införts i samband med att viseringsfrihet medgavs för medborgare i dessa stater). Detta krav fick dock ingen större betydelse. Den som hade pengar för någon tids vistelse här eller som uppgav sig ha släktingar eller vänner som skulle stå för försörjningen

tilläts resa in och få sin ansökan prövad efter inresan. Det förekom också ett system med vidsträckta dispenser från skyldigheten att ha arbetstillstånd för arbete inom restaurangbranschen för den som väntade på svar på en ansökan om arbetstillstånd.

I 1954 års kungörelse föreskrevs vidare att den centrala utlänningsmyndigheten skulle samråda med arbetsmarknadsstyrelsen i ärenden angående arbetstillstånd.

Den stora tillströmningen av utlänningar från framför allt Jugoslavien i mitten på 1960-talet gjorde att regeringen genom ändring i utlänningskungörelsen från den 1 januari 1966 utsträckte kravet på skyldighet att ha arbetstillstånd före inresan till att gälla alla icke nordbor. Inte heller detta krav fick någon större praktisk betydelse eftersom ett stort antal personer ändå kunde resa in och det inte ansågs föreligga något hinder mot att arbetsmarknadspröva en ansökan efter inresan. Ett stort antal av dessa ansökningar tillstyrktes också av arbetsmarknadsstyrelsen. Kravet på arbetstillstånd före inresan kompletterades därför från den 1 mars 1967 med bestämmelsen om att sådant tillstånd inte fick beviljas efter inresan annat än om utlänningen kommit hit för att förena sig med familjemedlem eller det förelåg annat "särskilt skäl". Från den 1 mars 1967 kan vi sägas ha en reglering av invandringen, som innebar att tillstånd i princip skulle ha beviljats *före* inresan i landet.

Kravet på arbetstillstånd före inresan innebar ett principiellt ställningstagande av största betydelse för vår invandringspolitik. Eftersom det var fråga om ändring av utlänningskungörelsen och inte utlänningslagen krävdes ingen riksdagsbehandling, och förarbeten i form av proposition finns därför inte heller. Någon skriftlig dokumentation med motivering till ändringarna synes överhuvudtaget inte finnas bevarad i arbetsmarknadsdepartementets arkiv.

1.2.2 Principer

1.2.2.1 Allmänt

Det är först genom prop. 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m m som statsmakterna tar upp principiella överväganden när det gäller invandringen och lägger fast riktlinjer för invandringspolitiken. Dessa överväganden och riktlinjer antogs av en enhällig riksdag. Till grund för 1968 års proposition låg Utlänningsutredningens betänkande II (SOU 1967:18) Invandringen, Problematik och handläggning.

Som bakgrund till övervägandena i fråga om behovet av en generell utlänningskontroll anförde departementschefen i nämnda proposition att Sverige sannolikt även framdeles skulle komma att vara ett attraktivt invandringsland. I vilken utsträckning utlänningar skulle komma att söka sig hit var enligt departementschefen i första hand beroende på den utlänningspolitik vi själva förde. En annan betydelsefull faktor var utlänningspolitiken i andra europeiska invandrarländer.

De principiella överväganden departementschefen tar upp avser främst den utomnordiska arbetskraftsinvandringen. Rubrikerna nedan ansluter sig till departementschefens redogörelse.

1.2.2.2 Invandring av utländsk arbetskraft

Departementschefen anförde bl a följande om behovet att av arbetsmarknadsskäl reglera invandringen (s 96 f):

Om inga åtgärder vidtas för att reglera invandringen av arbetskraft till Sverige, kan invandringen leda till resultat som står i motsättning till de mål som statsmakterna har fastställt för vår arbetsmarknadspolitik, nämligen att åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning, och för den ekonomiska politiken överhuvudtaget. – – – Skall målet för arbetsmarknadspolitiken kunna nås, måste samhället ta på sig ansvaret för att den arbetskraft som finns här inte ställs utan arbete till följd av invandring av utländsk arbetskraft. Om detta råder allmän enighet. Det löfte som ligger i det arbetsmarknadspolitiska målet innebär emellertid mera än så. Tillgången på arbetskraft inom landet bör i enlighet med målsättningen bedömas även med hänsyn till möjligheterna för arbetskraften att med utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska medlen flytta mellan olika delar av landet eller omskola sig till andra yrken. Som särskilt LO har betonat i sitt remissyttrande måste de s k marginalgruppernas situation ägnas särskild uppmärksamhet. Dit hör framför allt de icke yrkesverksamma kvinnorna, den äldre arbetskraften och de handikappade. – – – Det kan självfallet inte komma ifråga att föra en invandringspolitik som försämrar möjligheterna att bereda dessa grupper sysselsättning genom att fylla arbetskraftsbehov med invandrad arbetskraft på områden där behovet kan tillfredsställas med det arbetskraftsutbud som dessa kategorier representerar.

Sedan länge upprätthålls den principen på den svenska arbetsmarknaden att utländsk arbetskraft skall åtnjuta lika goda anställningsförmåner som svensk arbetskraft. Principen garanteras genom att anställningsförmånerna prövas i ärenden om arbetstillstånd. Bevakning sker emellertid också genom löntagarnas organisationer, som har möjlighet att med olika medel försäkra sig om att den utländska arbetskraften får kollektivavtalsenliga eller eljest sedvanliga avlöningsförmåner för det arbete som utförs. Men principen återspeglar en vidare syn på utlänningar i Sverige, nämligen den att de skall få möjlighet att leva under samma betingelser som den inhemska befolkningen, dvs ha samma levnadsstandard. – – – I principen om lika standard ligger inte bara att invandrare tillförsäkras samma lön för samma arbete som den inhemska arbetskraften. Därutöver måste principen anses inrymma kravet att invandrarna inte koncentreras till de sämst betalda yrkena eller de yrkesområden som är mest osäkra med hänsyn till anställningstryggheten. En sådan utveckling kan leda till att den invandrade arbetskraften blir en avskild befolkningsgrupp som kännetecknas av låga inkomster och osäkra anställningsförhållanden och som kommer att utgöra en arbetskraftsreserv med hög arbetslöshetsrisk. Med en utveckling efter dessa linjer kan man vidare befara att utlänningarna av ekonomiska skäl tvingas söka sig till det sämsta bostadsbeståndet och där isoleras från den övriga befolkningen. I likhet med de två största löntagarorganisationerna hävdar jag bestämt att en utveckling som den jag nu har antytt är oacceptabel och måste förebyggas. Ett väsentligt mål för invandringspolitiken bör därför alltjämt vara att invandrarna skall leva på samma standardnivå som befolkningen i övrigt. – – –

Garantier för att kravet på lika standard skall kunna upprätthållas kan enligt min mening inte skapas utan en förhållandevis ingående prövning av invandringen. Prövningen kan inte begränsas till de ekonomiska förmånerna vid anställningen. Den måste omfatta också anställningsutsikterna i ett längre perspektiv. Detta är betydelsefullt med hänsyn till det önskvärda i att förebygga att den invandrade arbetskraften mera allmänt rekryteras till utpräglade låglöneyrken eller till verksamhetsområden med vikande konjunkturer på längre sikt, där riskerna för nedläggningar eller driftsinskränkningar är särskilt stora. Genom att prövningen av invandringen härutöver omfattar bostadsförhållandena och de sociala förutsättningarna i övrigt för

att medge invandring, kan man medverka till att invandringen i första hand inriktas på orter, där tillgången på arbete sammanfaller med möjligheterna att erbjuda invandrarna bostäder.

1.2.2.3 Försörjning och social omvårdnad

Departementschefen erinrade under denna rubrik om att bristen på livsmedel var ett motiv att reglera invandringen vid tiden efter första världskriget men att det nu inte fanns anledning att förutse en sådan situation. Han fortsatte (s 98):

Så mycket större skäl finns det att beakta läget i fråga om bostadsförsörjningen. Jag har nyss anslutit mig till bl a LO:s och TCO:s ståndpunkt att man inte bör ge avkall på principen att invandrarna skall få möjlighet att nå en bostadsstandard som är jämförlig med den inhemska befolkningens. – – – Risken för att utlänningarna kommer att bilda ett bostadsproletariat är som jag nyss sagt påtaglig, och denna risk minskar om bostadsfrågen får en första lösning vid inflyttningen hit. – – – Utlänningskontroll som syftar till att trygga invandrares möjlighet att få bostad som är godtagbar är därför enligt min mening i hög grad befogad.

Utlänningsutredningen hade anfört att invandringens omfattning inte kunde bestämmas enbart med hänsyn till arbetsmarknadsläget. Stor vikt måste också fästas vid – förutom bostäder – våra resurser i fråga om utbildning samt hälso- och sjukvård. Departementschefen anförde i anslutning härtill att bedömningen av våra framtida behov av utbildnings- och sjukvårdsresurser grundas på prognoser över befolkningsutvecklingen inom olika delar av landet och fortsatte (s 99):

Prognoserna omfattar så till vida invandringen som befolkningsutvecklingen bedöms oberoende av om ett befolkningstillskott utgörs av inhemsk befolkning eller utlänningar. Prognoserna inrymmer alltså de befolkningsrörelser som motiveras av bl a sysselsättningsutsikterna inom olika delar av landet, oavsett om befolkningsrörelserna innebär flyttning från andra delar av landet eller från utlandet. Häri ligger en anpassning av resurserna även till den antagna invandringen. Dessa resurser låter sig inte bestämmas lika konkret som t ex behovet av arbetskraft. Eftersom utbyggnaden av utbildnings- och sjukvårdsresurserna sker med hänsyn till bl a den antagna arbetsmarknadsutvecklingen, får man emellertid genom reglering av tillströmningen av utlänningar till arbetsmarknaden en tämligen god anpassning av invandringen även till dessa resurser.

1.2.2.4 Humanitära synpunkter m m

Departementschefen erinrade här om att Sverige anslutit sig till Förenta Nationernas konvention om flyktingars rättsliga ställning och fortsatte (s 100 f):

Dessa asylbestämmelser har i praxis tillämpats generöst. Det har tagit sig uttryck inte bara i att kraven på utredning om att fråga är om politisk flykting sätts lågt utan också däri att även flyktingar som inte omfattas av UtlL:s asylbestämmelser har fått fristad här. Till denna grupp hör flyktingar som redan har asyl i annat land samt s k ekonomiska flyktingar, dvs de som har lämnat sitt hemland på grund av allmänt missnöje med de ekonomiska förhållandena där. Denna praxis har grundats på allmänt humanitära skäl.

Det är uppenbart att det inte kan komma i fråga att beskära den möjlighet flyktingar i nöd har enligt nuvarande bestämmelser och praxis att få skydd här. I någon mån är läget ett annat beträffande flyktingar som redan har fått asyl i annat land och s k ekonomiska flyktingar. Eftersom de inte befinner sig i ett akut nödläge finns det i fråga om dem utrymme för övervägande om var hjälpbehovet är störst och hjälpen blir mest verksam. Det är rimligt att denna bedömning inte överlämnas åt flyktingarna själva utan görs av mottagarlandet i samråd med det land dit flyktingarna redan kan ha tagit sin tillflykt och med Förenta Nationernas flyktingkommissarie. Som jag nyss nämnde har en sådan ordning med organiserad överföring av flyktingar tillämpats under senare år. Den bör enligt min mening också i fortsättningen utgöra den huvudsakliga form i vilken vi tar hand om flyktingar av ifrågavarande kategorier. Det motiverar kontroll av den enskilda invandringen av sådana flyktingar.

Utlänningsutredningen hade berört frågan om eventuell rekrytering av arbetskraft i u-länderna som ett led i det svenska biståndet till dessa länder. Bl a styrelsen för internationell utveckling (SIDA) hade i sitt remissyttrande bestämt avstyrkt en sådan rekrytering. Departementschefen anförde för sin del att frågan inrymmer komplicerade problem och att det inte faller inom ramen för övervägandena om vår allmänna utlänningspolitik att ta ställning till formerna för det svenska u-landsstödet.

Till invandring av humanitära skäl hänförde departementschefen vidare invandringen av anhöriga till dem som redan vistas här. Han menade att familjemedlemmar till personer som är bosatta i Sverige normalt bör få resa in och vistas här även om de saknar försörjning och fortsatte (s 101):

Vissa gränser bör dock kunna dras. Anförvanter som inte redan i hemlandet tillhörde familjegemenskapen i ekonomiskt eller liknande avseende bör kunna vägras inresa, om de saknar egen försörjningsförmåga eller inte kan beredas utrymme på den svenska arbetsmarknaden. Skall dylika gränser kunna dras behövs i varje fall praktiskt sett möjligheter att påverka invandringen.

1.2.2.5 Utlänningarnas anpassning

Departementschefen erinrade här om att invandringen till Sverige under senare år i allt större utsträckning kommit från länder, som väsentligt skiljer sig från vårt land i språkligt, religiöst och kulturellt avseende och även i fråga om den allmänna samhällsordningen. Han erinrade vidare om att behovet att vidta åtgärder för att underlätta invandrarnas anpassning därmed kommit i blickpunkten. Han fortsatte (s 101 f):

Frågan härom har berörts av utlänningsutredningen, och vid remissbehandlingen av utredningens betänkande har den beretts stort utrymme.

Utredningen framhåller en rad svårigheter som möter invandrare från länder som avviker från vårt land i nyss nämnda avseenden. Flera av dessa svårigheter är speciella just för invandrarna och kräver därför särskilda insatser. Hit hör i första hand undervisning i svenska språket och om förhållandena i Sverige, såväl om samhällsordningen i allmänhet som om utlännings skyldigheter och hans sociala förmåner av olika slag, skolfrågor och andra frågor som ganska omedelbart möter invandrarna i det dagliga livet. Det ankommer för närvarande på en inom inrikesdepartementet tillsatt arbetsgrupp för invandrarfrågor att klarlägga dylika invandrarproblem och överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att göra det lättare för invandrarna att anpassa sig i vårt land. Vid behov skall gruppen ta initiativ till åtgärder av denna art, som det sedan ankommer på andra myndigheter att vidta.

Invandrarna möter emellertid också på olika områden samma problem som den inhemska befolkningen men ofta i mera tillspetsad form. Jag kan i detta sammanhang inskränka mig till att nämna bostadsfrågan, men motsvarande gäller andra områden.

De resurser som behövs för att möta behovet av anpassningsåtgärder i vidsträckt mening kan inte skapas omedelbart och bör inte heller komma till stånd endast i den utsträckning som behövs med hänsyn till tillfälliga växlingar i invandringens omfattning. Här lika väl som på andra områden krävs noggrann planläggning för att åtgärderna skall ge avsedd effekt. De speciella anpassningsåtgärderna, t ex på undervisningsområdet, måste planeras och dimensioneras med hänsyn till prognoser i fråga om invandringens omfattning. Inom vissa gränser kan det givetvis vara möjligt att tillfälligt bygga ut verksamheten med hänsyn till tillfälliga ökningar av invandringen, men på det hela taget måste man räkna med att någon nämnvärd ökning av resurserna inte kan komma till stånd med kort varsel.

I detta sammanhang vill jag nämna att utlänningsutredningen har fäst uppmärksamheten på behovet av noggranna undersökningar om samhällets förmåga att i socialt hänseende svara mot de specifika krav som invandringen för med sig. I fråga om vilka konkreta åtgärder samhället bör vidta för att främja utlänningarnas anpassning här har utredningen hänvisat till det uppdrag som arbetsgruppen för invandrarfrågor har fått. Vid remissbehandlingen har man ganska allmänt bedömt det som en brist i utredningen att anpassningsproblemen har förts åt sidan. Från flera håll har förordats att en särskild utredning tillsätts för att ge en allsidig bild av anpassningsproblemen och lägga fram förslag till ett samlat program för samhällets insatser på detta område. Med stöd av Kungl Maj:ts bemyndigande den 28 maj 1968 har jag samma dag tillkallat sakkunniga med uppgift att verkställa en sådan utredning.

Under avsnittet om den centrala utlänningsmyndighetens uppgifter berörde departementschefen vidare sambandet mellan vad vi i dag kallar invandrings- och invandrarpolitik och anförde (s 125):

Starka skäl talar för att den myndighet som sålunda bär det förvaltningsmässiga ansvaret för prövningen av invandringsfrågorna också bör ha ett ansvar för att de utlänningar som invandrar blir omhändertagna här. En sådan ordning är ägnad att klargöra sambandet mellan invandringskontrollen och anpassningsinsatserna, något som har väsentlig betydelse såväl för den centrala utlänningsmyndighetens verksamhet som för allmänhetens och särskilt utlänningarnas egen inställning till verksamheten.

1.2.3 Allmänna riktlinjer enligt 1968 års beslut

1.2.3.1 Ansvaret för utlänningspolitiken

Departementschefen anförde under detta avsnitt bl a följande (s 104):

Jag är ense med utredningen om att utlänningspolitiken i väsentliga stycken får sitt innehåll genom det sätt som tillståndsreglerna tillämpas på. I UtlK anges inte under vilka förutsättningar tillstånd får meddelas. På grund härav har det kommit att vila på de tillämpande myndigheterna, främst den centrala utlänningsmyndigheten, att avgöra vad som skall fordras för tillstånd och därmed också att öva väsentligt inflytande över utformningen av Sveriges utlänningspolitik. Denna ansvarsfördelning mellan statsmakterna och förvaltningsmyndigheterna avviker från fördelningen inom andra förvaltningsområden. I likhet med utredningen och en enhällig remissopinion anser jag att statsmakterna så långt det är praktiskt möjligt bör ta det direkta ansvaret

för utlänningspolitiken. Det bör som utredningen förordar ske genom att statsmakterna ger riktlinjer för tillståndsprövningen.

Statsmakterna har på skilda områden gett riktlinjer för sin politik, bl a i fråga om arbetsmarknads-, lokaliserings- och bostadspolitiken. Riktlinjerna har utformats så allmänt att de skall kunna tjäna till ledning på ganska lång sikt. I fråga om utlänningspolitiken menar utredningen att det inte är möjligt att fastställa riktlinjer som kan stå sig för längre tid, eftersom de förhållanden som inverkar på utlänningspolitiken växlar från tid till annan. Av detta skäl har utredningen avstått från att lägga fram förslag till riktlinjer. För min del anser jag liksom bl a AMS och LO att utrymmet för förvaltningsmyndigheternas prövning också framdeles måste vara ganska vidsträckt inom ramen för mera allmängiltigt utformade riktlinjer. Riktlinjerna bör alltså inte bindas vid de förhållanden som råder i dagens läge utan ge ledning för tillståndsbestämmelsernas tillämpning i ett längre perspektiv och huvudsakligen klarlägga vilken inverkan olika faktorer bör ha på tillståndsärendenas avgörande.

1.2.3.2 Invandringens omfattning

Departementschefen började under detta avsnitt med att hänvisa till utredningen (s 105):

> Utlänningsutredningen har på ett övertygande sätt visat att invandringens omfattning bör bestämmas med hänsyn också till möjligheterna att bereda invandrarna bostäder, utbildning, sjuk- och hälsovård, social omvårdnad i övrigt och annat bistånd. Som framgår av det föregående har jag, liksom remissinstanserna, anslutit mig till utredningens uppfattning.

Utlänningsutredningen hade ansett att invandringens omfattning borde kunna bestämmas kvantitativt i form av att ett visst antal vistelse- och arbetstillstånd skulle få beviljas under en viss tidsperiod. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anförde i sitt remissyttrande att konjunkturväxlingarna försvårade möjligheterna till långsiktig planering av invandringens omfattning. Bostadsstyrelsen menade att utredningen överskattat möjligheterna att klarlägga vilka resurser som finns på bostadsmarknaden, särskilt som dessa resurser varierat lokalt och att invandrarna inte knyts mera permanent till viss ort. Departementschefen ansåg att utredningens tanke måste avvisas och att utrymmet för invandring borde bedömas i anslutning till prövningen av tillståndsansökningar och framställningar om kollektiv rekrytering av arbetskraft.

Utlänningsutredningen hade i sitt betänkande även tagit upp demografiska synpunkter, vilket departementschefen inte berörde. Utredningen ansåg sig inte kunna ta ställning till om invandring var ett ändamålsenligt medel för ekonomisk expansion – eftersom sambandet mellan folkmängdens förändringar och den ekonomiska utvecklingen var outrett. När det gäller invandringens betydelse för befolkningens åldersstruktur framhöll utredningen att invandringen kunde antas ha motverkat den ökande försörjningsbördan för den yrkesverksamma delen av befolkningen eftersom de som invandrat under perioden 1951-1965 tillhört de yngre åldersklasserna.

1.2.3.3 Anpassningsåtgärdernas inriktning

Utlänningsutredningen hade ställt frågan om anpassningsåtgärderna främst skulle ta sikte på att assimilera invandrarna i det svenska samhället, dvs

införliva dem språkligt och kulturellt med den svenska befolkningen, eller integrera dem, dvs passa in dem i samhället med bevarad språklig, kulturell och religiös särart. Utredningen hade inte redovisat någon egen ståndpunkt.

Departementschefen erinrade om den nyligen tillsatta invandrarutredningen och fortsatte (s 106 f):

I samband med min hemställan om bemyndigande att tillkalla de sakkunniga anförde jag inledningsvis att diskussionen om utlänningarnas anpassning i Sverige borde frigöras från sådana begrepp som assimilering och integration. Frågan om anpassningsåtgärdernas inriktning bör i stället behandlas med hänsyn till vad som i varje särskilt fall är ändamålsenligt från skilda synpunkter.

Det måste, uttalade jag, vara en primär uppgift för samhället att medverka till att utlänning som bosätter sig här får kunskaper i svenska språket och om det svenska samhällets byggnad och funktion. Det tar emellertid tid innan utlänningen får så goda kunskaper i svenska språket och så djup insikt i samhällsförhållandena här att han kan klara sig på egen hand i alla situationer. Särskilt gäller detta hans kontakter med myndigheter av olika slag. Samhället bör ta på sig ett ansvar för att utlänningen får den särskilda service som sålunda behövs under den första tiden efter hans inflyttning till Sverige. – – – Om invandraren avser att bosätta sig i Sverige för gott, är det angeläget för såväl honom som samhället att han så till vida smälter in i befolkningen att han i det långa loppet inte känner sig främmande i samhället. Det måste vara ett klart och medvetet mål för samhället att medverka till att invandrare av olika nationellt ursprung inte blir isolerade befolkningsgrupper som avskärmas från befolkningen i övrigt.

Departementschefen berörde vidare vad han anfört i direktiven till invandrarutredningen om vilket ansvar samhället bör ha för att tillgodose invandrares önskan att vidmakthålla kontakten med sitt ursprungslands språk och kultur. Han hade där framhållit att det var väsentligt att invandrarna fick tillfälle att hålla kontakt med hemlandets språk och kultur. Härigenom skulle de kunna behålla möjligheten till ett fritt val mellan att stanna här och att återvända.

En riktpunkt för invandrarutredningens utredningsarbete hade vidare angivits vara att samhällets anpassningsåtgärder borde byggas in i samhällets allmänna välfärdsanordningar för befolkningen. Speciella åtgärder enbart för att tillgodose invandrares behov borde inte föreslås utan att andra vägar visat sig vara stängda.

1.2.4 Principiella överväganden efter 1968

De principiella övervägandena i 1968 års proposition gäller i allt väsentligt fortfarande. Utlänningslagstiftningen har visserligen ändrats vid flera tillfällen och praxis har utvecklats och förändrats. Men detta har i stort inte rubbat de tidigare principiella övervägandena. I direktiven till vår utredning anför föredragande statsrådet att den nya utlänningslagen (1980:376) liksom tidigare utlänningslag är utformad så att den i stor utsträckning skall kunna användas oberoende av innehållet i de riktlinjer som anger politikens inriktning.

Genom ändring i 1954 års utlänningslag infördes den 1 januari 1976 ett särskilt skydd för personer som – utan att vara flyktingar – kan åberopa tungt vägande politiska skäl (den grupp som oegentligt kom att kallas B-

flyktingar) samt för krigsvägrare. Det var en viktig ändring i lagen, men innebar i praktiken inga nya principer. I prop. 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen m m talade föredragande statsrådet om att de nya bestämmelserna endast innebar att man lagfäste en praxis som då fanns sedan åtskilliga år tillbaka.

När det gäller flyktingpolitiken finns däremot överväganden, som kan betecknas som principiellt nya, i 1979 års budgetproposition (prop 1978/79:100, bil 15, s 152 f). Departementschefen säger där bl a att en strävan för den svenska flyktingpolitiken i första hand bör vara att skapa möjligheter för flyktingar att få en fristad i närheten av sina hemländer. Vidare sägs att insatser i form av överföring till Sverige och omhändertagande här bör inriktas på flyktingar med akut behov av räddning och på personer som själva har sökt sig hit av politiska skäl och är i behov av skydd. Det principiellt nya här är framför allt att överföring hit inom ramen för flyktingkvot bör inriktas på personer i akut nöd. Tidigare hade flyktingöverföringen i stor utsträckning skett från länder där flyktingarna visserligen inte kunde räkna med tillstånd till permanent bosättning men där de heller inte befann sig i någon akut nödsituation eller löpte risk att bli återsända till sina hemländer (t ex öststatsflyktingar i läger i Italien och Österrike).

Praxis har vidare utvecklats och regler har ändrats när det gäller invandring av vissa kategorier, främst anhöriga och gäststuderande. Men dessa förändringar har endast berört riktlinjerna för invandring av vissa kategorier. De har inte ändrat de principiella övervägandena. I prop. 1975:26 om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m m, erinrade föredragande statsrådet om att riktlinjer för utlänningspolitiken antagits genom 1968 års proposition. Det var då som principen lades fast att invandrare skall ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen. Hon fortsatte vidare (s 59):

> I utredningens uppdrag ingick inte att pröva frågorna om invandringens omfattning och inriktning samt reglerna för invandring till Sverige. IU[1] har därför nöjt sig med att framhålla att det finns ett nära samband mellan å ena sidan de bestämmelser, som reglerar invandringen, och å andra sidan invandrarnas situation här i landet.

1.3 Principen om fri migration för nordbor inom Norden

1.3.1 Inledning

En relativt utförlig historik om principerna för den nordiska migrationen finns i en rapport utarbetad av Bert Isacsson och publicerad i nordisk utredningsserie (NU-serien), som utges gemensamt av Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. Historiken i det följande utgörs till stor del av utdrag ur denna rapport (NU A 1979:18).

Ett första steg mot en gemensam nordisk arbetsmarknad togs i mitten av 1930- talet då riktlinjer drogs upp för ett s k nordiskt arbetarutbyte. Det andra världskriget omintetgjorde detta arbete.

Strax efter det andra världskrigets slut antog de nordiska länderna en

[1] Invandrarutredningen.

konvention om att upprätta en gemensam nordisk arbetsmarknad. Konventionen ratificerades emellertid enbart av Danmark och Sverige, vilket skedde år 1946. Dessförinnan hade Sverige de facto infört befrielse för nordbor från skyldighet att ha arbetstillstånd.

Den 22 maj 1954 träffades överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om gemensam arbetsmarknad. Samma dag träffades överenskommelse om befrielse för medborgare i dessa länder från kravet att ha pass och uppehållstillstånd vid vistelse i de övriga avtalsslutande länderna. Den 2 juli 1954 trädde överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad i kraft.

År 1979 togs från finländsk sida initiativ till en översyn av överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad. I januari 1980 beslöt de nordiska arbetsministrarna att en arbetsgrupp skulle tillsättas med uppgift att se över densamma. Utgångspunkten för översynen angavs vara att rätten till fri flyttning och rätten att ta arbete i annat nordiskt land skulle bevaras. Översynen är avslutad och en ny överenskommelse väntas träda i kraft den 1 januari 1983.

I direktiven till vår kommitté står att kommittén bör beakta de resultat som nämnda översyn kan komma att leda till.

År 1973 träffades en finsk-svensk överenskommelse om kanalisering av de finsk-svenska arbetskraftsförflyttningarna genom arbetsförmedlingen. Överenskommelsen, som undertecknades av LO och SAF samt motsvarande organisationer i Finland samt de centrala arbetsmarknadsmyndigheterna i de båda länderna, träffades inom ramen för 1954 års överenskommelse. Syftet var att förverkliga principen i artikel 2 av denna att de centrala arbetsförmedlingsmyndigheterna skall samarbeta för att arbetskraften i största möjliga omfattning skall förmedlas genom den offentliga arbetsförmedlingen. Överenskommelsen redovisas i kapitel 2.

1.3.2 Överenskommelsen år 1954 om gemensam nordisk arbetsmarknad

Överenskommelsen år 1954 om gemensam nordisk arbetsmarknad är relativt allmänt hållen. Inledningsvis slår de fyra regeringarna fast att de har för avsikt att upprätthålla den fulla sysselsättningen i respektive land samt att de anser att arbetskraftens fria rörlighet mellan de nordiska staterna är till gagn för den sociala och ekonomiska utvecklingen i Norden. I artikel 1 stadgas att arbetstillstånd inte krävs för medborgare i någon av de fördragsslutande staterna. I artikel 2 föreskrivs att arbetsförmedlingsmyndigheterna skall samarbeta för att arbetskraften i största möjliga utsträckning förmedlas genom den offentliga arbetsförmedlingen. I artikel 8 slås principen fast om lika behandling av medborgare från ett annat nordiskt land. Om särskilda bestämmelser angående arbetsmarknaden finns i de enskilda länderna förutsätter överenskommelsen att dessa ej medför oförmånligare villkor för medborgare i övriga fördragsslutande stater än för egna medborgare. En kommission, bestående av två representanter från varje land, Nordiska arbetsmarknadsutskottet (NAUT), fick till uppgift att bl a följa utvecklingen på arbetsmarknaden och arbetskraftens rörelser mellan länderna samt utforma riktlinjer för samarbetet mellan arbetsförmedlingsmyndigheterna.

Island avskaffade genom notväxling år 1955 kravet på pass och uppehållstillstånd för medborgare i övriga nordiska länder men upprätthåller fortfarande kravet på arbetstillstånd. Medborgare i Island behöver dock inte arbetstillstånd i Sverige. 1954 års överenskommelse omfattar ej heller Grönland och Färöarna.

Överenskommelsen innehåller två inskränkningar. Befrielsen från arbetstillstånd gäller bara arbetstagare och inte självständiga näringsidkare. Överenskommelsen skulle vidare inte utgöra hinder för att det i en stat fanns bestämmelser om anställning i yrke, för vars utövande krävs auktorisation. Föreskrifter om auktorisation eller legitimation finns för flera yrkesgrupper, särskilt inom hälso- och sjukvården, men inte alltid samma grupper i alla fyra länderna. Dessa grupper kom därför inte i praktiken att omfattas av 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad. Denna har därför sedermera kompletterats med ett antal separatöverenskommelser.

Gemensam nordisk arbetsmarknad för läkare trädde i kraft år 1966, för tandläkare 1967, för sjuksköterskor 1970, för farmaceuter 1971 och för fysioterapeuter 1978. En arbetsgrupp tillsatt av Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för social- och hälsofrågor lade i början av år 1980 fram ett förslag till överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad för viss personal inom hälso- och sjukvården samt veterinärväsendet, omfattande 17 personalgrupper – inkl de fem nämnda för vilka separatöverenskommelser redan slutits. På grundval av förslaget undertecknades den 25 augusti 1981 en överenskommelse om godkännande av vissa (18) yrkesgruppers kompetens för verksamhet i Sverige, Norge, Finland och Danmark. Proposition om godkännande av överenskommelsen (prop. 1981/82:86) antogs av riksdagen våren 1982. Överenskommelsen förväntas träda i kraft den 1 januari 1983 efter det att samtliga berörda länder har ratificerat den.

En rekommendation om gemensam nordisk arbetsmarknad för lärare antogs av Nordiska rådets 27 session år 1979.

Den 3 mars 1982 undertecknades i Helsingfors en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om gemensam nordisk arbetsmarknad för allmänlärare (klasslärare) i grundskolan.

Överenskommelsen år 1954 kompletterades året efter med 1955 års nordiska konvention om social trygghet. Trygghetskonventionen tillförsäkrar flyttande medborgare samma förmåner vid t ex sjukdom, havandeskap, arbetslöshet och ålderspension som inflyttningslandets egna medborgare. En ny trygghetskonvention har nu träffats och godkänts av riksdagen som antagit prop. 1980/81:152 i ämnet. Konventionen trädde i kraft den 1 januari 1982.

1.3.3 Ny nordisk överenskommelse om gemensam arbetsmarknad

Översynsarbetet avseende en ny överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad är nu klart. Den 6 mars 1982 undertecknade de nordiska ländernas regeringar en ny överenskommelse som ministerrådet kort dessförinnan hade lagt fram för Nordiska rådet och som rådet anslutit sig till. En proposition (prop 1982/83:5) om godkännande av överenskommelsen har

förelagts riksdagen sommaren 1982, och överenskommelsen förväntas träda i kraft år 1983. Till skillnad från vad som gällde 1954 års överenskommelse är även Island avtalsslutande part. Isländska myndigheter får emellertid enligt en punkt i det protokoll som fogats till överenskommelsen i undantagsfall och efter samråd med de övriga länderna kräva arbetstillstånd för att förhindra obalans på den isländska arbetsmarknaden.

Bakom förslaget till ny överenskommelse ligger enligt ministerrådsförslaget följande allmänna överväganden (Ministerrådsförslag B 40/S, s 8):

Utgångspunkten har varit att någon inskränkning inte skall göras beträffande individens rätt att fritt kunna ta arbete och bosätta sig i annat nordiskt land än hemlandet. Denna fria rörlighet, som även för den enskilde kan vara av stort värde, skall dock ske under ekonomiskt och socialt tryggade förhållanden. En flyttning från ett land till ett annat kan vålla den enskilde och hans familj åtskilliga problem, som kan medföra såväl sociala som mänskliga påfrestningar. Erfarenheterna har emellertid också visat, att problem av olika slag har kunnat reduceras eller elimineras vid de tillfällen då ett intensivt stöd har kunnat ges från arbetsförmedlingens sida. Det är därför viktigt att arbetsmarknadsmyndigheterna har möjlighet att på olika sätt medverka vid en flyttning mellan länderna.

Arbetsmarknaden kan väntas undergå stora och snabba förändringar under de närmaste åren. Denna utveckling kan ta olika riktning i skilda nordiska länder. Överenskommelsen bör därför vara av relativt generell karaktär och den bör ge utrymme för anpassning till ändrade förhållanden. Det kan också bli aktuellt att inom ramen för överenskommelsen vidta särskilda åtgärder mellan två eller flera av de fördragsslutande länderna. Problem som kan uppkomma till följd av en snabb teknisk och ekonomisk utveckling kan mötas med gemensamma åtgärder som förhindrar att överenskommelsen försvagas eller delvis sätts ur kraft.

Mot bakgrund av den snabba utvecklingen på arbetsmarknaden i de nordiska länderna är det viktigt att såväl myndigheter som organisationer upprätthåller en hög beredskap såväl när det gäller att bevaka förändringar som att snabbt sätta in åtgärder.

Överenskommelsen består av en preambel och fjorton artiklar. Till överenskommelsen har vidare som redan nämnts fogats ett protokoll. Detta har lika vitsord som överenskommelsen.

Preambeln har jämfört med den nuvarande byggts ut mot bakgrund av den utveckling som ägt rum sedan 1954, dels inom det nordiska samarbetet, där en rad viktiga överenskommelser ingåtts och särskilda gemensamma resurser tillskapats, dels inom den nationella politiken i varje land vilket resulterat i en höjd ambitionsnivå och kraftigt utbyggda resurser för sysselsättnings-, regional- och näringspolitiken. Detta sägs i nyssnämnda kommentar till överenskommelsen där det vidare står (s 8 f):

Det är viktigt att – liksom var fallet i den tidigare överenskommelsen – slå fast att länderna avser att upprätthålla full sysselsättning. Detta är en central målsättning i det nordiska arbetsmarknadssamarbetet, som även siktar till en harmonisering mellan länderna av målen och medlen för en aktiv sysselsättningspolitik.

Det har ansetts naturligt att framhålla överenskommelsens betydelse för medborgarna i Norden genom att den tillförsäkrar dem fri rörlighet på arbetsmarknaden i Norden men också understryka vikten av att en flyttning mellan nordiska länder sker under ekonomiskt och socialt tryggade förhållanden.

Preambeln inleds med konstaterandet att det är en grundläggande rättighet för medborgarna i de nordiska länderna att fritt kunna ta arbete och bosätta sig i annat nordiskt land. Vidare slås fast att detta skall kunna ske under på förhand kända samt ekonomiskt och socialt tryggade förhållanden. Att målet är att upprätthålla den fulla sysselsättningen i de nordiska länderna konstateras i stycket tre. Strävan till regional balans tas upp i stycket fyra. Att samarbetet mellan länderna skall bedrivas så att flyttningsrörelserna ej skall leda till obalans på arbetsmarknaden, utan vara till gagn för den ekonomiska och sociala utvecklingen i länderna stipuleras i stycket fem. Stycket sex tar upp jämställdheten i arbetslivet mellan kvinnor och män. Stycket sju behandlar dimensioneringen av utbildningskapaciteten i länderna. Avslutningsvis görs i preambeln hänvisningar till 1954 års överenskommelser om gemensam arbetsmarknad och om passfrihet, till 1962 års samarbetsavtal samt till den reviderade nordiska konventionen om social trygghet.

Artikel 1 i överenskommelsen stadgar att arbetstillstånd ej skall krävas för medborgarna i de fördragsslutande länderna. Artikel 2 fastslår principen om lika behandling. Artiklarna 3 och 4 berör arbetsmarknadsmyndigheternas roll i samarbetet. Artikel 5 föreskriver samråd mellan länderna om obalanser uppkommer på arbetsmarknaden. Artikel 6 öppnar möjlighet för ingående av bilaterala överenskommelser. Artikel 7 stipulerar att bestämmelserna omfattar även yrkesgrupper för vilka särskilda avtal ingåtts, t ex hälso- och sjukvårds- samt veterinärpersonal. Artiklarna 8 och 9 gäller Nordiska arbetsmarknadsutskottet. I artikel 10 föreskrivs att ministerrådet-arbetsministrarna regelbundet skall samråda med arbetsmarknadsparterna. Artiklarna 11-14 avser tillämpning, ratifikation, ikraftträdande och uppsägning av överenskommelsen.

I protokollet tas bl a upp arbetsförmedlingarnas roll vid flyttning. Möjligheterna till ekonomiskt stöd vid flyttning omnämns. Vissa generella inskränkningar upptas i punkten 7, som också innehåller tidigare nämnda undantagsbestämmelser för Island. Av punkten 8 framgår att Färöarna och Grönland genom särskilda beslut kan komma att omfattas av överenskommelsen.

1.4 Migrationens utveckling fr o m 1968 i sammanfattning

Migrationens utveckling fr o m år 1968 belyses utförligt i kapitel 15. Redogörelsen där ges mot bakgrund av den redovisning som dessförinnan i kapitlen 3-10 lämnas rörande principer, riktlinjer och praxis för beviljande av tillstånd för olika kategorier utomnordiska invandrare.

På omstående sidor finns dels en uppställning över brutto- och nettoinvandringen åren 1968-1981, dels motsvarande sammanställning avseende migrationen Finland-Sverige åren 1969-1981 samt en uppskattning av den utomnordiska invandringens struktur 1980 (tabellerna 1.2-1.4).

Uppställningen över brutto- och nettoinvandringen (tabell 1.2) är hämtad från statistiska centralbyråns (SCB) statistik rörande flyttningar till och från utlandet, som i sin tur bygger på folkbokföringsuppgifter och länsstyrelsernas dataregister. Av tabellen kan bl a utläsas att medborgare i andra nordiska

Tabell 1.2 Brutto- och nettoinvandring åren 1968–1981, exkl. svenskar

År	Bruttoinvandring					Nettoinvandring				
	Totalt	Nordbor	Proc.	Icke nordbor	Proc.	Totalt	Nordbor	Proc.	Icke nordbor	Proc.
1968	32 852	21 813	66	11 039	34	15 608	11 611	74	3 997	26
1969	60 775	44 295	73	16 480	27	46 341	35 001	75	11 340	25
1970	73 532	47 953	65	25 579	35	52 265	32 347	62	19 918	38
1971	38 716	20 747	54	17 969	46	7 352	–3 015	–	10 367	100
1972	25 643	13 596	53	12 047	47	–6 691	–8 633	–	1 942	(100)
1973	24 882	12 683	51	12 199	49	–5 375	–7 355	–	1 980	(100)
1974	31 918	18 012	56	13 906	44	11 818	4 166	35	7 652	65
1975	38 061	25 435	67	12 626	33	17 655	12 118	69	5 537	31
1976	39 725	22 161	56	17 564	44	21 013	9 925	47	11 088	53
1977	38 710	19 638	51	19 072	49	23 850	9 021	38	14 829	62
1978	31 672	15 337	48	16 335	52	16 046	5 260	33	10 786	67
1979	32 400	16 358	50	16 042	50	16 071	5 676	35	10 395	65
1980	34 446	16 254	47	18 192	53	13 672	2 647	19	11 025	81
1981	27 404	9 983	36	17 421	64	6 605	–5 342	–	11 947	(100)

Av nordborna har under senare år genomsnittligt 70–75 % kommit från Finland, något över 10 % från vardera Danmark och Norge samt omkring 5 % från Island.
Källa: SCB.

Tabell 1.3 Brutto- och nettoinvandring av finska och övriga nordiska medborgare exkl. svenskar åren 1969–1981

År	Finländare			Övriga nordbor		
	Inv.	Utv.	Överskott	Inv.	Utv.	Överskott
1969	38 556	5 974	32 582	5 739	3 320	2 419
1970	41 538	11 033	30 505	6 415	4 573	1 842
1971	16 584	18 841	–2 257	4 163	4 921	– 758
1972	10 284	17 618	–7 334	3 312	4 611	–1 299
1973	8 999	15 917	–6 918	3 684	4 121	– 437
1974	9 601	10 729	–1 128	8 411	3 117	5 294
1975	12 137	7 699	4 438	13 298	5 618	7 680
1976	15 734	6 358	9 376	6 427	5 878	549
1977	14 825	5 253	9 572	4 813	5 364	– 551
1978	11 951	5 320	6 631	3 386	4 757	–1 371
1979	12 486	6 815	5 671	3 872	3 867	– 5
1980	12 003	9 926	2 077	4 254	3 691	563
1981	6 917	11 617	–4 700	3 066	3 708	– 642

Källa: SCB.

länder under senare år svarat för ca hälften av den totala bruttoinvandringen. Som framgått av redogörelsen för de grundläggande principerna för invandringspolitiken är invandringen av nordbor i princip fri.

Den utomnordiska invandringen är däremot – som framgått – i princip reglerad. Bl a för att få en bättre uppfattning om den utomnordiska invandringens struktur (dvs dess fördelning på olika kategorier invandrare)

Tabell 1.4 Invandringens struktur år 1980

Invandring enligt SCB	Nordbor	ca 16 200
	Icke nordbor	ca 18 200
	Totalt	ca 34 400

Uppskattad fördelning av icke nordbor efter invandringsgrund

	Procent	Antal (ca)
Ej invandrare		
Gäststuderande	4,5	800
Uppskjuten invandringsprövning		
"Snabba anknytningar"[a]	29	5 200
Invandrare		
Politiska skäl		
Kvotflyktingar	14	2 500
Flyktingar	5	1 000
6 § UtlL samt politisk/humanitära skäl	11	2 000
Anknytning make/maka och barn 16–20 år	7	1 300
Anknytning, annan släktskap	7	1 300
Anknytning, ej till person	4	700
Arbetskraft	4	700
Adoptivbarn	9	1 600
Tillstånd sedan tidigare	5	1 000
Övriga	0,5	100
Totalt	100	18 200

[a] Med "snabba anknytningar" avses fall där tillstånd beviljats på grund av äktenskap eller sammanboende och där parterna varit gifta och/eller sammanboende endast kort tid när ansökan om tillstånd gjordes. En mera definitiv prövning av frågan om invandring sker i regel först efter två års vistelse här, uppskjuten invandringsprövning.

har kommittén gjort en undersökning av samtliga ärenden som kommit in till statens invandrarverk (SIV) under en månad (oktober 1978). Resultatet av undersökningen redovisas i bilaga 3. Kommitten har vidare gjort en kompletterande undersökning som gäller oktober 1981 och som redovisas i bilaga 7. Det är resultatet av de undersökningarna i kombination med tillgänglig offentlig statistik som ligger till grund för den uppskattning av den utomnordiska invandringens struktur som nu presenteras (tabell 1.4). Den visar bl a att personer som åberopar någon form av politiska skäl svarar för drygt 30 % av den utomnordiska invandringen, att personer som åberopar anknytning i någon form (inkl adoptivbarn) svarar för långt över hälften och att den rena arbetskraftsinvandringen endast uppgår till ca tre procent av hela den utomnordiska invandringen.

2 Invandringen av nordbor

2.1 Inledning

Migrationen inom Norden är, som framgått av avsnitt 1.3, fri för nordbor. Genom att nordbor kan flytta fritt mellan de nordiska länderna, blir redogörelsen i det följande om förutsättningar och praxis helt annorlunda och mycket begränsad till sin omfattning, jämfört med redovisningen av principer och praxis för invandringen av icke nordbor. I detta sammanhang bör kanske nämnas att syftet med detta och de närmast följande kapitlen är att redovisa principer och regler för invandringen samt vilken invandring som blivit resultatet. Avsikten har inte varit att närmare beskriva vilka politiska och ekonomiska faktorer i Sverige och i andra länder som varit avgörande för migrationsrörelserna.

Även om migrationen är fri mellan de nordiska länderna, har en hel del insatser gjorts i syfte att motverka att den sker på ett för den enskilde individen oplanerat sätt och att den även i övrigt kommer att stå i motsättning till utvandringslandets intresse. De åtgärder som vidtagits i detta syfte gäller arbetskraftsrörelserna mellan Finland och Sverige. Innehållet i detta kapitel koncentreras väsentligen på en redogörelse för innehållet i och erfarenheterna av den överenskommelse som har träffats om kanalisering genom arbetsförmedlingen av arbetskraftsrörelserna mellan Finland och Sverige. Ett avsnitt om förutsättningarna för samarbete på arbetsförmedlingens område i Norden ingår också.

Vi har i avsnitt 1.4 redovisat siffror för brutto- och nettoinvandring, både med fördelning på nordbor och icke nordbor samt på finländare och övriga nordbor. I kapitel 15 kommer vi att belysa migrationens utveckling mera utförligt. För att underlätta redovisningen i det följande återger vi här några basfakta om flyttningsrörelserna inom Norden.

2.2 Flyttningsrörelserna inom Norden i sammandrag

Flyttningsrörelserna inom Norden under de senaste 25 åren är bristfälligt registrerade. I Finland har man registrerat flyttningar till och från de andra nordiska länderna sedan år 1969 och i Norge började man med flyttningsstatistiken år 1958. Genom en överenskommelse om gemensamt nordiskt flyttningsbetyg år 1969 har ett enhetligt statistik- och uppföljningssystem rörande migrationsrörelser skapats. Trots detta föreligger fortfarande

skillnader vid ländernas redovisning av flyttningsrörelserna.

I Danmark arbetade år 1953 ca 5 000 nordbor, i Finland ca 1 600, i Norge ca 14 000 och i Sverige ca 71 000. *Nettoinvandringen* från Finland till Sverige åren 1950-1953 uppgick till sammanlagt inemot 29 000 personer. Sedan 1954 har ca en miljon flyttningar totalt skett över de nordiska gränserna, till större delen från Finland till Sverige. Under hela efterkrigstiden t o m år 1980 har ca 430 000 flyttningar skett från Finland till Sverige och ca 235 000 i motsatta riktningen.

Denna migration följde under de första åren av perioden 1968-1981 konjunkturutvecklingen och påverkades särskilt av antalet lediga arbetstillfällen i Sverige. En topp nåddes under högkonjunkturåren 1969 och 1970, då sammanlagt ca 80 000 personer flyttade från Finland till Sverige. Även under åren 1971-1974, när utvandringen till Finland var större än invandringen därifrån, uppgick bruttoinvandringen till mellan ca 9 000 och ca 16 000 personer årligen. Från övriga nordiska länder har in- och utvandringen varit förhållandevis konstant utom under åren 1974-1976, då en ganska omfattande arbetskraftsinvandring från Danmark ägde rum till följd av lågkonjunktur där och konjunkturuppgång i Sverige.

En betydande återvandring har förekommit hela tiden. Fördelningen av nordbor som återutvandrat vid slutet av 1978 var enligt en sammanställning från statistiska centralbyrån (SCB) följande räknat i procent:

Medborgarskapsland	Invandringsår					
	1968	1970	1972	1974	1976	1978
Finland	45	51	46	31	21	5
Danmark	63	65	53	54	49	13
Norge	62	62	56	49	39	7

När det gäller invandringen från utomnordiska länder har de nordiska länderna under 1970-talet tillämpat i stort sett samma synsätt, dvs varit relativt restriktiva i fråga om arbetskraftsinvandring. I Sverige infördes år 1967 krav på att arbetstillstånd skall ha beviljats före inresan. I Danmark infördes i november 1970 ett partiellt invandringsstopp som skärptes år 1973. I Norge skärptes reglerna för arbetstillstånd i juli 1971 och år 1975 infördes ett temporärt stopp i beviljandet av nya arbetstillstånd.

2.3 Det nordiska arbetsförmedlingssamarbetet

Nordiska arbetsmarknadsutskottet (NAUT) fick, som nämnts i avsnitt 1.3.2, i uppdrag att inom ramen för 1954 års överenskommelse utforma riktlinjer för det nordiska arbetsförmedlingssamarbetet. Så skedde redan år 1955. I november 1973 antog NAUT – som sedan 1974 har status som nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågor – nya riktlinjer, vilka slutligt fastställdes i september 1974. Härvid slogs fast att

- principerna för den interlokala arbetsförmedlingen inom ett land skall ligga till grund också för förmedlingen mellan detta land och de tre övriga,
- det internordiska förmedlingssamarbetet skall decentraliseras så långt som möjligt,
- vid varje regionalt kontor skall finnas en kontaktman för det nordiska förmedlingssamarbetet,
- arbetsförmedlingen skall lämna arbetsgivare och arbetssökande sedvanlig service oavsett i vilket nordiskt land de är medborgare,
- arbetssökande skall kunna vända sig till arbetsförmedlingen i hemlandet och erhålla upplysningar om arbetsmöjligheter m m i annat nordiskt land,
- nordisk medborgare som uppehåller sig i annat nordiskt land än hemlandet skall kunna erhålla service på arbetsförmedlingen på samma villkor som gäller för landets egna medborgare,
- arbetsgivare bör vända sig till arbetsförmedlingen i hemlandet.

NAUT har med anledning av den i mars 1982 undertecknade arbetsmarknadsöverenskommelsen tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att omarbeta riktlinjerna för arbetsförmedlingssamarbetet.

2.4 Bilateralt samarbete mellan Finland och Sverige i fråga om arbetskraftsmigration

2.4.1 En särskild överenskommelse träffas

Som redan nämnts ägde en kraftig ökning av invandringen från Finland till Sverige rum under åren 1969-1970. Mot denna bakgrund hölls i december 1970 överläggningar mellan de båda ländernas arbetskrafts- respektive arbetsmarknadsministrar om arbetskraftsrörelserna mellan Finland och Sverige. Man konstaterade att en stor del av arbetskraften flyttade utan arbetsförmedlingens medverkan och utan angelägen information om arbetstillfällen, bostads- och sociala förhållanden. Ministrarna tillsatte en gemensam arbetsgrupp med uppgift att utarbeta förslag om en effektivisering av samarbetet mellan de båda ländernas arbetsförmedlingar.

På förslag av arbetsgruppen genomfördes en gemensam utbildning och ett utbyte av arbetsförmedlingstjänstemän i de två länderna samt vidtogs vissa särskilda informationsåtgärder i syfte att öka arbetssökandes benägenhet att vända sig till den offentliga arbetsförmedlingen. I sin slutrapport föreslog gruppen att en särskild överenskommelse skulle träffas mellan arbetsmarknadsparterna i Finland och Sverige om arbetskraftsrekrytering via den offentliga arbetsförmedlingen.

Efter förhandlingar och efter förarbete av en ny arbetsgrupp träffades en sådan överenskommelse i form av ett protokoll om kanalisering av de finsk-svenska arbetskraftsförflyttningarna genom offentlig arbetsförmedling. Protokollet undertecknades den 11 april 1973 av representanter för arbetsmarknadens parter och för arbetsmarknadsmyndigheterna – för Sverige Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO) och

arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), för Finland Arbetsgivarnas i Finland Centralförbund (AFC), Finlands Fackförbunds Centralorganisation (FFC) och arbetskraftsministeriet. Överenskommelsen trädde i kraft den 1 juli 1973.

Samma dag som protokollet undertecknades meddelades att trettio större svenska företag med ett stort antal anställda från Finland särskilt utfäst sig att följa de i protokollet fastställda riktlinjerna. Mot bakgrund av den offentliga sektorns – främst vårdsektorns – expansion i Sverige aktualiserades frågan om tillämpning av avtalet också inom den offentliga sektorn. Den 2 mars 1977 kompletterades överenskommelsen genom att Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet formellt anslöt sig genom ett tilläggsprotokoll. Den 31 januari 1979 undertecknade Sveriges hantverks- och industriorganisation – Familjeföretagen, Statsföretagens förhandlingsorganisation och Kooperationens förhandlingsorganisation ett motsvarande tilläggsprotokoll.

Tillämpningen av överenskommelsen följs inom en särskild samarbetsgrupp med representanter för arbetsmarknadsmyndigheter och organisationer i de båda länderna.

Invandrarpolitiska kommittén skall enligt sina direktiv följa det finsk-svenska arbetet att kanalisera arbetskraftsflyttningarna genom arbetsförmedlingen.

2.4.2 Innehållet i överenskommelsen

I 1973 års protokoll om kanalisering av de finsk-svenska arbetskraftsförflyttningarna genom arbetsförmedling erinras i 1 § bl a om att i överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad förutsätts att de centrala arbetsförmedlingsmyndigheterna skall samarbeta i syfte att arbetskraften i största möjliga omfattning förmedlas genom den offentliga arbetsförmedlingen och så att den blir till gagn för envar av staterna. I denna paragraf anges målet med protokollet vara att nämnda princip skall förverkligas.

Härigenom öppnas den eftersträvade möjligheten

- att ge den arbetssökande som önskar arbete i det andra landet allsidig och objektiv information om tillgängliga arbetstillfällen i Finland och Sverige samt om övriga förhållanden av vikt för den sökande,
- att gagna den ekonomiska och sociala utvecklingen i länderna,
- att förbättra förutsättningarna för anpassning av migrationen efter lokala och regionala arbetskraftsbehov,
- att underlätta arbetstagarnas anpassning i det nya arbetet och den nya hemorten, samt
- att ge vederbörande kommuner och myndigheter kännedom om migrationens omfattning, struktur och utvecklingstendenser.

I övrigt innehåller protokollet i huvudsak att arbetsgivarna förklarar sig skola hemställa till sina medlemmar respektive delägare att dessa intar ett visst förhållningssätt om de önskar rekrytera i det andra landet, att arbetstagarorganisationerna förklarar sig skola verka för att arbetssökande, som önskar arbete i det andra landet, tar kontakt med arbetsförmedling i hemlandet för att få en sådan allsidig och objektiv information som anges i ovanstående

att-satser samt att arbetsmarknadsmyndigheterna förklarar sig vara ense om att vidta vissa åtgärder i syfte att ge bättre service m m. I särskilda bilagor till protokollet preciseras arbetsgivarnas åtaganden. Dessa innebär bl a att svenska företag som önskar rekrytera arbetskraft i Finland bör anmäla sitt behov till svensk arbetsförmedling och att företagen bör avstå från att annonsera eller vidta andra rekryteringsbefrämjande åtgärder i Finland. Undantag kan dock ske efter överenskommelse med vederbörande arbetsmarknadsmyndigheter.

2.4.3 Information om överenskommelsen samt AMS föreskrifter och anvisningar

Parternas åtaganden enligt överenskommelsen har översiktligt redovisats i avsnitt 2.4.2. SAF har i cirkulär 17/77 informerat sina delägare om riktlinjerna för rekrytering och anställning av finsk arbetskraft genom att hänvisa till en broschyr utgiven av AMS i samråd med SAF och LO "Rekrytering & anställning av finska arbetstagare (1977)". Enligt broschyren i dess senaste version år 1979 gäller följande för arbetsgivarna:

Rekrytering av finska arbetssökande

Arbetsgivare som önskar rekrytera arbetskraft i Finland ska anmäla sitt behov till svensk arbetsförmedling. Arbetsgivaren bör lämna uppgifter om det önskade antalet arbetstagare, deras fördelning på yrkeskategorier, arbetsuppgifternas art, yrkeskvalifikationer, löneförmåner, bostadsförhållanden, facklig kontaktman m m.

Arbetsgivaren bör särskilt tänka på att personer som från Finland söker anställning ofta inte känner till svenska förhållanden. I informationen till arbetsförmedlingen bör arbetsgivaren därför alltid omsorgsfullt undvika att skapa överdrivna föreställningar om förtjänstmöjligheter, förmåner i övrigt, bostadens beskaffenhet, befordringsutsikter etc. Det är också angeläget att i samband med information om löneförhållanden även redovisa avdrag för skatter m m.

Förbud mot rekryteringsåtgärder och annonsering

Arbetsgivare ska inte annonsera eller vidta andra rekryteringsbefrämjande åtgärder i Finland. Detta gäller annonsering efter och rekrytering av befattningshavare på alla nivåer, även exempelvis företagsledare och specialister. Finska arbetskraftsministeriet kan dock medge undantag, efter ansökan från svensk arbetsförmedling. I annons som på detta sätt införs med de finska myndigheternas medgivande ska detta anges med en formulering som finska arbetskraftsministeriet tillhandahåller.

Rekryteringsåtgärder får inte heller utan tillstånd ske vid arbetsförmedlingar eller undervisningsanstalter i Finland.

Arbetsgivaren ska inte utan tillstånd av de centrala arbetsmarknadsmyndigheterna i Sverige och Finland sprida rekryteringsbroschyrer eller annat informationsmaterial i Finland. (Undantag gäller dock för information som utgör ett led i ett påbörjat förmedlingsärende).

Arbetsgivare som för rekrytering i Sverige eller information till egna anställda framställer informationsmaterial på finska bör uppmärksamma att sådant material av misstag kan komma att distribueras i Finland. Sådant informationsmaterial bör därför förses med en upplysning om det svensk-finska arbetskraftsavtalets bestämmelser enligt formulering som kan erhållas genom SAF eller AMS.

Arbetsgivare ska inte genom egna anställda förmedla löften om anställning till finska medborgare som befinner sig i hemlandet. Undantag kan dock göras för nära familjemedlem.

Arbetsgivaren ska aldrig ge någon form av ersättning åt dem som erbjuder sig att förmedla anställningserbjudanden.

Anställning av finska arbetssökande

De regler som anges nedan gäller för anställning av finska arbetssökande som nyligen kommit från Finland. Reglerna gäller däremot inte anställning av finska arbetssökande som kommer från annan svensk anställning eller som sedan längre tid vistats i Sverige (t ex som hemmafru eller studerande). I deras fall ska inte andra åtgärder vidtas än de som gäller för svenska arbetssökande.

Arbetsgivare ska enligt finsk-svenska överenskommelsen inte anställa personer som kommer vid sidan av arbetsförmedlingen direkt från Finland utan att dessa har varit i kontakt med svensk arbetsförmedling. Dessa sökande behandlas av arbetsförmedlingen på samma sätt som andra sökande som kommit direkt utan föregående kontakt med hemortens arbetsförmedling. De informeras om bestämmelserna om internordisk förmedling och kopia av sökandeblanketten översänds till hemortens arbetsförmedling.

Arbetsgivare, som erbjuder en nyanländ finländare arbete utan att denna anvisats av finsk förmedling och därefter sänder honom till förmedlingen för att han ska erhålla anvisningskort till platsen i fråga uppmanas att i första hand söka tillgodose sitt arbetskraftsbehov bland på arbetsförmedlingen anmälda sökande.

Föreskrifter och anvisningar från AMS om särskilda åtgärder vid förmedling av arbetskraft mellan Finland och Sverige finns i AMS-handboken Del 1, 04.45.45, de senaste utgivna den 8 april 1982.

I nyssnämnda föreskrifter och anvisningar står det bl a att det är angeläget att undvika koncentration till vissa företag.

I fråga om nyanlända sökande som kommit till Sverige vid sidan av finsk arbetsförmedling står bl a följande:

Arbetsförmedlingens åtgärder för nyanlända finländare som kommit utan kontakt med finsk arbetsförmedling omfattar dels särskilda åtgärder som har sin grund i nordiska överenskommelser och kanaliseringsavtalet, dels den service som normalt ges för nyanmälda sökande.

Således skall arbetsförmedlingen

- informera om överenskommelsen mellan Finland och Sverige. – – – – – –
- kontakta den tidigare hemortens arbetsförmedling per telefon för att om möjligt få kompletterande uppgifter. – – –
- tillse att den sökande får nödvändig information om orten
- därefter vidta reguljära platsförmedlingsåtgärder lokalt och/eller interlokalt.

Vid ärendets handläggning skall hänsyn tas till att arbetssökande som bor närmare arbetsstället bör anvisas före arbetssökande som bor längre bort utan hänsyn till riksgränserna.

Innan anvisning sker skall arbetsförmedlingen försäkra sig om att bostadsfrågan kan lösas på ett tillfredsställande sätt.

När en nyanländ finländare som kommit utan kontakt med finsk arbetsförmedling men *fått arbetserbjudande från svensk arbetsgivare* vänder sig till arbetsförmedlingen, skall förmedlingen kontrollera att den erbjudna platsen är anmäld till arbetsförmedlingen. Om det finns arbetslösa på orten som av arbetsförmedlingen bedöms lämpliga för den aktuella platsen skall arbetsförmedlingen kontakta arbetsgivaren och upplysa om detta innan anvisningskort utfärdas. Detta för att arbetsgivaren skall kunna pröva om någon av de på orten arbetslösa kan komma i fråga.

För att bereda dem som önskar flytta och ta arbete i det andra landet möjlighet att göra det under planerade former – men också för att ge arbetsförmedlingen tillfälle att informera om lediga arbetstillfällen i hemlandet – beslöt den svenska regeringen och Finlands arbetskraftsministerium år 1979 om en försöksverksamhet, som innebär att personer bosatta i Finland eller Sverige kan beviljas sökanderesa för att söka arbete i det andra landet. Villkor för bidrag till sökanderesa är främst att man är eller löper risk att bli arbetslös, inte kan få arbete på hemorten och att behov finns av arbetskraft på inflyttningsorten. Försöksverksamheten inleddes den 1 februari 1980. AMS har bemyndigande att fortsätta verksamheten under budgetåret 1982/83. Resorna betalas av det mottagande landet.

Som ett led i det finsk-svenska samarbetet har en satsning inom arbetsmarknadsverket skett på bl a förbättrad finskspråkig arbetsförmedlings- och yrkesvägledningsservice, ökad information, utbytestjänstgöring och andra utbildningsinsatser samt en förbättrad statistik.

2.4.4 Några uppgifter om den finsk-svenska migrationen sedan kanaliseringsöverenskommelsen träffats

Det bör inledningsvis nämnas att den statistik som förs inom ramen för det finsk-svenska samarbetet är behäftad med brister och att den samarbetsgrupp som övervakar överenskommelsen kontinuerligt har diskuterat möjligheterna att förbättra statistiken. Det har konstaterats att man bör undvika att åberopa exakta siffror avseende visst tillfälle men att statistiken visar på tendenser. Den följande redovisningen med figurer, sammanställningar och tabeller baseras främst på uppgifter från AMS.

Det är i stor utsträckning unga människor under 25 år som lämnar Finland. Orsakerna till utflyttningen är flera: strukturomvandlingen, arbetslösheten, bostadssituationen samt den höga nativiteten under 1950-talet i Finland. Lönerna i Sverige är högre än i Finland, vilket även det är en faktor som påverkar utvandringen. Figur 1 ger åldersfördelningen bland nyinflyttade finska medborgare som erhållit arbete i Sverige genom arbetsförmedlingen.

Av sammanställningen nedan framgår hur många nyinflyttade finska medborgare som åren 1975-1981 erhållit arbete i Sverige genom arbetsförmedlingen (främst i Finland, men i ett antal fall genom arbetsförmedlingen i Sverige utan att kontakt tagits med den finska förmedlingen).

År	Antal	År	Antal	År	Antal
1975	3 074	1978	2 523	1981	1 070
1976	4 887	1979	3 451		
1977	3 246	1980	2 891		

Till övervägande del fick nyinflyttade finska medborgare tidigare arbete inom tillverkningsindustrin. Av dem som fick arbete genom arbetsförmedlingen år 1979 anställdes över 49 % i tillverkningsarbete, maskinskötsel m m. Andelen har dock sjunkit under de senast gångna två åren. För år 1980 var

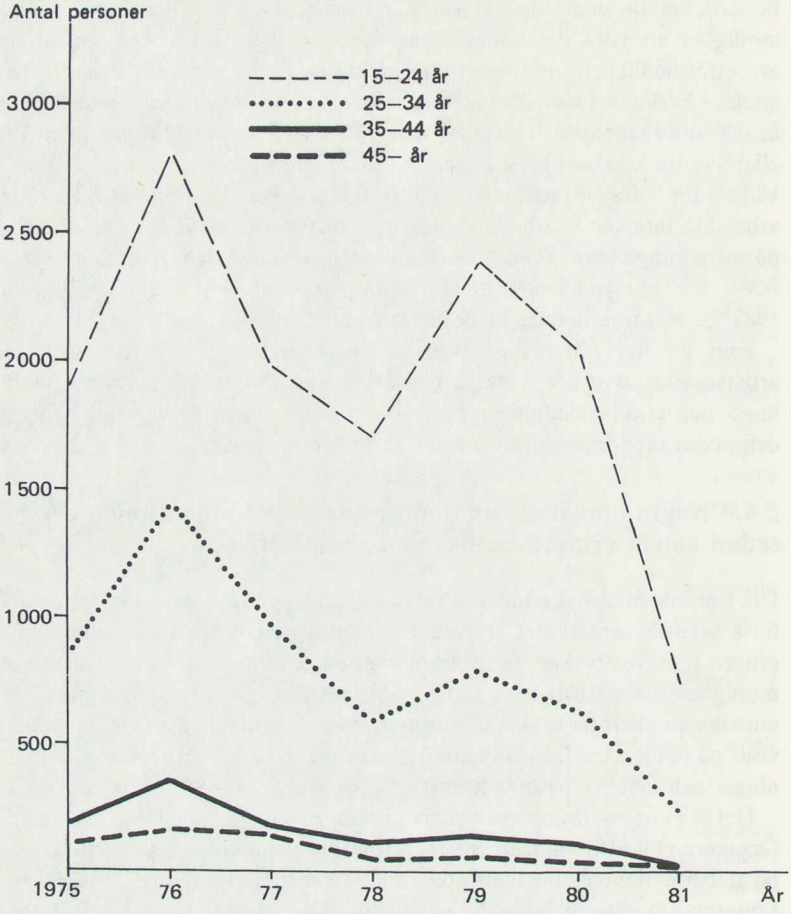


Fig. 1. Nyinflyttade finska medborgare efter ålder.

den nästan 39 %, men för år 1981 bara något över 20 %. Under samma period har andelen nyanställda i servicearbete mer än fördubblats, från ca 7 % år 1979 till nästan 16 % år 1981.

Flyttströmmen går inte längre enbart från norra Finland, glesbygd med stor andel sysselsatta inom jord- och skogsbruk, utan också från södra Finland, som i hög utsträckning är industrialiserat. De flesta som flyttar är ensamstående. Männens flyttbenägenhet är konjunkturberoende, vilket inte gäller kvinnorna. Fördelningen efter kön och familjeförhållanden framgår av figur 2.

Av de ca 10 000 finska medborgare som återutvandrade år 1980 fick drygt 900 arbete i Finland efter kontakt med svensk arbetsförmedling. Antalet ansökningar till svensk arbetsförmedling om arbete i Finland under året översteg 6 000. Återflyttningen till Finland ökade successivt under år 1980 och har fortsatt att öka under åren 1981 och 1982.

Genom olika enkätundersökningar har man utrett individuella flyttningsorsaker. En enkätundersökning har gjorts av Arja Munter vid migrationsinstitutet i Åbo år 1979. Hon har sammanfattat den på följande sätt:

Viktigaste flyttningsorsak	Procent
Arbetslöshet, tvångspermittering, hot om arbetslöshet	38,0
Dåliga förtjänstmöjligheter, utveckling av arbetslivserfarenhet, dåliga arbetsförhållanden, dålig stämning på arbetsplatsen	11,6
Vantrivsel på hemorten, önskan om omväxling	6,7
Dåliga bostadsförhållanden	2,9
Dålig social trygghet	0,4
Brist på vidareutbildningsplats, utveckling av språkkunskaperna, studier i Sverige	16,6
Släktingar/vänner hade utvandrat, make/maka ville utvandra	9,9
Annan orsak	13,9
Summa	100,0

Innan kanaliseringsöverenskommelsen ingicks år 1973 var det vanligt att svenska företag gjorde rekryteringsresor till Finland. Sådana resor till Finland utan de finländska arbetskraftsmyndigheternas tillstånd har med mycket få undantag (3-4 fall år 1974, varav något SAF-företag) därefter upphört.

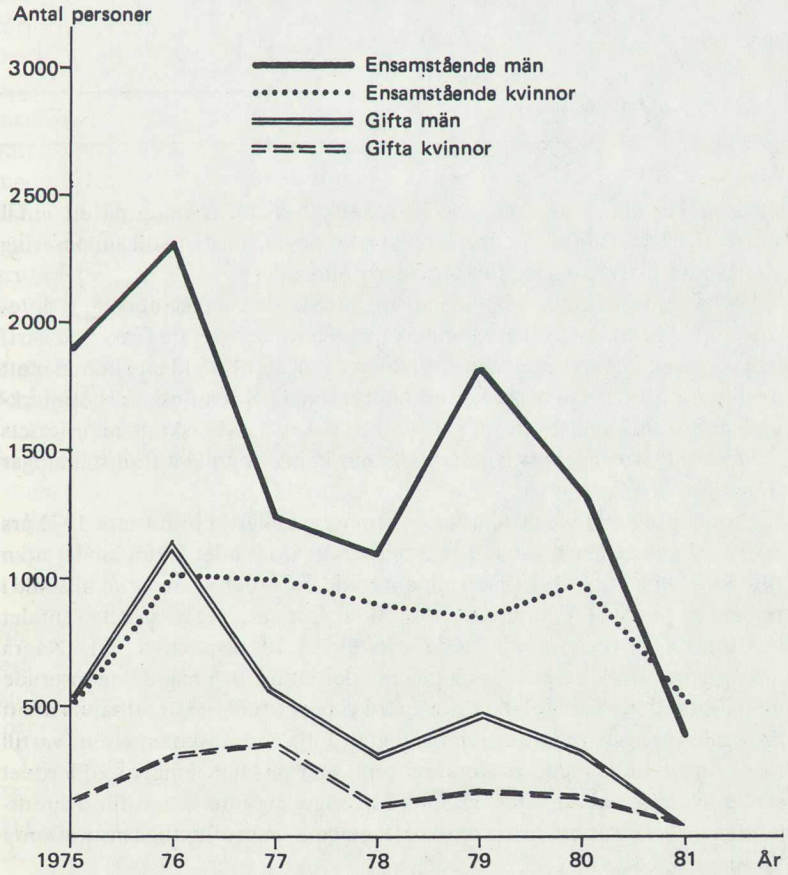


Fig. 2. Nyinflyttade finska medborgare efter kön och familjeförhållanden.

Antalet framställningar från svenska arbetsgivare till arbetskraftsministeriet i Finland om att få annonsera i finsk press eller vidta andra åtgärder, t ex besök på en arbetsförmedling i Finland, uppgick år 1980 till 54, varav 29 beviljades. Ansökningar och beslut fördelades enligt följande, tabell 2.1.

Tabell 2.1 Framställningar år 1980 från svenska arbetsgivare om att få rekrytera arbetskraft i Finland och arbetskraftsministeriets beslut, fördelning på yrkesgrupper

Yrkesgrupp	Hela antalet	Beviljade	Icke beviljade
Tekniskt, naturvetenskapligt, samhällsvetenskapligt, humanistiskt och konstnärligt arbete	30	15	15
varav			
Tekniskt och vetenskapligt arbete	2		2
Hälso- och sjukvård	12	1	1
Pedagogiskt arbete	12	12	
Konstnärligt arbete	1	1	
Kameralt och kontorstekniskt arbete	2	2	
Kommersiellt arbete	2	2	
Gruv- och stenbrytningsarbete	1	1	
Tillverkningsarbete, maskinskötsel m. m.	8	3	5
varav			
Järnbruk och metallindustri	4	1	3
Servicearbete	11	6	5
varav			
Storhushåll, kockar, ekonomibiträden	10	5	5
Fastighetsskötsel, städning	1	1	
Summa	54	29	25

Arbetskraftsministeriet lämnade i mars 1980 en förteckning på ett antal yrken, för vilka ministeriet inte var berett att bevilja tillstånd till annonsering eller andra aktiva rekryteringsåtgärder i Finland.

Förteckningen upptar följande yrken: sjukskötare/sjuksköterska, fysioterapeut (sjukgymnast), läkare, tandläkare, veterinär, svetsare (varvsindustri) och plåtslagare (varvsindustri). Anledningen till att tillstånd inte kommer att beviljas är att det råder brist på sådan personal på den finska arbetsmarknaden. Förteckningen ovan gäller tills vidare. Arbetskraftsministeriets meddelande har inneburit en markant minskning av antalet framställningar från svenska arbetsgivare.

Ett mindre antal svenska arbetsgivare har emellertid brutit mot 1973 års överenskommelse och vidtagit rekryteringsåtgärder i det andra landet utan tillstånd. Under åren 1976-1980 annonserade 260 arbetsgivare utan tillstånd i finländsk press, i genomsnitt ett 50-tal per år. (Det största antalet arbetsgivare förekom åren 1976 och 1979, 70 respektive 69). Några arbetsgivare återkom mer än en gång under ett år, och några annonserade utan tillstånd flera år i följd. AMS åtgärd vid överträdelser är att sända ut ett brev till arbetsgivarna med uppmaning att följa överenskommelsen, vartill fogas en folder med information om vad avtalet innebär. Flertalet arbetsgivare som kontaktas på detta sätt säger sig inte känna till överenskommelsen. Det är ofta fråga om småföretagare, men offentliga institutioner förekommer också.

3 Grundläggande författningsbestämmelser i tillståndsfrågor

3.1 Uppehållstillstånd (UT) och visering

Grundläggande författningsbestämmelser i tillståndsfrågor återfinns i utlänningslagen (1980:376, UtlL) och utlänningsförordningen (1980:377, senast ändrad 1982:248, UtlF), som båda trädde i kraft den 1 juli 1980.

Huvudregeln enligt UtlF är att utlänning inte får resa in i eller uppehålla sig i Sverige utan särskilt tillstånd, visering. Genom en rad undantag från denna huvudregel är det dock så att medborgare i de flesta länder kan resa in i Sverige och uppehålla sig här i tre månader utan något särskilt tillstånd. En förutsättning är då att utlänningen har medel för sin försörjning under besöket. Efter tre månader krävs i de flesta fall att sökanden har uppehållstillstånd (UT). Undantag från skyldighet att ha UT gäller dock för medborgare i de nordiska länderna samt för ogift utländskt barn under 16 år vars vårdnadshavare (eller – när flera har vårdnaden – en av dem) är svensk medborgare eller medborgare i annat nordiskt land eller är bosatt här och har UT.

De viktigaste undantagen från viseringsskyldigheten gäller följande grupper:

1. Medborgare i de andra nordiska länderna
2. Medborgare i ett åttiotal stater, med vilka Sverige ingått i allmänhet ömsesidiga viseringsfrihetsavtal
3. Innehavare av resedokument utfärdat i enlighet med 1951 års Genèvekonvention av stat som tillträtt en särskild europeisk överenskommelse om avskaffande av viseringstvång för flyktingar. (De länder som tillträtt denna överenskommelse är Belgien, Danmark, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien och Sverige).

För viseringsfrihet under punkten 2 ovan krävs i allmänhet att den som vill resa in i Sverige har ett gällande hemlandspass. För medborgare i några länder i Västeuropa räcker det dock med innehav av ett särskilt identitetskort.

Viseringsfrihet grundas, som nämnts, i allmänhet på ömsesidiga överenskommelser. Undantag från ömsesidigheten förekommer dock. Så är exempelvis medborgare i Australien och USA (vilka båda i princip kräver visering för medborgare i alla länder) viseringsfria i Sverige, medan en svensk medborgare behöver visering för inresa i något av dessa länder. Exempel på

motsatsen förekommer också. Så kan en svensk medborgare exempelvis besöka Sri Lanka som turist utan visering (sept 1982), medan en medborgare där måste ha visering för att få resa in i Sverige.

Under andra världskriget hade Sverige infört viseringsskyldighet för medborgare i alla andra länder som ett led i utlänningskontrollen. Efter krigsslutet inleddes en utveckling där medborgare i allt fler stater blev viseringsfria. Förhoppningen var att viseringsfrihetsavtal så småningom skulle kunna ingås med alla andra stater. Denna utveckling bröts år 1976, när Sverige såg sig nödsakat att återinföra viseringsskyldighet för medborgare i Turkiet i ett försök att komma tillrätta med det stora invandringstrycket från framför allt turkiska assyrier och syrianer. För att lättare kunna motstå invandringstryck och upprätthålla den reglerade invandringen har viseringsskyldighet därefter återinförts även för medborgare i Bangladesh, Pakistan och Iran. Vidare har år 1982 viseringsskyldighet införts för medborgare i Polen.

De närmare förutsättningarna för att visering och UT skall beviljas i olika fall framgår av kap 4-10 rörande regler, riktlinjer och praxis när det gäller tillstånd för olika kategorier invandrare och besökare.

Visering och UT kan återkallas om utlänningen fått tillståndet genom att mot bättre vetande lämna oriktiga uppgifter eller svikligen förtiga vissa omständigheter. Visering och UT får även eljest återkallas om det finns särskilda skäl till det. När det gäller UT krävs dock i sådant fall att utlänningen ännu inte rest in i landet.

3.2 Arbetstillstånd (AT)

3.2.1 För vilken verksamhet krävs AT

Enligt 46 § UtlF är skyldigheten att ha arbetstillstånd (AT) knuten till att det föreligger ett anställningsförhållande. Den som inte är anställd behöver heller inget AT. Det innebär att AT inte krävs för verksamhet som egen företagare, som fri yrkesutövare eller som handelsagent/handelskommissionär. För utlänning som önskar driva verksamhet som egen företagare och som inte har permanent uppehållstillstånd krävs i stället näringstillstånd, som beviljas av kommerskollegium. Även om AT inte krävs behöver den som önskar vistas här mer än tre månader givetvis UT. Innan UT beviljas måste prövning ske av sökandens möjligheter att försörja sig.

De närmare förutsättningarna för beviljande av AT i skilda fall framgår av kap 4 och 5 om arbetskraftsinvandringen. AT får återkallas om utlänningen mot bättre vetande lämnat oriktiga uppgifter eller svikligen förtigit vissa omständigheter eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl. I likhet med vad som gäller för UT, kan AT i det senare fallet återkallas endast om det sker före inresan.

3.2.2 Undantag från skyldigheten att ha AT

I UtlF (46-48 §§) anges en rad undantag från skyldigheten att ha AT. Undantagen kan uppdelas i två huvudkategorier, dels är det sökande som

kan hänföras till en viss kategori, dels sökande som skall arbeta en begränsad tid inom vissa yrken. Undantag av den förra typen är följande:

A

1. Medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.
2. Förutvarande medborgare i Estland, Lettland eller Litauen som har svenskt främlingspass eller resedokument.
3. Ogift utländskt barn under 16 år vars vårdnadshavare, eller när flera har vårdnaden, en av dem är svensk medborgare eller medborgare i annat nordiskt land eller är bosatt i riket och har UT eller AT (eller i vissa fall befriats från skyldigheten att ha AT).
4. Den som vid födelsen blivit svensk medborgare men därefter har förlorat sitt svenska medborgarskap och hans ogifta barn under 16 år som följer honom.
5. Den som är gift med svensk medborgare (eller med svenskfödd) och som antingen har UT för annat ändamål än studier eller som i "rätt tid" (dvs innan tidigare tillstånd eller viseringsfri tid gått ut) sökt UT för annat ändamål än studier och ännu inte fått svar på sin ansökan [2].
6. Den som söker AT innan tiden för tidigare AT gått ut – om detta beviljats för minst sex månader – är undantagen från skyldigheten att ha AT till dess tillståndsfrågan avgjorts.

Undantag av den senare typen föreligger i fråga om:

B

1. Handelsresande eller medlem av personalen på järnvägståg eller på lastbil i yrkesmässig trafik och som är anställd vid utländskt företag. (Om vistelsen i Sverige skulle överstiga tre månader krävs UT).
2. Anställning som avser befattning på svenskt fartyg i utrikes fart om utlänningen har anställningstillstånd eller är undantagen eller befriats från sådan skyldighet (jfr avsnitt 3.2.3 om sjömän).
3. För en tid av tre månader från inresan för
   - den som vid inresan är anställd som förare av motorfordon som ägs eller hyrs av en person som besöker landet som turist eller som är besättningsman på turistbuss
   - sjukvårdare eller liknande som vid inresan åtföljer någon som besöker landet för läkarvård eller rekreation
   - vetenskapsman i fråga om undervisnings- eller föreläsningsverksamhet för vilken han har inkallats hit.
4. För en tid av två månader från inresan
   - montör eller teknisk instruktör, som skall utföra brådskande arbete i samband med uppsättning eller reparation av maskiner eller liknande.
5. Under tiden den 15 maj – den 15 september
   - den som har beviljats UT som gäststuderande.

Enligt SIV:s föreskrifter för polismyndigheterna äger polismyndighet genom att föra in en särskild stämpel i utlänningens passhandling bekräfta att undantag från skyldigheten att ha AT föreligger när det gäller personer tillhörande kategorierna A 3-5 eller B 5 ovan. Stämpeln i passet är en

[2] Fr o m den 1 oktober 1982 gäller att undantaget begränsas till den som *har* UT för annat ändamål än studier eller besök.

praktisk åtgärd som främst syftar till att underlätta den kontroll en arbetsgivare är skyldig att göra innan han anställer en utlänning.

3.2.3 Anställningstillstånd för sjömän

För sjömän anställda på svenska fartyg i inrikes fart gäller samma krav på AT som för de flesta andra. De är anställda i Sverige. Anställda ombord på svenska fartyg i utrikes fart kan däremot inte sägas ha anställning här i landet. Många av dessa fartyg anlöper aldrig eller ytterst sällan svensk hamn. Sedan frågan om krav på någon form av tillstånd för dessa sjömän utretts efter framställning från Svenska Sjöfolksförbundet, beslöts att från den 1 juli 1974 införa en ny tillståndsform, anställningstillstånd för utländska sjömän (prop. 1974:31). Förutsättningarna för sådant tillstånd regleras i kungörelsen (1974:262) om anställningstillstånd för utlänning på svenskt fartyg. För anställning ombord på svenskt fartyg krävs i princip anställningstillstånd, som meddelas av AMS. Undantagna från skyldigheten att ha anställningstillstånd är bl a medborgare i de andra nordiska länderna, den som har permanent uppehållstillstånd eller gällande AT (dock ej begränsat till annat yrke) i Sverige och den som vid kungörelsens ikraftträdande var anställd ombord på svenskt fartyg. Svensk utlandsmyndighet kan i brådskande fall befria från skyldigheten att ha anställningstillstånd för viss kortare tid.

3.2.4 Befrielse från skyldigheten att ha AT

Möjligheten för SIV att befria någon från skyldigheten att ha AT har kraftigt inskränkts genom den nya UtlF som trädde i kraft den 1 juli 1980. De möjligheter som då togs bort ur förordningen hade dock inte använts på flera år, sedan man funnit det enklare och i praktiken innebära samma sak att i stället bevilja AT utan yrkesbegränsning. Möjligheten till befrielse finns dock kvar för två grupper:

1. För en tid av högst en månad när det gäller konstnärlig yrkesutövare eller professionell idrottsutövare som besöker landet för gästspel eller idrottsutövning.
2. När särskilda skäl föreligger får SIV även annars för viss kortare tid befria en utlänning från skyldigheten att ha AT.

Befrielse under 1 ovan avser främst artister, se närmare avsnitt 5.5.2. Befrielse under 2 är avsett framför allt för fall där man av formella skäl inte kan ge AT. En förutsättning för AT är nämligen att sökanden har UT (eller vistas här på viseringsfri tid eller inom ramen för beviljad visering) och UT förutsätter i sin tur gällande pass. Det kan exempelvis förekomma att man bedömer det rimligt att en person som beviljats kortare anstånd med verkställigheten av ett utvisningsbeslut och som tidigare arbetat här skall få fortsätta sitt arbete under anståndstiden. Befrielse från skyldighet att ha AT meddelas av SIV utan remiss till AMS.

3.3 Permanent uppehållstillstånd

Den som tas emot i Sverige som arbetskraftsinvandrare, anknytningsfall eller på grund av politiska skäl får först UT som gäller ett år. Detta UT innebär regelmässigt i praktiken att vederbörande är accepterad som invandrare och kan räkna med att få tillståndet förlängt. De anknytningsfall som är föremål för uppskjuten invandringsprövning får dock i regel först flera kortare tillstånd innan invandringsprövningen sker.

Efter ett års legal vistelse här är det möjligt att få ett juridiskt bevis på att man har rätt att bo här permanent. I 12 § UtlL stadgas att utlänning som är fast bosatt här får beviljas UT utan tidsbegränsning, permanent uppehållstillstånd (PUT). PUT infördes som tillståndsform genom ändring i UtlL från den 1 januari 1976 och ersatte då det tidigare bosättningstillståndet. PUT innebär en icke tidsbegränsad rätt att vistas i landet, att resa in och att arbeta här. Den som har PUT behöver heller inte ha pass för vistelsen här.

Enligt uttalande av föredragande statsrådet i prop. 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193) m m, bör PUT i allmänhet beviljas efter ett års bosättning i Sverige. Det förutsätts givetvis att utlänningen under denna tid haft gällande tillstånd att vistas här. Vidare krävs att utlänningen tidigare accepterats som invandrare eller fyller kraven för att accepteras som invandrare. Exempelvis den som har UT som gäststuderande eller är föremål för s k uppskjuten invandringsprövning kan inte få PUT. Enligt uttalande av statsrådet i nämnda proposition får vidare PUT vägras och tidsbegränsat UT meddelas när tveksamhet råder om utlänningens försörjningsförmåga eller vandel eller när vistelsen här avses bli begränsad till viss tid eller annars särskilda förhållanden talar mot att PUT meddelas.

PUT kan återkallas om utlänningen fått tillståndet genom att mot bättre vetande lämna oriktiga uppgifter eller svikligen förtiga vissa omständigheter. Det skall vidare återkallas om bosättningen i landet upphör.

PUT innefattar således en icke tidsbegränsad rätt att vistas här. Det skall återkallas om bosättningen upphör. För att underlätta återkallelse av PUT för den som inte längre är bosatt här har giltighetstiden för själva beviset om PUT begränsats till tre år. Nytt bevis sänds emellertid automatiskt ut till alla som är bosatta i landet (och som enligt folkbokföringsmyndigheterna har adress här). Enligt den praxis som har utvecklats återkallas PUT för den som vid två på varandra följande tillfällen inte kunnat nås med nytt bevis om PUT. (Jfr avsnitt 9.1.1 om tillstånd på grund av anknytning genom tidigare vistelse här).

3.4 Krav på att uppehålls- och arbetstillstånd skall ha beviljats före inresan

Enligt 33 § UtlF gäller att utlänning som önskar bosätta sig i Sverige skall ha sökt och beviljats UT före inresan i landet. UT får beviljas efter inresan endast i tre angivna undantagsfall

- om utlänningen har skäl enligt 3, 5 eller 6 §§ UtlL (dvs är flykting, krigsvägrare eller – utan att vara flykting – åberopar flyktingliknande skäl)

- om utlänningen avser att förena sig med nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och utlänningen tidigare har sammanlevt med denne utomlands
- om utlänningen av något annat skäl av synnerlig vikt bör tillåtas resa in utan att UT beviljats.

I cirkulärmeddelande till polismyndigheterna (RPS cirkulärmeddelande CM 7/82) har SIV som ett exempel på när skäl av synnerlig vikt kan anses föreligga nämnt att det kan gälla en utlänning som efter hemkomsten kan antas bli förhindrad att på nytt lämna sitt land. Detta exempel finns i prop. 1979/80:96.

Gäller ansökan om UT inte bosättning utan endast besök under viss kortare tid, kan UT beviljas efter inresan om det finns vägande skäl. Avser besöket så pass lång vistelse som ett år eller mera, bör dock enligt uttalande i prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag i allmänhet krävas att UT har beviljats före inresan.

Enligt 50 § UtlF gäller vidare att utlänning som önskar arbeta i Sverige skall ha sökt och beviljats AT före inresan i landet. Samma undantag från huvudregeln gäller som beträffande UT för bosättning. En skillnad finns dock. När det gäller AT har något undantag inte gjorts för arbete under kortare tid (jfr dock avsnitt 3.2.2, varav framgår att AT i vissa fall inte krävs för kortare tidsbegränsade arbeten).

Möjligheten att pröva frågan om UT och AT efter inresa kommenteras i de skilda sammanhang i det följande där det är relevant.

3.5 Handläggande myndigheter

Enligt 2 § UtlL skall den kontroll som behövs för tillämpningen av lagen utövas under ledning av statens invandrarverk (SIV). När det gäller anställningstillstånd skall kontrollen dock utövas under ledning av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Av 8 § UtlL framgår att det är polismyndigheten som svarar för den yttre kontrollen (passkontrollen) liksom för den inre kontrollen.

Det är således SIV som i första hand har att bevilja tillstånd i form av visering, UT och AT. Av 55 § UtlF framgår att SIV när det gäller AT skall samråda med AMS – såvida ansökningen inte avslås. Enligt UtlF kan SIV bemyndiga svenska ambassader och konsulat att bevilja visering, polismyndigheter att bevilja UT samt polismyndigheter, AMS och länsarbetsnämnder att bevilja AT. Närmare redogörelser för i vilken utsträckning bemyndiganden getts, lämnas i kapitel 11 om handläggningsordningen samt i avsnitten 4.3.5 och 5.5.4.7.

Polismyndighet kan, utom i vissa fall, besluta om avvisning av utlänning. Polismyndighetens avvisningsbeslut kan överklagas till SIV. SIV kan besluta om såväl avvisning som utvisning. Ett avlägsnandebeslut som meddelats av SIV kan överklagas till regeringen. Närmare redogörelse för de olika avlägsnandeformerna och olika myndigheters befattning med och befogenheter rörande avlägsnandeärenden lämnas i kapitel 11 om handläggningsordningen.

Av 87 § UtlF framgår vilka centrala myndigheter som äger meddela verkställighetsföreskrifter i fråga om UtlF. Bl a får föreskrifter meddelas

- av SIV efter samråd med AMS och rikspolisstyrelsen (RPS) när det gäller AT,
- av SIV efter samråd med RPS när det gäller andra tillståndsärenden,
- av RPS efter samråd med SIV när det gäller inrese- och utresekontroll.

4 Riktlinjer och regler för arbetskraftsinvandringen av icke nordbor, m m

4.1 Internationella överenskommelser och avtal

4.1.1 OECD:s arbetskraftsstadga

Sverige har anslutit sig till OECD:s (*Organization for Economic Co-operation and Development,* Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) arbetskraftsstadga. Där stadgas bl a att, om lämplig arbetskraft saknas inom landet, tillstånd för anställning skall beviljas arbetstagare som är medborgare i annan medlemsstat. I stadgan talas också om lika behandling när det gäller löne- och anställningsförhållanden.

OECD:s arbetskraftsstadga gäller fortfarande men har förlorat en stor del av sin tidigare praktiska funktion – inte minst efter tillkomsten av den gemensamma arbetsmarknaden inom EG-området, som omfattar närmare hälften av OECD:s medlemsstater. OECD infordrar inte längre någon rapportering från medlemsstaterna angående tillämpningen av stadgan, som inte längre synes tillmätas någon betydelse. I Sverige ges således inte något försteg för medborgare i OECD-länderna vid prövning av ansökningar om AT.

4.1.2 Arbetskraftsöverenskommelserna med Italien, Jugoslavien och Turkiet

För att underlätta rekrytering och överföring av arbetskraft hit ingick Sverige redan år 1947 en arbetskraftsöverenskommelse med Italien. Den italienska överenskommelsen följdes av ett avtal med Jugoslavien år 1966 och med Turkiet år 1967.

Grundbestämmelserna i alla tre avtalen var att Sverige skulle äga rätt att till arbetsmarknadsmyndigheterna i respektive land sända över listor över arbetskraft som behövdes här, att arbetsmarknadsmyndigheterna i de andra länderna skulle medverka vid rekrytering av erforderlig arbetskraft till Sverige, att de som kom hit under avtalen skulle få i princip samma sociala förmåner som svenska arbetare och att de skulle äga rätt att överföra besparingar till hemlandet. För tiden efter år 1968 är det endast det jugoslaviska avtalet som har haft någon praktisk betydelse. Det italienska avtalet upphörde att gälla i april 1977 efter uppsägning från svensk sida.

Det jugoslaviska avtalet kom att spela en viktig roll under åren omkring 1970. Som vi närmare redovisar under avsnittet om kollektiv överföring av

arbetskraft (avsnitt 5.4), överfördes under budgetåren 1966/67-1971/72 sammanlagt över 3 400 arbetstagare från Jugoslavien till Sverige.

Efter överenskommelse mellan AMS och den federala arbetsbyrån i Jugoslavien har avtalet kompletterats med verkan från den 1 januari 1979. Genom tillägg har man sökt få möjlighet att tillämpa avtalet även vid individuella ansökningar om AT. Det innebär i huvudsak att AMS inte tillstyrker ansökan om AT för jugoslavisk arbetstagare utan att den jugoslaviska federala arbetsmarknadsmyndigheten har yttrat sig. Till tillägget har fogats en lista över yrken inom vilka det råder brist på arbetskraft i Jugoslavien. I dessa kommer de jugoslaviska myndigheterna inte att godkänna någon arbetskraftsutvandring till Sverige (listan omfattar ett 30-tal yrken, bl a betongarbetare, ingenjörer, kockar, läkare och verkstadsmekaniker).

Den rena arbetskraftsinvandringen från Jugoslavien är numera synnerligen liten. Nästan alla jugoslaver som beviljas tillstånd i Sverige i dag får tillståndet utan arbetsmarknadsprövning, främst på grund av familjeanknytning hit.

4.1.3 Åtgärder för att motverka migration av sysselsättningsskäl

När de särskilda riktlinjerna för överföring och omhändertagande av flyktingar antogs av riksdagen år 1979 uttalade departementschefen (prop. 1978/79:100, bil 15) bl a att det är en del av den svenska flyktingpolitiken att genom internationellt arbete stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna i syfte att förhindra att människor tvingas lämna sina hemländer. Detta uttalande tar sikte på flyktingar. Flyktingar och personer som fått stanna i Sverige på grund av flyktingliknande skäl är emellertid i allmänhet också personer som kommer att gå ut på arbetsmarknaden, och många har lämnat sina hemländer just därför att de som politiskt misshagliga personer har haft svårt att försörja sig. Insatser som syftar till att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna bör därför också kunna motverka migration av sysselsättningsskäl.

I december 1981 antog Förenta Nationernas generalförsamling en resolution (35/124) med liknande innebörd som det svenska uttalandet år 1979. Resolutionen handlar om internationellt samarbete för att förhindra nya flyktingströmmar och tillkom på västtyskt förslag. Ingen stat får genom att beröva delar av befolkningen deras politiska, ekonomiska, sociala eller kulturella existensförutsättningar tvinga dem att lämna landet, framhölls i det tyska förslaget bl a.

4.2 Riktlinjer enligt 1968 års riksdagsbeslut

4.2.1 Arbetsmarknadsbedömningen m m

I prop. 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m m, anförde departementschefen bl a att invandringen av icke nordiska medborgare måste ske i organiserade former, enskilt eller kollektivt, för att man skall

kunna beakta faktorer som förhållandena på arbets- och bostadsmarknaden m m vid tillståndsgivningen. I den mån det var möjligt borde i första hand kollektiv överföring komma ifråga eftersom sådan invandring ger större möjligheter till planmässighet och nödvändiga förberedelseåtgärder. Han fortsatte därefter (s 109 f):

I flera tidigare sammanhang har jag berört frågan om tillgången på arbetskraft inom landet. Jag har framhållit bl a att de s k marginalgruppernas situation måste beaktas, när behovet att tillföra landet arbetskraft utifrån bedöms. Möjligheterna att bereda sysselsättning åt dessa grupper, till vilka hör de handikappade, de gifta kvinnorna och den äldre arbetskraften, måste ha prövats innan arbetstillfällena ställs till förfogande för invandrande utländsk arbetskraft, bl a förutsättningarna att omskola eller flytta arbetskraft som tillhör marginalgrupperna. Huvudsakligen måste prövningen ingå som ett led i AMS och arbetsmarknadsparternas mera långsiktiga överväganden i fråga om behovet av arbetskraft och utrymmet för invandring av utländsk arbetskraft. – – – Vid bedömningen av tillgången på arbetskraft bör inte förbises att den gemensamma nordiska arbetsmarknaden ger arbetskraft från övriga nordiska länder fri möjlighet att konkurrera med den inhemska arbetskraften om arbetstillfällena. Detta måste uppmärksammas när utrymmet för invandring av arbetskraft från andra länder övervägs.

När det gäller frågan i vad mån utländsk arbetskraft bör tillåtas komma hit för annan korttidsanställning än praktiktjänstgöring anförde departementschefen följande (s 110 f):

Det skulle emellertid rimma illa med vårt ansvar för den utländska arbetskraften i Sverige om vi i vårt praktiska handlande betraktade den som en arbetskraftsreserv. Huvudlinjen måste därför vara att arbetstillstånden inte får utnyttjas som ett medel att reglera inte bara tillströmningen av utländsk arbetskraft till vår arbetsmarknad utan också avgången av sådan arbetskraft därifrån. Detta måste beaktas redan vid prövningen av förstagångstillstånd. I princip bör tillstånd ges endast för anställning som beräknas vara minst ett år. Avvikelser är befogade dels generellt i fråga om s k montagearbetare, som är anställda hos utländsk arbetsgivare och utför tidsbegränsade arbeten här i samband med uppsättning eller reparation av maskiner eller dylikt, dels i särskilda fall, t ex i fråga om utpräglade säsongarbeten.

Jag har tidigare sagt att utländsk arbetskraft inte får tillåtas bli koncentrerad till utpräglade låglönebranscher med osäkra anställningsförhållanden och hög arbetslöshetsrisk. En garanti för att de allmänna synpunkter som jag har anlagt på frågan blir beaktade ligger i det avgörande inflytande som AMS och arbetsmarknadsparterna har på prövningen av ärenden om arbetstillstånd.

Motsvarande gäller frågan om utländskt arbetskraftstillskott i första hand bör utnyttjas för att avhjälpa brist på arbetskraft inom trånga sektorer, högproduktiva branscher eller andra områden av näringslivet där ett tillskott framstår som särskilt värdefullt från svensk synpunkt. Denna bedömning kan självklart ske först sedan ett konkret underlag föreligger och måste därför överlåtas åt AMS och arbetsmarknadsparterna. Enligt min mening bör det emellertid inte komma ifråga att vid arbetstillståndsgivningen systematiskt prioritera arbetskraft som redan har särskilt värdefulla kvalifikationer. Jag är visserligen inte främmande för att det förekommer lägen, då behov av arbetskraft med särskilda kvalifikationer inte kan tillgodoses inom landet, och att inflyttning av utländsk arbetskraft med sådana kvalifikationer då kan vara önskvärd. Mera omfattande brist på sådan arbetskraft bör emellertid enligt min mening rekryteras i nära samarbete mellan arbetsgivare och arbetsmarknadsmyndigheterna och vid behov efter särskilda överenskommelser med emigrationsländerna, så att dessa länder inte berövas kvalificerad arbetskraft som de själva behöver.[3]

[3] Uttalande av liknande innebörd finns i prop. 1975:26 om riktlinjer för invandrings- och minoritetspolitiken m m där föredragande statsrådet anförde att Sverige vid utformningen av invandringspolitiken bör ta hänsyn till effekterna av migrationen på utvandringsländernas ekonomi m m.

För närvarande beviljas arbetstillstånd endast om erbjudna löne- och andra anställningsförmåner överensstämmer med vad som normalt utgår till svensk arbetskraft för motsvarande arbete. Denna prövning skall ske även i fortsättningen bl a för att skapa förutsättningar för invandrare att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen.

När det gäller arbetsmarknadsparternas inflytande på den arbetsmarknadsmässigt betingade invandringen anförde departementschefen att den inte borde försvagas och fortsatte (s 112):

För närvarande skall AMS yttra sig över ansökningar om arbetstillstånd. I frågor av principiell betydelse eller av större vikt skall vederbörande arbetsmarknadsparter höras. I den mån det är möjligt skall AMS – i stället för att yttra sig i varje ärende – efter att ha hört arbetsmarknadsparterna ange allmänna riktlinjer för tillståndsärendenas bedömning med hänsyn till läget på arbetsmarknaden. Denna möjlighet till generella ställningstaganden från AMS och arbetsmarknadsparternas sida bör utnyttjas i högre grad än hittills, vilket för övrigt enligt min mening blir en naturlig konsekvens om organiserad kollektiv invandring på grundval av bedömning av arbetsmarknadsutvecklingen får ökad betydelse i fortsättningen. Remiss till arbetsmarknadsparterna i enskilda tillståndsärenden bör då behövas endast i ärenden av principiell betydelse eller på annat sätt av större vikt, dvs i undantagsfall.

4.2.2 Prövningen av bostadsförhållanden

Om bostadsprövningen anförde departementschefen följande (s 112 f):

Liksom remissinstanserna ansluter jag mig till utredningens mening att utlännings bostadsfråga måste vara löst innan tillstånd till inresa, vistelse och arbetsanställning här lämnas. Även i fråga om bostaden bör samma standardkrav som för den inhemska befolkningen upprätthållas. På detta område har utvecklingen hittills visat tecken till att utlänningskvarter av slumkaraktär bildas, särskilt i de stora städerna. Denna utveckling måste brytas. Det kan med hänsyn till läget på bostadsmarknaden inte ske på annat sätt än att kravet på godtagbar bostad inte efterges.

I fråga om bostadsstandarden bör hänsyn i första hand tas till den tid utlänningen kan antas komma att stanna här. Bostad av tillfällig eller provisorisk art kan godtas när det gäller utlänningar som kommer att vistas här tillfälligt eller för bestämd, kortare tid, t ex för tillfälliga eller klart tidsbegränsade arbeten under högst något år. I andra fall bör tillfällig eller provisorisk bostad kunna godtas om godtagbar bostad kan ställas till förfogande inom rimlig tid eller när särskilda skäl föreligger, t ex vid mottagande av hjälpsökande flyktingar.

Bostadsstyrelsen har starkt betonat utredningens uttalande att utlänning bör tillåtas att invandra tillsammans med sin familj endast om lämplig familjebostad kan disponeras. Jag delar denna uppfattning. Vid bedömningen av familjebostadens lämplighet bör vedertagna normer inom landet beaktas. Ett särskilt problem utgör utlänning som invandrar för obestämd tid och avser att sedermera ta hit sin familj, om han bestämmer sig för att stanna här. Man kan knappast kräva att utlänningen i detta fall skall disponera lämplig familjebostad redan innan han bestämmer sig för att stanna. Å andra sidan bör familjebostad kunna disponeras vid familjens ankomst hit eller inom rimlig tid därefter. Detta bör så långt det är möjligt beaktas vid tillståndsgivningen. Företag som vill rekrytera utländsk arbetskraft bör visa att möjlighet finns att hjälpa de rekryterade till familjebostad. Dessa krav i fråga om bostaden bör klargöras för utlänning som vill invandra utan sin familj.

4.2.3 Giltighetstiden för UT och AT

Departementschefen anförde bl a följande i fråga om giltighetstiden för UT och AT (s 118):

Som jag nyss sade bör uppehålls- och arbetstillstånd alltjämt vara tidsbegränsade. I den mån giltighetstiden för utlänningens passhandling inte föranleder annat bör emellertid vissa generella normer kunna anges för hur giltighetstiden för dessa tillstånd bör bestämmas. Jag vill då först erinra om bestämmelsen i OECD:s arbetskraftsstadga att arbetstillstånd i regel inte bör meddelas för kortare tid än ett år. Denna rekommendation stämmer överens med den uppfattning som AMS har gett uttryck åt i sitt remissyttrande, och den rimmar väl med min förut uttalade mening att utländsk arbetskraft inte får utnyttjas som regulator av arbetskraftstillgången i Sverige. Jag förordar därför att arbetstillstånd första gången i allmänhet inte meddelas för kortare tid än ett år. Arbetsmarknadsskäl bör inte få åberopas för att begränsa giltighetstiden ytterligare. Avvikelser från denna generella norm bör kunna göras i sådana fall som t ex när utlänningens passhandling eller visering eller uppehållstillstånd gäller för kortare tid eller utlänningen begär tillstånd endast för visst tidsbegränsat arbete (montagearbete och dylikt). För att utlänning som har arbetat här i minst ett år skall få vägras fortsatt arbetstillstånd bör krävas speciella skäl.

4.2.4 Yrkesbegränsning av AT

Departementschefen anförde beträffande begränsning av AT till visst yrke eller yrkesområde bl a följande (s 119):

Ett väsentligt syfte med invandringskontrollen är att upprätthålla kravet på lika standard för invandrare och den inhemska befolkningen, och ett medel att nå detta syfte är kontroll av tillströmningen av invandrad arbetskraft till de mest osäkra yrkesområdena. Från arbetsmarknadspolitisk synpunkt är det vidare önskvärt att begränsa invandringen av arbetskraft till yrkesområden med brist på arbetstillfällen. Det är därför naturligt att yrkesbegränsa arbetstillstånd första gången sådant tillstånd meddelas. Begränsningen bör självfallet inte gå längre än som motiveras av det syfte man vill nå. Yrkesbestämningen bör göras så vid som förhållandena medger. Det kan t ex ibland finnas anledning att lämna tillstånd för alla yrkesområden med särskilt angivna undantag.

Förlängning av arbetstillstånd bör i regel kunna meddelas utan yrkesbegränsning för den som har arbetat här minst ett år.

4.3 Generella bemyndiganden från AMS till SIV, m m

4.3.1 Olika framställningar till AMS respektive regeringen från SIV, LO och Svenska kommunförbundet, m m

I skrivelse den 2 april 1970 till AMS tog SIV bl a upp frågan om möjligheterna för AMS att ange allmänna riktlinjer för bedömning av ärenden rörande AT. Frågan hade behandlats i SIV:s styrelse den 18 december 1969 och den 2 april 1970. I sin skrivelse erinrade SIV om att departementschefen i prop 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m m (s 112) uttalat att möjligheten till generella ställningstaganden från AMS och arbetsmarknadsparternas sida borde utnyttjas i högre grad än dittills. Ett bemyndigande från AMS –

efter hörande av arbetsmarknadsparterna – att inom exempelvis vissa yrken eller regioner meddela ett visst antal tillstånd under viss begränsad tid, skulle både förkorta den mycket långa handläggningstiden och lätta berörda myndigheters och organisationers administrativa börda, anförde SIV, och hemställde om överläggningar med AMS i frågan.

Ovanstående tankegångar utvecklade SIV ytterligare i ett remissyttrande den 3 december 1970 till inrikesdepartementet över en framställan från Svenska kommunförbundet om att berörda kommuner skulle få tillfälle att avge yttrande över ansökningar om rekrytering av utländsk arbetskraft. I sitt remissyttrande anförde SIV bl a att SIV med AMS tagit upp frågan om möjligheten av att AMS bemyndigade SIV att inom exempelvis vissa yrken eller regioner meddela ett visst antal tillstånd under viss begränsad tid och fortsatte:

> Endast en närmare genomgång av problematiken kan ge underlag för utformningen av ett sådant system, som kan ingå som ett led i en långsiktig, regional rullande planering. Här skall endast några preliminära synpunkter föras in. I en sådan planering skulle ingå att för en lämpligt avvägd tidsperiod göra en bedömning av behovet av arbetskraft inom regionen och möjligheterna att – genom att tillämpa de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som står till buds – ta i anspråk inom landet befintlig arbetskraft. Det naturliga är att planeringen sker i samarbete mellan arbetsmarknadsmyndigheter, arbetsmarknadens partsorganisationer, länsmyndigheter och kommuner. Härigenom skulle man exempelvis få bättre möjligheter än nu att kontrollera om lämplig bostad finns. En tillämpning av ett system som det nu skisserade skulle helt enkelt innebära att större delen av den enskilda invandringen skulle ske under i stort sett motsvarande förhållanden som den organiserade överföringen av arbetskraft.

Överläggningar mellan AMS och SIV ledde inte till några generella riktlinjer rörande bedömningen av arbetstillståndsärenden.

I en framställning till inrikesdepartementet hävdade LO att arbetsmarknadsverket måste få lagliga förutsättningar att förmedla alla anställningar till förstagångsinvandrare för att samhället skulle få ett samlat grepp över hur invandrarna anställs i Sverige och kunna angripa de problem invandringen ger upphov till bl a i fråga om språket, bostaden, kontakterna med omgivningen och anställningsvillkoren. I yttrande den 25 maj 1972 till inrikesdepartementet förklarade SIV att man helt anslöt sig till syftet med LO:s framställning. SIV påpekade emellertid att AMS med gällande ordning hade ett reellt inflytande över förstagångsanställningar rörande icke nordbor. Undantag gällde för nära anhöriga till personer med tillstånd samt för flyktingar. Någon ändring av bestämmelserna för dessa kategorier borde enligt SIV inte ske. LO:s framställning hade därför enligt SIV betydelse väsentligen för den nordiska invandringen, som ju då som nu främst kom från Finland. Enligt SIV:s bedömning skulle det emellertid inte vara förenligt med överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad att införa obligatorisk arbetsförmedling för nordbor. Mot den bakgrunden avstyrkte SIV:s styrelse enhälligt förslagen i LO:s framställning.

LO:s framställning resulterade inte i åtgärder avseende den utomnordiska invandringen. Beträffande den nordiska invandringen kan den ses som ett inlägg i den debatt som ledde fram till den finsk-svenska överenskommelsen 1973 om kanalisering av arbetskraften genom arbetsförmedlingen.

Viss betydelse för den utomnordiska invandringen fick däremot en cirkulärskrivelse från LO till fackförbunden i februari 1972. LO hemställde i skrivelsen att förbunden skulle vara restriktiva när det gällde att tillstyrka AT. Bakgrunden var enligt cirkuläret bl a att arbetslösheten hade varit hög under år 1971 och att en konjunkturuppgång kunde väntas under år 1972. LO befarade att en stor del av den arbetskraft som fanns inom landet och som efterfrågade arbete inte skulle kunna erbjudas de lediga arbetstillfällena. I nya cirkulärskrivelser till förbunden i september 1972 och augusti 1973 manade LO åter till restriktivitet när det gällde att tillstyrka AT.

Antalet AT som tillstyrktes av de fackliga organisationerna och AMS sjönk kraftigt under år 1972, framför allt i fråga om anställningar inom tillverkningsindustrin, och har sedan dess legat på en låg nivå. Däremot förblev antalet tillstyrkta och beviljade AT inom servicesektorn tämligen oförändrat (se tabell 5.1).

4.3.2 Bemyndiganden för SIV att utfärda AT utan remiss till AMS

4.3.2.1 AT på grund av skäl som hänför sig till sökanden

SIV har fått bemyndigande från AMS att i vissa fall meddela AT utan att höra arbetsmarknadsverket. Huvudbemyndigandet gäller från den 1 november 1971. För några kategorier ärenden gällde ett bemyndigande redan från år 1967 och några har tillkommit efter år 1971. Nedan följer en fullständig uppräkning av de kategorier bemyndigandena gäller (avser förhållandena den 1 juli 1982). Om inte annat anges gäller de från år 1971.

1. Vid beviljande av bosättningstillstånd, BT (motsvarar nuvarande PUT).
2. Vid förlängning av AT utan yrkesändring såvida inte AMS vid tidigare prövning tillstyrkt att AT skall beviljas endast för en begränsad tid och därigenom angett att styrelsen önskar ta ställning till eventuell förlängningsansökan.
3. Vid ändring av yrkesbeteckning i AT så snart utlänning innehaft AT under de senaste tolv månaderna under förutsättning att AMS inte genom tidsbegränsad tillstyrkan angett att styrelsen önskar ta ställning till förnyad ansökan (sedan 1967).
4. Då sökanden är maka respektive make till utlänning som vistas i riket och innehar AT. Detta gäller också om sökanden är förälder eller barn till utlänning med AT och kan anses tillhöra dennes hushåll (sedan 1967). Personer som sammanbor under äktenskapsliknande former jämställs med gifta (sedan 1971).
5. Då det kan anses styrkt att sökanden avser att inom nära framtid ingå äktenskap med svensk medborgare eller annan nära anknytning föreligger (sedan 1967).
6. Då ansökan gäller flykting eller annan utlänning som kan bedömas vara i realiteten likställd med flykting eller annat liknande skäl föreligger (sedan 1967).
7. Då sökanden är inskriven och studerar vid svensk läroanstalt och önskar arbeta under lästerminerna.

8. Nära anhörig till korrespondent för utländsk tidning (sedan 1974).
9. Utbytesstudent (som beviljats UT för besök) under tiden den 15 maj – den 15 september (sedan 1979).
10. Make/maka till person för vilken AMS tillstyrkt längre tidsbegränsat AT, t ex gästforskare (aldrig montör eller artist). AT tidsbegränsas som huvudpersonens AT men ges utan yrkesbegränsning (sedan 1978).

Till ovanstående kan fogas följande kommentarer:

Till punkterna 4-6: Enligt överenskommelsen år 1971 skulle den som beviljades AT på grund av personlig anknytning regelmässigt meddelas AT utan yrkesbegränsning. Den som beviljades AT på grund av någon form av politiska skäl skulle däremot beviljas AT för "yrke som arbetsmarknadsverket anvisar eller godkänner". Bakgrunden till detta var att man ville få möjlighet att förhindra att andelen invandrare blev alltför hög inom branscher och företag där det redan fanns många invandrare. Utvecklingen på arbetsmarknaden under 1970-talet, som innebar att det ofta inte fanns något alternativ, medförde att begränsningen till "yrke som arbetsmarknadsverket anvisar" inte längre kom att fylla någon funktion. I skrivelse till SIV den 19 november 1980 meddelade därför AMS att alla som av SIV beviljades AT efter inresan i landet med hänvisning till undantagsbestämmelserna i 50 § UtlF p 2 och 3 borde beviljas AT utan yrkesbegränsning.

I de interna anvisningar som SIV utfärdade med anledning av överenskommelsen år 1971 angavs vidare att AMS utgått från att stor restriktivitet skulle iakttas vid beviljande av AT på den grund att "annan nära anknytning" enligt punkten 5 ovan eller "annat liknande skäl" enligt punkten 6 bedömts föreligga. I nya interna anvisningar från SIV utfärdade i slutet av år 1979 finns inte längre angivet att "stor restriktivitet" skall iakttas i dessa fall.

Till punkten 7: Enligt interna anvisningar från SIV skall AT för gäststuderande endast beviljas om gäststuderande utan egen förskyllan inte längre har sin försörjning tryggad på avsett sätt och han samtidigt skött studierna med framgång.

4.3.2.2 AT i yrken där vanlig arbetsmarknadsprövning inte kan ske

I bemyndigandet från AMS år 1971 ingick också att SIV utan förfrågan hos AMS skulle få bevilja AT för ett par yrkesgrupper inom vilka en arbetsmarknadsprövning i vanlig mening inte ansågs vara möjlig. Det gällde dels anställda vid utländsk handelskammare i Sverige, dels markpersonal vid utländskt flygbolag. Listan över denna typ av yrken har efter hand blivit längre. Enligt bemyndiganden från AMS omfattar listan från den 1 juli 1981 följande yrken:

1. Korrespondent för utländsk tidning.
2. Markpersonal vid utländskt flygbolag vars huvudkontor är beläget i utlandet.
3. Anställd vid utländsk handelskammare eller handelsagentur.
4. Personal i ledande befattning samt i informationstjänst vid utländskt kulturinstitut eller turistinformationsbyrå (ej resebyrå).
5. Präster eller liknande (t ex religionslärare) inom invandrarkyrkor.

6. Hjälporganisationsarbetare (t ex inom Emmaus).
7. VD och vice VD i *bona fide* företag (medgivande från kommerskollegium fordras för sådan anställning).
8. Spint- och lumpsorterare.
9. Litteraturevangelister (såvitt avser feriearbete).
10. Gästforskare som antingen inte är avlönad med svenska medel eller som har stipendium från etablerad svensk institution.
11. Fartygsinspektörer och andra leveranskontrollanter.
12. Universitetslärare med förordnande.
13. Person – dock ej sjukvårdspersonal – som har socialstyrelsens förordnande att utföra visst arbete.
14. Lärarassistenter som undervisar huvudsakligen i sitt modersmål.
15. *Au-pair* (för högst ett år).
16. Medlem av utländskt filmteam som vistas tillfälligt i Sverige.
17. Revisor på tillfälligt uppdrag hos utländskt företag i Sverige.

För ovanstående grupper åligger det SIV att kontrollera att försörjningen är tryggad (dvs att sökanden kan försörja sig och sin familj på den uppgivna lönen) samt att bostadsfrågan är löst innan AT beviljas.

SIV har i mars 1982 utfärdat interna anvisningar rörande prövning av AT utan remiss till AMS beträffande ytterligare en kategori, nämligen s k barnflickor. Enligt anvisningarna skall följande riktlinjer gälla:

AT ges för högst ett år.

En förutsättning för att AT skall beviljas är att arbetsgivaren inlämnar ett intyg från de sociala myndigheterna i sin hemkommun. Detta intyg skall utvisa att familjens barn inte kan beredas plats i den kommunala barnomsorgen. (Förutsätter givetvis att familjen har ansökt om sådan plats). Kan kommunen erbjuda plats av en typ som familjen inte accepterar, skall AT-ansökan för barnflickan avslås. Eftersom den kommunala barnomsorgen inte omfattar barn över 10 år ges normalt inte heller AT till en barnflicka om familjens barn är äldre än 10 år.

Anställningsvillkoren skall framgå av ansökan och bedömas som skäliga. Normalt kan anses vara mat, husrum och ca 700-800 kr/månad netto i lön (febr 1982).

Den sökande får inte vara skolpliktig i Sverige utan skall i regel vara minst 17 år.

Slutligen anges att AT som barnflicka ges för 6 månader i taget samt att tillståndet inte kan förlängas att gälla utöver ett år sammanlagt och att det inte kan ligga till grund för kyrkobokföring.

4.3.3 Bemyndiganden för SIV att avslå ansökan om AT

Enligt de i avsnitt 4.3.2 nämnda bemyndigandena äger SIV i några fall avslå ansökan om AT utan remiss till AMS. Det gäller i följande fall:

1. Om sökanden tidigare förpassats, utvisats eller förvisats från Sverige med förbud att återvända hit eller om det eljest finns skäl att vägra UT med hänsyn till sökandens vandel.
2. Om av ansökningen inte kan utläsas att den avser visst yrke (arbetserbjudande saknas liksom uppgift om arbetsgivare och anställning för vilken AT söks).

3. Om ansökningen getts in i annat nordiskt land och det inte framgår att sökanden har gällande UT där.
4. Om ansökan avser förlängning av AT som *au-pair* utöver ett år.
5. Om ansökan avser förlängning av AT som praktikant utöver 18 månader.
6. Om ansökan avser förlängning av AT för feriearbete utöver den tid (högst tre månader inom tidsperioden den 15 maj – den 15 oktober) för vilken ferie-AT kan beviljas.
7. Om ansökan avser AT för feriearbete (eller annat AT för begränsad tid) och SIV inte bedömer det sannolikt att sökanden har för avsikt att lämna Sverige efter tillståndstidens slut.
8. Om ansökan avser AT som hembiträde.

4.3.4 Övriga principiella ställningstaganden från AMS, m m

4.3.4.1 Arbetsmarknadsprövningen

I den s k AMS-handboken med föreskrifter och anvisningar för arbetsmarknadsverket (senaste upplaga i denna del 04.45.05 1976 11 12) sammanfattas och utvecklas riktlinjerna i prop. 1968:142. I det följande återges huvuddragen:

- Hänsyn måste tas till tillgången på arbetskraft inom landet. Möjligheterna att bereda sysselsättning åt kvinnor, äldre arbetskraft och handikappade som önskar ta förvärvsarbete måste ha prövats innan AT beviljas för invandrande utländsk arbetskraft.
- Tillstånd bör i princip endast ges för anställning som beräknas vara minst ett år. Undantag är befogade dels generellt i fråga om s k montagearbetare, dels i särskilda fall, t ex i fråga om utpräglade säsongarbetare.
- Utländska arbetstagare får inte koncentreras till utpräglade låglönebranscher eller branscher med osäkra anställningsförhållanden och hög arbetslöshetsrisk.
- Mera omfattande rekrytering av utländsk arbetskraft bör ske i sådana former att emigrationsländerna inte berövas kvalificerad arbetskraft som de själva behöver.
- Tillstånd skall beviljas endast om erbjudna löne- och andra anställningsförmåner överensstämmer med vad som normalt utgår till svensk arbetskraft för motsvarande arbete. Prövning av löne- och anställningsvillkoren skall ske även i fråga om utländska montagearbetare.
- Bostadsfrågan måste vara löst innan AT kan beviljas. Genom den organiserade invandringen av arbetskraft och särskilt vid kollektiv rekrytering läggs ansvaret för bostadsanskaffningen i första hand på de arbetsgivare som vill anställa utländsk arbetskraft.

När det gäller handläggningen av arbetstillståndsärenden inom arbetsmarknadsverket sägs att AMS i regel översänder ansökan till vederbörande länsarbetsnämnd för utredning. Länsarbetsnämnden skall vid sin utredning beakta de av statsmakterna utfärdade allmänna riktlinjerna. Nämndens yttrande skall enligt anvisningarna innefatta uppgifter i bl a följande avseenden:

- Arbetsmarknadsläget inom yrket samt möjligheterna att anvisa inom landet tillgänglig arbetskraft.
- Från arbetsgivaren inhämtade uppgifter i ärendet.
- Löne- och anställningsvillkor.
- Sökandens kvalifikationer för ifrågavarande arbete.
- Utlåtande från lokal facklig organisation (behövs inte alltid).
- Länsarbetsnämndens till- eller avstyrkan av ansökan.

När det gäller inhämtande av yttrande från facklig organisation sägs följande:

Om de centrala arbetsgivare- och arbetstagarorganisationer som svarar för respektive avtalsområden så önskar, tillställer styrelsen organisationerna på en särskild blankett utdrag ur utlänningens AT-ansökan för att ge organisationerna tillfälle att yttra sig i ärendet. Ansökan överlämnas i original till länsarbetsnämnden för utredning. Styrelsen anger i remissakten till länsarbetsnämnden när yttrande skall inhämtas direkt från de centrala organisationerna. Nämnden skall i sådana fall inte inhämta yttrande från lokal facklig organisation.

4.3.4.2 Länsarbetsnämndernas roll

Tjänstemän på länsarbetsnämnden i Stockholm (som handlägger ungefär hälften av samtliga ansökningar om AT i landet) har i juni 1981 lämnat bl a följande upplysningar rörande handläggningen hos nämnden:

- I fråga om möjligheterna att anvisa arbetskraft inom landet kan man inte gå utanför den egna regionen vid prövning av om arbetskraft går att anvisa. Till skillnad mot tidigare gör man heller ingen bedömning av om arbetskraft kan anvisas på någon sikt. Det enda man kan bedöma är om det för dagen inom regionen finns sökande vid arbetsförmedling som kan anvisas för den aktuella anställningen.
- Uppgifter om löne- och anställningsvillkor liksom hur bostadsfrågan skall lösas inhämtas från arbetsgivaren. Man har inte möjlighet att kontrollera arbetsgivarens uppgift om exempelvis att bostad finns tillgänglig. Man anser sig heller inte kunna gå in på någon bedömning av arbetsgivarens möjlighet att betala de utfästa löneförmånerna. (Arbetsgivarens ekonomi har man tidigare bedömt dels när det varit fråga om anställning i enskilt hushåll, dels när det gällt anställning i en nystartad rörelse).
- Utlåtande från lokal facklig organisation inhämtas bara från ett par tjänstemannaförbund. I övriga fall inhämtas yttrande från facklig organisation av AMS centralt.
- Länsarbetsnämnden har de senaste åren tillstyrkt 400-500 ansökningar om AT årligen för personer som kan betecknas som invandrare.

4.3.4.3 Prövning av AT-frågor efter inresan

Förutom frågan om möjligheterna för AMS att ange allmänna riktlinjer för bedömning av ärenden rörande AT har SIV:s styrelse endast vid ett fåtal tillfällen behandlat principiella frågor rörande AT. Ett sådant tillfälle var när styrelsen den 4 december 1969 uttalade att SIV vid bedömning av om "särskilda skäl" föreligger att bevilja AT efter inresan inte skall ta hänsyn till

det aktuella läget på arbetsmarknaden. Någon arbetsmarknadsprövning skall således överhuvudtaget inte komma in här, utan det är skäl hänförliga till sökanden (av politisk eller humanitär art) som skall vara avgörande. Denna regel kom dock snart att modifieras något. I praxis har således en arbetsmarknadsprövning skett efter inresan när det gäller yrken där man bedömt att det överhuvudtaget inte finns någon i Sverige bosatt som kunnat utföra arbetet ("pilotfallet" var en tränare i aikido). Arbetsmarknadsprövning efter inresan har också skett när det gällt tidsbegränsade, brådskande arbeten trots att skälen här inte varit hänförliga till sökanden.

Före den 1 april 1981 gällde att AT kunde beviljas efter inresan om det förelåg "särskilda skäl". När krav på att UT normalt skall ha beviljats före inresan infördes den 1 april 1981 föreskrevs samtidigt att såväl UT som AT får beviljas efter inresan endast om det föreligger "skäl av synnerlig vikt" (såvida det inte är fråga om en person med politiska skäl eller nära anknytning till Sverige). Med det språkbruk som används i lagtext innebär det en väsentlig skärpning av kraven för att AT skall beviljas efter inresan. En diskussion pågår inom SIV (sommaren 1982) angående lämpligheten och möjligheten av att mjuka upp det skärpta kravet på AT före inresan när det gäller tidsbegränsat arbete (se avsnitt 5.5.4.2).

4.3.5 SIV:s föreskrifter om polismyndigheternas handläggning av AT-ärenden, m m

SIV har efter samråd med AMS och RPS meddelat föreskrifter angående polismyndigheternas handläggning av ärenden om UT och AT m m. Föreskrifterna innefattar bemyndigande för polismyndigheterna att i vissa fall meddela AT. Förutsättningarna för detta är bl a följande:

- Det skall vara fråga om förlängning för högst tre år av tidigare beviljat AT.
- SIV har inte förbehållit sig beslutanderätten i förlängningsärendet (sådant förbehåll sker t ex alltid i de fall då AMS tillstyrkt AT för begränsad tid).
- Polismyndighet får endast bevilja ansökan. Anser polismyndighet att ansökan bör avslås, måste den överlämnas till SIV för beslut.
- Med ansökan om förlängning skall jämställas ansökan från den som under minst ett års tid närmast innan ansökan getts in varit bosatt i landet och som varit undantagen från skyldigheten att ha UT och AT (ogift utländskt barn under 16 år vars vårdnadshavare är svensk medborgare eller bosatt i landet och har tillstånd).

5 Arbetstillståndsprövningen – utveckling av praxis

5.1 Arbetskraftsinvandring – allmänt

Som framgått av redogörelserna i kapitlen 3 och 4 skall SIV normalt samråda med AMS i ärenden rörande AT. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 4.3 har AMS lämnat en del generella bemyndiganden till SIV att avgöra ansökningar om AT. De allra flesta ansökningar om AT, som görs före inresan i landet, remitteras emellertid av SIV till AMS för yttrande. SIV följer enligt hittillsvarande erfarenheter nästan alltid AMS yttrande och AMS följer i regel arbetstagarorganisationens rekommendation. När AMS har tillstyrkt AT beviljar SIV också AT och har AMS avstyrkt avslår SIV ansökningen. SIV kan emellertid göra avsteg från AMS yttrande på grund av faktorer som inte hänför sig till arbetsmarknadsbedömningen. Det kan t ex förekomma att det efter remiss av ett ärende till AMS framkommer att sökanden har sådan anknytning till Sverige att tillstånd bör beviljas på denna grund. Det kan undantagsvis också förekomma att det efter remiss framkommer omständigheter som tyder på att sökandens uppgifter om avsikten med besöket här inte är trovärdiga eller att det föreligger avslagsgrund av vandelsskäl. SIV kan då avslå ansökningen trots att AMS tillstyrkt AT.

5.2 Beviljade AT åren 1967-1981

5.2.1 Allmänt om statistik rörande AT

AMS för statistik över antalet tillstyrkta AT fördelade på olika branscher. Statistiken är fördelad på förstagångsansökningar och förlängningsansökningar. Däremot är det svårare att utläsa hur många ansökningar som avser tidsbegränsat arbete och hur många som gäller invandrare. Det är möjligt att skilja ut artister och de flesta montörer samt, fr o m 1978, även gästforskare. Som framgår av redogörelsen för ärenden under en månad hos SIV (se bilaga 3) är det emellertid åtskilliga andra grupper som beviljas AT för tidsbegränsat arbete i Sverige och som inte kan betraktas som invandrare. Först fr o m 1980 har AMS en statistik där man skiljer ut dem för vilka AT tillstyrkts utan tidsbegränsning, dvs för invandring.

Från SIV går det att få fram statistik över antalet beviljade AT fördelade på medborgarskap och på tillstånd på grund av ansökan före och efter

inresan. Denna statistik är dock av mindre intresse eftersom det inte går att särskilja tillstånd beviljade på olika grunder (politiska skäl, arbetskraftsinvandring, anknytning etc) och det heller inte framgår om det rör sig om tillstånd för en invandrare eller ett kort tillstånd för någon dags arbete som artist. Från år 1976 för emellertid SIV en särskild statistik över dem som beviljas tillstånd som invandrare och sedan år 1978 finns en uppdelning mellan tillstånd beviljade av politiska skäl, på grund av någon form av anknytning och på grund av "övriga skäl", vari ingår arbetskraftsinvandring (indelningen var något annorlunda åren 1976 och 1977). Arbetskraftsinvandringen utgör således här inte en egen grupp utan ingår i gruppen "övriga skäl", tillsammans med t ex humanitära skäl. SIV:s statistik över antalet invandrare bygger på att handläggaren i varje enskilt ärende markerar vilken kategori sökanden enligt hans mening bör hänföras till. Gränsdragningen såväl när det gäller vem som skall betecknas som invandrare som mellan olika kategorier invandrare är oklar. Statistiken är bl a av denna anledning inte helt tillförlitlig.

5.2.2 Antalet beviljade AT enligt statistik från AMS och SIV

AMS statistik över tillstyrkta AT är fördelad på olika branscher. Däremot framgår inte närmare vad slags arbete det är fråga om, kvalificerat eller okvalificerat. I tabell 5.1 redovisar vi en beräknad fördelning av de av AMS tillstyrkta arbetstillstånden inom de största branscherna. AT för korttidsar-

Tabell 5.1 Av AMS tillstyrkta AT totalt och inom några olika branscher åren 1967–1981, exkl. AT för korttidsarbete

År	Totalt (ca)	Tillverkning			Servicearbete[a]	
		Textil	Järnbruk och metall	Övr. tillverkning	Samtliga	Varav enskilt hushåll
1967	5 600	769	1 040	901	2 195	
1968	2 400	123	357	419	795	
1969	4 400	434	1 246	894	768	
1970	7 900	638	3 645	1 625	825	
1971	2 300	37	922	331	476	
1972	1 000	18	113	116	479	
1973	900	7	83	62	609	181
1974	1 400	47	285	180	624	167
1975	1 500	23	191	165	755	175
1976[b]	800	9	74	55	353	79
1977	2 000	11	122	111	1 272	329
1978	1 000	. .	157	53	605	139
1979	700	. .	90	88	523	112
1980	700	. .	. .	. .	351	71
1981	500	. .	. .	. .	. .	. .
Totalt	33 000					

[a] Största gruppen utgörs av restauranganställda. Därnäst kommer gruppen anställda i enskilt hushåll som finns med fr. o. m. 1973 (före 1 maj 1973 krävdes ej AT). Under år 1981 har AMS upphört att pröva ansökningar om anställning i enskilt hushåll efter att generellt ha avstyrkt sådana tillstånd.
[b] Endast första halvåret.

bete har vi därvid i möjligaste mån rensat bort, efter att ha gjort en uppskattning av deras antal. Det totala antalet tillstyrkta AT som ej gäller korttidsarbete uppgick till ca 27 000 under åren 1968-1981.

I gruppen "övrig tillverkningsindustri" i tabell 5.1 ingår bl a glas-, keramik-, gummi- och livsmedelsindustri (från år 1978 även textil). Av tabellen framgår tydligt den stora "toppen" år 1970, och att den berodde på att ett mycket stort antal AT tillstyrktes inom tillverkningsindustrin. Det framgår också att de flesta tillstyrkta AT alltsedan år 1972 varit inom sektorn servicearbete, inbegripet anställning i enskilt hushåll. De flesta tillstyrkandena har gällt restaurangarbete. Åren 1972-1980 har mer än 5 000 AT tillstyrkts för servicearbete och anställning inom enskilt hushåll, vilket utgör närmare 60 % av samtliga tillstyrkta ej tidsbegränsade AT under denna period. Antalet tillstyrkta AT inom denna dominerande sektor har sedan år 1971 varit tämligen konstant, medan antalet AT inom tillverkningsindustrin sjönk kraftigt år 1972 och därefter har hållit sig på en lägre nivå.

Det är först fr o m år 1978 som det är möjligt att med någorlunda säkerhet jämföra siffror från AMS och från SIV över antalet beviljade AT för invandrare. Siffrorna från AMS för åren 1978 och 1979 är likväl bara uppskattningar byggda på tillgänglig statistik. Först fr o m år 1980 är invandrare och korttidsarbetare skiljda åt i AMS statistik.

Av AMS tillstyrkta och av SIV beviljade AT åren 1978-1981, exkl AT för korttidsarbete (ca).

År	AMS	SIV
1978	1 000	500
1979	700	525
1980	700	550
1981	500	400

Som synes föreligger det en avsevärd skillnad mellan siffrorna från AMS och SIV, men skillnaden tycks successivt bli mindre.

Först fr o m år 1980 är det möjligt att få en mer exakt bild av antalet av AMS tillstyrkta AT för personer som kan betraktas som invandrare fördelat på olika branscher. Av AMS under år 1980 tillstyrkta AT utan tidsbegränsning fördelar sig på det sätt som framgår av tabell 5.2.

5.2.3 Kommitténs undersökningar rörande antalet beviljade AT

Som framgått av avsnitten 5.2.1 och 5.2.2 är statistiken från såväl AMS som SIV bristfällig när det gäller antalet beviljade AT för invandring. Det är en av anledningarna till vår tidigare omtalade undersökning av ärenden som kom in till SIV under en månad – oktober 1978. Helhetsbilden av oktoberundersökningen framgår av bilaga 3. Den undersökningen har när det gäller AT följts upp med en undersökning av ärenden vari AMS under juni 1981 tillstyrkt AT utan tidsbegränsning. (I juniundersökningen har – till skillnad mot oktoberundersökningen – av praktiska skäl inte medtagits ärenden rörande tidsbegränsade AT och heller inte av AMS avstyrkta AT).

Tabell 5.2 Av AMS tillstyrkta AT utan tidsbegränsning år 1980, fördelning på vissa branscher

Bransch	Antal tillstyrkta AT
Tekniskt vetenskapligt och konstnärligt arbete	141
varav tekn. o. vetenskapligt arbete	21
hälso- och sjukvård	29
pedagogiskt arbete	67
konstnärligt arbete	24
Administrativt arbete	28
Kameralt och kontorstekn. arbete	20
Kommersiellt arbete	23
Lantbruk, skogs- och fiskeriarbete	5
Gruv- och stenbrytningsarbete	3
Transport- och kommunikationsarbete	5
Tillverkningsarbete, maskinskötsel	102
varav järnbruk och metallindustri	21
byggnads- och anläggningsarbeten	5
Servicearbete	351
varav storhushåll, kockar, ekon.bitr.	227
enskilt hushåll	71
fastighetsskötsel och städning	12
sport och idrott	25
Totalt	678

Resultatet av undersökningen av ärenden som kom in till SIV under oktober 1978 och avsåg arbetskraftsinvandring eller tidsbegränsat arbete redovisas nedan i tabellerna 5.3 och 5.4. Vi hänvisar också till bilagorna 3 och 4 där vi redogör för båda undersökningarnas uppläggning och resultat. När det gäller tidsbegränsat arbete har någon uppdelning på ansökningar före och efter inresan inte gjorts. Ansökan om AT för artister ges i allmänhet in av en artistförmedling och av handlingarna i ärendet framgår ofta inte om vederbörande är inrest eller inte.

Tabell 5.3 Slutligt beslut i ärenden där förstagångsansökan kommit in till SIV under oktober 1978 och där det gällt arbetskraftsinvandring (AT tillstyrkt av AMS utan tidsbegränsning i förekommande fall)

Ansökan gällde	Bifall		Avslag		Summa
	Före inresa	Efter inresa	Före inresa	Efter inresa	
"Halvofficiella" anställningar[a]	6	2	–	–	8
Ledande befattning i utlandsägt företag	6	1	–	–	7
Specialister i övrigt	4	1	–	–	5
Övrig arbetskraftsinvandring	30	3	44	14	91
Summa	46	7	44	14	111

[a] Gäller anställningar vid utländsk handelskammare, utländska flygbolag, statlig turistbyrå m. fl. (se avsnitt 4.3.2.2 och 5.3.1).

Tabell 5.4 Slutligt beslut i ärenden där förstagångsansökan kommit in till SIV under oktober 1978 och där sökanden åberopat arbete av tidsbegränsad karaktär

Kategori	Bifall	Avslag	Summa
Artister	346	11	357
Montörer	37	1	38
Övriga tidsbegränsade[a]	103	21	124
Summa	486	33	519

[a] Bland "övriga tidsbegränsade" svarar praktikanter och gästforskare för över hälften av det totala antalet. Övriga grupper här är bl. a. specialister med konsultuppdrag, vikarierande narkosläkare, au-pairanställda, cirkelledare i engelska samt ishockey- och basketbolltränare.

Av tabell 5.3 framgår att (46 + 7 =) 53 AT beviljades för invandring på grundval av ansökningar i oktober 1978 (av 909 tillstånd totalt). Som också framgår av tabellen dominerades arbetskraftsinvandringen under undersökningsmånaden av gruppen "övrig arbetskraftsinvandring", som fördelar sig enligt följande:

Kockar med kvalificerad utbildning och yrkesvana	6
Kockar vid kinesrestaurang	9
Okvalificerat arbete inom restaurangbranschen	5
Delsumma	20
Husligt arbete o. vårdyrken (yrkesutbildning ej erforderlig)	4
Verkstadsindustri (ej utbildad arbetskraft)	4
Arbete för vilket AT ej är erforderligt (egen företagare respektive free-lance-arbete)	2
Övriga	3
Totalt	33

Av de sammanlagt 13 fall där AT enligt ovan beviljats för andra yrken än inom restaurangbranschen, hade sökanden i ett par fall sådan anknytning till Sverige att tillstånd borde ha beviljats utan arbetsmarknadsprövning. I ett par andra fall borde tillstånd av andra skäl ha beviljats utan arbetsmarknadsprövning. Kvar står emellertid att en arbetsmarknadsprövning, som resulterat i tillstyrkande, har skett i dessa fall.

Undersökningen av ärenden hos AMS under juni 1981 gav följande resultat:

"Halvofficiella" anställningar	2
Ledande befattning i utlandsägt företag	6
Specialister i övrigt	7
Övrig arbetskraftsinvandring	38
Totalt	53

En jämförelse med oktoberundersökningen visar att det totala antalet beviljade AT för personer som kan betecknas som arbetskraftsinvandrare är lika stort båda månaderna, 53 personer. Antalet som kan hänföras till gruppen "övrig arbetskraftsinvandring" är också ungefär lika stort, 38 personer i juni 1981 mot 33 i oktober 1978.

En närmare genomgång av gruppen "övrig arbetskraftsinvandring" i juni 1981 ger följande bild:

Kockar med kvalificerad utbildning och yrkesvana	2
Kockar vid kinesrestaurang	13
Okvalificerat arbete inom restaurangbranschen	6
Delsumma	21
Husligt arbete och vårdyrken (yrkesutbildning ej erforderlig)	4
Cirkelledare i engelska	11
Övriga	2
Totalt	38

En jämförelse med oktoberundersökningen visar här en klar minskning av antalet fall där AT beviljats för okvalificerat arbete utanför restaurangbranschen. I de fall där det skett i juni 1981 har sökanden i de flesta fallen haft sådan anknytning till Sverige att det i vart fall kunnat ifrågasättas om inte tillstånd kunnat beviljas på denna grund. Inom restaurangbranschen är andelen beviljade AT för personer utan kvalificerad utbildning och yrkesvana däremot högre i juni 1981 än i oktober 1978. De relativt många cirkelledarna i engelska i juni 1981 har fått tillstånd som invandrare, trots att de förutsätts arbeta här en begränsad tid som sällan överstiger två läsår.

5.2.4 Slutsatser om arbetskraftsinvandringen

I avsnitt 5.2.2 har vi redovisat att det finns en differens mellan statistiken från AMS och den från SIV när det gäller arbetskraftsinvandringen och att AMS siffror genomgående är högre än SIV:s. Skillnaden har dock successivt blivit mindre under de år, 1978-1981, för vilka vi funnit det möjligt att göra några uppskattningar. Resultatet från undersökningen av ärenden i oktober 1978 ligger i fråga om arbetskraftsinvandringen närmast statistiken från SIV medan resultatet från undersökningen av ärenden i juni 1981 ligger närmare statistiken från AMS.

Det är ytterligt sällan som SIV går emot ett tillstyrkande yttrande från AMS. Eftersom de flesta med "halvofficiella" anställningar inte remitteras till AMS för yttrande skulle man kanske kunna vänta sig att siffrorna från SIV skulle vara högre än de från AMS i stället för tvärtom. Å andra sidan förekommer det ibland att en person först beviljas ett kortare tillstånd för ett tidsbegränsat arbete och därefter, i samband med förlängningsansökan, övergår till att bli invandrare på grundval av ett arbetserbjudande som inte längre är tidsbegränsat. Detta är inte ovanligt inom artistbranschen. I de fall i de båda undersökningarna som vi kunnat kontrollera hos SIV, har personer som övergått från att vara besökare till att vara invandrare inte tagits med i

SIV:s statistik över invandringen. Det är därför naturligt att det är AMS siffror som är de högsta.

Mot ovanstående bakgrund kan man med ganska stor sannolikhet räkna med att arbetskraftsinvandringen under vart och ett av åren 1979 och 1980 uppgått till ca 700-800 personer och under år 1981 till ca 500-600 personer.

Av dem som i statistiken betecknats som arbetskraftsinvandrare, dvs accepterats som invandrare vid den första tillståndsprövningen, är det åtskilliga som sannolikt inte vistas här mer än något eller några år. För vissa kategorier gäller det regelmässigt att vistelsen i Sverige är avsedd att vara endast begränsad tid, exempelvis för innehavare av "halvofficiella" anställningar, för personer med ledande befattningar i utlandsägda företag och för cirkelledare i språk. För vissa andra kategorier är det mycket vanligt utan att för den skull vara regel att vistelsen här kommer att bli begränsad till en kortare tid, exempelvis för kockar med kvalificerad utbildning.

Data som visar hur länge personer tillhörande dessa kategorier stannar här finns dock inte eftersom de beviljas tillstånd som invandrare och efter ett års bosättning här regelmässigt får PUT.

I fråga om följdinvandring framgick av oktoberundersökningen 1978 att arbetskraftsinvandrarna medförde i genomsnitt 0,8 familjemedlemmar. En majoritet av dem som beviljades AT som arbetskraftsinvandrare var likväl ogifta vid ansökningstillfället. Erfarenhetsmässigt kommer många att senare gifta sig med någon landsman och/eller söka få hit andra nära anhöriga. Det har hittills inte varit möjligt att göra en säker beräkning av den följdinvandring som en arbetskraftsinvandring totalt kan komma att leda till och det är heller knappast rimligt att dra alltför långtgående slutsatser av resultatet av oktoberundersökningen. Åtskilliga lämnar också landet utan att det blir någon följdinvandring. Det är emellertid knappast för högt räknat om man antar att varje arbetskraftsinvandring medför att i genomsnitt ytterligare en person invandrar. Det skulle betyda att arbetskraftsinvandringen under de senaste tio åren totalt innebär en bruttoinvandring av minst ca 20 000 personer.

5.3 Arbetskraftsinvandringen – några särskilda grupper

5.3.1 "Halvofficiella" anställningar

Bestämmelserna i UtlL gäller personer antällda vid utländska ambassader och lönade konsulat endast i den mån regeringen förordnar om det. Sådant förordnande har lämnats endast när det gäller skyldigheten att inneha pass (se vidare i avsnitt 5.5.4.10). Om anställningen inte avser ambassad/konsulat utan i stället t ex handelskammare beviljas tillstånd av SIV. Enligt överenskommelse med AMS äger – som framgått av avsnitt 4.3.2.2 – SIV utan remiss till AMS bevilja AT inte bara för anställda vid handelskammare utan även för anställda vid utländskt flygbolag eller statlig turistbyrå liksom för korrespondent för utländsk tidning eller nyhetsbyrå. I praxis behandlas på samma sätt representanter för statliga utrikeshandelsorganisationer (från länder i Östeuropa).

Personer med anställningar av ovan nämnd halvofficiell art beviljas normalt tillstånd med rätt till kyrkobokföring och kommer i all statistik att betraktas som invandrare. Deras vistelse i Sverige blir ofta sannolikt inte så långvarig.

5.3.2 Personer i ledande befattning vid utlandsägda företag

Ansökningar från personer i ledande befattning vid utlandsägda företag remitteras av SIV till AMS för yttrande såvida ansökan inte avser anställning som verkställande direktör eller vice verkställande direktör. I sistnämnda fall fordras i stället medgivande från kommerskollegium. Liksom i fråga om personer under 5.3.1 ovan kommer dessa personer normalt att få tillstånd som berättigar till kyrkobokföring (sedan AMS tillstyrkt AT utan yrkesbegränsning). De kommer i all statistik att framstå som invandrare. Det är svårt att ha en uppfattning om hur lång vistelsen brukar bli.

5.3.3 Anställning i enskilt hushåll

Ett speciellt problem när det gäller arbetskraftsinvandringen gäller anställda i enskilt hushåll. Det finns ingen facklig organisation som kan tillvarata deras intressen. Anställning i enskilt hushåll och då ofta hos någon släkting har vidare inte sällan använts som medel för att försöka kringgå den reglerade invandringen.

Före den 1 maj 1972 förelåg undantag från kravet på AT för anställning i enskilt hushåll. Sedan denna undantagsbestämmelse kommit att utnyttjas som ett sätt att kringgå bestämmelserna för den reglerade invandringen, infördes från den 1 maj 1972 krav på AT även för denna kategori. AT skulle, liksom AT i allmänhet, ha sökts och beviljats före inresan till Sverige.

Krav på AT före inresan medförde emellertid inte att problemen med anställning i enskilt hushåll upphörde. AMS mötte stora svårigheter när det gällde att söka kontrollera de uppgivna anställningsvillkoren. Ofta utgick löneförmånerna till en del i form av fri kost och logi hos arbetsgivaren, vilket inte sällan torde ha varit en starkt bidragande orsak till svårigheten att rekrytera arbetskraft inom landet till anställningen. Mot den bakgrunden beslöt AMS att från sommaren 1981 inte längre tillstyrka några AT för anställning i enskilt hushåll. Sådana ansökningar avslås numera av SIV utan remiss till AMS med motiveringen: "Av arbetsmarknadsmässiga skäl medges inte arbetstillstånd som hembiträde".

5.4 Kollektiv överföring

Prövning av omständigheterna i det enskilda fallet har blivt regel vid AMS arbetsmarknadsprövning. Kollektiv överföring, som i prop 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m m, förutsattes bli det normala, blev undantag även under den tid då arbetskraftsinvandringen var stor. Kollektiv överföring har överhuvudtaget inte förekommit efter 1972. Nedan lämnas en beskrivning av hur systemet dessförinnan fungerade.

Genom beslut den 9 december 1966 bemyndigade Kungl Maj:t AMS att

under år 1967 vidta åtgärder rörande invandringen av utländsk arbetskraft. Genom beslut den 29 december 1967 erhöll AMS ett fortsatt, icke tidsbegränsat bemyndigande, att vidta åtgärder för organiserad överföring av utländsk arbetskraft. För sådan överföring gällde enligt bemyndigandet bl a följande:

- Innan överföring sker skall överenskommelse ha träffats med berörda svenska arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer om antalet arbetstagare som skall överföras och deras fördelning på olika företag.
- Kostnaderna för de utländska arbetstagarnas samt deras anhörigas resor till Sverige får förskotteras av AMS. Innan förskott lämnas skall överenskommelse ha träffats med vederbörande arbetsgivare att förskotterat belopp skall återbetalas till statsverket inom högst två år från utlänningens eller hans anhörigas inresa.

Omfattningen av den kollektiva överföringen av arbetskraft från Jugoslavien under budgetåren 1966/67 till 1971/72 framgår av tabell 5.5 med uppgifter från AMS. Av tabellen framgår att ca 3 400 jugoslaver beviljats tillstånd inom ramen för den kollektiva överföringen. Överföringen från andra länder än Jugoslavien har varit obetydlig under denna period. Det rör sig endast om ett 70-tal personer från Italien. Någon kollektiv överföring av arbetskraft har överhuvudtaget inte förekommit efter budgetåret 1971/72. Vidare kan tilläggas att tillstånd beviljades under budgetåret 1969/70 för överföring av ett väsentligt högre antal arbetstagare än vad företagen sedan i realiteten kunde rekrytera utomlands.

För att underlätta kollektiv överföring av arbetskraft och för att informera om förhållandena på den svenska arbetsmarknaden, hade AMS under 1960-talet öppnat informationskontor i Ankara, Athen, Belgrad och Rom. Verksamhet vid kontoren i Ankara och Athen bedrevs endast under en kortare tid i mitten på 1960-talet. Det sista kontoret – i Belgrad – avvecklades i mitten av 1970-talet.

5.5 Tidsbegränsat arbete

5.5.1 Allmänt

Några kategorier arbetstagare är, som framgått av avsnitt 3.2.2 respektive 3.2.4, undantagna från skyldigheten att ha AT under viss kortare tid eller kan befrias från skyldigheten att ha AT. Undantagen gäller yrkesgrupper där det är vanligt att man kommer hit för endast kortare tids arbete och där det i allmänhet inte blir fråga om konkurrens med någon som finns på den svenska arbetsmarknaden. Som framgått av avsnitt 3.2.2 finns det även icke tidsbegränsade undantag från skyldigheten att ha AT. Dessa undantag är i allmänhet knutna till kategorier av personer, exempelvis den som är svenskfödd eller gift med svensk medborgare, och inte till yrkets karaktär. Undantag som inte är tidsbegränsat föreligger dock även för handelsresande samt för medlem av personal på järnvägståg eller på lastbil i yrkesmässig trafik. Även om dessa undantag inte är tidsbegränsade rör de dock uteslutande personer som är här endast kortare tid. Antalet personer som

Tabell 5.5 Kollektiv överföring av arbetskraft från Jugoslavien åren 1966–1972. Beviljade tillstånd

År	Bransch	Antal
1966–67	Verkstadsindustrin	372
	Textilindustrin (sömmerskor)	150
	Div. industrier	78
	Sjukvård (sköterskor)	50
	Summa	650
1967–68	Textilindustri (sömmerskor)	160
	Restaurangarbete	84
	Varvsindustrin	19
	Glasindustrin	2
	Annan industri	2
	Summa	267
1968–69	Restaurangarbete och div. industriarbete	40
	Läkare (socialstyrelsen)	61
	Summa	101
1969–70	Konfektions-, gummi-, verkstads- och livsmedelsindustri	1 123
1970–71	Verkstadsindustrin	470
	Gummiindustrin	110
	Pappersindustrin	100
	Övrig industri	509
	Summa	1 189
1971–72	Olika industrier	111
1966–72	Totalt	3 441

Källa: AMS.

med stöd av denna undantagsbestämmelse reser in i landet varje år är mycket stort. Enbart kategorierna lastbilschaufförer och sovvagnskonduktörer från viseringspliktiga öststater uppgår till flera tusen per år.

De flesta som arbetar kortare tid i Sverige gör det emellertid inte på grund av undantag eller befrielse från skyldigheten att ha AT utan sedan de beviljats tidsbegränsat AT efter arbetsmarknadsprövning och tillstyrkan av AMS. Antalet sådana tidsbegränsade AT är mycket stort och kan år 1980 beräknas ha uppgått till över 7 000.

5.5.2 Befrielse från skyldigheten att ha AT

Som framgått av avsnitt 3.2.4 kan SIV för en tid av högst en månad befria konstnärlig yrkesutövare eller professionell idrottsutövare från skyldigheten att ha AT. Möjligheten till sådan befrielse utnyttjas av SIV framför allt när det gäller konstnärlig yrkesutövare och det är fråga om kortare gästspel av utövare av seriös musik eller eljest framträdanden av mycket kända artister. Befrias någon från skyldigheten att ha AT innebär det också att någon

arbetsmarknadsprövning inte sker, eftersom AMS och de fackliga organisationerna inte kopplas in. Ibland kan det dock förekomma underhandskontakter mellan AMS och SIV innan beslut om befrielse meddelas.

Antalet artister som befrias från skyldigheten att ha AT är relativt litet. År 1980 befriades ca 300 artister från skyldigheten att ha AT medan ca 3 000 beviljades AT under kortare tid. Professionella idrottsutövare som skall vara här kortare tid än en månad och som befrias från skyldigheten att ha AT torde utgöra en ytterst liten grupp.

5.5.3 Kategorier undantagna från skyldigheten att ha AT under viss tid

5.5.3.1 Vissa chaufförer, sjukvårdare m fl

Antalsmässigt torde gruppen chaufförer och sjukvårdare m fl vara mycket liten. Exempel på någon som sökte UT för att vistas här mer än tre månader finns inte i oktoberundersökningen.

5.5.3.2 Vetenskapsmän

Även gruppen vetenskapsmän som kallats till Sverige för enbart undervisnings- eller föreläsningsverksamhet torde vara liten. Exempel på någon som önskat vara här mer än tre månader har inte kommit fram i oktoberundersökningen. Däremot finns relativt många fall där huvudsyftet inte är undervisnings- eller föreläsningsverksamhet utan forskning, se nedan under avsnitt 5.5.4.4 om gästforskare.

5.5.3.3 Montörer

Om ett svenskt företag köper en komplicerad maskin från ett utländskt företag ingår det ofta i kontraktet att säljaren skall svara för uppsättning och montering. Det kan också förekomma fel på en sådan anläggning som snabbt måste åtgärdas och som säljaren – på grund av garantiåtagande eller därför att ingen annan klarar av arbetet – måste svara för. Det har ansetts nödvändigt och rimligt att en montör i sådana fall har möjlighet att snabbt komma hit utan att invänta svar på en ansökan om AT. Detta är bakgrunden till undantaget från skyldigheten att ha AT under en tid av två månader från inresan för montörer – under förutsättning av att det är fråga om brådskande arbete. Om arbetet inte är "brådskande" eller om det inte kan slutföras inom två månader, föreligger samma krav som för andra att AT skall ha sökts och beviljats före inresan i landet.

Det är inte möjligt att beräkna antalet montörer som är här kortare tid än två månader och som därför är undantagna från skyldigheten att ha AT. Sannolikt är de dock väsentligt fler än de som beviljas AT som montör och som då i regel skall vara här längre tid än två månader.

5.5.3.4 Gäststuderande

Antalet gäststuderande och därmed antalet personer som är undantagna från skyldigheten att ha AT under tiden den 15 maj – den 15 september kan

uppskattas till ca 2 500 (1981). Hur många av dem som utnyttjar denna möjlighet att arbeta är inte känt. Enligt författningstexten gäller undantaget "utlänning som avses i 38 § UtlF". I 38 § UtlF stadgas att den som uppfyller vissa krav inte får vägras UT (som gäststuderande) utan särskilda skäl. Författningstextens lydelse har medfört viss osäkerhet om det krävs att sökanden innehar ett gällande UT för att undantag från skyldigheten att ha AT skall föreligga. Enligt SIV:s interna anvisningar bör bestämmelsen tolkas så att undantag inte skall anses föreligga för den som inte beviljats sitt första UT som gäststuderande. För den som tidigare beviljats sitt första UT som gäststuderande och före utgången av det tidigare tillståndet gett in ansökan om förlängt UT som gäststuderande bör undantag anses föreligga tills förlängningsansökan avgjorts – dock ej om polismyndigheten funnit anledning att ta upp frågan om utvisning.

Undantag föreligger endast under sommarmånaderna. En utomnordisk gäststuderande som önskar arbeta exempelvis under jullovet eller som önskar deltidsarbeta vid sidan av studierna måste ansöka om AT. En sådan ansökan prövas av SIV utan remiss till AMS (och efter inresan). AT beviljas i sådana fall numera endast om sökanden bedriver framgångsrika studier och försörjningen har upphört på grund av helt oförutsebara omständigheter (t ex om garanten avlidit).

5.5.4 Kategorier som beviljas tidsbegränsat AT

5.5.4.1 Artister och professionella idrottsutövare

Som framgått under avsnitt 5.5.2 är det ett mycket stort antal artister som beviljas AT under kortare tid, ca 3 000 årligen. De allra flesta beviljas AT för endast någon eller några dagars framträdanden här. När det gäller dessa mycket korta engagemang blir det mer sällan fråga om konkurrens med någon på den svenska arbetsmarknaden. Förhållandet kan dock vara annorlunda när det gäller exempelvis dansorkestrar som skall vara här under en längre tid.

Mellan AMS och SIV har under år 1982 förts diskussioner om en ordning som skulle innebära att SIV bemyndigade AMS att på egen hand bevilja AT gällande viss kortare tid för artister. En sådan ordning skulle enligt SIV minska ärendemängden hos verket och innebära en snabbare och smidigare handläggning av dessa ärenden.[4]

Tidsbegränsat AT kan också beviljas professionella idrottsutövare som skall vara här längre tid. I dessa fall sker arbetsmarknadsprövning. Det gäller framför allt spelare och tränare inom basketboll och ishockey. I oktoberundersökningen förekommer tre personer tillhörande denna kategori. I allmänhet har sökanden kontrakt för spel eller träning under en säsong och beviljas tillstånd för en tid som vanligen något understiger ett år. Om det blir fråga om spel under mer än en säsong har sökanden vanligen vistats i hemlandet under mellantiden och det nya tillståndet utfärdas inte i omedelbar anslutning till det gamla. I sådana fall begränsas AT till yrke och tid även om det blir fråga om vistelse här under sammanlagt längre tid än ett år.

[4]SIV har i augusti 1982 bemyndigat AMS att från den 1 september 1982 bevilja AT för personer som skall arbeta högst tre månader i Sverige (och som inte behöver UT). Enligt bemyndigandet är de kategorier som avses främst artister, montörer, praktikanter och liknande.

5.5.4.2 Montörer

Som nämnts under avsnitt 5.5.3.3 ovan är det sannolikt väsentligt fler montörer som kommer hit med stöd av undantaget från skyldigheten att ha AT än som beviljas AT efter arbetsmarknadsprövning. Antalet montörer som fick förstagångs-AT uppgick åren 1978-1980 till 950, 850 respektive 1 400 och de som fick sina AT förlängda en tid var 700, 450 respektive 400. Under första halvåret 1981 fick 200 montörer AT för första gången och 50 fick förlängt AT. I oktoberundersökningen hos SIV förekommer 38 personer som beviljades AT som montör. De beviljade tiderna för AT (inkl förlängningar) var följande:

	Beviljad tid för AT som montör					
	0–3 mån.	3–6 mån.	6–9 mån.	9–12 mån.	12–24 mån.	24 mån.–
Antal	3	17	5	8	3	2

De montörer som beviljas AT för en vistelse som överstiger ett år tillhör i allmänhet inte den kategori som sysslar med uppsättning eller reparation av maskiner eller andra tekniska anordningar. I regel är det i stället fråga om långvariga anläggningsarbeten främst vid kärnkraftverken. Det är i dessa fall snarare fråga om specialister än om montörer. Förklaringen till att de kallas montörer är sannolikt att de är anställda hos och avlönas av företag i utlandet.

Det finns således två huvudkategorier av montörer. När det rör sig om installation eller reparation av en maskin är tanken att det sällan finns anledning att undersöka om arbetet i stället skulle kunna utföras av någon inom landet. Läget är emellertid annorlunda när det i realiteten är fråga om anläggningsarbeten av ovan angiven typ. Arbetsmarknadsprövning i vanlig ordning måste här göras.

Ett problem som SIV uppmärksammat är att undantaget från skyldigheten att ha AT bl a är beroende av att det är fråga om "brådskande" arbete. Det är ofta svårt att avgöra när ett arbete skall betraktas som "brådskande". Inte sällan är förhållandet det att man lång tid i förväg känner till när och var ett arbete skall utföras. Man kan däremot inte säga *vem* som skall utföra arbetet. Många ärenden blir på så sätt i onödan brådskande eftersom man med nuvarande ordning endast kan pröva ansökan om AT för viss, namngiven person.

Två lösningar på ovanstående problem har diskuterats mellan AMS och SIV. En möjlighet skulle kunna vara att AMS prövar ansökan för ett visst antal montörer vid en bestämd arbetsplats under en bestämd tid. Det förutsätter då två ansökningar, först en ansökan från arbetsgivaren till AMS om att få anlita ett visst antal montörer under viss tid, därefter en ansökan till SIV om AT för den enskilde montören. SIV skulle då inte behöva remittera varje enskild ansökan till AMS och skulle därmed kunna handlägga ansökningarna snabbare. Systemet skulle dock bli administrativt krångligare än det nuvarande.

En annan lösning, som föreslagits av SIV, skulle kunna vara att helt slopa kravet på att det skall vara fråga om "brådskande" arbete. Undantag från skyldigheten att ha AT skulle då gälla för allt montagearbete under en tid av två månader. Det är ett förslag som innebär en betydande administrativ förenkling. Men det innebär samtidigt att ingen arbetsmarknadsprövning blir möjlig för någon typ av montagearbete där den enskilde montören inte arbetar längre tid än två månader.

Ett annat problem som diskuterats inom SIV när det gäller montörer är frågan om arbetsmarknadsprövning efter inresan. Undantaget från skyldigheten att ha AT är inte bara beroende av att det skall vara fråga om ett brådskande arbete utan också att arbetet inte tar längre tid än två månader. Det kan exempelvis inträffa att ett arbete som man trodde skulle kunna klaras av på två månader drar ut på tiden. Det kan då innebära betydande olägenheter om arbetet måste avbrytas därför att montören måste resa hem för att från hemlandet ge in ansökan om AT och där invänta svar. Det kan också hända att man visserligen från början kan förutse att arbetet kommer att ta längre tid än två månader men att det är fråga om ett så brådskande arbete att det inte finns möjlighet att invänta svar på en ansökan om AT.

Som framgått av avsnitt 4.3.4.3 gällde tidigare att en ansökan om AT kunde prövas efter inresan om det förelåg "särskilda skäl". Med stöd av denna undantagsbestämmelse prövades ansökan om AT för montörer i åtskilliga fall efter inresan i landet. Som också angetts i nyssnämnda avsnitt gäller från den 1 april 1981 väsentligt strängare krav för att bevilja AT efter inresan. Av avsnitt 4.3.4.3 har vidare framgått att det pågår en diskussion inom SIV angående lämpligheten och möjligheten av att mjuka upp kraven för att bevilja AT efter inresan när det är fråga om tidsbegränsat arbete. (SIV har i augusti 1982 utfärdat interna anvisningar rörande prövning efter inresan av ansökningar för montörer.)

I avsnitt 5.5.4.1 har nämnts att diskussioner förts mellan SIV och AMS om en ordning som skulle kunna innebära att AMS på egen hand skulle kunna bevilja AT viss kortare tid för artister. Motsvarande diskussioner har förts även när det gäller montörer. (Se fotnot 4, s 100.)

Även förlängningsansökningar för montörer har i vissa fall erbjudit problem genom att de med nuvarande ordning tagit alltför lång tid att handlägga. Polismyndighet har därför bemyndigats att i vissa fall förlänga UT och AT för montör. Förutsättningar för att polismyndighet skall kunna förlänga tillståndet är bl a följande:

- Det skall vara fråga om montör inom Svenska byggnadsarbetarförbundets avtalsområde.
- Ansökan skall avse förlängt UT och AT som montör.
- Ansökan skall remitteras till vederbörande länsarbetsnämnd för yttrande. Nämnden inhämtar i sin tur yttrande från berörd avdelning av byggnadsarbetarförbundet.
- Förlängning av AT får meddelas för den tid nämnden tillstyrkt.

Avstyrker länsarbetsnämnden förlängning eller avser ansökan förlängning för annan anställning än som montör inom byggnadsarbetarförbundets avtalsområde skall ansökan alltid överlämnas till SIV för beslut.

Ovanstående bemyndigande är utfärdat av SIV – efter samråd med AMS

och RPS – att gälla från den 1 september 1979.

Montörer beviljas normalt inte AT för längre tid än tre månader åt gången. Även om den sammanlagda vistelsen i Sverige skulle komma att uppgå till flera år betraktas montörerna normalt inte som invandrare, och de beviljas därför yrkesbegränsade AT.

5.5.4.3 Praktikanter

Två huvudgrupper av praktikanter förekommer, personer som på egen hand söker sig till Sverige för praktik och anställda vid svenska företags dotterbolag i utlandet som kommer hit för praktik vid moderbolaget i Sverige. De flesta anställda vid svenska företags utländska dotterbolag som kommer hit gör det för en kortare tids praktik. I undantagsfall kan det vara fråga om praktik som sträcker sig över något år. För dem som på egen hand önskar komma till Sverige för att få praktik inom sitt yrke har Sverige ingått praktikantutbytesavtal med en rad länder i Västeuropa. En person i något av dessa länder kan vända sig till arbetsmarknadsmyndigheterna i hemlandet för att få hjälp med en praktikplats i Sverige. Tiden för sådant praktikarbete är begränsad till 18 månader och kan inte förlängas utöver denna tid. År 1980 kom knappt 250 personer till Sverige, varav den största gruppen från Västtyskland, inom ramen för dessa praktikantutbytesavtal. (Samtidigt förmedlades praktikantplatser i utlandet för ca 300 svenska sökande). Den som beviljas AT som praktikant underrättas samtidigt om att tillstånd för bosättning i Sverige inte kan påräknas.

I oktoberundersökningen förekommer 29 personer som beviljades AT som praktikanter. AMS förmedlar även ett relativt stort antal praktikplatser som rör feriepraktik för studerande, framför allt inom ramen för organisationerna IAESTE (studerande inom agrikultur, arkitektur, naturvetenskap och teknik) samt AIESEC (studerande inom ekonomi och handel). Personer tillhörande dessa praktikantutbytesprogram finns inte med i oktoberundersökningen.

5.5.4.4 Gästforskare

Gästforskare kan ha sin försörjning tryggad genom egna medel, med hjälp av stipendier från Sverige eller utlandet eller de kan vara anställda i Sverige eller i utlandet. I den mån ett anställningsförhållande föreligger krävs AT. Avlönas gästforskaren från utlandet eller genom stipendium från etablerad svensk institution (t ex Svenska institutet), har AMS bemyndigat SIV att utan remiss bevilja AT. I övriga fall remitteras ansökan om AT i vanlig ordning till AMS för yttrande.

Det kan ibland vara oklart om det föreligger ett anställningsförhållande och AT därmed krävs eller om det räcker med enbart UT. Gränsdragningen mellan gästforskare och gäststuderande kan i sådana fall också bli oklar. Gruppen har dock inte erbjudit några invandrarpolitiska problem. Det rör sig i allmänhet om tillstånd för kortare tid än ett års vistelse här och det har ytterligt sällan blivit fråga om bosättning i landet.

I oktoberundersökningen förekommer 21 personer som beviljades AT som gästforskare.

5.5.4.5 Vikarierande medicinalpersonal

Gemensamt för läkare, tandläkare, sjukgymnaster och sjuksköterskor är att det krävs särskild legitimation för att utöva yrket i Sverige. AMS samråder därför alltid med socialstyrelsen när det gäller AT inom något av dessa yrken. För svensk legitimation krävs i allmänhet bl a genomgång av en särskild av socialstyrelsen anordnad kurs för utländsk medicinalpersonal. Platsantalet på denna kurs räcker inte till annat än för dem som fått stanna här som invandrare på grund av politiska skäl eller anknytning hit. Bl a därför avstyrks regelmässigt alla ansökningar från läkare, tandläkare och sjuksköterskor som vill komma hit för bosättning. Men när det gäller läkare har man också fört resonemanget att den brist som finns på en del orter kommer att försvinna med den ökade intagning till läkarutbildning som skett under senare år.

När det gäller kortare vikariat är läget ett annat. För kortare vikariat kan socialstyrelsen medge dispens från kravet på svensk legitimation. Ett betydande antal AT tillstyrks också varje år framför allt för narkosläkare, som kommer hit för ofta mycket kortvariga vikariat och som sedan återvänder till hemlandet (den helt övervägande delen av dessa läkare kommer från Storbritannien). Även för en del sjukgymnaster tillstyrks AT för vikariat. Skillnaden är att det för sjukgymnasterna inte sällan tycks bli fråga om en förlängning av vikariatet och bosättning här i landet sedan man fått svensk legitimation.

Under senare delen av 1960-talet förekom såväl kollektiv överföring av ett antal läkare från Jugoslavien som avtal om att ett antal tandläkare och läkare från Bulgarien och Tjeckoslovakien skulle tjänstgöra i Sverige under begränsad tid. De flesta från Bulgarien och Tjeckoslovakien återvände dock inte till sina hemländer efter kontraktstidens slut. De åberopade i stället politiska skäl mot att återvända och tilläts stanna på denna grund.

I oktoberundersökningen förekommer 9 personer tillhörande kategorin vikarierande medicinalpersonal, som fick kortare tidsbegränsade AT. De flesta vikarier kommer dock hit under sommarmånaderna. Enligt en genomgång av ärenden hos AMS under juni 1981 tillstyrktes 51 kortare vikariat för framför allt narkosläkare.

5.5.4.6 Au-pair i enskilt hushåll

En speciell grupp anställda i enskilt hushåll utgörs av de s k *au-pairanställda*. Även för dessa krävs AT. Vid bedömningen tas här hänsyn till den Europarådskonvention som finns rörande au-pairanställning (Sverige har dock inte tillträtt konventionen eftersom den enbart tar sikte på anställning av kvinnor som au-pair). De förutsättningar som ställs upp i konventionen är bl a följande

- det skall vara fråga om högst 25 timmars arbete per vecka
- en väsentlig del av återstående tid skall ägnas åt studier i landets språk
- förutom kost och logi skall sökanden erhålla fickpengar
- tillstånd kan ges för sammanlagt högst ett års vistelse. Sökanden förutsätts därefter lämna landet.

De flesta som beviljas AT som au-pair kommer från Storbritannien. Försök att kringgå invandringsbestämmelserna har förekommit när det gäller sökande från andra länder.

I oktoberundersökningen förekommer 7 personer som beviljades AT som au-pair. AMS har i juni 1981 meddelat SIV att – eftersom någon arbetsmarknadsprövning i vanlig mening inte kan ske beträffande denna grupp – SIV i fortsättningen bör ta ställning till ansökningar för au-pairanställda utan remiss till AMS. Som framgått av avsnitt 4.3.3 äger SIV utan remiss till AMS avslå ansökan som avser AT som au-pair utöver ett år.

5.5.4.7 Ferie-AT för studerande vid utländsk läroanstalt

Fram t o m sommaren 1976 gällde att studerande, som kunde styrka att han var inskriven vid utländsk läroanstalt och som tillfälligtvis vistades här på ferier, efter inresan i Sverige kunde få befrielse från skyldigheten att ha AT för feriearbete. Beslut om sådan befrielse kunde meddelas av polismyndighet sedan SIV efter samråd med AMS gett polismyndighet generellt bemyndigande att besluta om s k studentbefrielse. Befrielse kunde meddelas för högst tre månader inom tidsperioden den 15 maj – den 15 oktober.

Sommaren 1976 beräknades inte mindre än ca 18 000 utländska studerande ha kommit till Sverige i hopp om att få feriearbete. Ungefär hälften kunde överhuvudtaget inte få något arbete och inte så få måste sändas hem på svensk bekostnad.

Mot denna bakgrund beslöt AMS och SIV i samråd att det tidigare bemyndigandet för polismyndighet att meddela studentbefrielse skulle återkallas. (Av formella skäl gällde bemyndigandet endast viseringsfria utlänningar). Det innebar då också att krav på att AT skulle ha beviljats före inresan kom att gälla även för studerande vid utländska läroanstalter. Sedan länsarbetsnämnd under tre somrar handlagt dessa ärenden, har handläggningen från sommaren 1980 koncentrerats till AMS, som enligt bemyndigande från SIV handlägger alla ansökningar om ferie-AT för viseringsfria sökande. (AMS kan inte bevilja visering, varför alla ansökningar rörande viseringspliktiga måste handläggas av SIV). De viktigaste förutsättningarna för ferie-AT är i dag följande:

- Sökanden måste kunna styrka att han är inskriven vid läroanstalt utomlands.
- Sökanden skall bifoga anställningserbjudande där arbetets art och anställningsvillkor framgår.
- AT kan beviljas för högst tre månader från inresan inom tidsperioden den 15 maj – den 15 oktober. AT yrkesbegränsas och kan aldrig förlängas utöver tre månader eller utöver tiden den 15 maj – den 15 oktober.

Sedan krav på AT före inresan infördes för feriearbete har antalet gått ned kraftigt. De senaste åren har det rört sig om drygt 3 000 studerande vid utländska läroanstalter som varje sommar beviljas AT för feriearbete. Över hälften av dessa har kommit från Polen (fram t o m sommaren 1981).

5.5.4.8 Cirkelledare i språk

I oktoberundersökningen förekommer fyra personer som beviljades tidsbegränsade AT som cirkelledare i engelska. Enligt vår genomgång av ärenden som behandlats av AMS under juni 1981 tillstyrktes AT som invandrare för elva personer som likaledes skulle undervisa i engelska främst inom olika studieförbund. Exempel finns dock även från juni 1981 på engelska cirkelledare för vilka AMS tillstyrkt AT för begränsad tid. Gränslinjen mellan vilka som betraktats som invandrare och vilka som bedömts vara korttidsarbetare förefaller oklar.

5.5.4.9 Specialister med konsultuppdrag

I oktoberundersökningen förekommer fjorton personer som karakteriserats som specialister med konsultuppdrag och som beviljats AT för begränsad tid. Majoriteten av dessa beviljades tillstånd för en sammanlagd vistelse här som kom att understiga ett år. Fyra av dem var dock fortfarande kvar i maj 1981 och hade, efter det första tillståndet, beviljats förlängt AT för i allmänhet sex månader åt gången.

I undersökningen av ärenden hos AMS under juni 1981 förekommer också exempel där AMS tillstyrkt tids- och yrkesbegränsat AT under mycket lång tid, i ett par fall upp till fem år, för specialister och anställda i "halvofficiella" anställningar. Även här förefaller gränslinjen oklar mellan dem som fått tillstånd som invandrare och dem som fått tids- och yrkesbegränsat AT under lång tid.

5.5.4.10 Anhöriga till diplomater och utlandskorrespondenter

En speciell grupp där tidsbegränsat AT beviljas utgörs av make/maka till utlandskorrespondenter. AT yrkesbegränsas inte i sådana fall men är alltid knutet till samma tid som huvudpersonens tillstånd. Tidigare har detsamma gällt för make/maka och hemmavarande barn till diplomater, som beviljats tillstånd av UD. Enligt 101 § UtlF gäller emellertid UtlL och UtlF inte diplomater, deras familjer och betjäning annat än om regeringen förordnar om detta. Eftersom regeringen inte tidigare förordnat om detta, har således inte bara diplomater och deras familjer utan även deras betjäning haft rätt att arbeta i Sverige utan något särskilt tillstånd – självfallet under förutsättning att de av UD fått s k UD-visering som bekräftelse på att de har rätt att vistas här.

Efter ändring i 85 § UtlF gäller fr o m den 1 oktober 1982 att diplomater samt deras familjer och betjäning är undantagna från skyldigheten att ha AT endast såvitt avser anställning hos beskickning/konsulat.

6 Principer och regler för invandring av flyktingar och personer med flyktingliknande skäl

6.1 Internationella överenskommelser och avtal, m m

6.1.1 Genève-konventionen och New York-protokollet

Den viktigaste internationella överenskommelsen av betydelse för flyktinginvandringen och behandlingen av flyktingar är Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genève den 28 juli 1951), den s k Genève-konventionen. Konventionen, som är juridiskt bindande för avtalsslutande stat, ratificerades av Sverige i augusti 1954. Konventionen har senare kompletterats med ett protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (New York den 31 januari 1967), det s k New York-protokollet. Protokollet ratificerades av Sverige i augusti 1967.

Genève-konventionen innehåller bl a en definition av vem som skall anses vara flykting, förbud mot avvisning eller utvisning av flykting till land där han riskerar förföljelse – eller till land där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land där han riskerar förföljelse – samt bestämmelser om att flykting skall jämställas med medborgare i det egna landet när det gäller sociala förmåner m m. I en bilaga till konventionen lämnas närmare anvisningar för utfärdande av resedokument till flyktingar.

I artikel 1 i konventionen stadgas att med uttrycket flykting avses dels vissa personer som enligt överenskommelser under 1920- och 1930-talen skulle anses som flyktingar, bl a vissa medborgare i det förutvarande turkiska riket, dels "den som till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951, och i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit". Konventionen ger möjlighet för stat som ansluter sig att avge deklaration om att med uttrycket "händelser som inträffat före den 1 januari 1951" skall förstås "händelser som inträffat i Europa före den 1 januari 1951". Av de ca 90 länder som anslutit sig till Genève-konventionen har ett tiotal gjort sådant förbehåll.

Enligt det s k New York-protokollet från 1967, som Sverige anslutit sig till,

har begränsningen till händelser "som inträffat före den 1 januari 1951" tagits bort. De flesta stater (alla utom ca 15) som undertecknat Genèvekonventionen har också anslutit sig till protokollet.

Varken konventionen eller protokollet ger någon närmare definition av vad som skall avses med "förföljelse".

6.1.2 Den nordiska passkontrollöverenskommelsen

Genom överenskommelse mellan de nordiska länderna den 12 juli 1957 (den s k nordiska passkontrollöverenskommelsen, intagen som bilaga till SFS 1958:122, ändrad senast den 27 juli 1979, Sveriges överenskommelser med främmande makter, 1979:26) upphävdes med verkan från den 1 maj 1958 den reguljära passkontrollen vid de internordiska gränserna. Passkontrollen skall i stället i princip vara förlagd till det nordiska områdets yttergränser.

En viktig del i passkontrollöverenskommelsen är bestämmelsen om återtagandeskyldighet i vissa fall. Den bestämmelsen innebär vissa inskränkningar i en asylsökandes möjligheter att få sin ansökan prövad i det nordiska land han önskar. En icke nordisk medborgare, som olovligen rest in i ett nordiskt land via ett annat nordiskt land, kan under vissa förutsättningar återsändas till det land, där han först rest in. Förutsättningarna för att en person från Sverige skall kunna sändas tillbaka till annat nordiskt land är bl a följande:

- Utlänningen skall ha rest in i Sverige utan giltigt pass eller utan gällande visering, om sådan erfordras. Överenskommelsen kan således i regel inte tillämpas på en viseringsfri utlänning med gällande pass.
- Tillbakasändande kan även ske av den som haft visering för direkt resa genom Sverige (transitvisering) om annat nordiskt land gett visering för vistelse. Vederbörande sänds då till detta land.
- Framställning om mottagande i annat nordiskt land måste göras inom en månad efter det att svensk myndighet fått kännedom om att utlänningen vistas i Sverige, dvs normalt inom en månad från det att utlänningen kom i kontakt med polisen. Återsändande måste ske inom sex månader från inresan.
- Det måste kunna visas eller göras sannolikt att inresan i Sverige skett direkt från annat nordiskt land.

En förutsättning för att återsändande skall kunna ske är vidare att den som åberopar politiska skäl bedöms komma att åtnjuta trygghet i det land dit han sänds mot att bli sänd till hemlandet. Det gäller såväl den som åberopar skäl enligt 3 § UtlL som den som åberopar skäl enligt 5 eller 6 §§ UltL. Samtliga nordiska länder har tillträtt Genève-konventionen. Den som har skäl enligt 5 eller 6 §§ UtlL kan dock inte alltid vara säker på att få stanna i annat nordiskt land. Detta kan medföra att en person med sådana skäl inte kan återsändas till annat nordiskt land med stöd av passkontrollöverenskommelsen, utan i stället kan få sin sak prövad i Sverige. I praxis brukar återsändande från Sverige inte ske av den som har nära släktingar i Sverige (exempelvis föräldrar och syskon) och som saknar närmare anknytning till det andra nordiska landet.

Till i augusti 1979 gällde en tidsfrist om ett år för framställning om

mottagande och för återsändning. De nuvarande kortare tidsfristerna har gjort att passkontrollöverenskommelsens bestämmelser om återtagande endast sällan kan tillämpas. Detta beror på att det är svårt att hinna vidta erforderliga åtgärder och fatta beslut inom de uppställda tidsfristerna.

6.1.3 Den svensk-tyska överenskommelsen

Genom ministeriell notväxling mellan Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland har träffats en överenskommelse om ömsesidig skyldighet att mottaga vissa personer, som avlägsnats från det andra landet (Sveriges överenskommelser med främmande makter, 1954:80). Överenskommelsen innebär en ömsesidig skyldighet att mottaga personer som olovligen rest in i Sverige direkt från Förbundsrepubliken och vice versa. Förutsättningarna för att någon med stöd av denna överenskommelse skall kunna sändas tillbaka till Förbundsrepubliken Tyskland från Sverige är bl a följande:

- Tillbakasändande kan endast ske av den som olovligen, dvs utan pass eller erforderlig visering, rest in i Sverige från Förbundsrepubliken. Det måste kunna visas att det är fråga om direkt inresa och inte inresa via exempelvis Danmark.
- Det måste kunna visas att utlänningen uppehållit sig mer än två veckor i Förbundsrepubliken.
- Framställning om mottagande måste ske inom sex månader efter utresan från Förbundsrepubliken. Någon tidsfrist för själva återsändandet har däremot inte ställts upp.
- Har inte utlänningen vistats mer än sju dagar i Sverige krävs inte att personen skall ha vistats mer än två veckor i Förbundsrepubliken.

Liksom i fråga om den nordiska passkontrollöverenskommelsen gäller självfallet också förutsättningen att den som åberopar politiska skäl kan bedömas åtnjuta trygghet i Förbundsrepubliken mot att bli sänd till hemlandet.

Den svensk-tyska överenskommelsen har mycket begränsad betydelse, främst på grund av de krav i fråga om bevisning som brukar ställas från tysk sida när det gäller hur inresan i Sverige skett.

6.1.4 Internationell praxis i fråga om direktavvisning och prövning av asylansökningar

Huvudregeln i 81 § UtlL är att den som avvisas skall sändas tillbaka till det land, varifrån han har kommit. I 82 § UtlL stadgas om skyldighet för befälhavare på fartyg och luftfartyg att ta med utlänning som avvisats och som kommit hit med fartyget eller luftfartyget. En förutsättning är att fartyget eller luftfartyget skall avgå till utlandet omedelbart eller inom den närmaste tiden. Samma skyldighet att ta med avvisad utlänning har befälhavare på annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare som det som utlänningen kommit hit med. Verkställighet av ett avvisningsbeslut till det land varifrån utlänningen har kommit (således ej till hemlandet) kräver i allmänhet att beslutet omgående kan verkställas. När det gäller verkställighet till de närmaste grannländerna bör det ske inom ett dygn och till mer

avlägsna länder inom några dygn. Nordiska passkontrollöverenskommelsen och den svensk-tyska överenskommelsen hindrar givetvis inte direktavvisning enligt huvudregeln till de avtalsslutande länderna, när det är möjligt enligt vanlig internationell praxis. Direktavvisning kan enligt sådan praxis och svensk rätt ske till land där den avvisade bedöms åtnjuta trygghet mot att bli sänd till land där han riskerar förföljelse. Den som endast uppehållit sig i transithall i annat land anses inte vara inrest i det landet och kan därför inte återsändas dit. Den som har gällande vistelsetillstånd i annat land kan givetvis i allmänhet sändas dit. Kan direktavvisning inte ske och har utlänningen inte gällande uppehållstillstånd i annat land, kan verkställighet i regel inte ske till annat land än hemlandet.

Praxis i fråga om rätt att välja asylland varierar mellan olika länder. En del länder bortser från tidigare vistelser i andra länder och prövar varje ansökan i sak. Andra stater tillämpar en *en route*-regel och bortser från kortare vistelser, dvs vistelser under några veckor eller, i vissa fall, några månader. Sverige går ytterligare ett steg i riktning mot att lägga asylprövningen på den stat där utlänningen tidigare har uppehållit sig. Enligt 3 § UtlL skall en flykting inte förvägras fristad i Sverige, om han behöver sådant skydd. (Se vidare under avsnitt 6.2.1). Den praxis som har utvecklats vid tillämpningen av denna bestämmelse innebär, att en asylsökande som kan återsändas till ett annat land där han är skyddad mot förföljelse eller vidaresändning inte ges asyl i Sverige. En ytterligare utgångspunkt för svensk politik är uppfattningen, att asyl bör sökas – och av naturliga skäl vanligen också söks – genast eller kort tid efter det flyktingen har lämnat sitt hemland. Inom Europarådets ram pågår överläggningar som kan komma att innebära en ändring av principen om första asylland och en vidgad rätt för en flykting att själv välja asylland.

6.2 Den svenska utlänningslagens bestämmelser om asylsökande flyktingar och flyktingliknande grupper

6.2.1 Flyktingar

I 3 § UtlL finns principstadgandet om skydd för flyktingar. Det lyder som följer:

> En flykting skall inte utan synnerliga skäl vägras fristad i Sverige, om han behöver sådant skydd.
>
> Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför det land, i vilket han är medborgare, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av 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.
>
> Med förföljelse avses sådan i andra stycket angiven förföljelse som riktar sig mot utlänningens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet (politisk förföljelse).

Texten i den svenska utlänningslagen stämmer som synes nästan ordagrant överens med texten i Genève-konventionen. Men i den svenska utlänningslagen finns ett tillägg: man har gjort ett försök att definiera vad som skall avses med förföljelse, att den skall rikta sig mot utlänningens liv eller frihet eller annars vara av svår beskaffenhet.

1949 års utlänningskommitté, vars betänkande (SOU 1951:42) låg till grund för 1954 års utlänningslag, hade gjort försök att definiera vad som skulle kunna anses vara politisk förföljelse och vem som skulle kunna vara politisk flykting. Förutom den som hotades av fara för liv eller frihet menade kommittén att som flykting borde betraktas bl a den som hotades av tvångsförflyttning till avlägsen ort, tvång att utföra särskilt pressande arbete, risk att drabbas av mycket strängt straff för att han flytt från sitt hemland (även om syftet med flykten enbart varit att vinna en bättre försörjning), förbud mot religionsutövning, förbud att använda vanliga skolor, avsevärt lägre livsmedelsransoner än folket i övrigt osv. Departementschefen godtog vad kommittén anfört som vägledande för tolkning av begreppet politisk förföljelse. Någon ändring aktualiserades inte när 1980 års utlänningslag antogs.

1949 års utlänningskommitté synes i hög grad ha influerats av behandlingen av judar i Tyskland under åren 1933-1945 när man skulle definiera vad som skulle anses vara politisk förföljelse.

Skyddet i UtlL för den som bedöms vara flykting består således i att han "inte utan synnerliga skäl skall vägras fristad i Sverige, om han behöver sådant skydd". Att han inte "utan synnerliga skäl" får vägras fristad gör det omöjligt att av exempelvis arbetsmarknadspolitiska eller samhällsekonomiska skäl vägra en flykting rätt att bosätta sig här. Bestämmelsen gör det däremot möjligt att vägra fristad för den som gjort sig skyldig till krigsförbrytelse eller handlingar av liknande slag eller grovt icke politiskt brott utanför tillflyktslandet. En förutsättning för rätt till asyl är vidare att flyktingen bedöms behöva sådant skydd. Det innebär att tillstånd kan vägras den som inte bedöms vara i behov av skydd här exempelvis därför att han redan fått eller förmodas komma att få asyl i annat land. Det är den bestämmelsen som gör det möjligt att sända tillbaka en flykting till tredje land i enlighet med de överenskommelser och den internationella praxis som redovisats ovan.

Sammanfattningsvis kan innebörden av asylbestämmelsen med nuvarande praxis sägas vara att en asylsökande flykting kan räkna med att beviljas asyl i Sverige om det inte är möjligt att sända honom till ett land där han inte riskerar förföljelse.

Flykting har vidare enligt 77 § UtlL särskilt skydd mot att vid verkställighet av avvisning eller utvisning sändas till land där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, liksom till land där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land där han löper sådan risk. Det särskilda skyddet mot verkställighet får betydelse främst för fall där de politiska skälen åberopas först efter att beslut om avvisning eller utvisning meddelats. I normalfallet prövas givetvis de politiska skälen redan när man avgör om utlänningen skall beviljas tillstånd. Vid prövning av om beslut om förvisning[5] borde meddelas tog domstol tidigare inte hänsyn till om det kunde antas komma att föreligga politiskt hinder mot verkställighet. Enligt 1980 års UtlL skall domstol

[5] Förvisning enligt den tidigare lagstiftningen ändrades i 1980 års UtlL till utvisning. För en närmare redogörelse för de olika avlägsnandeinstituten hänvisas till kapitel 11.

visserligen normalt döma till utvisning på grund av brott även om den dömde uppger sig vara flykting. Det gäller dock inte om han har en flyktingförklaring eller annars uppenbart är att anse som flykting.

Enligt 78 § UtlL finns det möjlighet att sända tillbaka en utlänning till land där han riskerar förföljelse om han gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt brott och därigenom visat att det skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna kvar här i landet. En förutsättning är vidare att förföljelsen inte innebär fara för hans liv eller eljest är av särskilt svår beskaffenhet. Det är regeringen som måste besluta om verkställighet enligt 78 § UtlL. I praxis har skäl för verkställighet enligt denna paragraf ansetts föreligga om någon dömts till fyra års fängelse eller däröver för grovt våldsbrott eller grovt narkotikabrott. Det är ytterst ovanligt att verkställighet sker med stöd av 78 § UtlL. I flera fall där regeringen bedömt förutsättningar för verkställighet föreligga har det av praktiska skäl inte gått att verkställa beslutet. Varken utlänningens hemland eller något annat land har varit villigt att ta emot den dömde.

6.2.2 Krigsvägrare

I 5 § UtlL finns ett särskilt skydd för s k krigsvägrare. I bestämmelsen heter det att den som övergett krigsskådeplats eller som flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring, inte utan särskilda skäl skall vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här. Till skillnad från vad som gäller beträffande flyktingar får hänsyn tas till Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar vid sidan av den reglerade invandringen.

Även krigsvägrare har erhållit ett betydande skydd vid verkställighet av avlägsnandebeslut. Skyddet är dock inte så långtgående som för flyktingar. Enligt 79 § UtlL får krigsvägrare vid avvisning eller utvisning inte befordras till land där han löper risk att sändas till krigsskådeplats, och inte heller till land där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land där han löper sådan risk. Bara om det föreligger särskilda skäl för verkställighet och inget annat land står till buds får verkställighet ske till sådant land. Det är SIV som beslutar i sådana fall.

Bestämmelserna om ett särskilt skydd för krigsvägrare fördes in i UtlL från den 1 januari 1976. Det innebar då en kodifiering av en långvarig praxis. Redan under 1950-talet hade fransmän som inte ville delta i kriget i Algeriet tillåtits stanna här. År 1969 utfärdades av inrikesdepartementet en kommuniké, enligt vilken de som inte ville delta i USA:s krig i Vietnam skulle tillåtas stanna här och verkställighet av eventuellt förvisningsbeslut ske endast om vederbörande gjort sig skyldig till grovt brott. Enligt den praxis som regeringen utvecklade innan skyddet för krigsvägrare fördes in i lagen, ansågs det vara fråga om grovt brott om vederbörande dömts till fängelse 1-2 år. Den lägre gränsen gällde om det var fråga om särskilt samhällsfarlig brottslighet, exempelvis narkotikabrott. Något fall har inte varit aktuellt efter det att skyddet skrevs in i lagen från den 1 januari 1976.

6.2.3 Andra utlänningar i behov av särskilt skydd

I 6 § UtlL återfinns bestämmelsen att den som inte är flykting men ändå i behov av särskilt skydd kan få rätt att stanna här. Bestämmelsen gäller personer som på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som, utan att vara flyktingar, kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för att inte vilja återvända. De skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om de behöver skydd här. Det är denna kategori som på ett missvisande sätt ofta har kallats B-flyktingar. Av lagbestämmelsens definition framgår emellertid uttryckligen att regeln gäller den som *inte* är flykting.

I likhet med vad som gäller beträffande krigsvägrare får vid bedömningen hänsyn tas till Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar vid sidan av den reglerade invandringen. Denna möjlighet har utnyttjats när det gäller en viss grupp, nämligen assyrier och syrianer från Turkiet. I samband med att regeringen i februari 1976 beslöt att alla assyrier och syrianer från Turkiet som rest in före en viss dag skulle få stanna här, uttalades att samtliga tillhörande denna grupp hade sådana skäl gentemot Turkiet att de borde tillåtas stanna här. (Detta var det första s k nollställningsbeslutet beträffande denna kategori). Regeringen vidhöll nämnda uppfattning när den tog sitt andra nollställningsbeslut i november 1976, men uttalade samtidigt att invandringen av gruppen blivit så omfattande att Sverige inte längre hade möjlighet att tillfredsställande ta hand om alla. Det fanns därför särskilda skäl att vägra tillstånd i Sverige. Uttalandena skedde i pressmeddelanden från arbetsmarknadsdepartementet. Denna särbehandling av turkiska assyrier och syrianer har tillämpats till mitten av juni 1982. För en närmare redogörelse för innebörden av de skäl som avses i 6 § UtlL hänvisas till avsnitt 6.3.

6.3 Principiella överväganden bakom bestämmelserna i 5 och 6 §§ UtlL

6.3.1 Prop. 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193), m m

Regeringens proposition 1975/76:18 låg till grund för de ändringar i UtlL från den 1 januari 1976, varigenom särskilt skydd infördes för krigsvägrare och vissa andra kategorier i 5 och 6 §§ UtlL. Som motiv för ändringarna anförde föredragande statsrådet bl a följande (s 107 f):

> Jag vill erinra om att en särskild form av humanitärt motiverad invandring har utvecklats i vårt land i anslutning till reglerna om politisk asyl. Det gäller personer som, utan att vara politiska flyktingar, har lämnat sitt land på grund av missnöje med de politiska förhållandena där samt medborgare i krigförande land vilka visserligen inte riskerar att utsättas för förföljelse i sitt hemland men där riskerar straff för brott för vilka utlämning från Sverige inte får ske, framför allt militära brott. Sverige har sedan länge av allmänt humanitära skäl gett även utlänningar som tillhör dessa båda kategorier en fristad här. Denna praxis bör också i fortsättningen upprätthållas i fråga

om utlänningar som inte redan har fått eller kan antas få fristad i annat land. Det bör enligt min mening i anslutning till asylbestämmelserna i UtlL införas bestämmelser som lagfäster den praxis som sålunda finns sedan åtskilliga år tillbaka.

Desertörer och andra krigsvägrare intar enligt min mening i olika hänseenden en särställning bland dem som utan att vara politiska flyktingar är i behov av skydd. Det bjuder i allmänhet inga större svårigheter att avgränsa gruppen. Ett betydande lagstadgat skydd bör finnas mot att utlänningar sänds till land där de kan komma att skickas till krigsskådeplats eller straffas för vägran att delta i krig.

Jag syftar då i första hand på dem som har avvikit från pågående militärtjänst som äger rum på krigsskådeplats eller kan komma att förläggas dit. Motsvarande bör i allmänhet gälla i fråga om den som har flytt från sitt hemland för att undgå att bli uttagen till militärtjänstgöring på krigsskådeplats. I det senare fallet måste emellertid risken för krigstjänstgöring ha varit påtaglig. En förutsättning bör därför i allmänhet vara, att utlänningens hemland för krig eller står i begrepp att inleda krigshandlingar samt att utlänningen, om han hade stannat i sitt hemland, skulle ha löpt risk att bli inkallad till militärtjänstgöring på krigsskådeplats. Vapenvägrare i allmänhet bör således inte hänföras till nu berörda kategori.

För desertörer och andra krigsvägrare bör enligt min mening skyddsgraden sättas något lägre än för politiska flyktingar. – – – Principdeklarationen i 2 § UtlL innebär att politisk flykting som har behov av fristad här i landet inte utan synnerliga skäl får vägras sådan fristad. Med 'synnerliga skäl' torde få förstås bl a hänsynen till rikets säkerhet samt sådana omständigheter som enligt flyktingkonventionen diskvalificerar en flykting från konventionens skydd, t ex brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och liknande gärningar. Som utredningen föreslagit bör nu i 2 § UtlL införas en liknande förklaring också för krigsvägrare och – som jag senare skall beröra – vissa andra särskilt skyddsbehövande utlänningar. Jag föreslår alltså att 2 § UtlL kompletteras med bl a en bestämmelse av innehåll att desertör eller annan krigsvägrare inte utan särskilda skäl får vägras tillstånd att vistas i landet. Vid bedömningen av vad som skall anses utgöra 'särskilda skäl' får, till skillnad från vad som är fallet beträffande politiska flyktingar, tas nödvändig hänsyn till våra möjligheter att ta emot utlänningar vid sidan om den reglerade invandringen.

Desertörer och andra krigsvägrare bör vidare erbjudas ett betydande skydd mot att vid verkställighet befordras till land där de löper risk att sändas till krigsskådeplats. Verkställighetshindret bör dock inte göras fullt så långtgående som de politiska verkställighetshindren. Möjlighet bör finnas att verkställa avlägsnandebeslutet till sådant land som nämnts när särskilda skäl föreligger för verkställighet och annat land ej står till buds. Jag vill emellertid betona att verkställighet i de fall jag nu har berört liksom hittills skall förekomma endast i undantagsfall. De bestämmelser jag nu har föreslagit syftar endast till att lagfästa den ordning som redan gäller.

Vad sedan gäller övriga kategorier av utlänningar som enligt vad jag förut nämnt bör erbjudas fristad i vårt land och medges visst skydd mot avlägsnande kan det inledningsvis konstateras, att det inte är möjligt att ge en uttömmande beskrivning av dem. Gemensamt för dem alla är dock att de på grund av de politiska förhållanden som råder i hemlandet inte vill återvända dit, även om de inte skulle riskera svår direkt förföljelse. Detta torde emellertid vara fallet i fråga om en förhållandevis stor krets av utlänningar. Om alla de utlänningar som jag nu har nämnt skulle medges en större rätt än övriga utlänningar att resa in och uppehålla sig i vårt land, skulle detta kunna få icke godtagbara konsekvenser från invandringspolitisk synpunkt. En begränsning måste därför ske. Som utredningen har föreslagit bör denna kunna åstadkommas genom att det dessutom krävs, att utlänningen kan anföra tungt vägande skäl till stöd för sin ovilja att återvända till hemlandet. Hit hör i första hand sådana skäl som hittills motiverat att vissa utlänningar har fått stanna här vid sidan av den reglerade invandringen. Det gäller t ex skäl av det slag som politiska flyktingar kan åberopa, men som inte är

tillräckligt starka för att medföra flyktingskap. Under senare år har ett betydande antal medborgare från skilda länder fått stanna här på denna grund. Många av dem som fick stanna i Sverige var självfallet klara politiska flyktingar. Åtskilliga har dock inte ens hävdat att de utsatts för svårartad förföljelse, men väl för trakasserier av varierande grad, t ex i syfte att förhindra viss yrkesutövning eller viss utbildning. Sådana trakasserier har ofta uppgetts bero på godtycke från enskilda samhällsrepresentanters, ofta den lokala polisens sida. Inte sällan har de som tillhör ifrågavarande kagegori påstått sig ha varit utsatta för upprepade polisförhör varvid enligt sökandens uppfattning grundlösa anklagelser framförts om otillåten politisk aktivitet. Ibland åter har asylsökanden kommit med påståenden om svår politisk förföljelse som utlänningsmyndigheten haft anledning att ställa sig skeptisk till. Vad sökanden har uppgett har likväl ansetts ge vid handen att förföljelse och trakasserier i olika former har förekommit. Också i sådana fall har uppehållstillstånd getts. Ytterligare exempel är krigsvägrare som inte riskerar att hamna på krigsskådeplats, men kan räkna med att straffas för sin krigsvägran. Hit hör också värnpliktsvägrare som kan komma att få ett oproportionerligt strängt straff för sin vägran. Någon fullständig uppräkning av vad som skall anses utgöra tillräckliga skäl är det dock inte möjligt att göra. Det får i varje enskilt fall övervägas om de anförda omständigheterna skall anses vara tillräckligt tungt vägande.

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. Liksom i fråga om politiska flyktingar – och krigsvägrare – kan den förordade bestämmelsen givetvis inte åberopas av annan än den som anlänt hit.

Det skydd som erbjuds senast berörda kategori av utlänningar bör enligt min mening i huvudsak inskränka sig till en principförklaring av det slag som jag nu har redogjort för. När det däremot gäller skyddet mot att vid verkställighet av avlägsnandebeslut befordras till hemlandet, bör enligt min mening i allmänhet inte gälla andra bestämmelser än de nuvarande reglerna om politiskt verkställighetshinder. Eftersom nu berörda utlänningar vanligen inte hotas av sådan allvarlig förföljelse som avses i 53 § UtlL, torde i allmänhet hinder mot verkställighet inte föreligga. Undantagsvis kan emellertid förhållandena vara sådana, att det skulle framstå som stötande för rättskänslan att vid verkställighet av avlägsnandebeslut sända dessa utlänningar till hemlandet, även om hinder inte möter enligt 53 § UtlL. Så kan exempelvis vara fallet om utlänningen löper risk att ådömas oproportionerligt hårt straff för militärt brott i fredstid. Jag anser därför att hinder mot befordran till hemlandet av nu ifrågavarande utlänningar bör föreligga i särskilt ömmande fall. Bestämmelsen bör innebära att om utlänning som tillhör den nu behandlade skyddsgruppen kan anföra synnerliga skäl att inte sändas till hemlandet, skall han inte kunna befordras dit eller till land, i vilket han löper risk att sändas till hemlandet. Bestämmelsen bör enligt min mening i allmänhet tillämpas restriktivt. Jag vill emellertid peka på en situation när bestämmelsen bör ges en mera generös tolkning. Jag tänker då på de fall när verkställigheten avser beslut om avvisning på grund av avsaknad av pengar, pass eller annat tillstånd eller avser förpassningsbeslut, men utlänningen inte tidigare har åberopat sådana tungt vägande skäl som, enligt vad jag har föreslagit, skulle ha medfört att han fått stanna här enligt 2 § UtlL.

6.3.2 Förslag i betänkandet Ny utlänningslag och prop. 1979/80:96

Utlänningslagkommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag att bestämmelsen om särskilt skydd för personer som avsågs i 2 § tredje stycket dåvarande UtlL (motsvarande 6 § nuvarande UtlL) skulle utgå ur lagen. Man menade att sådana skäl i stället borde betraktas som en form av humanitära skäl. Förslaget innebar då också att det inte längre skulle finnas någon form av skydd för denna kategori vid verkställighet av avlägsnandebeslut. Kommittén motiverade sitt förslag i denna sistnämnda del bl a med att det är få länder som har kodifierat skyddet för den grupp som åberopar politisk-humanitära skäl. Det kan därför vara svårt för de svenska myndigheterna att veta huruvida en sådan utlänning har skydd i det land han kommit från, om detta land 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 till hemlandet kan därför i realiteten medföra att han får en större rätt än en flykting att stanna i Sverige. Flyktingar sänds, som framgått tidigare, i regel tillbaka till det land de kommit från, i de fall där det är praktiskt möjligt och vederbörande bedöms ha skydd där mot att sändas vidare till hemlandet. Kommittén menade att detta var en icke önskvärd effekt av reglerna och ansåg vidare att, med hänsyn till Sveriges begränsade resurser att ta emot utlänningar i behov av skydd, dessa resurser i första hand borde koncentreras på dem som kommer direkt från hemlandet.

Kommitténs förslag i denna del mötte kritik från flera remissinstanser. I propositionen 1979/80:96 om en ny utlänningslag erinrade föredragande statsrådet om avsikten att inom kort ta upp frågan om en översyn av riktlinjerna för den reglerade invandringen samt om att skyddet för ifrågavarande kategori har ett nära samband med principerna för den humanitärt motiverade invandringen. Mot den bakgrunden ville statsrådet inte föreslå någon ändring i fråga om de bestämmelser som reglerar skyddet för de utlänningar som avses i 6 § UtlL. I direktiven till vår utredning sägs att kommittén "bör få i uppdrag att överväga den i prop. 1979/80:96 väckta frågan om det alltjämt skall finnas ett skydd för utlänningar som åberopar humanitära skäl av politisk art utan att de är flyktingar enligt 3 § i den nya utlänningslagen och hur långtgående ett sådant skydd i så fall bör vara. En principiell fråga som är av intresse i detta sammanhang är i vilken utsträckning den spontana invandringen av enskilda utlänningar som åberopar humanitära skäl av politisk art kan komma att inverka på Sveriges möjligheter att ta emot flyktingar genom sådan organiserad överföring som sker i samarbete med bl a UNHCR".

6.4 Vissa handläggningsfrågor

6.4.1 Skyldighet för polismyndighet att överlämna frågan om avvisning till SIV i vissa fall

För att innebörden av de materiella reglerna för invandring av politiska eller flyktingliknande skäl skall kunna klargöras måste även handläggningsregler-

na kort beröras. Detta sker översiktligt i det följande. Vi återkommer i kapitel 11 till handläggningsordningen.

Det är polisens uppgift att hindra utlänningar som inte har rätt att vistas i landet från att resa in i Sverige. Beslut om avvisning meddelas också normalt av polismyndighet och verkställs omgående. Den som åberopar politiska skäl skall dock ha rätt att få sin sak prövad av den centrala utlänningsmyndigheten. Därför finns bestämmelser om att frågan om avvisning i vissa fall skall överlämnas till SIV för beslut.

Anser polismyndigheten att det föreligger grund för avvisning men åberopar utlänningen risk för politisk förföljelse eller att han är krigsvägrare, skall ärendet enligt 33 § UtlL överlämnas till SIV för beslut. Om påståendet är uppenbart oriktigt, behöver ärendet dock inte överlämnas till SIV.

Ärendet skall också överlämnas till SIV för beslut enligt 34 § UtlL om utlänningen åberopar skäl som avses i 6 § UtlL. Ärendet skall dock inte överlämnas om skälen kan lämnas utan avseende.

I prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag berörde föredragande statsrådet vad som skall avses med "uppenbart oriktigt". Hon anförde där följande (s 51):

> Enligt min mening ger bestämmelsen inte utrymme för att underlåta att överlämna ett asylärende till SIV:s prövning i andra fall än då i det enskilda fallet varje risk för förföljelse framstår som utesluten i hemlandet eller – för det fall avvisning övervägs till tredje land – varje risk för vidaresändning till hemlandet framstår som utesluten i det landet. Jag vill hänvisa till att arbetsmarknadsutskottet i mars 1978 (AU 1977/78:30, s 18) underströk att varje avvisnings- eller verkställighetsärende, i vilket fråga uppkommer om politisk förföljelse eller påföljder vid krigsvägran m m, skall avgöras av SIV och att polismyndigheterna får besluta på egen hand endast i fall då påstående om politisk förföljelse är uppenbart oriktigt. Utlännings påstående kunde enligt utskottets mening lämnas åsido endast i helt klara fall, exempelvis därför att han kom från ett land där förhållandena uteslöt risk för förföljelse.

När det gäller överlämnande från polismyndigheten av ärenden där skäl enligt 6 § UtlL åberopas fortsatte statsrådet (s 51):

> Jag vill i detta sammanhang erinra om, att de utlänningar det här är fråga om kan vägras rätt att vistas i Sverige när det föreligger särskilda skäl – – –. Har regeringen i fråga om en viss grupp av sådana utlänningar funnit skäl att tillämpa den nämnda undantagsbestämmelsen, är detta ett förhållande som polismyndigheterna bör få beakta vid bedömningen av frågan om de åberopade omständigheterna kan lämnas utan avseende. Detta torde också hittills ha skett. Så snart det är tveksamt om de åberopade omständigheterna är sådana, att de på grund av regeringens ställningstagande inte kan berättiga utlänningen att stanna i Sverige, skall emellertid ärendet överlämnas till SIV.

6.4.2 Skyldighet för polismyndighet att anmäla avvisningsbeslut till SIV i vissa fall

Har polismyndighet bedömt att politiska skäl som en utlänning har åberopat är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende och därför beslutat om avvisning i enlighet med 33 eller 34 §§ UtlL, skall polismyndigheten genast anmäla beslutet till SIV. SIV skall i sin tur genast besluta om verket skall ta över ärendet. Om SIV tar över ärendet faller polisens avvisningsbeslut och

ärendet hos SIV kommer att handläggas på samma sätt som ett ärende som polisen överlämnat enligt 33 eller 34 §§ UtlL. SIV skall ta över ärendet om verket inte delar polisens bedömning att skälen är uppenbart oriktiga respektive kan lämnas utan avseende. Beslutar SIV att inte ta över ärendet kan beslutet omedelbart verkställas. Det går inte att klaga över SIV:s beslut att inte ta över ett avvisningsärende.

Skyldighet för polisen att anmäla avvisningsbeslut till SIV i vissa fall infördes genom 1980 års utlänningslag. Syftet var att stärka utlännings rättssäkerhet vid gränsen och garantera en mer likformig bedömning av dessa ärenden. Beslut av SIV att överta handläggningen innebär inte att personen i fråga kommer att beviljas tillstånd i Sverige utan endast att SIV gjort en annan bedömning än polisen av vad som kan bedömas som uppenbart oriktigt eller kan lämnas utan avseende. SIV skall således överta handläggningen av ett ärende om de åberopade skälen visserligen enligt praxis är klart otillräckliga som grund för tillstånd i Sverige men däremot inte uppenbart oriktiga.

6.4.3 Resedokument och flyktingförklaring

Den som tillåtits stanna i Sverige efter att ha åberopat politiska skäl kan få bevis om att han är flykting på två sätt, nämligen genom att söka flyktingförklaring och/eller resedokument enligt 1951 års Genève-konvention.

Den som beviljats tillstånd i Sverige och som är flykting i enlighet med 1951 års Genève-konvention kan enligt en särskild kungörelse (kungörelsen 1955:29 om resedokument för vissa flyktingar) beviljas resedokument. Resedokumentet gäller som pass både i Sverige och utlandet och är samtidigt ett bevis för att innehavaren är flykting. Den som har tillstånd i Sverige och är flykting kan vägras resedokument endast om det föreligger "tungt vägande skäl hänförliga till allmänna ordningen eller säkerheten". Ett resedokument underlättar för innehavaren att resa i Västeuropa genom att ett antal stater anslutit sig till en särskild europeisk överenskommelse om avskaffande av viseringstvång för flyktingar. Det är SIV som beslutar om resedokument. Ett avslagsbeslut från SIV kan överklagas till regeringen.

Många som i och för sig skulle vara berättigade till resedokument avstår från att söka sådant. Flyktingar från Latinamerika har t ex ofta hemlandspass vid ankomsten hit och de behöver då inte visum i de flesta länder. För dem är det många gånger enklare att resa med hemlandspass än med resedokument. Den som beviljas resedokument måste normalt lämna ifrån sig sitt eventuella hemlandspass. Genom 1980 års UtlL skapades en ny möjlighet att få bevis om flyktingstatus. Enligt 16 § UtlL skall på begäran av flykting som är i behov av fristad här utfärdas en särskild s k flyktingförklaring. Flyktingförklaring ges endast i samband med att tillstånd (förstagångstillstånd eller förlängning) beviljas efter inresan i Sverige. I beslutet om uppehållstillstånd anges särskilt att det är fråga om en flykting i behov av fristad i Sverige. Den som har PUT kan däremot inte få flyktingförklaring utan är hänvisad till att söka resedokument om han vill ha bevis om sitt flyktingskap. Enligt föredragande statsrådet i prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag bör en utlänning som kräver att få behålla sitt hemlandspass eller som skaffar sig nytt hemlandspass i

allmänhet inte tillerkännas status som flykting.

Enligt propositionen bör flyktingförklaring vidare i praktiken vara bindande för domstolar och andra myndigheter. Det innebär exempelvis att den som har flyktingförklaring normalt inte bör dömas till utvisning om han begår brott här.

Möjligheten att få flyktingförklaring infördes därför att man bedömde att det för flyktingen själv måste framstå som utomordentligt betydelsefullt – inte minst psykologiskt – att på ett tidigt stadium få klarlagt att han är flykting och därmed skyddad mot avlägsnande till hemlandet samt berättigad till de rättigheter som följer med status som flykting. Beslut av SIV att vägra flyktingförklaring kan överklagas hos regeringen.

6.5 Organiserad överföring samt omhändertagande av flyktingar och därmed jämställda

Redogörelsen hittills i detta kapitel har i huvudsak rört regler och principer som tar sikte på asylsökande, dvs personer som på egen hand söker sig till Sverige och åberopar politiska skäl för sin önskan att stanna här. Som framgått av redogörelsen i kapitel 1 för principerna för invandringspolitiken är emellertid innebörden av 1968 års riktlinjer att organiserad överföring bör vara den huvudsakliga form i vilken vi tar hand om flyktingar, såvida det inte rör sig om personer som sökt sig hit på egen hand och som kan åberopa utlänningslagens bestämmelser om skydd mot avlägsnande. Principen står fast i 1978 års flyktingpolitiska beslut (prop. 1978/79:100, bil 15).

Som också framgått av kapitel 1 om principerna för invandringspolitiken markerades i 1978 års flyktingpolitiska beslut en något förändrad inställning jämfört med tidigare till vilka flyktingar som skall tas emot i Sverige inom ramen för organiserad överföring. Föredragande statsrådet anförde där att insatserna bör inriktas på flyktingar i akut behov av räddning. Detta uttalande får ses mot bakgrund av att det då sedan några år inte fanns så många flyktingar i europeiska flyktingläger och att den organiserade överföringen efter militärjuntans kupp i Chile år 1973 i huvudsak gällt flyktingar från Latinamerika. De som under senare år tagits emot genom organiserad flyktingöverföring har därför också i regel haft en sådan bakgrund att de är flyktingar enligt 3 § UtlL.

En närmare redogörelse för vilken överföring av flyktingar som skett finns i avsnitt 7.2. Kostnaderna för överföring av flyktingar bestrids från anslaget "Åtgärder för flyktingar" (inom arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel), som disponeras av AMS. Anslaget är ett s k förslagsanslag som vid behov får överskridas. I senare års budgetpropositioner har föredragande statsrådet anfört att hon förutsätter "att regeringen kan besluta om överföring, omhändertagande och övriga åtgärder som bedöms nödvändiga". Regeringen är därigenom oförhindrad att fatta beslut som innebär att det föreslagna anslaget kommer att överskridas. Anslaget skall täcka kostnader för såväl överföring som för omhändertagande av överförda flyktingar samt för omhändertagande av utlänningar som av SIV jämställts med överförda flyktingar. Anslaget är beräknat för överföring av ett visst antal flyktingar (flyktingkvot), under senare år vanligen 1 250 per budgetår.

För budgetåret 1980/81 hade anslaget beräknats till 90,1 milj kr medan det verkliga utfallet blev 175,6 milj kr.

Ytterligare medel för omhändertagande av flyktingar anvisas under socialdepartementets huvudtitel. Enligt förordningen (1979:1120, ändrad 1980:443) om ersättning för socialhjälp till flyktingar m fl har kommunerna rätt till ersättning från staten för socialhjälp som lämnats till flyktingar under det år tillstånd beviljades samt under de två närmast därefter följande kalenderåren. Under 1980 uppgick detta statsbidrag till ca 54 milj kr.

Det är inte reglerat i någon författning eller annat regeringsbeslut vilka invandrare – utöver överförda flyktingar – som i förmånshänseende skall jämställas med flyktingar. I praxis jämställer SIV personer som fått stanna här enligt 3, 5 eller 6 §§ UtlL. Något hinder att jämställa även andra som fått invandra på grund av politiska skäl finns dock inte.

Huvudansvaret för flyktingöverföringen har fr o m budgetåret 1979/80 förts över från AMS till SIV medan ansvaret för omhändertagande ligger kvar hos AMS. Formerna för uttagningen skall behandlas av den särskilda samrådsgrupp för flyktingfrågor som inrättades enligt beslut av regeringen i maj 1979 och som består av cheferna för de närmast berörda statliga verken, AMS, RPS, skolöverstyrelsen, socialstyrelsen och SIV. Uttagning skall vidare ske i samråd med FN:s flyktingkommissariat. Enligt förslag från en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet i betänkandet (Ds A 1981:11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar skall även ansvaret för omhändertagande av flyktingar föras över från AMS till SIV. Förslagen övervägs för närvarande (sommaren 1982) inom regeringskansliet. Närmare redogörelser för omhändertagandet av flyktingar finns dels i departementspromemorian (Ds A 1978:1) Sverige och flyktingarna, dels i departementspromemorian (Ds A 1981:11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar.

Omhändertagandet av flyktingar består – när det gäller de överförda – normalt i att vederbörande tas om hand under den första tiden efter ankomsten till Sverige i en av AMS driven mottagningsförläggning. Under förläggningsvistelsen får flyktingen undervisning i svenska och om svenska samhällsförhållanden. En permanent bostad ordnas för flyktingen och den som är arbetsför erbjuds antingen arbete eller någon form av utbildning. För s k spontaninresta flyktingar, som av SIV jämställts med överförda flyktingar, blir det vanligen inte fråga om någon förläggningsvistelse. I regel ordnar AMS i stället med s k enskild inkvartering, vilket innebär att AMS (genom länsarbetsnämnden) svarar för inkvartering, uppehälle och undervisning i svenska tills dess man kunnat ordna med utbildning eller arbete. I flyktingförmånerna ingår vidare möjlighet att få startbidrag samt startlån. Till skillnad mot vad som gäller för utländska medborgare i allmänhet har överförda flyktingar och därmed jämställda vidare möjlighet att få svenskt studiestöd utan att först ha arbetat här i två år.

Socialstyrelsen har huvudansvaret för att handikappade flyktingar får den omvårdnad de behöver. I varje års flyktingkvot får ingå det antal handikappade flyktingar som kan tas om hand här på ett tillfredsställande sätt.

6.6 Flyktinghjälp inom ramen för biståndspolitiken

Som framgått i avsnitt 1.2.4 och 4.1.3 syftar den svenska flyktingpolitiken i första hand till att – i internationellt samarbete – motverka att flyktingproblem uppkommer och till att skapa möjligheter för flyktingar att få en fristad i närheten av sina hemländer. I avsnitt 4.1.3 har vi nämnt en resolution som Förenta Nationernas generalförsamling antagit i syfte att förhindra flyktingströmmar. Ansvaret för denna i huvudsak förebyggande verksamhet är delat mellan arbetsmarknadsdepartementet och utrikesdepartementet (UD). Ansvaret för hjälp till flyktingar utanför Sverige ligger på UD inom ramen för biståndspolitiken. De viktigaste anslagsposterna enligt 1982 års budgetproposition (prop. 1981/82:100, bil 6), vilka helt eller delvis avser hjälp till flyktingar, är följande.

Anslaget C 1. Bidrag till internationella biståndsprogram.

FN:s flyktingkommissarie (UNHCR). 60 milj kr. UNHCR började sin verksamhet år 1951. Verksamheten är inriktad på dels rättsligt skydd för flyktingar, dels nödhjälp i form av exempelvis livsmedelsförsörjning, hälsovård och utbildning för flyktingar. Sverige är den fjärde största bidragsgivaren till UNHCR (efter USA, Japan och Västtyskland). Förutom det reguljära bidraget ger Sverige regelmässigt ytterligare bidrag från bl a katastrofprogrammet, jämför nedan.

FN:s hjälpprogram för Palestinaflyktingar (UNRWA). 55 milj kr. Detta hjälpprogram började sin verksamhet år 1950. UNRWA lämnar bistånd till de flyktingar som vid Israels tillkomst lämnade Palestina år 1948 samt till dem som blev flyktingar efter junikriget 1967. Sverige är även här den fjärde största bidragsgivaren (efter USA, EG och Storbritannien).

FN:s barnfond (UNICEF). 140 milj kr. UNICEF upprättades redan år 1946 för att lämna katastrofhjälp till barn och mödrar i det krigshärjade Europa. UNICEF spelar fortfarande en viktig roll som förmedlare av katastrofhjälp, men tyngdpunkten i verksamheten ligger numera på långsiktiga biståndsprogram. Det är inte möjligt att uppskatta hur stor del av det svenska biståndet till UNICEF som avser flyktingar.

Anslaget C 2. Bilateralt utvecklingssamarbete.

Humanitärt bistånd i Latinamerika. 50 milj kr. Det svenska stödet till humanitära insatser i Latinamerika inleddes år 1973 efter militärkuppen i Chile, då det bilaterala biståndet till Chile upphörde. Stödet går främst till hjälp till flyktingar och hemlösa samt till bistånd till politiska fångar och deras familjer.

Humanitärt bistånd i södra Afrika. 140 milj kr. Ungefär hälften av det humanitära biståndet till södra Afrika går till befrielserörelser som verkar i Sydafrika och Namibia och för deras verksamhet bland flyktingar som tvingats fly till andra länder. Av återstoden av denna anslagspost går huvuddelen till enskilda organisationer, svenska och internationella, som arbetar bland flyktingar.

Katastrofbistånd m m. 350,8 milj kr. Av katastrofbiståndet går merparten

till hjälp till flyktingar och hemlösa. Gränsdragningen mellan dessa kategorier är ibland besvärlig, det är därför svårt att säga hur stor del av det svenska katastrofbiståndet som kan sägas gå till direkt flyktinghjälp. Budgetåret 1980/81 lämnades bidrag till ett stort antal länder och projekt. De enskilda länder som fick de största bidragen och där huvuddelen torde ha gått till flyktingar eller personer som blivit hemlösa på grund av oroligheter inom landet var Algeriet (flyktingar från västra Sahara men även jordbävningsoffer), Angola, Etiopien, Kampuchea, Pakistan, Nicaragua, Somalia och Sudan.

I redovisningen under ovan nämnda biståndsanslag framgår i flera fall inte hur stor del av biståndet som gäller flyktinghjälp och förs inga resonemang om flyktingpolitiken i sin helhet. Under anslaget för överföring och omhändertagande av flyktingar i arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel omnämns heller inte den del av flyktingpolitiken som ligger inom biståndspolitikens ram. I översikten till arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel finns emellertid sedan några år ett sammanhållet flyktingpolitiskt resonemang. I den senaste budgetpropositionen (prop. 1981/82:100, bil 15, s 11) står det först att Sveriges viktigaste bidrag till en lösning av flyktingproblemen är det ekonomiska biståndet till FN och dess flyktingkommissariat och att det kan förutses att ca 500 milj kr av biståndsmedel (posterna har redovisats i det föregående och utgår under UD:s huvudtitel) under budgetåret 1982/83 kommer att användas till förmån för flyktingar i olika delar av världen. Därefter förs ett resonemang om Sveriges kvot för överföring av flyktingar samt för omhändertagande av spontaninvandrare, som går ut på att några ändringar i den politiken inte förutses under budgetåret.

7 Utvecklingen av praxis i asylärenden

7.1 Statistiska uppgifter jämte kommentarer

I likhet med statistiken om invandringen i allmänhet är statistiken i fråga om hur många flyktingar som tagits emot i Sverige bristfällig. I tabell 7.1 redovisas i Sverige mottagna flyktingar och andra som fått en fristad i Sverige på grund av politiska skäl sedan 1950.

Av tabellen jämte fotnoter framgår att ca 82 000 flyktingar eller personer med flyktingliknande skäl tagits emot under tiden 1950-1981, varav ca 39 000 kvotflyktingar. De större grupperna kommenteras i avsnitten 7.2 och 7.3. Antalet spontant inresta för tiden t o m år 1977 kan på grund av vissa brister i underlaget slå fel på något 1 000-tal totalt, medan mera exakta siffror finns för kvotflyktingar under hela den aktuella tidsperioden. Siffrorna för kvotflyktingar bygger huvudsakligen på uppgifter i budgetpropositioner och från AMS. Antalet spontaninresta åren 1950-1967 är en uppskattning. Siffrorna för spontant inresta åren 1968-1977 bygger huvudsakligen på uppgifter från AMS om det antal som tagits om hand varje år samt på uppskattningar gjorda av kommitténs sekretariat på grundval av statistik från SIV över beviljade tillstånd och från SCB över folkbokförda utlänningar.

Uppgifterna i tabell 7.1 fr o m år 1978 är relativt tillförlitliga. Fr o m nämnda år finns siffror från SIV när det gäller antalet personer som fått stanna här av politiska skäl. I princip har i statistiken tagits med personer som fått stanna här på grundval av skäl som avses i 3, 5 eller 6 §§ UtlL. Viss osäkerhet har dock uppstått när det gäller personer som fått stanna här på grund av anknytning till en person som är flykting. AMS erbjuder samma omhändertagande för nära anhöriga som för huvudpersonen. I SIV:s statistik synes exempelvis nära anhöriga till latinamerikanska flyktingar ha klassats som flyktingar medan anhöriga till flyktingar från Turkiet och Mellanöstern klassats som anknytningsinvandring. De personer som fått stanna här av politisk- humanitära skäl, exempelvis på grund av krigstillståndet i Libanon, finns vidare inte med i SIV:s flyktingstatistik.

Tabell 7.1 Flyktinginvandringen till Sverige åren 1950–1981 (Personer med flykting- och flyktingliknande skäl ingår)

Hemland	1950–67		1968–77		1978[a]	1979[a]	1980[a]	1981[a]	Totalt 1950–1981 ca
	Kvot	Spontant inresta	Kvot	Spontant inresta					
Jugoslavien	6 296		677		6				7 000
Polen	371		ca 2 700	2 000	149	115	95	51	5 500
Tjeckoslovakien	327		ca 3 100		79	82	78	78	3 750
Ungern	8 237		1 663	ca 3 000	99	340	326	187	13 900
Övr. Österuropa[b]	1 227		512		43	96	123	163	2 160
Grekland	26		39	ca 5 000	3	36	16	10	5 150
Irak	–		–		79	104	79	246	500
Iran	–		–		8	7	71	157	250
Syrien	–		–		51	29	51	17	150
Libanon	202		189	ca 1 000	3				1 400
Turkiet	–		–	ca 4 700	120	169	130	138	5 250
Kampuchea	–		–		1	–	115	36	150
Vietnam	–		–		–	158	1 134	999	2 300
Etiopien					64	166	266	127	650
Somalia					4	17	20	4	50
Uganda			634		18				650
Argentina	–				533	315	305	140	1 300
Bolivia	–				15	7	266	653	950
Chile	–		ca 4 500	ca 2 000	1 050	609	497	479	9 150
Uruguay	–				346	353	319	195	1 200
Övr. Latinamerika	–				37				50
Desertörer och krigsvägrare USA o. Portugal			–	ca 1 000	–	–	–		1 000
Ej specificerade länder	246	7 000	168	5 000	365	165	171	177	13 300
Totalt	ca 17 000	ca 7 000	ca 14 000	ca 24 000	3 073	2 768	4 062	3 857	76 000[c]

[a] Avser antal tillstånd, varför medföljande barn under 16 år ej är inräknade. Dessa kan uppskattas till ca 6 000 för åren 1978–1981.

[b] Albanien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Ryssland, Ukraina, Österskland.

[c] När man räknar in ca 6 000 barn åren 1978–1981 enligt fotnot a blir det totalt ca 82 000 personer, varav ca 39 000 kvotflyktingar.

Källa: Budgetpropositioner, AMS och SIV:s statistik, Departementspromemorian Sverige och flyktingarna (Ds A 1978:1).

[6]Ibland används i stället uttrycket "kollektiv överföring" för att beteckna mottagande inom ramen för flyktingkvot. I detta betänkande menar vi med "organiserad överföring" allt mottagande av flyktingar inom ramen för flyktingkvot. Med "kollektiv överföring" avser vi endast mottagande i form av överföring i grupp från flyktingläger.

7.2 Överföring av flyktingar inom ramen för flyktingkvot

I departementspromemorian (Ds A 1978:1) Sverige och flyktingarna ges följande beskrivning av den organiserade överföringen av flyktingar[6] (s 23 f):

Enligt riksdagens beslut år 1950 infördes en form av flyktingöverföring som sedan dominerat svensk flyktingpolitik i 25 år – nämligen den s k kollektiva överföringen. Uttagningen genomfördes av en svensk delegation med representanter för medicinalstyrelsen, sedermera SoS, AMS, Statens utlänningskommission, sedermera SIV samt

senare också rikspolisstyrelsen (RPS). Från början var avsikten att hjälpa till att tömma de flyktingläger som fanns på kontinenten. Efter krigets slut hade miljoner "displaced persons" kunnat återvända till sina hemländer men i lägren uppehöll sig ännu ungefär en miljon människor som sökt en fristad i Västeuropa.

Dessa kollektiva överföringar av flyktingar från läger i Europa hade två syften. Det ena var att av humanitära skäl hjälpa flyktingar som visserligen redan fått skydd undan förföljelse men som ändå befann sig i svår belägenhet. Det andra var att, som en handling av internationell solidaritet, bistå de länder som i första hand fått ta emot flyktingströmmen och bära den största bördan av den. Omfattningen och inriktningen av dessa kollektiva flyktingöverföringar bestämdes genom årliga beslut av statsmakterna, som på så sätt markerade sin vilja i fråga om flyktingpolitiken. Det antal flyktingar som Sverige beslöt att ta emot angavs i regeringens beslut, den s k flyktingkvoten.

I samarbete med Förenta Nationernas flyktingorganisation, sedermera flyktingkommissarien (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), andra internationella organisationer, svenska beskickningar och vederbörande myndigheter i det land där uttagning skedde, överfördes till Sverige flyktingar från läger i framför allt Österrike och Italien men även från läger i Tyskland, Turkiet, Grekland och Jugoslavien. Det rörde sig främst om ungrare, jugoslaver, tjeckoslovaker, polacker och andra östeuropéer. Även många andra nationaliteter var representerade – – –.

Under de första åren var antalet kollektivt uttagna mycket begränsat – det rörde sig i regel om något hundratal per år. Den största gruppen var jugoslaver. Hösten 1956 ägde den ungerska revolten rum, som förorsakade en massutvandring (ca 200 000 personer). Under åren 1956-1958 tog Sverige emot sammanlagt 8 400 flyktingar varav närmare 7 400 ungrare. Ett antal ungrare sökte sig spontant till Sverige och fick stanna som flyktingar. Merparten av de ungerska flyktingarna kom emellertid hit genom kollektiv överföring.

År 1960 fanns det ännu över 100 000 inte definitivt placerade flyktingar i läger på den europeiska kontinenten. Under 1960-talet varierade antalet uttagna till Sverige kraftigt år från år – det högsta antalet var 1 507 år 1961 och det lägsta antalet 554 år 1963. Det helt dominerande ursprungslandet var Jugoslavien men även från Ungern och Tjeckoslovakien kom ett stort antal.

Under 1970-talet fram t o m år 1976 uppgick antalet kollektivt överförda flyktingar från Europa till 2 817. Ungrare dominerade (892), följda av asiater från Uganda (534), polacker (351), jugoslaver (208) och tjeckoslovaker (137).

– – –

De flyktingar som överförts kollektivt från den europeiska kontinenten till Sverige har till nio tiondelar varit arbetsföra. Men Sverige var också ett av de första länder som tog emot tuberkulossjuka flyktingar, en insats av stor betydelse, då andra länder var stängda för dem. Under 1950-talet mottogs ca 1 000 tuberkulossjuka flyktingar och nästan lika många anhöriga till dem (Invandringen SOU 1967:18, tabell 8). Under senare år har överföringen av tuberkulossjuka haft mycket ringa omfattning, däremot har handikappade flyktingar tagits emot. Enligt regeringens bemyndiganden ingick fram till 1965 vid den kollektiva överföringen i grupperna ett för varje år fastställt antal handikappade. Därefter fick i kvoten ingå det antal sjuka och handikappade som på ett tillfredsställande sätt kunde omhändertas i Sverige. Begreppet handikappad, vilket särskilt i flyktingsammanhang är föga entydigt, definieras inte.

Huvudansvaret för den kollektiva överföringen av flyktingar till Sverige har alltsedan 1950-talet åvilat AMS i samråd med socialstyrelsen (förut medicinalstyrelsen), SIV (förut utlänningskommissionen) samt senare också RPS. Uppgiften har inneburit uttagning, transport till Sverige, omhändertagande här, utplacering i arbete, utrustning etc. Icke arbetsföra har beretts plats på sjukhus eller tagits om hand på annat sätt av SoS som också stått för deras uppehälle.

Från år 1967 har givits möjlighet att på grundval av de handlingar som upprättats av

FN:s flyktingkommissarie ta ut ett visst antal flyktingar. Det började med att FN:s flyktingkommissarie år 1966 till AMS översände ett antal dossierer på statslösa assyrier i Libanon med begäran om svenskt mottagande. Själva uttagningen skedde emellertid genom en utsänd svensk delegation. Sedan dess har ett begränsat antal personer i trängande behov av en fristad beviljats inresa på renodlad dossierbasis.

Några större grupper som efter 1968 tagits emot här genom organiserad överföring eller eljest efter särskilt bemyndigande av regeringen beskrivs på följande sätt i nämnda promemoria (s 31 f):

Tjeckoslovaker efter sovjetiska inmarschen 1968

Under den sovjetiska inmarschen i Tjeckoslovakien hösten 1968 lämnade ett betydande antal (uppskattningsvis 75 000-100 000) tjeckoslovakiska medborgare sitt hemland. I september 1968 beslöt regeringen att underlätta för dem som så önskade att komma till Sverige eller, om de redan befann sig här, stanna här. Regeringen medgav utlänningskommissionen att 'utan hinder av eljest tillämpade grunder meddela visering för tjeckoslovakiska medborgare'. Detta bemyndigande kompletterades under hösten 1968 så att det kom att gälla sammanlagt över 2 100 tjeckoslovakiska medborgare.

Polska judar

Ungefär samtidigt med händelserna i Tjeckoslovakien genomfördes antisemitiska åtgärder mot judarna i Polen. Många sökte sig till Sverige. Vid utresan ur Polen blev de genom polskt beslut statslösa. I Sverige betraktades de som flyktingar. Totalt beviljades viseringar till 2 630 personer (exkl barn under 16 år) men antalet inresta (från januari 1968 t o m 1972) torde ha rört sig om ca 2 300 personer. Flertalet av dessa har i den svenska statistiken angivits som statslösa.

Asiater från Uganda

På sensommaren 1972 beslöt Ugandas regeringschef, general Amin, att alla asiater i Uganda, som inte hade ugandiskt medborgarskap, skulle lämna landet inom 90 dagar. Många reste till Storbritannien. I september beslöt den svenska regeringen att asiater från Uganda fick överföras från Storbritannien. I november beslöts vidare att ca 300 fick överföras från flyktingläger i Italien och Österrike. Senare har medel anslagits för att ersätta resekostnaderna för ett antal familjemedlemmar. Få asiater i Storbritannien var intresserade av att komma till Sverige, men med den familjesammanföring som ägt rum torde ca 800 asiater från Uganda på olika vägar ha kommit till Sverige.

Flyktingar från Latinamerika

I september 1973 störtades president Allende i Chile och en militärdiktatur infördes. Som en följd härav var ett stort antal personer i Chile tvungna att fly från landet. Det rörde sig inte endast om chilenska medborgare. Under Allendes regim hade nämligen tusentals människor från olika diktaturländer i Latinamerika sökt sig till Chile. Dessa var nu tvungna att fly på nytt. Asylmöjligheterna har blivit allt färre. I Argentina och Uruguay råder särskilt svåra förhållanden. Den svenska regeringen har genom ett flertal beslut medgett att personer i fara fått överföras från Latinamerika till Sverige.

Den överföringen pågår fortfarande. Därtill kommer latinamerikaner som på eget initiativ tagit sig till Sverige. Enligt SIV hade Sverige till den 1 januari 1978 mottagit 6 000-7 000 flyktingar från Latinamerika, huvudsakligen från Chile och Uruguay men även från andra latinamerikanska länder. Detta torde vara det största antal latinamerikanska flyktingar som något land tagit emot. Ett mindre antal av de flyktingar som först kom hit från Chile torde dock ha rest vidare till andra länder.

Den reguljära flyktingkvoten har de fyra budgetåren 1979/80 – 1982/83 uppgått till 1 250 personer per år och främst varit inriktad på flyktingar från Latinamerika. Uttagningen därifrån har skett på dossierbasis. Härutöver har regeringen fattat beslut om överföring av sammanlagt 3 500 s k båtflyktingar från Sydostasien.[7] Huvuddelen av den uttagningen har skett på det tidigare traditionella sättet – det som brukar kallas kollektiv överföring – genom att delegationer med representanter för de närmast berörda myndigheterna i Sverige har besökt flyktingläger i Malaysia, Indonesien och Hongkong och på plats tagit ut de flyktingar som skulle få komma hit.

7.3 Spontant inresta flyktingar och personer med flyktingliknande skäl sedan år 1968

7.3.1 Inledning

Enligt tillgängliga uppgifter om flyktinginvandringen sedan år 1968 (se tabell 7.1) skulle de spontant inresta flyktingarna sedan år 1968 och fram t o m år 1981 uppgå till ca 36 000. Men ordet flykting har då inte använts i sin egentliga betydelse. I själva verket har endast en mindre del anfört sådana skäl som avses i 3 § UtlL. En majoritet har varit personer med skäl som numera finns i 6 § UtlL. Det är dock inte möjligt att med ledning av tillgänglig statistik med säkerhet avgöra hur stor den ena eller den andra gruppen är. Vi återkommer till en bedömning av denna fråga i avsnitt 7.3.9.

Vi beskriver i det följande några av de större grupper som under senare år fått stanna här som flyktingar eller av flyktingliknande skäl. Redovisningen i avsnitten 7.3.2 och 7.3.3 är hämtad från den tidigare nämnda departementspromemorian Sverige och flyktingarna.

7.3.2 Desertörer och krigsvägrare från USA

Under 1967 kom de första amerikanska desertörerna och krigsvägrarna. Den 21 februari 1969 offentliggjorde inrikesdepartementet en presskommuniké av följande lydelse.

'Sedan i maj 1967 har drygt 200 amerikanska medborgare tagits emot i Sverige i egenskap av desertörer eller krigsvägrare. Dessa personers problem och sociala svårigheter har övervägts inom regeringen och organisationer och enskilda har framfört sina synpunkter på problemen. I anslutning till att ett antal ärenden avgjorts i dagens konselj har regeringen gjort följande uttalande.

1. Desertörer och andra krigsvägrare kommer att liksom hittills beviljas UT i Sverige. Den som löper risk för att sändas till tjänstgöring på krigsskådeplats kommer att få sådan asyl. I övriga fall prövas frågan om asyl med hänsyn till förhållandena i varje särskilt fall.

[7] Flyktingar från Vietnam – till stor del av kinesiskt ursprung – som per båt lämnat Vietnam.

2. För att skapa trygghet för dem som sålunda har fått asyl i Sverige förklarar regeringen, att enbart den omständigheten att striderna i Vietnam upphör inte kommer att medföra att dessa personer vägras fortsatt fristad i vårt land.'

SIV uppgav våren 1972 att man hade kännedom om att 678 krigsvägrare rest in i landet. Sammanlagt torde ca 800 amerikanska desertörer under åren efter 1967 ha kommit till Sverige, men inte så få av dem lämnade relativt snart landet. Under senare tid har en del rest tillbaka till USA, men det amerikanska erbjudandet om amnesti år 1975 har inte lett till något allmänt återvändande.

7.3.3 Greker under juntatiden

Våren 1967 genomfördes en militärdiktatur i Grekland och ett stort antal greker fann sig tvungna att fly från landet under detta och följande år. Åtskilliga sökte sig till Sverige och fick tillstånd att stanna här. Samtidigt fortsatte den av ekonomiska orsaker betingade arbetskraftsutvandringen från Grekland till Sverige liksom invandringen hit av anförvanter till tidigare invandrare. Våren 1967 skärptes som ovan nämnts de regler för den utomnordiska invandringen som införts 1966. Ett stort antal greker åberopade emellertid politiska skäl för att få stanna här och fick efter långa väntetider i regel UAT. Hur många sådana fall det faktiskt var fråga om är inte känt men det torde ha rört sig om närmare 5 000 vartill kom eventuella familjemedlemmar.

7.3.4 Latinamerikaner

Fram t o m år 1977 kom majoriteten av de latinamerikanska flyktingarna hit som överförda inom ramen för flyktingkvoten. Det är fortfarande förhållandet när det gäller flyktingar från Argentina och Uruguay och under det senaste året från Bolivia. Invandringen från Chile har däremot ändrat karaktär. Antalet överförda inom ramen för flyktingkvoten har stadigt minskat och uppgick åren 1980 och 1981 endast till ett hundratal vardera året. Spontaninvandringen har visserligen också minskat något, men inte i samma utsträckning, och var åren 1980 och 1981 ungefär fyra gånger så stor som överföringen inom ramen för flyktingkvoten. Bland de spontaninresta har samtidigt andelen personer som åberopar att de utsatts för svår politisk förföljelse i form av fängelsevistelse och misshandel minskat. En allt större andel åberopar som skäl att de på grund av sin politiska uppfattning trakasserats på olika sätt exempelvis genom att de avskedats från sitt arbete och haft svårigheter att finna en ny anställning. SIV och regeringen har i åtskilliga fall bedömt att de politiska skälen inte varit trovärdiga och att huvudsakligen ekonomiska skäl legat bakom önskemålet att få bosätta sig i Sverige.

7.3.5 Assyrier och syrianer från Turkiet

De första ärendena rörande spontaninresta assyrier och syrianer från Turkiet, där man från svensk sida lade märke till att det rörde sig om en speciell grupp, handlades av SIV hösten 1974. SIV beviljade i ett mindre antal enskilda fall tillstånd, antingen på grund av familjeanknytning (anknytningarna rörde i allmänhet personer tillhörande den grupp om drygt 200 assyrier och syrianer från Libanon, som tagits emot inom ramen för flyktingkvoten år 1967) eller på grund av skäl med religiös/politisk bakgrund.

Inga avlägsnandebeslut meddelades. I juni 1975, när det stod klart att det kunde vara fråga om ett något större antal personer än man tidigare antagit, beslöt SIV att bevilja tillstånd i de fall där sökanden åberopade i och för sig otillräcklig familjeanknytning hit jämte viss diskriminering i Turkiet. Däremot avslogs ansökningar för personer som endast åberopade den allmänna situationen för assyrier och syrianer i Turkiet.

Hösten 1975 ökade tillströmningen av assyrier och syrianer från Turkiet dramatiskt. Varje vecka anlände minst ett femtiotal med flyg direkt från Istanbul samtidigt som ett stort men okänt antal kom med tåg eller bil från eller via Västtyskland. I december 1975 överlämnade SIV till regeringen för beslut ärenden rörande sammanlagt 18 enskilda assyrier och syrianer från Turkiet. Avsikten var att få vägledning för hur ett stort antal ärenden hos SIV skulle avgöras. SIV rekommenderade att sammanlagt 12 av de 18 skulle få stanna, men förordade avslag i 6 fall (som inte kom direkt från sydöstra Turkiet). I sitt beslut den 26 februari 1976 (det första s k nollställningsbeslutet) beviljade regeringen emellertid tillstånd för samtliga. Regeringen förklarade samtidigt i ett samma dag utfärdat pressmeddelande att man funnit att assyrierna och syrianerna i Turkiet levt under så svåra förhållanden att de borde tillåtas stanna här (dvs att samtliga individer i gruppen kunde anses ha skäl enligt nuvarande 6 § UtlL), att de i fråga om omhändertagande skulle jämställas med flyktingar samt att regeringens beslut skulle vara vägledande för SIV:s handläggning av ärenden rörande alla andra i gruppen som rest in före den 26 februari 1976.

I ett försök att hindra ytterligare tillströmning av assyrier och syrianer från Turkiet införde regeringen vidare med omedelbar verkan visumtvång för turkiska medborgare.

Regeringens beslut i februari 1976 innebar att ca 2 000 personer fick stanna som en direkt följd av beslutet och att ytterligare ca 500 personer beviljades tillstånd att komma hit som nära anhöriga (make/maka och minderåriga barn).

Viseringstvånget för turkiska medborgare visade sig vara ineffektivt när det gällde att stoppa fortsatt invandring. Det berodde sannolikt framför allt på att turkiska medborgare fortfarande var viseringsfria i de flesta länder i Europa och att den svenska stickprovskontrollen i hamnarna i Sydsverige inte var särskilt väl utbyggd. Vidare hade det första nollställningsbeslutet lett till ett starkt invandringstryck då man inom gruppen hoppades på ett nytt nollställningsbeslut.

Hösten 1976 överlämnade SIV ytterligare några ärenden rörande assyrier och syrianer till regeringen för beslut. Den här gången rekommenderade SIV att samtliga borde tillåtas stanna (en följd av februaribeslutet 1976 var ju att samtliga i gruppen bedömdes ha skäl enligt nuvarande 6 § UtlL), men att regeringen samtidigt skulle förklara att man i fortsättningen skulle tillämpa den undantagsklausul (som numera återfinns i 6 § UtlL), som ger möjlighet att vägra tillstånd om "särskilda skäl" föreligger. Det blev också innebörden av regeringens beslut den 12 november 1976. Regeringen förklarade då att invandringen av assyrier och syrianer från Turkiet fått en sådan omfattning att man inte längre hade möjlighet att ta hand om dem på ett tillfredsställande sätt och att det därför fanns anledning att vägra tillstånd med hänvisning till "särskilda skäl" för alla som reste in efter den 12 november 1976.

Novemberbeslutet 1976 innebar att ca 2 000 personer beviljades tillstånd här.

Efter november 1976 avslogs i princip alla ansökningar för assyrier och syrianer från Turkiet såvida sökanden inte hade sådan anknytning hit att han kunde beviljas tillstånd på denna grund eller – i något undantagsfall – hade starka politiska skäl. De avlägsnandebeslut som meddelades kunde dock i många fall inte verkställas på grund av att sökandena – inte sällan med hjälp av släktingar eller av svenska sympatisörer – höll sig undan. De beslut som kunde verkställas väckte ofta stor uppmärksamhet i massmedia.

Den 7 juni 1979 fattade regeringen ett nytt beslut av generell innebörd. Enligt det beslutet skulle alla som befann sig här den dagen och som hade anknytning hit genom föräldrar med tillstånd eller barn med tillstånd tillåtas stanna här. I ett försök att hejda fortsatt okontrollerad invandring beslöts vidare samtidigt om en särskild familjeåterföreningskvot för anhöriga till turkiska assyrier och syrianer. Den skulle omfatta 300 personer under budgetåret 1979/80. Därefter fattades beslut om lika stora kvoter även för de två följande budgetåren.

Familjeåterföreningskvoten ledde inte omedelbart till någon påtaglig minskning av antalet illegala inresor. Hösten 1980 inträdde dock en drastisk minskning i antalet inresor och antalet spontaninresta assyrier och syrianer från Turkiet låg därefter under år 1981 på en mycket låg nivå. Sannolikt fanns det flera samverkande orsaker till det. Viseringstvång för turkiska medborgare hade införts i de flesta stater i Europa och militärregimen i Turkiet hade inneburit att det var svårare än tidigare att få pass för att resa ut ur landet. Det hade alltså blivit svårare att ta sig till Sverige. En i hög grad bidragande orsak torde också ha varit att det blivit känt att det mycket sällan var möjligt att få tillstånd i Sverige. De avlägsnandebeslut som verkställdes till Turkiet hade sannolikt en stor preventiv effekt.

Den minskade invandringen av assyrier och syrianer från Turkiet ledde till att regeringen den 17 juni 1982 fattade beslut om att inte längre vägra tillstånd för någon person tillhörande denna grupp med hänvisning till "särskilda skäl". Det var, enligt ett samma dag utfärdat pressmeddelande, innebörden av regeringens beslut i ett antal enskilda besvärsärenden. I pressmeddelandet sägs vidare att tillståndsärenden som rör turkiska assyrier och syrianer i fortsättningen kommer att bedömas enligt samma riktlinjer som gäller för övriga utlänningar. Det innebär också att turkiska assyrier och syrianer inte längre generellt kommer att bedömas ha skäl enligt 6 § UtlL utan en prövning av omständigheterna i varje enskilt fall kommer att ske. I meddelandet förklaras också att mot denna bakgrund någon särskild familjeåterföreningskvot för turkiska assyrier och syrianer inte kommer att finnas i fortsättningen.

7.3.6 Personer som flytt till följd av inbördeskriget i Libanon

Inbördeskriget i Libanon bröt ut sommaren 1975. Fram till årsskiftet 1975/76 var det emellertid endast ett fåtal personer som kom till Sverige från Libanon och åberopade kriget där som grund för att få stanna. I februari 1976 beslöt SIV att alla som flytt hit undan kriget skulle tillåtas stanna. Grunden härför var allmänt humanitära skäl. Man trodde då att det inte skulle vara fråga om

något särskilt stort antal. Beslutet låg i linje med det ställningstagande Sverige gjort ett par år tidigare då de som flytt undan kriget på Cypern fick stanna. Situationen när det gällde dem som flydde undan stridshandlingarna i Libanon ändrades emellertid dramatiskt under mars 1976. Med flyg direkt från Beirut till Arlanda anlände varje vecka ett par hundra personer. Efter en månad fann SIV situationen ohållbar och beslöt överlämna ett ärende till regeringen för beslut och rekommenderade att vederbörande inte skulle tillåtas stanna. Regeringen beslöt den 9 april 1976 att den aktuella personen skulle avvisas och anförde i beslutet att de skäl som åberopats inte var så tungt vägande att de kunde anses falla in under dåvarande 2 § tredje stycket UtlL (motsvarande nuvarande 6 § UtlL). Ytterligare några avvisningsbeslut verkställdes därefter, vilket ledde till att inresorna praktiskt taget upphörde.

I Sverige fanns emellertid ett stort antal personer från Libanon som rest in före den 9 april 1976, uppskattningsvis ca 900. Den 24 juni 1976 beslöt SIV att samtliga som flytt undan inbördeskriget i Libanon skulle tillåtas stanna här. Beslutet gällde oberoende av när inresan ägt rum. SIV ansåg fortfarande i likhet med regeringen att de skäl dessa människor åberopat inte föll in under 2 § tredje stycket UtlL och att grunden för att bevilja tillstånd var allmänt humanitära skäl. För att möjliggöra att de omhändertogs av AMS, "jämställdes" de med flyktingar. SIV:s beslut i juni 1976 innefattade alla som flytt undan kriget i Libanon, oberoende av medborgarskap. Majoriteten torde heller inte ha varit libanesiska medborgare utan syriska medborgare som varit bosatta i Libanon längre eller kortare tid.

Hösten 1976 minskade stridsaktiviteten i Libanon och SIV började meddela avlägsnandebeslut för personer som endast åberopade den allmänna situationen där. Sannolikt kom dock inte något avlägsnandebeslut att verkställas. Sommaren 1978 fattade SIV och regeringen beslut med liknande innebörd. Man beslöt då att alla som varit bosatta i Libanon sedan före år 1975 och som rest in i Sverige före den 1 juli 1977 skulle tillåtas stanna här. Även detta beslut gällde oberoende av medborgarskap. SIV:s och regeringens beslut sommaren 1978 innebar att uppskattningsvis ett hundratal personer tilläts stanna här.

Sedan situationen i Libanon ånyo förvärrats under hösten 1978 beslöt SIV våren 1979 att den allmänna situationen i Libanon återigen skulle utgöra tillräckliga skäl för att bevilja tillstånd. Den här gången lade man emellertid till att för den som inte var libanesisk medborgare i första hand skulle undersökas om det var möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut till annat land, exempelvis Syrien. Även denna gång fattade regeringen beslut med liknande innebörd, vilket innebar att regeringen biföll besvär över de avlägsnandebeslut SIV tidigare fattat. Beslutet våren 1979 torde inte ha kommit att omfatta något större antal personer, relativt få personer kom från Libanon under denna tid.

Sommaren 1980 ökade återigen inresorna men i augusti 1980 bedömde SIV att situationen i Libanon förbättrats så att avlägsnandebeslut skulle kunna verkställas dit. Några avlägsnandebeslut kunde också snabbt verkställas till Libanon. Detta torde ha hejdat en ny stor våg av inresande därifrån och på kort tid avbeställdes hos SAS kontor i Beirut ca 400 redan bokade biljetter till Stockholm.

Under åren 1976-1981 beräknas sammanlagt ca 1 500 personer som flytt undan kriget i Libanon ha tillåtits stanna här. Majoriteten av dessa var sannolikt inte libanesiska medborgare. De som fick stanna efter år 1976 jämställdes inte med flyktingar och fick därigenom inte flyktinghjälp av AMS.

En speciell situation inträdde sommaren 1982. Den israeliska inmarschen i Libanon föranledde SIV att i ett cirkulärmeddelande till polismyndigheterna i juni 1982 rekommendera, att beslut om avvisning till Libanon inte meddelades och att eventuella avvisningsärenden lämnades över till SIV för beslut. SIV rekommenderade vidare att även ärenden rörande verkställighet till Libanon av redan fattade avlägsnandebeslut lämnades över till SIV. Det betonades i meddelandet att det anförda endast gällde om det var fråga om verkställighet till Libanon och inte om verkställighet var möjlig till Syrien. SIV:s rekommendation kom sannolikt att beröra endast ett fåtal personer.

7.3.7 Några andra kategorier

Ungerska "avhoppare"

Medborgare i stater i Österuropa måste regelmässigt ha ett särskilt utresetillstånd för att kunna lämna hemlandet inte bara för att bosätta sig i annat land utan även för turistbesök utomlands. För turistbesök brukar dessa utresetillstånd begränsas till vistelse utomlands en månad och den som överskrider den tiden riskerar bestraffning vid hemkomsten (detta gäller inte Polen, i vart fall inte före den 13 december 1981). Risken för bestraffning på grund av överskridet utresetillstånd har sedan lång tid tillbaka ansetts utgöra tillräckliga skäl för att tillstånd skall kunna beviljas i Sverige. När det gäller Ungern är straffpåföljderna i den ungerska strafflagen lägre än i de flesta andra öststater. I den ungerska strafflagen stadgas bl a att "den som genom att kringgå reglerna för utlandsresa och vistelse utomlands varaktigt vistas utomlands och därmed väsentligen skadar Ungerska Folkrepublikens intressen begår en brottslig handling och straffas med fängelse högst tre år". Om den brottsliga handlingen är av mindre vikt "med avseende på dess bevekelsegrund, dess syfte och övriga omständigheter i fallet" kan påföljden bli fängelse i högst ett år, korrektions-uppfostringsanstalt eller böter. Enligt lagen kan även förmögenhetskonfiskering ske.

Det har varit svårt att från svensk sida få en helt klar bild av praxis vid tillämpning av de ovan redovisade straffbestämmelserna. Det finns dock uppgifter som tyder på att påföljderna i praktiken blivit mildare under senare år (maximistraffet sänktes år 1979 från fem år till tre år) och att de vid inte alltför lång bortovaro kan inskränkas till en varning.

Oklarheten om praxis vid straffmätningen har medfört att ungerska medborgare som överskridit tiden för sitt utresetillstånd hittills regelmässigt bedömts ha skäl enligt 6 § UtlL och därmed tillåtits stanna här. Medborgare i de flesta andra öststater (med undantag för Polen) har däremot bedömts riskera sådan påföljd vid en återkomst till hemlandet, efter att ha överskridit sina utresetillstånd, att de ansetts ha skäl enligt 3 § UtlL.

Under senare år har några 100-tal ungerska medborgare årligen beviljats tillstånd på grund av åberopade politiska skäl. De flesta av dessa har utöver att de överskridit sina utresetillstånd inte åberopat sådana skäl att de eljest skulle ha tillåtits stanna här.

Eritreaner från Etiopien

Antalet asylsökande från Etiopien har varit relativt högt under senare år. De flesta kommer från provinsen Eritrea och åberopar krigstillståndet där som skäl mot att återvända. De flesta har uppgivit att de i större eller mindre utsträckning varit politiskt engagerade i hemlandet och har bedömts ha skäl enligt 3 eller 6 §§ UtlL. Några har endast åberopat det oroliga läget i hemprovinsen och har då tillåtits stanna av politisk-humanitära skäl och utan att "jämställas" med flyktingar.

I många fall har det funnits starka skäl att anta att dessa eritreaner inte kommit till Sverige direkt från hemlandet utan att de vistats en tid i något annat land och ofta också haft tillstånd där (exempelvis i Sudan). Enligt statistik från RPS saknar emellertid flertalet etiopiska medborgare passhandling när de uppsöker polismyndighet för att ge in ansökan om asyl. Detta kan i sig uppfattas som ett starkt indicium för att inresan måste ha skett på annat sätt än vad sökandena regelmässigt uppger, nämligen att de rest genom hela Europa och in i Sverige utan passhandling. Bara i undantagsfall har det på grund av bevissvårigheter varit möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut beträffande en etiopisk medborgare till det land vederbörande kommit ifrån.

Under de senaste åren har 200-300 etiopiska medborgare årligen beviljats tillstånd på grund av politiska skäl. Den helt övervägande delen har varit eritreaner.

Iranska medborgare

Under åren 1979 och 1980 beviljades tillstånd för sammanlagt över 1 000 gäststuderande från Iran. Antalet nya gäststuderande sjönk kraftigt under år 1981. Under andra halvåret 1981 beviljades tillstånd för mindre än 50 nya gäststuderande och under första halvåret 1982 endast för 8 personer. Nedgången beror på flera faktorer: krav på studieplats vid de av universiteten anordnade svenskkurserna i Sverige, svårigheter att få tillstånd att lämna Iran för studier utomlands och svårigheter att föra ut valuta ur landet. Samtidigt som antalet nya gäststuderande minskat har antalet asylsökande ökat. De asylsökande har utgjorts dels av personer som kommit direkt från Iran, dels av gäststuderande här i Sverige som inte velat återvända hem och som åberopat den politiska situationen i Iran mot att återvända. Bland de asylsökande har funnits ett relativt stort inslag av kristna armenier, men också kurder samt iranier som arbetat för politiskt oppositionella organisationer. I ett meddelande till polismyndigheterna den 1 december 1981 anförde SIV bl a att verket "gjort den bedömningen att det spända läget i Iran och regimens hänsynslösa förföljande av oppositionella ger anledning till en mycket generös bedömning av de skäl som iranska medborgare åberopar mot att återvända till hemlandet". År 1981 beviljades ca 150

iranska medborgare tillstånd på grund av politiska skäl mot ca 70 år 1980 och endast 7 personer år 1979. Under första halvåret 1982 ökade antalet ytterligare. Ca 300 personer beviljades då tillstånd.

7.3.8 Polska medborgare 1981-1982

Under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet utgjorde polackerna den största utomnordiska invandrargruppen. Endast en mindre del åberopade emellertid någon form av politiska skäl. Under sista kvartalet 1980 och de tre första kvartalen 1981 beviljades således endast ett femtiotal polacker tillstånd på grund av politiska skäl (de flesta med skäl enligt 6 § UtlL) medan ett tusental beviljades tillstånd av andra skäl, främst anknytning.

När en militärregering övertog makten i Polen i december 1981 befann sig ett mycket stort antal polacker i Sverige. En del hade kommit hit i hopp om att få stanna här och åberopade den svåra ekonomiska situationen i Polen och osäkerhet inför framtiden. Många befann sig emellertid också här på besök hos släktingar och hade sannolikt för avsikt att återvända till Polen.

Osäkerhet om situationen i Polen och vad som skulle kunna hända vid en återkomst gjorde att regeringen i januari 1982 avgav en principdeklaration (i form av ett pressmeddelande) om att samtliga polacker som fanns i landet skulle beviljas tillstånd. Samtliga bedömdes av SIV ha skäl enligt 6 § UtlL och "jämställdes" i ekonomiskt hänseende med flyktingar. I ett internt meddelande inom SIV i mars 1982 sägs emellertid att personer som "numera" kommer från Polen visserligen skall tillåtas stanna, men att "status" för nykomna får bedömas på grundval av den enskildes berättelse. Det är alltså för dessa personer inte fråga om att generellt ange 6 § UtlL. I ett senare meddelande till polismyndigheterna i juni 1982 säger SIV att polska medborgare inte längre skall särbehandlas och att utlänningsärenden rörande polacker i fortsättningen skall handläggas på sedvanligt sätt.

Under första halvåret 1982 beviljade SIV tillstånd för ca 2 700 polska medborgare, som gett in ansökan efter inresan i Sverige.

7.3.9 Sammanfattning och försök till fördelning efter flykting- och olika flyktingliknande skäl

Det finns inte någon statistik över fördelning på flyktingar och personer med flyktingliknande skäl av dem som fått tillstånd beviljat på grund av åberopade politiska skäl. Genomgången i avsnitten 7.3.2-7.3.8 av några större grupper asylsökande under senare år samt kommitténs undersökning av ärenden som kom in till SIV i oktober 1978 ger ändå underlag för en någorlunda säker bedömning. (Resultatet av undersökningen såvitt angår fördelning av asylsökande på medborgarskap och kategorier framgår av bilaga 3).

Sammanfattningsvis kan sägas att den organiserade överföringen av flyktingar fr o m budgetåret 1975/76 varit helt inriktad på personer som kan bedömas vara flyktingar enligt 3 § UtlL. Endast när det gäller de s k båtflyktingarna från Sydostasien har inte något formellt krav ställts upp på att

de skall löpa risk för förföljelse, men de som tillhör denna kategori har ändå bedömts ha flyktingskäl.

Av de spontaninresta asylsökande som beviljats tillstånd efter inresan i landet under senare år kan högst en tredjedel bedömas ha varit flyktingar enligt 3 § UtlL och 50-60 % ha skäl enligt 6 § UtlL. Återstoden har beviljats tillstånd av politisk-humanitära skäl, och de har heller inte fått flyktingförmåner. Den största grupp som beviljats tillstånd av politisk-humanitära skäl har utgjorts av personer som åberopat krigstillstånd i Libanon (under år 1976, under senare delen av år 1979 och fram till augusti 1980 samt från juni 1982).

Personer som bedömts ha skäl enligt 5 § UtlL (krigsvägrare) har under senare år huvudsakligen endast kommit från Irak. Antalet asylsökande från Irak har visserligen ökat under senare delen av år 1981 och första halvåret 1982. Totalantalet som bedömts som krigsvägrare sedan det särskilda skyddet för denna grupp infördes år 1976 är mycket lågt.

8 Invandring av anhöriga

8.1 Internationella överenskommelser

Det händer inte sällan att olika internationella överenskommelser åberopas när här bosatta personer önskar att deras släktingar skall få förena sig med dem i Sverige. Vad man ofta hänvisar till är slutdokumentet från konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, vilken avslutades i Helsingfors i augusti 1975. Slutdokumentet brukar kallas Helsingforsöverenskommelsen trots att det inte är fråga om någon överenskommelse i egentlig mening utan om mer principiella uttalanden om vilka de deltagande staterna kunde uppnå enighet. I konferensen deltog samtliga europeiska stater samt USA och Canada.

Ett avsnitt i slutdokumentet från konferensen handlar om familjeåterförening. Däri uttalas att de deltagande staterna kommer att i positiv och humanitär anda behandla ansökningar från personer som önskar återförenas med medlemmar av sina familjer. Det sägs däremot ingenting om vilken krets av familjemedlemmar som man skall underlätta återföreningen för.

Frågan om invandrares principiella rätt att förenas med sina familjer har tagits upp även i andra internationella sammanhang (det gäller exempelvis konventioner om migrerande arbetstagare inom den internationella arbetsorganisationen /ILO/ och inom Europarådet). Det står emellertid varje enskild stat fritt att bestämma villkoren för sådan familjeåterförening (exempelvis i form av krav på att bostadsfrågan är löst) liksom att bestämma kretsen av de familjemedlemmar som bör tillåtas följa med en invandrare. I de flesta länderna tillämpar man det egna familjebegreppet, och till familjen hänförs i regel endast make/maka och minderåriga barn. De flesta invandrarländer har regler som dessutom gör det möjligt för äldre föräldrar, som för sin försörjning är beroende av sina barn, att återförenas med barnen. Se vidare redogörelsen i kapitel 16 för regleringen av invandringen i vissa andra länder.

8.2 Författningsbestämmelser m m

8.2.1 Tillstånd för utlänning med familjeanknytning

I 31 § UtlF stadgas att UT får ges bl a "om utlänningen har familjeanknytning till en person som är bosatt här eller annars har särskild anknytning till

Sverige". Av författningstexten framgår inte vad som skall avses med "familjeanknytning". Svaret på den frågan får sökas i riktlinjer (som lämnats i propositioner) och i praxis. Till det återkommer vi i avsnitten 8.3-8.5.

Enligt 46 § UtlF föreligger – som framgått av redogörelsen för grundläggande författningsbestämmelser i kapitel 3 – undantag från skyldigheten att ha AT bl a för den som är gift med svensk medborgare (eller med svenskfödd) och som antingen har UT för annat ändamål än studier eller som "i rätt tid" (dvs innan tidigare tillstånd eller viseringsfri tid gått ut) sökt UT för annat ändamål än studier och ännu inte fått svar på sin ansökan.

Den som är gift med svensk medborgare är således för närvarande i de flesta fallen undantagen från skyldigheten att ha AT men behöver däremot UT. Som likaså framgått av redogörelsen i kapitel 3 övervägs (juli 1982) emellertid en ändring av bestämmelsen om undantag från skyldigheten att ha AT – mot bakgrund av att UT från den 1 april 1981 enligt huvudregeln skall ha sökts och beviljats före inresan i landet.

8.2.2 Undantag för vissa minderåriga barn från skyldigheten att ha UT och AT

Enligt 30 § UtlF föreligger undantag från skyldigheten att ha UT för ogift utländskt barn under 16 år, om barnets vårdnadshavare, eller, när flera har vårdnaden, en av dem är svensk medborgare eller medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, eller är bosatt här i riket och har UT. Motsvarande gäller enligt 46 § UtlF i fråga om AT. Ogift barn under 16 år som har en legal vårdnadshavare här med tillstånd har således en ovillkorlig rätt att stanna här. Åldersgränsen var tidigare 20 år, men sänktes på förslag av SIV till 16 år fr o m den 1 januari 1976. SIV hade som motiv för sänkning anfört bl a att med dåvarande regler undantag från skyldighet att ha UT och AT förelåg exempelvis för en nittonåring vars mor beviljats ett kortare UT för besök här. SIV anförde dock samtidigt att verket hade för avsikt att även i fortsättningen bevilja UT och AT för barn mellan 16 och 20 år, vars vårdnadshavare (eller en av dem) var svensk medborgare eller beviljats tillstånd här som invandrare. I praxis krävs dock att barnet är ogift (se avsnitt 8.4.2).

8.3 Riktlinjer enligt 1968 års riksdagsbeslut

I fråga om invandring av anhöriga anförde departementschefen i prop. 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken, m m följande (s 114):

> 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.

När departementschefen sedan talar om den humanitärt motiverade invandringen ger han dock ytterligare en möjlighet för anhöriga att få komma till Sverige i speciella fall. Han säger nämligen (s 114) 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". Men här räcker det således inte med släktskap. Det måste också föreligga mycket starka humanitära skäl.

Den invandring av anhöriga man talar om i 1968 års riktlinjer är de fall där en invandrare i Sverige önskar ta hit sin familj, som han levt tillsammans med innan han själv flyttade hit. Som vi i avsnitt 8.4 närmare skall visa har denna form av anknytningsinvandring utgjort en mindre del av den totala anknytningsinvandringen. Den helt övervägande delen har bestått av anknytningar som uppkommit efter det att den här bosatta parten flyttade hit. Den formen av anknytningsinvandring berörs inte alls i 1968 års riktlinjer.

8.4 Praxis vid tillståndsprövningen för make/maka (sammanboende) samt minderåriga barn

8.4.1 Make/maka samt sammanboende

8.4.1.1 Allmänt

Make/maka till den som är bosatt i Sverige, vare sig denne är svensk medborgare, medborgare i annat nordiskt land eller medborgare i icke nordiskt land och med gällande vistelsetillstånd i Sverige, beviljas i praxis regelmässigt UT och AT här. Sammanboende under äktenskapsliknande former jämställs sedan 1970-talets början med äktenskap. Homosexuella förhållanden jämställs i princip med heterosexuella. Någon prövning av att bostadsfrågan är löst, som förutsätts i 1968 års riktlinjer, sker i praxis inte innan tillstånd beviljas för make/maka (och sammanboende).

En förutsättning för tillstånd är emellertid att parterna kan göra sannolikt att det rör sig om ett seriöst förhållande och inte ett skenförhållande som tillkommit för att hjälpa någon att få UT. (Här bortses från de ytterst sällan förekommande fall där det kan finnas skäl att vägra tillstånd jämlikt 12 § UtlL på grund av exempelvis grov brottslighet).

Hur avgör man om ett förhållande är seriöst? De enklaste fallen är de som rör personer som varit gifta eller sammanboende under en längre period och som kanske också har barn tillsammans. Sådana personer beviljas tillstånd som invandrare redan vid första beslutstillfället. I fall där det är svårare att avgöra om det rör sig om ett seriöst förhållande kan flera kortare, tidsbegränsade tillstånd beviljas (s k uppskjuten invandringsprövning). Som framgår i det följande hör till den förstnämnda kategorin endast en mindre del av dem som beviljas tillstånd på grund av anknytning till någon här bosatt person.

Den övervägande delen av fallen utgörs alltså av personer som vid beslutstillfället varit gifta eller sammanboende endast under en kortare tid

och där parternas bekantskap heller inte varat någon längre tid. Det är dessa fall, som brukar kallas "snabba anknytningar", som medför problem när beslut skall fattas.

8.4.1.2 "Snabba anknytningar" – uppskjuten invandringsprövning

Fram till början av 1970-talet utgjorde skenäktenskap och skenförhållanden inte något problem vid tillståndsgivningen. Den som önskade invandra till Sverige hade ofta goda möjligheter att göra det, exempelvis som arbetskraftsinvandrare. Sedan regleringen av invandringen skärpts år 1967 och det i början av 1970-talet blivit betydligt svårare än tidigare att få en ansökan om AT tillstyrkt av AMS, började alltfler upptäcka att ett bra sätt att få tillstånd i Sverige var att åberopa äktenskap eller sammanboende med någon här bosatt person. Från att tidigare ha accepterat make/maka till här bosatt person som invandrare redan i samband med första ansökan, började SIV under 1970-talets första år att ge tillstånd tidsbegränsat för tre månader de första gångerna. Om SIV vid prövningen av förlängningsansökan kunde konstatera att det inte varit fråga om ett allvarligt menat förhållande vägrades förlängning.

Antalet fall där man ansåg att det fanns skäl att misstänka att det uppgivna förhållandet var en konstruktion ökade dock snabbt, samtidigt som det visade sig svårt att i praktiken avgöra om ett förhållande som upphört varit allvarligt menat eller inte. I mars 1975 uttalade SIV:s styrelse följande, sedan ett antal ärenden av angiven typ behandlats:

> Om äktenskap eller sammanboende åberopas som grund för tillstånd här och omständigheterna inte talar för att det är fråga om ett seriöst förhållande, kommer tillstånd första gången också i fortsättningen att beviljas endast för kortare tid, regelmässigt tre månader. Om förhållandet vid tidpunkten för förlängningsansökan fortfarande är oklart kommer även nästa tillstånd att ges för en tid av endast tre månader. I tveksamma fall kan det även finnas skäl att ytterligare en gång förlänga tillståndet för endast tre månader. Först därefter ges tillstånd för längre tid, då vanligen ett år. Det innebär i praktiken att den definitiva invandringsprövningen kan komma att ske först sedan sökanden legalt vistats här nio månader – ett år (inberäknat viseringsfri tid). Att det kan vara nödvändigt att ge flera korta tillstånd beror på svårigheterna att utreda om det rör sig om ett seriöst förhållande eller en konstruktion. Invandrarverket har ofta inte möjlighet att avgöra denna fråga utan får nöja sig med att utreda vissa yttre omständigheter, exempelvis om parterna sammanbor eller inte. Har sammanboendet upphört efter kort tid anses sökanden inte ha förvärvat så stark anknytning till Sverige att det finns skäl att ge fortsatt tillstånd.
>
> I vissa fall är omständigheterna sådana att mycket talar för att det rör sig om ett skenförhållande. Föreligger sådana omständigheter och kan rimlig förklaring inte lämnas, kan sökanden heller inte räkna med att få tillstånd på grund av den åberopade anknytningen – även om äktenskap ingåtts.

I styrelsebeslutet år 1975 fastslår SIV en delvis ny princip med två särskilda aspekter. Man inför *generellt* en uppskjuten invandringsprövning för de s k snabba anknytningarna. Att förhållandet från början varit seriöst skall inte medföra rätt till fortsatt tillstånd, om förhållandet sedan upphör. Har förhållandet varat endast en kort tid, anses sökanden därigenom inte ha

förvärvat så stark anknytning till Sverige att denna anknytning skall utgöra skäl för fortsatt tillstånd.

Problemet med s k snabba anknytningar diskuterades på nytt av SIV:s styrelse den 22 juni 1977. Man uppskattade då inom SIV att föregående år ca 4 000 personer beviljats UT på grund av äktenskap eller anknytning. Styrelsen beslöt då bl a, att den som beviljades UT på grund av s k snabb anknytning, inte skulle accepteras som invandrare förrän efter två års tillstånd. I stället för att som tidigare ge tillstånd för tre månader tre eller fyra gånger skulle man i fortsättningen ge tillstånd tidsbegränsat till sex månader de första fyra gångerna. Först därefter skulle sökanden normalt accepteras som invandrare. Samtidigt framhöll styrelsen att om det av förlängningsansökan skulle framgå att makarna hade gemensamt barn, sökanden borde kunna accepteras som invandrare även om han ännu inte haft UT under två år.

I sitt betänkande 1979/80:27 om en ny utlänningslag tog arbetsmarknadsutskottet med anledning av flera motioner upp problemet med skenäktenskap och uppskjuten invandringsprövning. Utskottet anförde bl a följande (s 40):

> Som tidigare sagts räknas i princip anknytning i form av äktenskap eller samboende till de klara fall som berättigar till uppehållstillstånd. Om emellertid äktenskapet eller samboendet uppkommit i anslutning till eller efter inresan tillämpas en ordning med s k uppskjuten invandrarstatus. Det innebär att kortvariga tillstånd ges under en tid av två år. Om äktenskapet eller samboendet bestått under denna tid accepteras utlänningen som invandrare. Avsikten med denna ordning är att man skall komma åt fall som är rena konstruktioner i syfte att göra det möjligt för utlänningar att stanna här.
>
> Den redovisade ordningen med uppskjuten invandrarstatus har inneburit problem i en del fall av allvarligt menade äktenskap eller seriöst samboende. Om en sådan relation upplöses inom tvåårsperioden kan det innebära att den utländska parten inte får förnyat uppehållstillstånd. Det innebär i sin tur problem, t ex för kvinnor som nödgas återvända till länder där skilsmässor inte accepteras och frånskilda har låg status.

Utskottet anförde därefter att problemet med uppskjuten invandrarstatus uppmärksammats i fyra motioner och fortsatte (s 41):

> Principen med uppskjuten invandrarstatus har som tidigare sagts tillkommit för att stävja det missbruk som förekommer genom att en utlänning under skydd av ett tillfälligt äktenskap eller samboende söker få rätt att bosätta sig här i landet. Enligt utskottets uppfattning kan man inte avstå från att behålla systemet med att under de första åren ge uppehållstillstånd för endast kortare tid, men självfallet bör tillämpningen vara sådan att enskilda personer såvitt möjligt inte kommer i kläm.

Utskottet sade sig därefter vilja stryka under vad som framförts i en av motionerna, nämligen att de uppställda reglerna måste tillämpas varsamt, och fortsatte (s 41 f):

> Reglerna bör alltså inte få verka automatiskt utan myndigheterna måste från en humanitär utgångspunkt beakta omständigheterna i de enskilda fallen. En sådan tillämpning ligger i linje med vad statsrådet Andersson deklarerat i en interpellationsdebatt i december förra året. Utskottet räknar med att regeringen noga följer utvecklingen och vid behov vidtar åtgärder.

Arbetsmarknadsutskottets uttalande godtogs av riksdagen.

Det är således SIV som beslutat om s k uppskjuten invandringsprövning för "snabba anknytningar". Genom arbetsmarknadsutskottet av riksdagen godtagna uttalande torde emellertid SIV inte längre på egen hand kunna ändra den praxis man infört. Utskottets uttalande torde dock innebära att regeringen har viss möjlighet att ändra praxis på denna punkt utan att höra riksdagen.

Att göra utredning i ärenden där "snabb anknytning" åberopas och att söka utröna om det är fråga om ett seriöst förhållande kan vara en grannlaga uppgift. Eftersom huvudregeln är att UT skall ha sökts och beviljats före inresan, kommer utredning i de flesta förstagångsärenden att göras av en svensk utlandsmyndighet. Enligt en ny utredningsblankett, avsedd att användas av utlandsmyndigheterna och fastställd av SIV år 1981, skall utredningen, när anknytning genom äktenskap eller sammanboende åberopas, innefatta följande:

1. En noggrann redogörelse för det förhållande som åberopas inhämtas. När, var och hur uppstod bekantskapen? Vilka kontakter har parterna haft sedan man först träffades? (Brevväxling? Vilket språk används?) Åberopas äktenskap skall bevis härom ges in.

2. Vilka framtidsplaner finns inför bosättningen i Sverige? Hur skall försörjnings- och bostadsfrågan lösas?

3. Övriga upplysningar (eventuellt egen skrivelse från sökanden). Om båda parter infinner sig vid intervjutillfället bör båda höras men var för sig. SIV kan också ta in upplysningar från den här bosatta, t ex genom utredning hos polisen.

Polismyndigheternas utredningar i ärenden där anknytning genom äktenskap eller sammanboende åberopas avser numera främst förlängningsärenden. SIV och RPS i samråd utfärdade år 1975 föreskrifter för polismyndigheternas s k anknytningsutredningar. Dessa föreskrifter tog främst sikte på utredning av förstagångsärenden men gäller i tillämpliga delar även för utredning i förlängningsärenden. I föreskrifterna erinras bl a om att det endast är sökanden själv som är skyldig att personligen inställa sig hos polismyndighet och lämna upplysningar. Men, sägs det, vägrar den andra parten att lämna upplysningar får det självfallet till följd att anknytningen blir svår att bedöma, vilket i sin tur kan leda till att tillräcklig grund för ett positivt beslut inte kan anses föreligga. Det framhålls vidare att hembesök i utredningssyfte inte bör ingå i utredningsrutinen.

I samband med undersökningen av ärenden som kom in till SIV i oktober 1978 gjordes försök att följa upp de ärenden, där tillstånd beviljats på grund av "snabb anknytning". Av bilaga 3, tabell 2, framgår att förlängt tillstånd vägrades i sammanlagt 15 fall, sedan äktenskap/sammanboende upphört. Det skall jämföras med att totalt 459 tillstånd beviljades under en månad på grund av "snabb anknytning". Men när undersökningen gjordes hade frågan om status som invandrare ännu inte avgjorts i över 100 av de 459 fallen. Några säkra slutsatser om hur många som vägras förlängt tillstånd sedan äktenskap/sammanboende upphört kan därför inte dras av oktoberundersökningen.

Som komplettering till oktoberundersökningen såvitt avser "spruckna

anknytningar" har kommittén gjort en stickprovsundersökning avseende samtliga avlägsnandebeslut som meddelades av SIV i mars 1981. Den undersökningen visar att SIV under nämnda månad meddelade sammanlagt 30 avlägsnandebeslut sedan förlängt tillstånd vägrats efter det att äktenskap/sammanboende upphört. Bland de 30 fallen i mars 1981 var det ca tre fjärdedelar män trots att det är fler kvinnor än män som beviljas tillstånd på grund av "snabb anknytning". De flesta som vägrades förlängning hade haft tillstånd här ett år eller mindre.

8.4.1.3 Äktenskap och sammanboende där ena parten är minderårig

Enligt svensk lag kan den som är omyndig (under 18 år – minderårig) ingå äktenskap endast med särskilt tillstånd från länsstyrelsen. Praxis när det gäller att bevilja sådant tillstånd synes variera mellan olika länsstyrelser. Sexuellt umgänge med den som är under 15 år är straffbelagt enligt brottsbalken. Det torde inte förekomma att länsstyrelse lämnar tillstånd att ingå äktenskap för någon som är under 15 år.

För ingående av äktenskap är i allmänhet svensk lag tillämplig endast beträffande svensk medborgare. För medborgare i annat land är i regel hemlandets lag tillämplig. Även om annat lands lag är tillämplig kan dock den som är under 15 år inte ingå äktenskap i Sverige inför svensk myndighet. Den som är bosatt i Sverige sedan minst två år har möjlighet att få rätten att ingå äktenskap prövad enligt svensk lag. Detta kan vara en fördel för den som kommer från ett land där högre giftermålsålder föreskrivs än den svenska, 18 år.

I praxis beviljas inte UT för den som vill komma hit för att ingå äktenskap eller sammanbo, om någon av parterna är minderårig. Om parterna har ingått äktenskap utomlands och kvinnan är gravid (eller parterna redan har gemensamt barn) vid ansökningstillfället, har SIV dock i regel ansett att tillstånd inte kan vägras, även om det skulle röra sig om någon som fortfarande är skolpliktig. Äktenskapet måste dock vara giltigt enligt tillämplig lag. I undersökningen av en månads ärenden hos SIV har endast ett fåtal fall påträffats där ena parten varit minderårig, varav en under 15 år.

Principen om uppskjuten invandringsprövning tillämpas även i dessa fall.

8.4.2 Barn under 20 år

Som framgått av avsnitt 8.2.2 är barn under 16 år vars legala vårdnadshavare (eller en av dem) är bosatt i Sverige undantagna från skyldigheten att ha UT. Ett sådant barn har således en ovillkorlig rätt att vistas här.

Barn mellan 16 och 20 år beviljas regelmässigt UT och AT om en vårdnadshavare är bosatt här. En förutsättning är dock att det är fråga om ett ogift barn. I praxis tillfrågas alltid barn, som börjar närma sig 20 år och som kommer från länder där giftermålsåldern är låg, om de är ogifta. Skulle det senare visa sig att barnet lämnat felaktiga upplysningar på denna punkt (det har förekommit att ansökan för make/maka och även barn kommit in till SIV omedelbart efter det att tillstånd beviljats "barnet"), kan det givna tillståndet

återkallas och avlägsnandebeslut meddelas.

Gifta barn – oavsett ålder – kan normalt inte räkna med att få tillstånd enbart på den grunden att de har sina föräldrar här. Ogifta barn, som i hemlandet tillhört samma familjegemenskap som föräldrarna och som stannat kvar vid föräldrarnas utflyttning för att exempelvis slutföra studier eller fullgöra militärtjänst, beviljas å andra sidan normalt tillstånd även om de skulle vara över 20 år.

8.4.3 Undantag från kravet på UT före inresan

Som framgått av avsnitt 3.4 är huvudregeln att utlänning som önskar bosätta sig i Sverige skall ha sökt och beviljats UT före inresan i landet. Undantag från detta krav föreligger dock enligt 33 § UtlF om utlänningen "avser att förena sig med nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och utlänningen tidigare har sammanlevt med denne utom riket". SIV har efter samråd med RPS i maj 1982 meddelat föreskrifter och allmänna råd till polismyndigheterna rörande UT före inresan (RPS cirkulärmeddelande CM 7/82, 1982 05 18). När det gäller undantaget för familjeåterföreningsfall sägs bl a följande:

> Av propositionen, [8] s 34, framgår att undantagen skall gälla 'de klara familjesammanföringsfallen'. Härmed avses 'den situationen att en make/maka eller minderåriga barn kommer hit för att förena sig med den härvarande maken eller makan respektive med föräldrarna'.
>
> Någon som helst tvekan om att förhållandet är materiellt tillståndsgrundande kan inte föreligga när undantag från kravet på att UT skall vara klart före inresan övervägs enligt denna punkt. Det skall röra sig om tidigare fast etablerade familjebildningar som återuppbyggs i Sverige efter att ha splittrats t ex på grund av politisk förföljelse eller av arbetsmässiga skäl. Oftast gäller det här anknytningsförhållanden av sådan otvetydighet att den efterinvandrade parten genast accepteras som invandrare.
>
> Ordet 'sammanlevt' i författningstexten innebär normalt att man skall ha bott i *ett gemensamt hem utomlands* . En sammanlevnad under semestervistelser i ena partens hem är inte tillräcklig grund för undantag från kravet på att UT skall vara ordnat före inresan, även om det skulle vara fråga om ett flertal månadslånga perioder. *Sammanlevnad i Sverige* efter den 1 april 1981 saknar i princip betydelse för den formella prövningen och grundar inte undantag. -- -
>
> Med 'minderårigt barn' avses *barn under 20 år* , vilket är den i övrig praxis tillämpade åldersgränsen. Härvid förutsätts att barnet är ensamstående, dvs varken gift eller sammanboende.
>
> Med 'make/maka' jämställs som i övrig tillståndspraxis *sammanboende* , självfallet under förutsättning att tvekan inte råder om att förhållandet är fast etablerat.

Av nyssnämnda proposition angående införande av den nya utlänningslagen framgår vidare (s 35) att undantag från kravet på UT före inresan kan göras även i det fallet att en utländsk kvinna har ansökt om UT på grund av anknytning till en här bosatt person och hon vid prövningstillfället är havande eller redan fött barn. Enligt SIV:s föreskrifter och allmänna råd skall konstaterad graviditet vara grund för materiell prövning av anknytningen vare sig det är kvinnan själv eller mannen som är tillståndssökande. Det sägs vidare att graviditeten skall styrkas med tillförlitlig dokumentation, varvid s k apotekstest inte godtas.

[8] Prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag.

8.4.4 Invandringens omfattning i fråga om make/maka (sammanboende) och minderåriga barn

8.4.4.1 Tidigare tillgänglig statistik

Först fr o m år 1976 är det möjligt att göra någon uppskattning av anknytningsinvandringens storlek. Det var då som SIV började att särskilt för statistiska ändamål märka ut de tillstånd som beviljades på grund av någon form av anknytning (såväl släktanknytning som anknytning till riket exempelvis i form av tidigare vistelse här). Enligt beräkningar på grundval av SIV:s statistik skulle anknytningsinvandringen under de senaste åren i allmänhet ha uppgått till ca 8 000-9 000 personer per år. Dessa uppskattningar har erhållits genom en omräkning av SIV:s siffror och skall innefatta det totala antalet personer som tillåtits invandra på grund av anknytning till Sverige, inkl barn under 16 år.

Med ledning av en undersökning av den utomnordiska invandringen år 1977 (Expertgruppen för invandringsforskning, EIFO, Rapport nr 8, Stockholm 1979) gjorde SIV den uppskattningen att minst hälften av anknytningsinvandringen avsåg anknytningar som uppkommit efter sökandens inresa i Sverige. De s k snabba anknytningarna uppskattade SIV till totalt ca 5 000 per år.

Någon närmare analys av anknytningsinvandringen under tidigare perioder finns inte tillgänglig.

8.4.4.2 Kommitténs undersökning av en månads ärenden hos SIV

Resultatet av undersökningen av ärenden som kom in till SIV i oktober 1978 redovisas i bilaga 3. Även denna undersökning (efter korrigering för minderåriga barn som inte ingår i grundmaterialet) tyder på att anknytningsinvandringen under de senaste åren uppgått till ca 8 000-9 000 personer per år. En större andel än vad man tidigare antagit synes bestå av s k snabba anknytningar.

Resultatet av undersökningen när det gäller anknytning i form av make/maka (sammanboende) samt barn mellan 16 och 20 år framgår av följande uppställning.

Åberopad anknytning	Bifall			Avslag		
	Före inresa	Efter inresa	Summa	Före inresa	Efter inresa	Summa
Make/maka (sammanboende) i förhållanden som bestått viss tid samt barn 16–20 år	21	51	72[a]	3	–	3
"Snabba anknytningar" (uppskjuten invandringsprövning)	126	333	459[a]	5	16	21

[a] Av totalt 909 beviljade tillstånd.

8.4.4.3 Undersökning rörande effekterna av regeln om krav på UT före inresan

Undersökningen som redovisats i avsnitt 8.4.4.2 gjordes innan krav på UT före inresan infördes från den 1 april 1981. En något mer begränsad undersökning som kommitten gjort av ärenden som kom in till SIV i oktober 1981 och som redovisas i bilaga 7, tyder på en kraftig minskning av antalet tillstånd på grund av s k snabb anknytning. Enligt den senare undersökningen har antalet personer som efter inresan beviljats tillstånd på grund av "snabb anknytning" minskat från 333 i oktober 1978 till ett knappt 50-tal i oktober 1981. Totalt minskade antalet tillstånd beviljade på grund av "snabb anknytning" från 459 i oktober 1978 till ca 330 i oktober 1981.

8.5 Andra anhöriga än make/maka (sammanboende) och barn under 20 år

8.5.1 Utveckling av riktlinjer m m efter 1968 års riksdagsbeslut

8.5.1.1 Inledning

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 8.3 kunde enligt 1968 års riktlinjer föräldrar beviljas tillstånd om de bedömdes vara väsentligt beroende av härvarande barn för sin försörjning och barnen här i landet bedömdes ha möjlighet att svara för försörjningen. För övriga anhöriga gällde enligt 1968 års riktlinjer att tillstånd kunde beviljas om de var hjälpbehövande men "endast i undantagsfall, när synnerliga skäl föreligger".

Förslag till ändringar i 1968 års riktlinjer på dessa punkter har flera gånger förts fram men endast i samband med införande av 1980 års utlänningslag finns något ställningstagande från regering och riksdag och då endast av mycket begränsad betydelse. En av vår kommittés uppgifter när det gäller förslag till nya riktlinjer för invandringspolitiken är att överväga konsekvenserna av en ändring av riktlinjerna för invandring av anhöriga. Med hänsyn härtill har redovisningen i det följande av förslag till ändringar i 1968 års riktlinjer och av utvecklingen i övrigt efter 1968 gjorts utförlig. Efter den genomgången följer en redogörelse för praxis sådan den utvecklats.

8.5.1.2 Förslag i betänkandet Sverige och flyktingarna från en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet

I betänkandet (Ds A 1978:1) Sverige och flyktingarna, En översyn av frågor som rör uttagning och omhändertagande av flyktingar utarbetad av en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet, diskuterades även möjligheterna för släktingar till härvarande utlänningar att invandra till Sverige. Arbetsgruppen konstaterade att det är en grundläggande förutsättning för ett normalt liv i Sverige att en flykting snabbt kan återförenas med sina närmaste anhöriga om han så önskar. Arbetsgruppen anförde vidare (s 65 f):

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. – – – 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 en särskild promemoria som underhand överlämnades till arbetsmarknadsdepartementet i juli 1978, föreslog SIV att en särskild familjeåterföreningskvot skulle införas. I likhet med arbetsgruppen inom departementet konstaterade SIV att oron för anhöriga i hemlandet många gånger försvårar anpassningen för invandrare här, och särskilt då för flyktingar. SIV erinrade om att det alltid finns en möjlighet att ta emot även anhöriga till flyktingar inom ramen för en fastställd flyktingkvot men bara om den härvarande flyktingen själv tagits emot inom ramen för en flyktingkvot. Något krav på viss släktskap ställs inte. För anhöriga till spontaninresta flyktingar, liksom för anhöriga till personer som fått stanna här av humanitära skäl eller politisk- humanitära skäl, finns däremot ofta inte möjlighet att bevilja tillstånd. SIV menade att ett utvidgat släktbegrepp skulle kunna innebära att ett alltför stort antal människor skulle få rätt att komma till Sverige för att man tillfredsställande skulle kunna ta emot alla inom en begränsad tidsrymd. SIV föreslog därför i stället en särskild familjeåterföreningskvot om förslagsvis 250 personer per år, som skulle kunna användas för de mest ömmande fallen.

I sitt remissyttrande över arbetsgruppens förslag hänvisade SIV till ovannämnda promemoria och anförde bl a följande:

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 sina släktingar tillrätta. 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 men 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 ensam 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.

Regeringen var dock inte beredd att ta ställning till förslagen vare sig från arbetsgruppen eller SIV utan ansåg att frågan måste utredas närmare. I februari 1979 beslöt regeringen att överlämna frågan om vidgade möjligheter för anhöriga att få komma till Sverige till utlänningslagkommittén för att tas i beaktande i dess fortsatta utredningsarbete.

8.5.1.3 Förslag från utlänningslagkommittén i betänkandet Ny utlänningslag

När det gäller kretsen av anhöriga som bör tillåtas invandra jämte huvudmannen uttalade utlänningslagkommittén i betänkandet (SOU 1979:64) Ny utlänningslag bl a följande (s 114 f):

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. – – –

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 framförde därutöver följande synpunkter när det gäller den krets av familjemedlemmar som bör få invandra tillsammans med huvudmannen, oavsett om denne är flykting eller inte (s 115):

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.

I sitt remissyttrande anslöt sig SIV till utlänningslagkommitténs resonemang och tillstyrkte förslaget i fråga om principerna för invandring av anhöriga. SIV framförde samtidigt att den då aviserade utredningen om bl a riktlinjerna för invandringen borde få till uppgift att överväga familjebegreppets framtida omfattning.

8.5.1.4 Uttalanden i prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag

I propositionen om en ny utlänningslag anförde föredragande statsrådet att hon fann de av utlänningslagkommittén föreslagna ändringarna välgrundade och anslöt sig till vad kommittén anfört i denna del. Hon erinrade vidare om att en del remissinstanser framfört att den utvidgning av möjligheterna att ta hit släktingar som föreslagits i fråga om flyktingar också borde gälla för utlänningar som fått stanna här av politisk-humanitära skäl och fortsatte (s 39):

Vad gäller önskemålet om en tillämpning av det vidgade familjebegreppet även på den politisk-humanitära gruppen delar jag kommitténs uppfattning att den skulle leda till att ett stort antal anhöriga gavs rätt att bosätta sig här. Frågan är av sådan omfattning att jag inte nu är beredd att gå längre än vad kommittén har föreslagit. Den bör i stället bli föremål för ytterligare överväganden i samband med den utredning om vår framtida invandringspolitik som jag i annat sammanhang avser att återkomma till.

8.5.2 Nuvarande praxis

8.5.2.1 Anhöriga till politiska flyktingar

Med anledning av uttalandena i prop. 1979/80:96 har SIV i oktober 1980 meddelat följande ändringar och kompletteringar i de interna anvisningarna rörande beviljande av tillstånd för anhöriga.

Några mer generella riktlinjer kan knappast fastställas när det gäller vilken invandring som skall tillåtas av anhöriga till flyktingar utöver vad som gäller för anhöriga till invandrare. Det får bli en bedömning i det enskilda fallet med ledning av uttalandena i propositionen. Omständigheterna måste vara väsentligt annorlunda än i normalfallet, då det skall röra sig om en tillämpning av 'synnerliga skäl' enligt 1968 års riktlinjer. Bedömningsgrund skall framför allt vara den *härvarandes* utsatta situation sammanhängande med hans isolering här från anhöriga på grund av flyktingskapet. Syskon med egen familj kan endast undantagsvis komma i fråga för tillstånd.

8.5.2.2 Anhöriga till andra än politiska flyktingar

Enligt SIV:s interna anvisningar skall följande gälla.

- Föräldrapar med samtliga barn i Sverige beviljas tillstånd om de är i 60-årsåldern eller däröver eller det föreligger starka humanitära skäl.
- Föräldrapar (utan medföljande barn) som har barn både i Sverige och i annat land kan beviljas tillstånd efter en bedömning och vägning av skilda faktorer. Om en faktor är mycket stark som exempelvis extremt hög ålder eller svår sjukdom kan prövning av övriga faktorer underlåtas. De faktorer som prövas är annars:
  - Föräldrarnas ålder. Normalt krävs att föräldrarna är i 60-årsåldern eller däröver. Ju högre ålder desto starkare skäl för tillstånd.
  - Föräldrarnas hälsotillstånd och allmänna levnadssituation. Ju svårare förhållanden föräldrarna lever under desto starkare skäl för tillstånd. (Med svåra förhållanden avses inte allmän fattigdom i landet utan att de lever under avsevärt svårare förhållanden än befolkningen i allmänhet i landet).
  - Antal vuxna barn i Sverige och i annat land. Normalt bör krävas att majoriteten av barnen finns i Sverige.
  - De härvarande barnens situation. Om barnen i Sverige varit här länge, ca fem år, eller är svenska medborgare talar detta starkt för att tillstånd bör ges. Även mycket stark känslomässig bindning hos barn här – som tar sig uttryck i t ex psykiska besvär – kan tala för tillstånd, likaså om barnen här faktiskt försörjt föräldrarna under senare år.
- Föräldrapar med medföljande minderåriga barn kan beviljas tillstånd om det är fråga om endast ett minderårigt barn och om alla andra barn finns i Sverige och det dessutom föreligger starka humanitära skäl. Om det är fråga om mer än ett minderårigt barn eller om det finns ytterligare barn i annat land än Sverige, måste det föreligga "synnerliga skäl".
- Änka/änkling eller frånskild med minderåriga barn (under 16 år) bör normalt accepteras om majoriteten av de vuxna barnen finns i Sverige. Om något av de medföljande barnen är 16 år eller äldre, om de vuxna barnen utomlands är lika många eller fler än den/de som finns i Sverige eller om antalet medföljande barn inte står i rimligt förhållande till antalet här bosatta barn, krävs mycket starka humanitära skäl.
- Ensamstående förälder utan medföljande minderåriga barn beviljas UT för bosättning hos barn här i landet utan några krav i fråga om antalet här bosatta barn, etc.

UT beviljas i ovanstående fall utan prövning av försörjningen. Den som har ett arbetserbjudande kan också beviljas AT. SIV säger vidare att ett

frågetecken är om bostadsfrågan i Sverige bör vägas in vid tillståndsgivningen. Detta förutsätts i 1968 års riktlinjer men har inte tillämpats i praxis. I vart fall om sökanden befinner sig i någon form av akut svår situation bör enligt SIV så inte ske heller i fortsättningen.

Praxis när det gäller andra släktingar än föräldrar innebär sammanfattningsvis att följande släktingar kan räkna med att få tillstånd utan prövning av försörjningen.

- "Hemmavarande" ogifta barn över 20 år som inte följt med föräldrarna vid utflyttningen till Sverige, exempelvis på grund av militärtjänst.
- Annan nära släkting som i hemlandet tillhört samma familjegemenskap som den härvarande.
- Annan nära släkting som kan betecknas som "sista länk", dvs en person (undantagsvis flera) vars samtliga nära släktingar befinner sig i Sverige.

Innan tillstånd beviljas för släktingar enligt ovan sker en bedömning av många faktorer i ärendet, exempelvis släktskap, civilstånd, sökandens ålder, hur länge sökanden och den härvarande bott tillsammans i hemlandet, hur lång tid efter den förstes flyttning till Sverige som den andre söker tillstånd att få komma m m.

8.5.3 Särskild familjeåterföreningskvot för turkiska assyrier och syrianer

Som ovan nämnts ansåg sig regeringen år 1979 inte ha tillräckligt underlag för att ta ställning till SIV:s förslag om en familjeåterföreningskvot. Däremot beslöt man samma år om en särskild s k familjeåterföreningskvot för vissa turkiska medborgare (assyrier och syrianer) med anhöriga här i Sverige. Detta beslut ingick som ett led i ett åtgärdspaket våren 1979 som bl a hade till syfte att söka hejda fortsatt illegal invandring av assyrier och syrianer. I beslutet om kvoten heter det:

> Medgivandet avser föräldrar och vuxna barn till assyrier och syrianer med uppehållstillstånd i Sverige, som eljest inte skulle tillåtas bosätta sig här. Om synnerliga skäl föreligger får visering meddelas även för annan anhörig. Familjeanknytningens styrka och särskilt ömmande personliga omständigheter skall vara vägledande för beslut om visering.

Medgivandet om den särskilda familjeåterföreningskvoten avsåg 300 personer för budgetåret 1979/80. Beslut om lika stor kvot fattades senare även för budgetåren 1980/81 och 1981/82.

Den som togs emot inom ramen för dessa familjeåterföreningskvoter jämställdes i förmånshänseende inte med flykting och hade heller inte möjlighet att få bidrag till resekostnad av statliga medel. (Frivilligorganisationer som Röda Korset kunde däremot i viss utsträckning lämna bidrag till resekostnader i dessa fall).

Den särskilda familjeåterföreningskvoten gällde således endast assyrier och syrianer som var turkiska medborgare. I praxis krävdes också att sökanden inte bara var turkisk medborgare utan också bosatt i Turkiet och inte i t ex Västtyskland.

När regeringen den 17 juni 1982 beslöt att särbehandlingen av turkiska assyrier och syrianer skulle upphöra (jfr avsnitt 7.3.5) och tillstånd inte längre skulle vägras någon med hänvisning till "särskilda skäl", fattades samtidigt beslut om att någon särskild familjeåterföreningskvot inte skulle finnas kvar.

8.5.4 Undantag från kravet på UT före inresan

Som framgått av avsnitt 3.4 är huvudregeln att utlänning som önskar bosätta sig i Sverige skall ha sökt och beviljats tillstånd före inresan. I avsnitt 8.4.3 har redogjorts för undantaget från huvudregeln, såvitt avser den som vill förena sig med nära familjemedlem. I sistnämnda avsnitt har också nämnts att SIV efter samråd med RPS i maj 1982 meddelat föreskrifter och allmänna råd till polismyndigheterna rörande UT före inresan (RPS cirkulärmeddelande CM 7/82, 1982 05 18). Där framgår att, när det gäller andra anhöriga än make/maka och minderåriga barn, något undantag från kravet på UT före inresan normalt inte skall göras. Det sägs uttryckligen i föreskrifterna att personers egenskap av änka/änkling eller föräldrapar inte i sig utgör grund för att göra undantag. En kombination av omständigheter kan dock medföra, sägs det, att det skulle vara stötande för rättskänslan att inte tillåta en materiell prövning trots att inresan har ägt rum. En bedömning får ske i det enskilda fallet, varvid hänsyn tas till omständigheter som ålder, sjukdom, handikapp, hemresans längd och besvärlighet etc. Det framhålls dock att den allmänna riktlinjen måste beaktas, att undantagsfallen skall begränsas i största möjliga utsträckning.

I enlighet med uttalande i prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag framhålls i de nämnda föreskrifterna vidare att undantag även bör kunna göras för vissa anhöriga till flyktingar.

8.5.5 Invandringens omfattning när det gäller andra anhöriga än make/maka och deras barn under 20 år

Det finns inte någon officiell statistik när det gäller omfattningen av invandringen av anhöriga. Resultatet av undersökningen av samtliga ärenden som kom in till SIV under oktober 1978 visar att under denna månad 132 personer åberopade anknytning hit i form av annan släktskap än make/maka eller barn under 20 år. Av dessa beviljades exakt hälften, 66 personer, tillstånd medan resten fick avslag. Avslag och bifall för olika kategorier släktingar framgår av nedanstående uppställning.

Åberopad anknytning	Bifall	Avslag
Föräldrar med barn i Sverige	43	31
Barn över 20 år med föräldrar i Sverige	13	5
Syskon	5	19
Övriga släktingar	5	11
Summa	66[a]	66

[a] Av totalt 909 beviljade tillstånd.

Eftersom antalet beviljade tillstånd för varje enskild kategori anhöriga är litet, anser vid det inte möjligt att göra någon uppskattning av det totala utfallet per år fördelat på de olika kategorierna. Den totala invandringen av andra nära anhöriga än make/maka och minderåriga barn har vi i annat sammanhang (jfr avsnitt 1.4) uppskattat till ca 1 300 personer för år 1980.

Av ovanstående siffror kan dock inte särskilt långtgående slutsatser dras när det gäller invandringstrycket från anhöriga med släktingar i Sverige. Det torde vara allmänt känt att exempelvis syskon endast i undantagsfall beviljas tillstånd här. Antalet sökande som åberopar sådan anknytning som huvudsakligt skäl torde därför också bli relativt lågt. En generösare praxis skulle sannolikt leda till ett väsentligt större antal sökande. Däremot torde siffrorna för föräldrar som söker tillstånd under åberopande av barn här säga något mera om invandringstrycket. Här är utsikterna till bifall väsentligt större, vilket borde medföra att – till skillnad mot vad som gäller i fråga om syskon – de flesta som önskar komma hit sannolikt anser det mödan värt att ansöka om tillstånd och i första hand åberopa släktskapen.

9 Övrig invandring

9.1 Annan anknytning till Sverige än genom anhörig

9.1.1 Anknytning genom tidigare vistelse i Sverige

Det finns inte några av statsmakterna antagna riktlinjer för att bevilja tillstånd för den som har anknytning till Sverige på annat sätt än genom anhöriga. Det är här helt en fråga om praxis. I SIV:s interna anvisningar från 1979 sägs följande om när tillstånd får beviljas på grund av anknytning genom tidigare vistelse här:

> Den som inte vistats utomlands mer än sex månader efter det att senast meddelat tillstånd i Sverige utlöpt kan av polismyndighet beviljas förlängt tillstånd. Har utomlandsvistelsen varat längre tid skall ansökningen avgöras av SIV. Den som inte vistats utomlands mer än ett år kan därvid regelmässigt påräkna förlängning. Vid längre utomlandsvistelse blir frågan om nytt tillstånd beroende på en avvägning mellan längden av den tidigare vistelsen här, längden av utomlandsvistelsen och orsaken till vistelsen utanför Sverige. Den som rest till hemlandet för att göra militärtjänst kan exempelvis påräkna nytt tillstånd även om militärtjänsten varat avsevärt längre tid än ett år och den tidigare vistelsen i Sverige varit relativt kortvarig.

Som framgått av redogörelsen för grundläggande författningsbestämmelser i tillståndsfrågor i kapitel 3 kan den som har PUT i praktiken vara utrest mellan 3 och 6 år utan att PUT återkallas. Detta beror på problem med bevisning om att vederbörande lämnat landet för gott. Om vederbörande själv meddelar att han avser att flytta från Sverige och inte återkomma hit, återkallas dock PUT omgående. Om tillståndet har återkallats måste den som vill återvända till Sverige söka tillstånd på vanligt sätt.

Två ärenden av intresse i sammanhanget har avgjorts av regeringen i juli 1982. Båda rörde grekiska medborgare. Den ena hade varit bosatt här åren 1972-1976 och den andre åren 1972-1977. Båda hade beviljats PUT under sin vistelse här, i det förstnämnda fallet år 1974 och och i det andra fallet år 1975. De återvände till Sverige under hösten 1981. I båda fallen ansåg SIV och regeringen att bosättningen här i landet hade upphört vid utflyttningen och återkallade därför deras PUT. De bedömdes heller inte ha sådan anknytning till Sverige att det förelåg skäl att tillåta dem att stanna här (dvs bevilja UT). Regeringen beslöt utvisa dem.

Enligt undersökningen av ärenden som kom in till SIV i oktober 1978 åberopade sju personer som skäl tidigare vistelse här. Samtliga beviljades

tillstånd (totalt beviljades 909 personer tillstånd på grundval av ansökningar som kom in i oktober 1978).

Sammanfattningsvis kan sägas att praxis är oklar när det gäller hur länge en utlänning kan vara utrest från Sverige och ändå räkna med att få tillstånd om han återinvandrar.

I fråga om undantag från kravet på att UT skall vara klart före inresan står det följande om den nu aktuella kategorin i SIV:s i kapitlen 3 och 8 omnämnda föreskrifter och råd till polismyndigheterna.

Tidigare vistelse i Sverige utgör normalt inte skäl att göra undantag från regeln att UT skall vara klart före inresan, även om vistelsetiden här varit långvarig. Dock görs undantag för en utlänning som tidigare har accepterats som invandrare och som återvänder efter att ha varit utrest högst ett år eller efter värnpliktstjänstgöring i hemlandet. Vidare kan i vissa fall en kombination av t ex långvarig tidigare vistelse i Sverige, kortare utlandsvistelse samt stark släktanknytning hit medföra att undantag från huvudregeln kan övervägas. (Undantag har medgetts för en person som har bott i Sverige i ca sju år och som efter omkring två års utlandsvistelse orsakad av slitningar i förhållandet har återvänt till sin svenska sammanboende och parets barn).

9.1.2 Anknytning genom svenskt påbrå

Som framgått av redogörelsen i kapitel 3 föreligger enligt 46 § p 5 och 6 andra stycket UtlF undantag från skyldigheten att ha AT för svenskfödd person samt för make/maka och barn under 16 år till sådan person. Det skall således vara fråga om en person som vid födelsen blivit svensk medborgare men därefter förlorat sitt svenska medborgarskap. I sådana fall beviljas också alltid UT. I praxis beviljas emellertid tillstånd inte bara till svenskfödda utan även till alla som har svenskt påbrå genom att en av föräldrarna varit svenskfödd.

Enligt oktoberundersökningen åberopade denna månad 26 personer anknytning hit genom svenskt påbrå och 25 av dem beviljades tillstånd (av 909 tillstånd totalt). Det rörde sig praktiskt taget uteslutande om hemvändande svenskamerikaner, vilket är naturligt eftersom den övervägande delen av alla svenskättlingar utomlands finns i USA.

I SIV:s i föregående avsnitt omnämnda föreskrifter och råd om prövning av UT efter inresan står det, att för personer med svenskt ursprung prövas ansökningar i sak hos SIV enligt följande.

Undantag från kravet på att UT skall vara ordnat före inresa görs för personer som är födda svenska medborgare, liksom för personer vars far och/eller mor är eller har varit född svensk medborgare. För tredje generationens svenskättlingar görs inte undantag. Här berörda fall avser framför allt svensk-amerikaner.

9.1.3 Anknytning genom anställning hos svenskt företag i utlandet eller genom anställning på svenskt fartyg

Långvarig anställning hos svenskt företag utomlands eller ombord på svenskt fartyg har i praxis ansetts grunda en anknytning till Sverige som kan utgöra skäl att bevilja tillstånd för invandring. De fall som varit aktuella i praxis har i allmänhet gällt personer som varit anställda ombord på svenska fartyg. Här

har anställning ombord under ett tiotal år ansetts grunda tillräcklig anknytning för att tillstånd skall beviljas. För den som varit rederianställd under minst tre år och som blivit arbetslös och berättigad till ersättning från svensk arbetslöshetskassa är dessutom praxis att ansökningar om AT (före eller efter inresan) remitteras till AMS för yttrande. Hittills har AMS regelmässigt tillstyrkt AT.

I oktoberundersökningen förekom tre personer som åberopade anknytning genom anställning på svenskt fartyg och som samtliga beviljades tillstånd (av 909 totalt).

9.2 Övrig invandring

9.2.1 Allmänt

Med "övrig invandring" menas här personer som beviljas tillstånd som invandrare under förutsättning av att deras försörjning är tryggad på annat sätt än genom verksamhet som kräver AT. Tre undergrupper kan urskiljas här, personer med pension eller avkastning av förmögenhet, egna företagare och fria yrkesutövare. Några riktlinjer för tillståndsgivningen rörande dessa grupper finns inte i propositioner eller liknande. Utlänningslagkommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag att i den nya lagen skulle införas en paragraf, där det skulle anges i vilka fall UT fick beviljas. I den föreslagna paragrafen ingick bl a att UT skulle få beviljas om "utlänningen har fått tillstånd att arbeta här eller hans försörjning här är ordnad på något annat sätt". Någon närmare motivering till förslaget i denna del lämnade inte kommittén, men uppenbarligen har kommitten tänkt på ovan angivna kategorier. Den föreslagna paragrafen togs inte med i den nya utlänningslagen, men återfinns däremot i 31 § i den nya utlänningsförordningen. I författningstexten sägs alltså endast att UT får beviljas om försörjningen är tryggad. Däremot sägs inte något om de närmare förutsättningarna för tillstånd i sådana fall.

9.2.2 Personer med försörjningen tryggad genom pension eller andra tillgångar

Riktlinjer och anvisningar för under vilka förutsättningar UT skall kunna beviljas för personer som har försörjningen tryggad genom pension från hemlandet eller genom förmögenhet har tidigare saknats. I praxis har dock tillstånd beviljats för sökande som kunnat styrka att försörjningen varit tryggad. Det har i de flesta fall rört sig om västtyska medborgare som efter pensionering önskat bosätta sig på sin fritidsfastighet i Sverige. I några fall har dock tillstånd beviljats även för yngre personer som haft en betryggande försörjning genom egen förmögenhet. Stor restriktivitet har iakttagits när det gällt att bevilja tillstånd för personer med medföljande barn. Vid styrelsesammanträde den 18 juni 1981 beslöt SIV (ej enhälligt) om delvis nya riktlinjer för framtiden. I fortsättningen skall enligt detta beslut tillstånd för bosättning i nämnda fall beviljas endast om det finns "synnerliga skäl", eventuellt t ex något slag av anknytning till Sverige (annat än fastighetsin-

nehav). Normalt skall en utomnordisk medborgare med fritidsfastighet i Sverige däremot kunna få UT för besök under högst sex månader per kalenderår under förutsättning att försörjningen är tryggad.

I oktoberundersökningen förekommer (av totalt 909 beviljade tillstånd) två personer som beviljades tillstånd som pensionärer med försörjning tryggad genom pension från hemlandet.

9.2.3 Egna företagare

I interna anvisningar år 1979 har SIV lagt fast följande principer för beviljande av UT för personer som önskar starta ett eget företag i Sverige.

- Sökanden måste kunna styrka sin försörjning med egna medel under minst ett år framåt. Sökanden måste vidare kunna noggrant redogöra för och dokumentera sina företagsplaner. Uppgifter av betydelse här kan vara t ex referenspersoner eller garanter, branschvana, marknadsutsikter m m.
- Om försörjningen kan anses tryggad för ett år och företagsplanerna förefaller realistiska ges UT första gången för en tid av sex månader. Om verksamheten kräver näringstillstånd skall sökanden underrättas härom och i så fall uppmanas att snarast söka sådant tillstånd hos kommerskollegium (näringstillstånd kan normalt i dessa fall inte erhållas förrän efter kyrkobokföring här).
- Vid förlängningsansökan kontrolleras dels att sökanden kunnat försörja sig (dvs att han inte erhållit socialhjälp) samt att sökanden fått eller sökt näringstillstånd där sådant krävs.
- "Uppskjuten invandringsprövning" tillämpas så att sökanden först efter två år accepteras som invandrare.

I oktoberundersökningen förekommer en person som beviljats tillstånd på denna grund.

9.2.4 Fria yrkesutövare

I ett yttrande till justitieombudsmannen (JO) i mars 1976 lade SIV fram sin principiella syn i fråga om UT för fria yrkesutövare. (Ärendet hos JO gällde klagomål från en tysk konstnär, som beviljats UT men vars hustru vägrats AT. Klagomålen medförde inte någon åtgärd från JO). SIV konstaterade i detta yttrande att bestämmelser eller riktlinjer saknades rörande förutsättningarna för UT för fria yrkesutövare samt att sådana ärenden var ovanliga och att någon omfattande praxis inte fanns. SIV anförde att det i allmänhet inte var möjligt att göra någon förhandsbedömning av en fri yrkesutövares möjligheter att försörja sig och att det därför inte var möjligt att från början acceptera en fri yrkesutövare som invandrare – i motsats till vad som gäller för vanliga arbetstagare. Först efter 1-2 års verksamhet här vore det möjligt att bedöma försörjningsmöjligheterna för exempelvis en konstnär och först när en sådan prövning utfallit positivt kunde personen i fråga beviljas tillstånd som invandrare.

I likhet med vad som gäller för egna företagare krävs således för fria

yrkesutövare att de måste kunna styrka sin försörjning med egna medel under den första tiden i Sverige. "Uppskjuten invandringsprövning" tillämpas och normalt accepteras sökanden som invandrare först efter två år. Undantag kan göras för etablerade författare eller konstnärer som kan hänvisa till tidigare publicerade verk, deltagande i utställningar eller dylikt.

De fria yrkesutövare som förekommit i praxis har varit antingen författare eller konstnärer (målare). Antalet är som nämnts mycket litet. Till fria yrkesutövare kan visserligen hänföras även exempelvis privatpraktiserande läkare, tandläkare och advokater, men för dessa yrkesgrupper gäller särskilda krav i fråga om svensk legitimation m m. Detta gör det omöjligt för en icke nordisk medborgare som inte vistats här tidigare att driva sådan verksamhet.

I en framställning till regeringen i mars 1977 framförde Sveriges invandrarförfattares förbund bl a att när det gällde försörjningen inga större krav borde ställas än att den invandrande kulturarbetaren själv ansåg sig klara sin försörjning inom sitt yrke. SIV framhöll i ett yttrande över framställningen i februari 1978 att sökandens egna uppgifter om att han anser sig kunna klara sin försörjning inte ensamma kan godtas och hänvisade i övrigt till vad SIV anfört i sitt yttrande till JO i mars 1976. SIV föreslog samtidigt att utlänningslagkommittén borde få se över frågan eftersom denna tidigare var helt oreglerad i lag. Framställningen överlämnades sedan av regeringen till utlänningslagkommittén, som dock i september 1980 lämnade tillbaka frågan till arbetsmarknadsdepartementet med förslag att den i stället skulle överlämnas till vår kommitté. Regeringen har i november 1980 överlämnat framställningen till invandrarpolitiska kommittén "att beaktas under kommitténs arbete".

I oktoberundersökningen förekommer inte någon person tillhörande kategorin fria yrkesutövare.

10 Tillfällig vistelse i Sverige när ändamålet inte är arbetsanställning

10.1 Vistelse för besök i Sverige

10.1.1 Inledning

Som framgått av redogörelsen i kapitel 3 kan de flesta utlänningar resa in i Sverige och vistas här som besökare upp till tre månader utan något särskilt tillstånd, under förutsättning att det inte finns avvisningsgrund, t ex på grund av att utlänningen saknar medel för försörjningen. En viseringspliktig utlänning kan vistas här som besökare så lång tid som hans visum gäller. Visum ges enligt praxis inte för längre tids besök än tre månader. Efter utgången av den viseringsfria tiden respektive viseringens giltighetstid måste en utlänning ha UT för att vistas här som besökare. UT för ett kortare fortsatt besök kan efter den 1 april 1981 beviljas efter inresan i landet bara om det föreligger vägande skäl. (Se vidare avsnitt 10.1.4).

10.1.2 Viseringsfria besökare

Antalet viseringsfria utlänningar som varje år besöker Sverige för turism, släktbesök, affärer eller liknande för en tid som inte överstiger tre månader är mycket stort. Statistik finns dock inte. Fram till mitten av 1970-talet fördes en särskild s k resestatistik som byggde på uppgifter från passkontrollerna. Eftersom passkontroll vid de internordiska gränserna endast sker stickprovsvis byggde dock dessa uppgifter endast på uppskattningar. Statistiken var därför inte särskilt tillförlitlig och detta bidrog till att den avskaffades.

Det totala antalet inresande i Sverige uppgår till många miljoner varje år. De flesta är givetvis medborgare i Sverige eller annat nordiskt land. Enligt uppskattningar gjorda av Sveriges turistråd uppgick antalet utlänningar som övernattade i Sverige till 1,3-1,5 miljoner år 1980. I denna siffra ingår också nordbor. Antalet besökande som inte övernattade ingår inte, men det torde röra sig om ett mycket stort antal som från främst de nordiska grannländerna besöker Sverige endast över en dag.

Den stora mängden inresande gör att det inte är möjligt att närmare försöka kontrollera om ändamålet med icke nordbors planerade vistelser här verkligen är besök och inte invandring. Sådan kontroll, som kan gälla t ex innehav av medel för vistelsen här, kan ske endast stickprovsvis. År 1981 avvisades drygt 3 400 personer av polisen, den helt övervägande delen av dessa i samband med gränskontroll.

En genomgång av drygt 200 avvisningsbeslut meddelade av polismyndighet hösten 1978 visar att närmare 90 % av samtliga avvisningsbeslut (180 av 210) avsåg personer som själva uppgav att de ämnade besöka Sverige endast som turister under en kortare tid. Av dessa 180 avvisades 81 därför att de saknade pass eller visum för inresa (en stor del av dessa avvisades i Skånehamnarna i samband med stickprovskontroll och uppgav själva att de inte kände till att de måste medföra pass för att resa in i Sverige från Danmark för ett kortare besök). Av de 180 avvisades 98 därför att de bedömdes sakna erforderliga medel för sin vistelse här och för sin hemresa. I denna grupp ingick sannolikt ett antal personer som, trots vad de själva uppgav, i själva verket önskade bosätta sig här.

Enligt oktoberundersökningen sökte drygt 700 personer efter inresan i Sverige om tillstånd att få stanna här permanent. Det går inte att få fram hur många av dessa som själva vid ankomsten uppgivit att de endast skulle vara här på besök och hur många som inte blivit inresekontrollerade.

10.1.3 Viseringspliktiga besökare

Alla lönade svenska utlandsmyndigheter har mer eller mindre vidsträckta bemyndiganden att själva utfärda visering för besök för viseringspliktiga utlänningar. Grundprincipen för de flesta bemyndiganden är att utlandsmyndigheten får meddela visering för medborgare i det land där myndigheten är belägen (eventuellt också för medborgare i något eller några grannländer) – under förutsättning att myndigheten är övertygad om att det rör sig om en *bona fide* besökare och inte om ett förtäckt försök till bosättning här. Har myndigheten inte bemyndigande att meddela visering eller råder det tveksamhet om syftet med besöket skall ansökan alltid sändas in till SIV för avgörande. Ansökan sänds likaså regelmässigt in till SIV när sökanden åberopar släkt- eller vänbesök i Sverige och kommer från ett land med stränga restriktioner för valutautförsel. En garant i Sverige är då en förutsättning för visum och SIV kontrollerar i sådana fall att garanten finns här i landet och är beredd att stå för kostnaderna för besöket. Utlandsmyndighet har vidare inte rätt att avslå en ansökan: anser den att visering bör vägras måste ärendet sändas till SIV för beslut.

Att i ett viseringsärende söka avgöra om det rör sig om en bona fide besökare eller inte är en många gånger svår och grannlaga uppgift. Om visum beviljas för en person som sedan inte frivilligt lämnar landet, innebär det att man måste sätta igång ett omständligt och ofta tidsödande avlägsnandeförfarande. Med gällande regler finns inget enkelt system för att avlägsna den som inte reser ut vid viseringstidens utgång. Det är också den främsta orsaken till att det råder en restriktiv praxis i fråga om visering för besök för medborgare i länder varifrån det råder ett starkt invandringstryck. Innan visering beviljas i sådana fall söker man få fram så många upplysningar som möjligt som kan vara till hjälp för bedömningen av risken för "avhopp". En felbedömning av ett viseringsärende kan å andra sidan medföra att ett fullt legitimt besök i landet förhindras.

Av värde är exempelvis uppgifter om sökandens sysselsättning och levnadsomständigheter i hemlandet men också uppgifter om härvarande släktingar, när och hur dessa kommit till Sverige.

Efter år 1975 finns inte längre sammanställningar över alla beviljade viseringar. Endast ärenden som handläggs av SIV registreras. År 1980 handlade SIV ca 27 000 viseringsärenden. Av dessa avsåg en del personer som i själva verket önskade komma hit för att bosätta sig. Det gäller framför allt viseringsärenden rörande båtflyktingar, latinamerikaner och en del turkiska assyrier och syrianer, dvs de grupper som haft möjlighet att ansöka om att få komma hit inom ramen för existerande flyktingkvoter eller kvoter för nära anhöriga. Ärenden av denna typ kan beräknas ha uppgått till 6 000-7 000. Det skulle då återstå ca 20 000 ärenden som avsett inresevisa för besök. Enligt statistiken från år 1975 utgjorde de av utlandsmyndigheterna beviljade viseringarna ca 60 % av samtliga ärenden. Detta skulle innebära att antalet ärenden rörande visum för besök kan antas uppgå till minst ca 50 000/år. (Utlandsmyndigheternas bemyndiganden har vidgats något under slutet av 1970- talet. Det är därför möjligt att deras andel av det totala antalet viseringsärenden är något större i dag än det var år 1975). År 1975 avslogs ca tio procent av de viseringsansökningar som handlades av SIV. Denna andel kan antas ha ökat sedan turkiska medborgare blev viseringspliktiga i februari 1976. I dessa ärenden är avslagsprocenten hög. Det skulle innebära att åtminstone ca 3 000 ansökningar om visum för besök avslås årligen. Avslagsgrunden är praktiskt taget alltid att SIV inte ansett sig kunna sätta tilltro till att det är fråga om enbart ett besök. Andelen avslag är mycket olika för medborgare i olika länder. Den överstiger 50 % när det gäller medborgare i vissa länder i Mellanöstern. Andelen avslag är å andra sidan liten när det gäller medborgare i östeuropeiska länder.

Andelen avslag säger oss något om invandringstrycket från vissa länder. Man kan emellertid inte dra några slutsatser om hur många som i verkligheten önskar komma hit från ett visst land eftersom många avstår från att söka. Ett stort antal blir vid förfrågningar hos utlandsmyndigheterna upplysta om att utsikterna till bifall inte är särskilt stora och avstår därför från att söka.

Andelen "avhopp" kan också säga något om invandringstryck och om hur framgångsrik viseringspolitiken är. Statistik över antalet "avhoppare" finns inte. Enligt oktoberundersökningen åberopade under en månad sammanlagt 121 viseringspliktiga efter inresan politiska skäl för att få stanna här. Av dessa hade 51 beviljats visering för besök medan 70 illegalt rest in i landet ("illegalt" inresta innebär att de rest in med falska handlingar eller utan att genomgå passkontroll). Den övervägande delen av dem som beviljats inresevisum och "hoppade av", 34 personer, kom från Ungern. Endast enstaka personer kom från övriga representerade länder, Tjeckoslovakien, Östtyskland, Libanon, Egypten, Etiopien, Irak och Somalia. De illegalt inresta visar något större spridning på länder. Av dem kom 19 från Etiopien och 10 från vardera Libanon och Syrien. Vidare kom 8 från Turkiet och 7 statslösa, huvudsakligen palestinier, samt enstaka från Tjeckoslovakien, Ungern, Jordanien, Irak, Libyen, Somalia, Guinea och Pakistan.

10.1.4 Fortsatt besök för personer som är viseringsfria respektive har visum för besök

Huvudregeln i 33 § UtlF är från den 1 april 1981 att UT skall ha beviljats före inresan i landet. Undantag har dock gjorts när det är fråga om UT för viss kortare tid för "en utlänning, som har rest in i Sverige för besök och som har vägande skäl för en förlängning av vistelsetiden". I det cirkulärmeddelande från SIV som senast omnämndes i kapitel 9 har SIV uttalat bl a följande.

Enligt prop. 1979/80:96, s 34, bör det om UT för besök avser så lång tid som *ett år eller mera* i allmänhet krävas att utlänningen ordnar tillståndet från hemlandet. Detta torde i allmänhet vara tillämpligt när det gäller UT för *passning av barnbarn*. I sådana fall skall alltså avlägsnande ske på formell grund. Här bör dock iakttas att kraven för att göra en materiell prövning inte ställs högre än om det gällt en ansökan om bosättning i motsvarande situation.

Föräldrar på besök hos barn i Sverige kan normalt utan speciella skäl beviljas UT så att de får en vistelsetid om sex månader (dvs den viseringsfria tiden plus tre månader). Om vägande skäl anförs, t ex sjukdom eller olycksfall, kan ytterligare upp till tre månader medges.

Antalet personer som beviljas UT för besök är stort. I undersökningen av ärenden som kom in till SIV i oktober 1978 förekommer 229 personer som beviljades UT för besök. Mer än två tredjedelar av dessa beviljades UT efter inresan. Bland dem som beviljades UT efter inresan var det i relativt stor utsträckning också fråga om ganska långvariga besök, vilket framgår av nedanstående uppställning. Av denna uppställning framgår även att amerikanska medborgare dominerade när det gäller långvariga besök.

	UT beviljat efter inresan för besök om			Summa
	0–6 mån.	6–12 mån.	12 mån.–	
Samtliga	77	55	36	168
varav medb. i USA	4	43	24	71

De amerikanska medborgarnas dominans, särskilt i fråga om dem som beviljats UT för en tid mellan 6 och 12 månader, förklaras av att en stor grupp gymnasieungdomar som vistas här under ett läsår inom ramen för olika skolutbytesprogram ingår i siffrorna. Bland dem som fått UT för längre tid än ett år ingår en del medlemmar av Jesu Kristi Kyrka av Sista Dagars Heliga, vilka vistas här som missionärer under oftast 18 månader. Många amerikanska medborgare som beviljas UT för långvariga besök är vidare svenskättlingar som önskar besöka släktingar under en längre tid. I åtskilliga fall torde det röra sig om personer med så nära svensk anknytning att de skulle ha beviljats tillstånd för bosättning här om de sökt sådant tillstånd.

Undersökningen av ärenden som kom in till SIV i oktober 1981 visar att antalet personer som då fick UT för besök var lägre än i oktober 1978, ca 180 personer i oktober 1981 mot 229 personer i oktober 1978. Antalet UT för besök som beviljades före inresan ökade från 61 i oktober 1978 till ca 110 i

oktober 1982. Antalet UT efter inresan minskade däremot från 168 i oktober 1978 till ca 70 i oktober 1981. Ökningen av antalet tillstånd före inresan och minskningen av antalet efter inresan är en logisk följd av det fr o m den 1 april 1981 införda kravet på att UT i regel skall ha beviljats före inresan även när det är fråga om besök.

Det är inte bara många personer som beviljas UT för besök utan också många som får avslag på sådana ansökningar. Antalet avslag på ansökningar före inresan var mycket litet såväl i oktober 1978 som i oktober 1981. När det gäller avslag på ansökningar om UT för besök efter inresan skulle man kanske vänta sig att kravet på UT före inresan skulle ha medfört en ökning av antalet sådana avslag. Antalet avslag efter inresan har emellertid tvärtom minskat från 174 i oktober 1978 till ca 130 i oktober 1981. Förklaringen är sannolikt att många personer numera avstår från att efter inresan söka UT för besök därför att de inte tror att de har möjlighet att få något sådant tillstånd.

Att antalet avslag efter inresan gått ned från oktober 1978 till oktober 1981 tyder även på att avslag på ansökningar efter inresan om UT för besök i allmänhet grundas på materiella skäl och inte på det formella skälet att UT inte sökts före inresan. Avslagsbesluten torde såväl i oktober 1978 som i oktober 1981 i stor utsträckning ha berott på att SIV inte ansett sig kunna sätta tilltro till uppgiften om att det endast skulle röra sig om ett besök här. Bland avslagen finns inte så få utländska studerande som haft ferie-AT under sommaren och som sökt UT för att vistas här på besök ytterligare någon månad.[9]

Endast i undantagsfall torde avslag på ansökan om UT för besök ha berott på att SIV funnit att försörjningen under den tillämnade vistelsen inte varit styrkt.

10.2 Gäststuderande

10.2.1 Riktlinjer och praxis m m

Förutsättningarna för att UT som gäststuderande skall beviljas är mer detaljerat angivna i författningstext än beträffande någon annan kategori. I 38 § UtlF stadgas följande:

> En utlänning som är eller som, efter kortare tids kompletterande studier i svenska och engelska språken, kan bli behörig att antas för av utlänningen angiven högskoleutbildning eller därmed jämförbar utbildning och vilkens försörjning under studietiden är tryggad genom egna medel, stipendium, studielån eller på annat liknande sätt, får inte utan särskilda skäl vägras uppehållstillstånd för denna tid.

I prop. 1977/78:90 om ändring i utlänningslagen m m har förutsättningarna för att UT som gäststuderande skall beviljas specificerats ytterligare. Av uttalanden av föredragande statsrådet i nämnda proposition (s 77 f) framgår att följande riktlinjer skall gälla.

- UT för gäststudier bör inte lämnas åt annan än den som bedöms ha för avsikt att lämna Sverige efter studietiden.
- UT bör i princip beviljas endast för studier på eftergymnasial nivå.

[9] SIV har i augusti 1982 bemyndigat polismyndigheterna att från den 1 september 1982 bevilja UT för besök under högst en månad i omedelbar anslutning till att viseringsfri tid eller tiden för besöksvisering löper ut. En förutsättning är att polismyndigheten är övertygad om att det är fråga om besök under en begränsad tid och inte om ett försök till bosättning.

- UT för gäststudier bör i regel beviljas endast den som har fyllt 18 år eller som har 11 års skolgång bakom sig påbörjad tidigast vid 6 års ålder.
- Sökanden skall kunna visa att han uppfyller de allmänna behörighetsvillkoren och göra antagligt att han fyller de särskilda förkunskapskraven för den utbildning han avser att genomgå.
- Den som i övrigt fyller behörighetskravet bör inte nekas UT därför att han behöver skaffa sig kunskaper i svenska och eventuellt också i engelska. Förberedande studier i svenska bör normalt inte få bedrivas under mer än ett år.
- Försörjningen under studietiden skall vara tryggad genom egna medel, stipendium, studielån eller på annat liknande sätt.
- Sökanden skall kunna ange målet för sina studier.
- För fortsatt UT bör i regel krävas att studierna fullföljs på ett i huvudsak godtagbart sätt. Bedömningen av studieresultaten bör ske i generös anda.

Från den 1 juli 1980 gäller vidare att UT för gäststudier skall ha beviljats före inresan i landet och att UT för sådant ändamål inte kan beviljas efter inresan, medan kravet på UT före inresan för övriga kategorier infördes från den 1 april 1981. Att krav på UT före inresan infördes tidigare för gäststuderande hängde bl a samman med att kraven för tillstånd som gäststuderande var klarare definierade än för någon annan kategori. SIV hade i interna anvisningar (år 1979) ytterligare preciserat de regler och riktlinjer som lämnats i utlänningsförordningen och i propositioner. Det var bl a fråga om följande.

- Efter samråd med universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) samt skolöverstyrelsen (SÖ) gav SIV ut en förteckning över vilka utbildningslinjer som kunde anses som högskoleutbildning.
- Kompletterande studier i engelska skulle få bedrivas under högst sex månader.
- De studieresultat som måste krävas för förlängt tillstånd preciserades till att studierna i svenska måste ha klarats av under det första året, att kompletterande studier i engelska måste klaras av inom sex månader, att sökanden under det första årets fackstudier måste prestera minst 10 poäng, under det andra året minst 15 poäng och därefter minst 20 poäng/läsår.
- Att sökanden måste kunna visa att han antagits till svenskstudier anordnade av universitet innan det första tillståndet beviljades (från mars 1980).

Kraven för att UT som gäststuderande skulle beviljas skärptes successivt under 1970-talet och fram till dess krav på UT före inresa infördes från den 1 juli 1980. Bakgrunden till skärpningarna var framför allt att många utländska studerande hade kommit hit med otillräckliga förkunskaper och med helt felaktiga föreställningar om möjligheterna att bedriva önskade studier i Sverige. Det ledde till att en stor del av de utländska studenterna misslyckades med sina studier. Många mindre seriösa studenter vars avsikt aldrig var att bedriva studier sökte sig till Sverige som gäststuderande för att så småningom få möjlighet att arbeta här.

År 1979 beviljades tillstånd för 771 nya gäststuderande, år 1980 för 821 och år 1981 för 391. Den kraftiga minskningen år 1981 beror framför allt på minskningen av iranska gäststuderande. Dessa utgjorde ca två tredjedelar av samtliga nya gäststuderande år 1980 men bara en knapp fjärdedel år 1981 (i personer en minskning från 553 till 93).

10.2.2 Förslag från gäststuderandekommittén angående UT för gäststuderande m. m.

Mot bakgrund av att studieförseningar och studieavbrott var vanliga för utomnordiska gäststuderande tillkallades år 1978 den s k gäststuderandekommittén för att söka skapa bättre betingelser för de gäststuderande Sverige i framtiden skulle ta emot. Kommittén avgav i juni 1981 betänkandet (Ds U 1981:8) Utländsk studerande i Sverige. Invandrarpolitiska kommittén skall enligt sina direktiv beakta gäststuderandekommitténs förslag.

Gäststuderandekommittén föreslår inte några ändringar i de grundläggande bestämmelser som reglerar möjligheterna till UT för gäststuderande från utomnordiska länder. De ändringar i övrigt som föreslås är bl a följande:

- En särskild preparandutbildning för gäststuderande anordnas med svenskutbildning, samhällsorientering m m, men också viss ämneskomplettering.
- Förutsättning för uppehållstillstånd skall vara att den sökande är (preliminärt) antagen till en viss högskoleutbildning och, om han har behov av preparandutbildningen, antagen också till denna. Inte bara den allmänna behörigheten (bl a i engelska) utan också den särskilda behörigheten till viss angiven utbildning prövas i samband med den preliminära antagningen. Undantag görs således endast för kunskaper i svenska språket. Antagningen till högskolan och preparandutbildningen skall samordnas med prövningen av uppehållstillstånd.
- Preparandutbildningen föreslås bli ettårig med en möjlighet till en tredje termins studier för dem som inte klarar de förberedande studierna på två terminer. Detta förutsätter att uppehållstillstånd också i fortsättningen skall kunna beviljas för ett och ett halvt års förberedande studier.
- Sökanden skall uppfylla behörighetskravet i engelska före inresan och styrka detta genom något internationellt erkänt test. Detta innebär att komplettering i engelska inte längre skall ge rätt till extra tillståndstid.
- Antalet utomnordiska gäststuderande vid en utbildningslinje eller kurs skall inte få överstiga 5 %. Andelen utomnordiska gäststuderande från samma land skall inte få överstiga 20 % av samtliga nyantagna gäststuderande per år.

I yttrande till utbildningsdepartementet den 10 mars 1982 över gäststuderandekommitténs förslag anförde invandrarpolitiska kommittén bl a följande:

> Förslagen innebär att det antal utomnordiska gäststuderande som kan tas emot fastställs årligen i samband med budgetbehandlingen. Antalet föreslås kunna variera från år till år och bestämmas med ledning av tillgängliga resurser för den föreslagna preparandutbildningen. Ingen antalsmässig reglering i detta sammanhang föreslås för

studerande som inte behöver den föreslagna preparandutbildningen, t ex vissa forskarstuderande och studerande som i utlandet förvärvat den föreskrivna behörigheten i svenska, främst s k skandinavister. Förslaget att på detta sätt reglera tillströmningen av utomnordiska gäststuderande står i samklang med de preliminära ställningstaganden beträffande principer för den utomnordiska invandringen och för besök av icke nordbor som gjorts inom kommittén. Kommittén tillstyrker att förslaget genomförs.

Förslagen i gäststuderandekommitténs betänkande bereds för närvarande (sommaren 1982) inom regeringskansliet.

11 Handläggnings- och instansordning, m m

11.1 Utgångspunkter

I våra direktiv anges att kommittén skall belysa effektiviteten av den nuvarande regleringen av invandringen samt ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av åtgärder för att väntetiderna i invandringsärenden skall bli så korta som möjligt. En genomgång både av de materiella reglerna, handläggningsordningen, instansordningen och tillämpningen i praktiken är en nödvändig förutsättning för att frågan om åtgärder för att förkorta handläggningstiderna i invandringsärenden skall kunna behandlas. Effektiviteten av nuvarande ordning behöver vidare belysas inte bara i fråga om invandringsärenden utan också i andra slag av utlänningsärenden och i kontrollfrågor. Möjligheten att förenkla och göra besparingar är särskilt viktig med hänsyn till att de förslag som kommittén senare skall lägga fram skall kunna förverkligas inom ramen för oförändrade resurser. De materiella reglerna har behandlats i de tidigare kapitlen.

I detta kapitel gör vi en genomgång av handläggnings- och instansordningarna samt av den yttre och inre utlänningskontrollen. I kapitel 12 redogör vi sedan för organisationen av och handläggningen inom medverkande instanser samt för handläggningstiderna. I kapitel 13 redovisar vi rättsläget för dem som här i landet väntar på att få tillståndsfrågan prövad.

11.2 Internationella rekommendationer

Någon bindande konvention som rör handläggnings- och instansordningen i utlänningsärenden finns inte. Enligt en rekommendation år 1977 från FN:s flyktingkommissariats exekutivkommitté skall emellertid beslut i första instans i ärenden där politiska skäl åberopas fattas av en enda myndighet där så är möjligt ("whereever possible a single authority"). Den som får avslag på sin ansökan skall enligt samma rekommendation ha möjlighet att få beslutet omprövat, antingen av samma myndighet som fattat det första beslutet eller av en annan myndighet som kan vara administrativ myndighet eller domstol.

Enligt en år 1981 antagen rekommendation av Europarådet skall beslut, i ärenden där politiska skäl åberopas, i första instans fattas av en central myndighet ("shall only be taken by a central authority"). Det skall finnas möjlighet att överklaga ett negativt beslut till högre administrativ myndighet

eller till domstol eller i vart fall möjlighet att få beslutet omprövat. En sådan omprövning kan enligt förklaringar till rekommendationen göras av samma myndighet som fattat det första beslutet. I förklaringar till rekommendationen sägs bl a att med en central myndighet skall i en federal stat förstås myndighet på delstatsnivå samt att uttrycket "en central myndighet" lämnar möjligheten öppen att det finns mer än *en* central myndighet. Vidare framgår att en av de viktigaste principerna är att beslut i asylärenden inte fattas av tjänstemän som sköter passkontroll eller eljest av tjänstemän från någon lokal myndighet.

11.3 Handläggning när ansökan ingivits före inresa i Sverige

11.3.1 Inresereglerna i sammandrag

Som framgått av redogörelsen i kapitel 3 för grundläggande författningsbestämmelser i tillståndsfrågor behöver icke nordiska medborgare som önskar vistas i Sverige mer än tre månader UT och den som önskar arbeta här måste i regel ha AT. Såväl UT som AT skall enligt huvudregeln ha sökts och beviljats före inresan i landet. UT och AT för invandring får – som redovisats i kapitlen 3 och 8 – beviljas efter inresan bara om utlänningen kan åberopa skäl som avses i 3, 5 eller 6 §§ UtlL, om han skall förena sig med nära familjemedlem, som han tidigare sammanbott med utom riket, eller om han av något annat skäl av synnerlig vikt bör tillåtas resa in (eller stanna här utöver viseringsfri tid, tre månader). Ett tillstånd för besök kan dock förlängas något utöver tre månader eller den tid som visum gäller om det finns "vägande skäl".

Den som är viseringspliktig måste dessutom ha beviljats visering före inresan för att överhuvudtaget tillåtas resa in även om det endast är fråga om ett kortvarigt besök.

11.3.2 Utlandsmyndigheternas roll

Enligt 36 och 51 §§ UtlF gäller att ansökan om UT och AT som görs före inresan skall ges in till svensk beskickning eller till svenskt konsulat i hemlandet. Är sökanden varaktigt bosatt i annat land än hemlandet, får ansökningshandlingen i stället ges in till beskickning eller konsulat i bosättningslandet. När det gäller visering finns inte föreskrifter om att ansökan skall ges in till viss myndighet. I praxis krävs emellertid normalt att ansökan getts in till svensk utlandsmyndighet för att den skall beviljas. I undantagsfall beviljar SIV dock visering även när ansökan getts in direkt till verket, exempelvis när sökanden inte utan stora svårigheter skulle kunna uppsöka en svensk utlandsmyndighet.

Som framgått av avsnitt 10.1 om vistelse för besök i Sverige har alla lönade svenska utlandsmyndigheter mer eller mindre vidsträckta bemyndiganden att bevilja visering för besök. Har myndigheten inte bemyndigande att bevilja visering eller råder det tveksamhet om ändamålet med besöket måste utlandsmyndigheten sända in ansökningen till SIV för beslut. Utlandsmyn-

dighet kan inte bemyndigas att bevilja UT och AT. Alla ansökningar om UT och AT måste därför av utlandsmyndigheten sändas in till SIV för beslut.

Enligt 37 § UtlF skall utlandsmyndigheten i ärende om UT även "göra en utredning om utlänningens försörjningsförmåga och personliga förhållanden". SIV har utfärdat närmare anvisningar angående beskickningars och lönade konsulats handläggning av tillståndsärenden (senaste upplaga 1981 02 27). SIV tar där bl a upp vilken utredning som bör göras i olika fall och har utarbetat särskilda utredningsblanketter, som innehåller de frågor vilka utredningen bör ge svar på.

11.3.3 Handläggningen hos SIV

De flesta ansökningar som görs före inresan innehåller tillräckliga uppgifter för att SIV skall kunna fatta beslut när ansökan kommer in. Den genomsnittliga handläggningstiden i sådana ärenden har under senare år i allmänhet rört sig kring högst en månad.

I viseringsärenden måste SIV dock ofta kontakta en uppgiven referensperson här i landet för att kontrollera syftet med besöket och att försörjningen är tryggad under den tillämnade vistelsen här. Ansökningar om UT kan ibland föranleda utredningar om släktskapsförhållanden och anknytning i övrigt till personer här i landet. Sådana utredningar kan ibland bli tidskrävande.

Som framgått av kapitel 5 om arbetskraftsinvandringen remitteras de flesta ansökningar om AT, som görs före inresan i landet och där som grund för tillstånd åberopas ett arbetserbjudande, av SIV till AMS för yttrande. Större delen av handläggningstiden hos SIV i dessa ärenden faller på remisstiden hos AMS.

11.4 Yttre utlänningskontroll

Den yttre utlänningskontrollens huvudsyfte är att hindra att utlänningar, som saknar pass eller tillstånd som krävs för inresa i Sverige eller som på grund av sina personliga förhållanden inte är önskvärda här, reser in i landet.

Som framgått av redogörelsen i kapitel 6 för den nordiska passkontrollöverenskommelsen skall passkontrollen i princip vara förlagd till det nordiska områdets yttergränser. Överenskommelsens huvudprincip är, att varje utlänning skall tillåtas resa från ett nordiskt land till ett annat sådant land utan att genomgå passkontroll. Varje nordiskt land har dock bl a möjlighet att vid sin gräns mot annat nordiskt land stickprovsvis kontrollera in- och utresande personer.

Förläggningen av passkontrollen till de nordiska ländernas yttergränser medför att prövningen av frågan om en utlänning skall tillåtas resa in i ett nordiskt land i viss omfattning kommer att avgöras av ett annat lands myndighet. På grund härav har de nordiska länderna förbundit sig att vid sin kontroll ta hänsyn till övriga länders intressen.

Den resandeström till Sverige som går över annat nordiskt land blir inte föremål för inresekontroll i Sverige annat än stickprovsvis. I många fall

kommer därför polismyndigheterna på orter belägna inne i landet att bli den första svenska myndighet som kommer att befatta sig med en nyanländ utlänning. Fullständig yttre utlänningskontroll förekommer endast på orter i Sverige som har direkt flyg- eller båtförbindelse med utomnordiskt land. Dessutom förekommer stickprovskontroll framför allt på de orter som har båt- eller färjeförbindelse med Danmark.

Som tidigare nämnts syftar kontrollen till att hindra utlänningar, som inte uppfyller de formella och materiella fordringarna, att resa in i Sverige. På grund av den stora resandeströmmen är det givetvis inte möjligt att beträffande varje utlänning utreda om de materiella kraven för inresan är uppfyllda. Kontrollen kommer därför, i den övervägande delen av fallen, att omfatta enbart innehavet av giltig passhandling och i förekommande fall visering.

De anvisningar som finns rörande utförande av passkontroll är från år 1958 och inte i alla delar aktuella (Instruktion för rikets polismyndigheter angående kontrollen över in- och utresande utlänningar m m, utfärdad av statens utlänningskommission den 22 mars 1958. Det är sedan år 1964 RPS som har att svara för anvisningar rörande passkontrollen). Enligt nämnda instruktion kan det – utöver kontroll av pass och visum när sådant fordras – ofta bli nödvändigt för passkontrollanten att ställa vissa frågor till den resande. Om passkontrollanten finner särskild anledning till det, bör den resande exempelvis utfrågas om sina resplaner och om längden av det planerade besöket, om innehav av penningmedel och av biljett för återresan. Den som saknar medel och uppger sig vara inbjuden att besöka släktingar eller bekanta måste kunna styrka det. Om han inte kan styrka det bör han avvisas, sägs det i instruktionen, såvida inte passkontrollanten utan väsentlig kostnad eller besvär kan få uppgifterna bekräftade exempelvis genom telefonsamtal till den uppgivna släktingen eller vännen.

Några särskilda anvisningar om hur stickprovskontroll skall utföras finns inte. Till skillnad mot vad som gäller vid reguljär passkontroll kan det vid stickprovskontroll endast bli fråga om att kontrollera en mindre del av de resande. Om stickprovskontrollen utfördes helt slumpmässigt skulle majoriteten av de kontrollerade komma att utgöras av nordbor, som utgör flertalet av de inresande. Kontrollen har därför i praktiken kommit att inriktas på personer som kan antas komma från ett icke nordiskt land.

11.5 Inre utlänningskontroll

11.5.1 Allmänt

Syftet med den inre utlänningskontrollen är att övervaka att utlänningar inte vistas här utan att ha erforderliga tillstånd samt att efterspana utlänningar beträffande vilka det föreligger avlägsnandebeslut som skall verkställas.

Det viktigaste ledet i den inre utlänningskontrollen är den anmälningsskyldighet, som ålagts vissa myndigheter när de kommer i kontakt med en utlänning, som saknar UT och som heller inte kan visa att han sökt UT (anmälningsskyldigheten gäller inte nordbor). Enligt 59 § UtlF skall följande myndigheter göra anmälan till polismyndighet när man kommer i kontakt

med en icke nordbo som saknar eller inte har sökt UT: pastorsämbete eller lokal skattemyndighet som ombesörjer kyrkobokföring, arbetsförmedlingskontor, social centralnämnd samt skolstyrelse.

Avsikten med kontrollen är att den som inte har eller har sökt tillstånd att vistas här inte skall kunna ta samhällets tjänster i anspråk och att vederbörandes rätt att vistas här skall tas upp till prövning. Särskilt anmälningsskyldigheten i samband med kyrkobokföring är betydelsefull, eftersom kyrkobokföring i sin tur är förutsättning för en rad förmåner.

Inre utlänningskontroll bedrivs även genom polisens spaningsverksamhet. RPS har efter samråd med SIV utfärdat anvisningar för den inre utlänningskontrollen (cirkulärmeddelande från RPS 1981 08 21, CM 5/81). Där sägs bl a följande om spaningsverksamheten:

> Kontrollen skall utföras på sådant sätt att den innebär minsta möjliga intrång i utlänningens frihet och integritet samt så att de olägenheter som följer med kontrollen inte står i missförhållande till dess ändamål. En person får inte kontrolleras enbart därför att han på grund av hudfärg, språk, namn, beteende eller eljest kan antas vara utlänning.
>
> Det är av utomordentlig vikt att polisen genomför utlänningskontroll på ett lugnt och hänsynsfullt sätt och tydligt förklarar vad saken gäller. Detta är särskilt viktigt om det kan befaras uppstå missförstånd av språklig art eller av andra skäl, som t ex kan ha att göra med utlänningens erfarenheter av kontakt med polis i länder med en annan samhällsordning. Det skall även beaktas att en utlänningskontroll kan upplevas som särskilt besvärande i vissa fall, t ex om invandrare som blivit svenska medborgare gång efter annan utsätts för förfrågningar om pass och liknande.
>
> Enligt 8 § andra stycket utlänningslagen skall en utlänning på begäran visa upp sitt pass för polismyndighet eller polisman. Det kan emellertid inte krävas att utlänningen bär pass på sig. Vid en kontroll bör även andra handlingar än pass som styrker identiteten kunna godtas.

En vidgad möjlighet till kontroll föreligger när det gäller vad som i anvisningarna betecknas som "tillhåll". Härom sägs följande:

> Med tillhåll avses lokal, där utlänningar som vistas här illegalt regelbundet uppehåller sig.
>
> Polismyndigheten beslutar vilka lokaler som skall klassificeras som tillhåll. Sådant beslut skall anmälas för polisstyrelsen och regelbundet omprövas.
>
> Den som anträffas i tillhåll får kontrolleras även om det inte föreligger skälig misstanke om att han saknar rätt att vistas här. En kontroll bör därför om möjligt omfatta alla som befinner sig i tillhållet.

I fråga om kontroll genom besök på arbetsplatser sägs att den skall ske genom hänvändelse till arbetsgivare/arbetsledare. Om det uppkommer skälig misstanke att en utlänning arbetar utan tillstånd får han kontrolleras.

Bostäder och liknande utrymmen som inte är tillgängliga för allmänheten får enligt anvisningarna inte undersökas enbart i allmänt kontrollsyfte. Endast om det föreligger konkret misstanke om att en utlänning, som skall omhändertas, uppehåller sig i en lägenhet får denna undersökas och då endast om ett omedelbart ingripande är påkallat, t ex på grund av flyktfara.

När det gäller platser och lokaler som är tillgängliga för allmänheten får en

utlänning kontrolleras om det föreligger skälig misstanke om att han saknar erforderligt tillstånd.

Vid i förväg beordrade kontroller, t ex trafikkontroller och kontroller på klubbar med misstänkt brottslig verksamhet, bör enligt anvisningarna också kontrolleras om de utlänningar som anträffas har rätt att vistas i Sverige.

11.5.2 Bostads- och arbetsgivaranmälningar

11.5.2.1 Skyldigheten att lämna bostads- och arbetsgivaranmälningar och syftet härmed

Enligt 61 § UtlF är den som upplåter rum i hotell eller pensionat, som avses i 2 § lagen om hotell- och pensionatsrörelse (nämligen om rörelsen erbjuder rum för minst nio gäster eller omfattar minst fem gästrum) skyldig att göra s k bostadsanmälan om sina icke nordiska gäster som fyllt 16 år. Utlänningens ankomst respektive avflyttning skall inom 24 timmar skriftligen anmälas till polismyndigheten på orten. I anmälningen skall vissa i paragrafen närmare angivna uppgifter, bl a vissa persondata, dagen för inresan i Sverige samt senaste vistelseort inom landet, uppges.

Enligt 62 § UtlF är arbetsgivare, som i sin tjänst anställer utlänning som fyllt 16 år, skyldig att göra skriftlig anmälan till polismyndighet, när utlänningen tillträder och slutar anställningen (s k arbetsgivaranmälan, ag-anmälan). Anmälan skall lämnas eller sändas med posten inom 24 timmar från det utlänningen har tillträtt respektive slutat anställningen.

Underlåtenhet att fullgöra nämnda anmälningsskyldigheter kan enligt 96 § UtlL medföra böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader.

Bakgrunden till och syftet med anmälningsskyldigheten har bl a sammanfattats i departementspromemorian (Ds Fi 1974:3) Arbetsgivares anmälningsskyldighet enligt utlänningskungörelsen [10] m m avgiven av utredningen om företagens uppgiftsplikt. Där står det bl a (s 5) att bestämmelserna om bostads- och arbetsgivaranmälningar avsågs tjäna ett dubbelt syfte. De skulle dels verka som ett komplement till inresekontrollen, dels bereda myndigheterna möjlighet att få kännedom om utlänningarnas vistelseort och sysselsättning och därmed även möjlighet att vid behov komma i förbindelse med utlänningen.

11.5.2.2 Olika förslag och synpunkter på systemets fortbestånd

En bedömning av bostads- och arbetsgivaranmälningarnas syfte och betydelse gjordes av utlänningsutredningen, som bl a hade att avge förslag om hur den inre utlänningskontrollen borde anordnas. Utredningen redovisade sina synpunkter i betänkandet (SOU 1967:18) Invandringen.

Beträffande arbetsgivaranmälningarna fann utredningen sammanfattningsvis att de framstod som ett ändamålsenligt material för avsedd kontroll och att de utgjorde underlag för statistik som var värdefull från arbetsmarknadssynpunkt.

I fråga om bostadsanmälningarna ansåg sig utlänningsutredningen inte mot ett bestämt avstyrkande från RPS kunna förorda att anmälningsskyl-

[10] Utlänningsförordningen (1980:377) har fr o m den 1 juli 1980 ersatt utlänningskungörelsen (1969:136).

digheten, som då också gällde för privata bostadsupplåtare, slopades. För att systemet skulle bli effektivt förutsattes emellertid enligt utredningen att materialet registrerades centralt, vilket borde kunna ske när RPS disponerade över egen datamaskin.

Resultatet av regerings- och riksdagsbehandlingen av förslaget blev att bostadsanmälningarna från privata upplåtare slopades medan anmälningssystemet behölls för hotell- och pensionatsinnehavare. Frågan reglerades i den utlänningskungörelse som trädde i kraft den 1 juli 1969.

I samband med att SIV planerade det ADB-system för registrering m m av beslut i utlänningsärenden som togs i bruk under år 1973 kom frågan om *arbetsgivaranmälningarnas* fortsatta existens åter upp. SIV ansåg därvid att arbetsgivaranmälningarna borde slopas medan AMS och RPS önskade behålla systemet med sådana anmälningar. Ett slopande av arbetsgivaranmälningarna skulle, menade RPS, beskära polisens spaningsmöjligheter och medföra att arbetsgivare i långt större utsträckning än tidigare skulle anställa utlänningar utan erforderliga tillstånd.

SIV förklarade sig i skrivelse den 2 oktober 1972 till inrikesdepartementet[11] ha styrkts i den uppfattning myndigheten hade, att arbetsgivaranmälningarna inte hade sådan väsentlig betydelse som underlag för tillståndskontroll och statistik att de motiverade de kostnader som en ADB-behandling skulle föranleda. Mot AMS och RPS bestämda avstyrkanden ansåg sig SIV dock inte böra föreslå att arbetsgivaranmälningarna slopades.

Frågan om arbetsgivaranmälningarnas fortbestånd utreddes även – efter ett nytt initiativ från SIV – av utredningen om företagens uppgiftsplikt (UFU). Enligt UFU (departementspromemorian Ds Fi 1974:3 Arbetsgivares anmälningsskyldighet enligt utlänningskungörelsen m m) talade övervägande skäl för att anmälningsskyldigheten skulle upphävas. Systemet med arbetsgivaranmälningar var enligt UFU ineffektivt och otillförlitligt och möjligheterna till en effektivisering bedömdes av UFU inte vara särskilt stora. UFU betonade emellertid vikten av att registerförande myndigheter så långt som möjligt gav polismyndigheterna god tillgång till innehållet i både befintliga och eventuellt kommande register av intresse i förevarande sammanhang.

Även invandrarutredningen tog upp frågan om arbetsgivaranmälningarna i sitt slutbetänkande (SOU 1974:69) Invandrarutredningen 3. Utredningen, som hade gjort en stickprovsundersökning, framhöll att anmälningsskyldigheten fullgjordes så bristfälligt att man måste konstatera att den statistik som grundades härpå inte belyste de utländska medborgarnas roll på den svenska arbetsmarknaden. Stickprovet, som omfattade mer än 900 anmälningar om arbetsanställning, visade att mer än hälften av de anmälda anställningarna inte längre var aktuella, beroende i flertalet fall på att arbetstagaren hade slutat anställningen.

UFU övervägde också *bostadsanmälningarnas* fortbestånd. Om dessa uttalade UFU att de inte syntes kunna tillmätas sådan betydelse från polisiär eller annan synpunkt att de motiverade ADB-registrering. Det syntes därför enligt UFU finnas skäl att upphäva anmälningsskyldigheten. Om synpunkter som RPS framfört skulle anses så beaktansvärda att ett slopande av uppgiftsskyldigheten inte ansågs böra ske, borde man i stället välja lösningen att förenkla uppgiftslämnandet för innehavarna av hotell- och pensionatsrö-

[11] Numera arbetsmarknadsdepartementet.

relser och polismyndigheternas registreringsarbete, genom att kräva anmälan endast vid inflyttning.

Frågan om bl a arbetsgivaranmälningarna behandlades vidare av en särskild arbetsgrupp som tillsatts av invandrarministern. Gruppens överväganden redovisades i promemorian (Ds A 1975:7) Hjälpmedel vid utlänningskontroll och spaning – alternativ till arbetsgivaranmälningarna. I promemorian behandlas sex olika rutiner som skulle kunna utgöra alternativ för polisens del till arbetsgivaranmälningarna.

Fyra av dessa rutiner byggde på ett utnyttjande av uppgifter ur sjukförsäkringsregistret i riksförsäkringsverkets (RFV) dataanläggning, varav en gällde att inhämta upplysningar per telefon och tre var datoriserade. En rutin gick ut på användning av SIV:s register över sökta och beviljade tillstånd m m.

Det sjätte alternativet, som förordades av arbetsgruppen, innebar att polisen skulle anslutas till det ADB-baserade samordnade person- och adressregister (SPAR), som då utreddes av datasamordningskommittén. Gruppen stannade för detta alternativ bl a mot bakgrund av att representanter för datainspektionen under hand sagt sig föredra SPAR från integritetssynpunkt framför andra av gruppen diskuterade ADB-lösningar. I avvaktan på beslut om SPAR föreslogs, som en provisorisk lösning, att polisen genom telefonförfrågningar skulle utnyttja sjukförsäkringsregistrets uppgifter liksom man dittills gjort vid sidan av arbetsgivaranmälningarna och andra källor. För det fall att SPAR inte skulle komma att inrättas, försenas avsevärt eller inte få den utformning och omfattning som arbetsgruppen förutsatte, fann gruppen att det kunde vara ekonomiskt försvarligt att pröva någon av de andra diskuterade lösningarna.

Av en sammanfattning i en promemoria från arbetsmarknadsdepartementet, som fogats till skrivelse från departementet den 3 november 1977 till Delegationen för företagens uppgiftslämnande, framgår bl a att regeringen av det företagna utredningsarbetet dragit slutsatsen, att det endast var polisen som kunde ha intresse av att behålla systemet med arbetsgivaranmälningar och att de tills vidare skulle behållas för polisens skull. Enligt promemorian återstod emellertid ett ställningstagande till arbetsgivaranmälningarnas framtid på längre sikt. Därvid borde justitiedepartementets och RPS bedömning ligga till grund för det slutliga ställningstagandet. Detta gällde under förutsättning av att inte andra och mer övergripande skäl – t ex i samband med det pågående arbetet i olika utredningar för en smidigare byråkrati – talade för att anmälningsskyldigheten snarast upphävdes.

I fråga om det SPAR-system som sedermera införts har man, enligt vad vi erfarit, gjort den bedömningen att systemet innehåller för få uppgifter – färre än t ex länsstyrelsernas register och sjukförsäkringsregistret – för att det skulle kunna användas i enlighet med förslaget i nyssnämnda departementspromemoria.

11.5.2.3 Nuvarande ordning och det beräknade antalet anmälningar

Förslaget att slopa *arbetsgivaranmälningarna* kom, som framgår av ovanstående, inte att genomföras. Systemet ändrades emellertid såtillvida att SIV:s

och länsarbetsnämndernas befattning med anmälningarna upphörde, eftersom dessa inte bedömdes ha tillräckligt stor betydelse för tillståndskontroll eller för statistiskt bruk.

Fr o m den 1 januari 1978 skall således arbetsgivaranmälan endast sändas till polismyndighet. Enligt RPS föreskrifter för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen (cirkulärmeddelande 1981 08 21, CM 5/81) skall polisen – när anmälan kommer in – kontrollera om utlänningen har erforderligt AT. Varje polismyndighet har ett lokalt register över utlänningar som fått tillstånd medan de varit bosatta i distriktet. En utlänning som fått tillstånd i distrikt A och därefter flyttat till distrikt B finns således endast i registret i distrikt A. Huvudregeln är att arbetsgivaranmälan skall lämnas till polismyndigheten i det distrikt där arbetsplatsen är belägen. Speciellt i storstadsområdena är det vanligt att en person bor inom ett polisdistrikt och arbetar inom ett annat. För att underlätta kontrollen i sådana fall har RPS föreskrivit (cirkulärmeddelande 1981 12 08, CM 11/81) att – om utlänningen är bosatt i ett annat distrikt än där han arbetar – det distrikt som tar emot anmälan skall sända en kopia till det distrikt där utlänningen är bosatt.

Enligt förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden gäller att polismyndigheten – när det är fråga om anställning inom skydds- eller kontrollområde – skall sända anmälan till försvarsområdesbefälhavaren.

Totala antalet arbetsgivaranmälningar under ett år är svårt att uppskatta. Antalet utländska medborgare i arbetskraften uppgår till drygt 200 000, varav något över hälften torde vara medborgare i annat nordiskt land. Varje gång en utländsk medborgare börjar eller slutar en anställning skall anmälan lämnas. Anmälan skall lämnas även beträffande artister, montörer och andra som arbetar här endast kortare tid. Stockholms polisdistrikt mottog under år 1981 knappt 20 000 påanmälningar och drygt 14 000 avanmälningar. Med hänsyn till det stora antalet arbetsplatser inom Stockholms kommun, är det sannolikt att polisdistriktet svarar för en ännu större andel av antalet anmälningar än vad som motsvarar andelen utlänningsärenden. Det kan här nämnas att Stockholms polisdistrikt svarar för drygt 20 % av samtliga utlänningsärenden, hela Stockholmsregionen för knappt 50 %. Med sammanlagt ca 34 000 arbetsgivaranmälningar i Stockholm förefaller det troligt att antalet i hela landet uppgår till åtminstone 100 000 per år.

Bostadsanmälningarna från hotell och pensionat har under hela den aktuella perioden hanterats av polismyndigheterna, till skillnad från de år 1969 slopade bostadsanmälningarna från privata bostadsupplåtare. De sistnämnda sändes till den centrala utlänningsmyndigheten för registerkontroll.

Även totala antalet bostadsanmälningar under ett år är svårt att uppskatta. Mot bakgrund av att 215 000 anmälningar kom in till polismyndigheten i Stockholm under år 1981 och med utgångspunkt i det antal blanketter som gått åt, bör man kunna dra slutsatsen att antalet anmälningar i hela landet ligger i storleksordningen 500 000 – 600 000.

11.5.2.4 Enkät till ett antal polismyndigheter angående värdet av anmälningsskyldigheten

Kommittén har genom RPS begärt in uppgifter som belyser uppfattningen om värdet av anmälningsskyldigheten hos 22 av de polismyndigheter som erfarenhetsmässigt har det största antalet utlänningsärenden. Totalt beräknas de handlägga ca 80 % av utlänningsärendena hos polismyndigheterna i hela landet. Uppläggningen och resultatet av undersökningen redovisas närmare i bilaga 9.

Resursåtgången hos polismyndigheterna i hela landet kan, på grundval av enkätundersökningen, uppskattas till ca sju helårsarbetskrafter, varav två heltidstjänster, båda i Stockholms polisdistrikt.

Av undersökningen framgår bl a att ett tiotal personer med förbud att återvända till Sverige upptäcktes med hjälp av arbetsgivaranmälningarna. Av svaren framgår vidare att man i några distrikt också träffat på ett antal personer (gäller i huvudsak Göteborg) som arbetat utan att ha AT.

Av de 21 distrikt som besvarade enkäten önskar 12 behålla systemet med arbetsgivaranmälningar i sin helhet och sju slopa det, medan två vill behålla anmälningsskyldigheten i fråga om icke nordbor men kan tänka sig att slopa den i fråga om nordbor. När det gäller bostadsanmälningarna önskar fem behålla dem medan 15 anser att de kan slopas. Från ett distrikt tar man inte ställning i den frågan.

När det gäller inställningen från de tre största polisdistrikten, Stockholm, Göteborg och Malmö, är bilden splittrad. Medan Malmö anser att den ifrågavarande anmälningsskyldigheten kan slopas, vill Göteborg behålla den i fråga om arbetsgivaranmälningar men inte beträffande bostadsanmälningar. Stockholm vill behålla anmälningsskyldigheterna, utom i fråga om arbetsgivaranmälningar för nordbor.

Flera av de distrikt som vill behålla *arbetsgivaranmälningarna* anser att anmälningsskyldigheten motverkar benägenheten hos arbetsgivare att anställa arbetskraft som saknar AT eller eljest inte har rätt att arbeta här i landet. Från Göteborgsdistriktet sägs bl a att ett flertal avvisnings- och utvisningsärenden har sin upprinnelse i arbetsgivaranmälningar. Från Malmödistriktet anförs å andra sidan att det torde vara så att seriösa arbetsgivare endast anställer utlänningar som beviljats AT, medan mindre nogräknade arbetsgivare underlåter att ge in anmälan om dem som saknar AT. Missförhållanden uppdagas genom bearbetning av tips samt vid kontrollbesök hos olika arbetsgivare, säger man i svaret från Malmö.

Också värdet av arbetsgivaranmälningarna från allmän spaningssynpunkt nämns särskilt i Göteborgsdistriktets svar medan man i Stockholm menar att värdet från nämnda synpunkt inte är särskilt stort beträffande andra grupper än feriearbetare och gäststuderande, eftersom försäkringskassan har färskare uppgifter. Från Malmödistriktet anför man att både arbetsgivar- och bostadsanmälningarna har mycket ringa värde från allmän spaningssynpunkt.

I fråga om *bostadsanmälningarna* (hotellregistret) anför Stockholmsdistriktet att det anlitas av rikskriminalen och säkerhetsavdelningen på RPS samt att det är det enda registret över gästande utlänningar på besök. Från Göteborgsdistriktet anför man att bostadsanmälan bara har begränsat värde.

Den som vill hålla sig undan tar inte in på hotell och pensionat, menar man. En praktisk synpunkt som nämns av Malmödistriktet är att ankomstanmälan kommer samtidigt som avflyttningsanmälan från många hotell och att personer som tror sig vara eftersökta av polisen inte heller torde uppge sin rätta identitet när de tar in på hotell.

11.6 Handläggning när ansökan inte ingivits före inresan

11.6.1 Krav på UT före inresan samt avvisnings- och utvisningsgrunderna

Som framgått av den tidigare framställningen (särskilt avsnitt 3.4) är huvudregeln att UT skall ha beviljats före inresan i landet och att UT får beviljas efter inresan endast i vissa angivna undantagsfall. Den som söker resa in utan UT eller AT, när tillstånd av detta slag fordras, riskerar att avvisas.

Avvisningsgrunderna anges i 28 och 29 §§ UtlL. Avvisning kan ske antingen på formell grund (28 § UtlL), vanligen därför att utlänningen saknar pass, visering, UT eller AT när detta krävs för inresa i Sverige, eller på materiell grund (29 § UtlL), vanligen därför att utlänningen kan antas komma att sakna medel för sin vistelse i Sverige.

Som framgått av redogörelsen i kapitel 6 om flyktingar och personer med flyktingliknande skäl, skall ärenden rörande avvisning antingen överlämnas eller anmälas till SIV av polismyndigheten när utlänningen åberopar politiska skäl (33, 34 och 37 §§ UtlL).

Beslut om avvisning enligt 28 § UtlL måste fattas inom en vecka från inresan och beslut om avvisning enligt 29 § UtlL inom tre månader från utlänningens inresa. Har beslutet fattats inom en vecka från inresan kan det verkställas utan hinder av anförda besvär. Vi återkommer till handläggningen av avvisningsärenden i avsnitten 11.6.2.2 och 11.6.3.2. Hur de olika tidsfristerna beräknas framgår av avsnitt 11.8.1.

En utlänning kan enligt 38 § UtlL utvisas om han uppehåller sig här utan att ha erforderligt pass eller tillstånd att uppehålla sig i Sverige. Utvisningsbeslut meddelas vanligen i samband med att en utlänning vägras UT.

Några tidsfrister för beslut om utvisning finns inte. Den som har gällande tillstånd att vistas här eller som inte behöver något särskilt tillstånd för vistelsen (vanligaste fallet är att det rör sig om en viseringsfri utlänning som varit här kortare tid än tre månader) kan inte utvisas. Handläggningen av utvisningsärenden återkommer vi till i avsnitt 11.6.3.3.

11.6.2 Handläggningen hos polismyndighet

11.6.2.1 Allmänt

Polismyndigheternas befattning med utlänningsärenden kan sägas bestå av en kontrollfunktion, en utredande funktion, en beslutsfunktion och en verkställande funktion. Kontrollfunktionen, som består av yttre och inre

utlänningskontroll, har beskrivits i föregående avsnitt. Den utredande funktionen förekommer i samband med passkontroll (gäller utlänningens rätt att resa in i landet) och inre utlänningskontroll (gäller utlänningens rätt att vistas här) samt vid handläggning och beredning av ansökningar om pass eller tillstånd enligt utlänningsförfattningarna. Beslutsfunktionen gäller huvudsakligen avvisning samt förlängning av olika tillstånd. Den verkställande funktionen innebär att polisen verkställer beslut om avvisning samt flertalet beslut om utvisning. (Se vidare avsnitt 11.6.2.5.)

11.6.2.2 Avvisning

Som framgått av avsnitt 6.4.1 är det normalt polismyndighet som meddelar beslut om avvisning och i regel också verkställer beslutet omgående. Åberopar utlänningen risk för politisk förföljelse eller att han är krigsvägrare skall ärendet emellertid enligt 33 § UtlL överlämnas till SIV för beslut – såvida polismyndigheten inte bedömer att påståendet är uppenbart oriktigt. Enligt 34 § UtlL skall avvisningsärendet överlämnas till SIV för beslut också om utlänningen åberopar skäl enligt 6 § UtlL – såvida polismyndigheten inte bedömer att utlänningens påstående kan lämnas utan avseende. Har polismyndigheten bedömt att politiska skäl som en utlänning åberopat är uppenbart oriktiga respektive att de kan lämnas utan avseende och beslutat om avvisning, skall polismyndigheten genast anmäla beslutet till SIV. SIV skall i sin tur genast ta ställning till om verket skall ta över handläggningen eller inte. Beslutar SIV att ta över handläggningen faller polisens avvisningsbeslut och ärendet kommer att hos SIV handläggas på samma sätt som ett ärende som polismyndigheten överlämnat enligt 33 eller 34 §§ UtlL. Beslutar SIV att inte ta över ärendet kan avvisningsbeslutet omedelbart verkställas.

Finner polismyndigheten i samband med passkontroll att det kan föreligga avvisningsgrund beträffande en utlänning görs omedelbart en preliminär utredning. Visar det sig då att utlänningen åberopar sådana skäl, som enligt 33 eller 34 §§ UtlL medför att ärendet måste överlämnas till SIV för beslut, görs normalt ingen fullständig utredning i ärendet i samband med inresan. I stället får utlänningen resa in i avvaktan på vidare utredning. Önskar han exempelvis resa vidare till släktingar eller vänner på någon annan ort tillåts han normalt göra det. Har han ingenstans att bo kontaktar polismyndigheten de sociala myndigheterna på inreseorten. Polisen upprättar en promemoria om omständigheterna i samband med inresan och om vad som framkommit vid den preliminära utredningen. Den promemorian sänds över till polismyndigheten i det distrikt dit utlänningen rest vidare, med hemställan om fullständig utredning i ärendet och redovisning direkt till SIV.

Om polismyndigheten i samband med passkontroll bedömer att åberopade politiska skäl *kan* vara uppenbart oriktiga eller att det är möjligt att de kan lämnas utan avseende görs en fullständig utredning på inreseorten och utlänningen tillåts i regel inte att resa vidare till någon annan ort. Bekräftar den gjorda utredningen att skälen är uppenbart oriktiga eller att de kan lämnas utan avseende fattas beslut om avvisning och beslutet anmäls till SIV. Ofta tas utlänningen i sådana fall i förvar i avvaktan på SIV:s beslut (jfr om förvar under avsnitt 11.6.2.5).

Om en utlänning åberopar andra än politiska skäl för att få bosätta sig och/eller arbeta i Sverige, undersöker polismyndigheten om utlänningen kan tänkas ha sådan familjeanknytning hit eller annars sådana skäl av synnerlig vikt för inresan, att han enligt 33 § första stycket UtlF bör få resa in (jfr avsnitt 3.4 angående undantagen från kravet på att UT och AT skall ha beviljats före inresan). Är detta fallet tillåts utlänningen regelmässigt resa in och han uppmanas att vända sig till polismyndigheten på den ort där han kommer att vistas och att där ge in ansökan. Bedömer polismyndigheten i stället att det saknas förutsättningar för att utlänningen skall få resa in görs en fullständig utredning i ärendet. Bekräftas därvid polismyndighetens uppfattning meddelas avvisningsbeslut, som regelmässigt verkställs omedelbart. Anser polismyndigheten att det är tveksamt om utlänningen skall avvisas, skall avvisningsärendet enligt 35 § UtlL överlämnas till SIV.

I alla fall där polismyndigheten överlämnar ett avvisningsärende till SIV, skall polismyndigheten hos rättshjälpsnämnden anmäla behov av rättshjälp genom offentligt biträde. (Meddelar polismyndigheten däremot själv beslut om avvisning har utlänningen inte rätt till rättshjälp genom offentligt biträde men är givetvis oförhindrad att själv anlita biträde – om tid därtill finns). Har polismyndigheten anmält behov av offentligt biträde, skall polismyndigheten avvakta inlaga från det biträde, som förordnas, innan ärendet redovisas till SIV.

11.6.2.3 Förstagångsansökan efter inresan

Många utlänningar som kommer till Sverige i avsikt att bosätta sig här ger inte sin avsikt tillkänna vid inresan. De ser till att de uppfyller de formella och materiella kraven för att få resa in som besökare (turister) och väntar sedan någon tid med att ansöka om tillstånd hos polismyndigheten i den ort där de vistas.

Anledningen härtill torde vara att, som redovisats i avsnitt 11.6.1, beslut om avvisning måste meddelas inom en vecka från utlänningens inresa för att kunna verkställas utan hinder av anförda besvär. Meddelas avvisningsbeslut senare än en vecka från inresan och anför utlänningen besvär över beslutet till SIV och eventuellt vidare till regeringen, har han rätt att här i landet avvakta utgången av besvärsprövningen. (Se avsnitt 11.8.1 angående beräkningen av tidsfristen på en vecka.) Meddelar SIV i stället beslut om utvisning, har utlänningen på samma sätt möjlighet att besvära sig vidare till regeringen och att här i landet avvakta utgången av besvärsprövningen.

Görs förstagångsansökan hos polismyndigheten inom tre månader från inresan, kommer polismyndighetens handläggning i princip att bli densamma som beskrivits i avsnitt 11.6.2.2 om handläggningen av avvisningsärenden. Beslut om avvisning kan som nämnts i avsnitt 11.6.1 i allmänhet fattas upp till tre månader från inresan. Den omständigheten att ett eventuellt avvisningsbeslut inte kan verkställas om det fattas senare än en vecka från inresan påverkar i sig inte polismyndighetens utredning och möjligheter att fatta beslut.

Görs förstagångsansökan hos polismyndigheten senare än tre månader från inresan, måste polismyndigheten överlämna ärendet till SIV för beslut och skall då alltid göra en fullständig utredning i ärendet. Om polismyndig-

heten inte anser det helt klart att det föreligger förutsättningar för att bevilja tillstånd efter inresan, skall polismyndigheten när ärendet överlämnas anmäla att den anser anledning föreligga att utvisa utlänningen. Dessförinnan skall den till rättshjälpsnämnden ha anmält behov av rättshjälp genom offentligt biträde på samma sätt som beskrivits när det gäller avvisningsärenden i föregående avsnitt.

Sedan kravet på att UT i princip skall ha beviljats före inresan infördes fr o m den 1 april 1981, inlämnas ett allt större antal ansökningar om UT hos svenska beskickningar utomlands. Om en som anknytning åberopad partner finns i Sverige, översänder SIV ofta ärendet till polismyndigheten för förhör med denne. Polismyndigheten medverkar således även efter denna regeländring i många av de ansökningar som görs utomlands.

Förstagångsansökningar om UT för fortsatt besök utgör en relativt stor ärendegrupp. Ansöker en utlänning om UT för viss kortare tid och åberopar vägande skäl för en förlängning av vistelsetiden, tillstyrker polismyndigheten ansökningen och översänder den till SIV (se fotnot 9, s 165). Gör polismyndigheten däremot den bedömningen att skälen inte är tillräckliga, initieras offentligt biträde hos rättshjälpsnämnden och ärendet redovisas till SIV som ett avlägsnandeärende på samma sätt som beskrivits i det föregående.

Beträffande gäststuderande infördes kravet på UT före inresa den 1 juli 1980. Ansöker en utlänning om UT som gäststuderande efter inresa, inriktas utredningen på ett avlägsnande på formella grunder. Offentligt biträde initieras och SIV underrättas om utvisningsanledning.

11.6.2.4 Förlängningsansökan

Innan giltighetstiden för ett UT har löpt ut, skall utlänningen ansöka om förlängt tillstånd hos den polismyndighet inom vars distrikt han är bosatt, om han önskar stanna kvar i Sverige. Ansökningen kan därvid avse UT eller PUT. Polismyndigheten gör, då ansökningen avser UT, en s k standardutredning, vilken består av förhör med utlänningen för att utröna om någon förändring har inträtt efter det att föregående tillstånd beviljades.

Har det tidigare tillståndet grundats på åberopat äktenskap eller sammanboende sker en mera grundlig utredning där även den andra partnern hörs.

I de fall utlänningen har UT som gäststuderande, kontrollerar polismyndigheten vid förlängningstillfället att vederbörande har uppnått stipulerat studieresultat och har sin försörjning tryggad – utan eget arbete – även i fortsättningen.

Avser ansökningen förlängning av ett i Sverige beviljat besökstillstånd, utreder polismyndigheten orsaken till utlänningens önskemål om ytterligare en tids besök för att få underlag till bedömning av om "vägande skäl" föreligger.

Ansöker utlänningen om PUT, gör polismyndigheten en utredning i syfte att utröna – förutom att de tidigare tillståndsgrundande omständigheterna kvarstår – utlänningens vandel och försörjningsförmåga.

I samtliga förlängningsansökningar gör polismyndigheten en undersökning i den s k U-boken[12] och i den särförteckning[12] som sänds till

[12] U-boken innehåller beslut om avlägsnande, med förbud att återvända, som fattats i samtliga nordiska länder. Särförteckningen innehåller uppgift om personer som tidigare beviljats UT och vars tillstånd polismyndighet skulle vara berättigad att förlänga om inte SIV fört in dem i denna förteckning. Ansökan för person som förekommer i särförteckningen måste alltid lämnas över till SIV för beslut.

myndigheterna varje kvartal samt inhämtar polisregisterutdrag. Avser anökningen PUT görs också kontroller hos socialnämnden och kronofogdemyndigheten.

Polismyndigheterna har av SIV bemyndigats att förlänga tidigare beviljade UT. Detta får ske om inte SIV har förbehållit sig beslutanderätten genom en markering på det föregående beslutet eller genom att utlänningen införts i särförteckningen. Bemyndigandet innebär inte att polismyndigheten har rätt att avslå en ansökan. Anser polismyndigheten att ansökningen inte bör bifallas, eller är tveksam därom, skall ärendet överlämnas till SIV för beslut. Beslut angående PUT fattas alltid av SIV.

Om SIV har förbehållit sig rätten att fatta beslut i förlängningsärendet, överlämnar polismyndigheten ärendet med eget yttrande till verket efter företagen utredning. För det fall polismyndigheten anser att ansökningen bör beviljas, anges detta i yttrandet. När polismyndigheten anser sig inte kunna bifalla ansökningen – även om den formella rätten skulle finnas – eller när polismyndigheten anser att SIV inte bör meddela ett positivt beslut, skall utlänningen tillfrågas om hur han ställer sig till ett eventuellt avslag. Polismyndigheten underrättar i sådana fall SIV om att anledning föreligger att ta upp frågan om utvisning av utlänningen. Det kan här vara fråga om fall där förutsättning för ett förlängt UT inte längre föreligger, exempelvis genom att ett tidigare åberopat sammanboende inte längre är för handen eller att en gäststuderande inte har uppnått tillräckliga studieresultat.

I samband med att polismyndighet avstyrker en förlängningsansökan och underrättar SIV om att utvisningsanledning föreligger, anmäler myndigheten hos rättshjälpsnämnden behov av rättshjälp genom offentligt biträde för utlänningen.

11.6.2.5 Verkställighet

Enligt 84 § UtlL ankommer det på polismyndighet att verkställa lagakraftvunnet beslut om avvisning och beslut om utvisning på grund av att pass eller tillstånd saknas. Verkställighet av lagakraftvunnet beslut om utvisning på grund av brott eller asocialitet ankommer däremot tills vidare på länsstyrelse. Länsstyrelsen brukar dock fordra in förslag från vederbörande polismyndighet om hur verkställigheten bör ske och följer i allmänhet polismyndighetens förslag. Regeringen har – i enlighet med förslag från utlänningslagkommittén i dess slutbetänkande – i prop. 1981/82:146 Verkställighet, förvar och ansvar enligt utlänningslagen föreslagit att alla verkställigheter från den 1 juli 1982 skall åvila polismyndighet. Riksdagsbehandlingen av propositionen har emellertid skjutits upp och förväntas ske under riksmötet 1982/83.

När ett beslut om avvisning eller utvisning på grund av avsaknad av pass eller UT har vunnit laga kraft delger polismyndigheten utlänningen beslutet och vidtar åtgärder för att verkställa det. Polismyndigheten måste först ta ställning till om det är sannolikt att utlänningen är villig att rätta sig efter beslutet och lämna landet på egen hand. Verkställighet kan då ske genom att polismyndigheten överlämnar en biljett till utlänningen – såvida han inte har returbiljett eller eljest har möjlighet att själv bekosta hemresan – och ålägger honom att lämna landet inom en viss kortare tid. Om utlänningen inte rättar sig efter ett sådant åläggande eller om polismyndigheten från början

bedömer att utlänningen inte är villig att rätta sig efter beslutet, skall han föras ur landet på det sätt polismyndigheten bestämmer. Ofta kan det då bli fråga om att ta utlänningen i förvar i avvaktan på att verkställighet kan ske. Enligt 50 § UtlL kan en utlänning tas i förvar bl a i samband med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. En förutsättning för att förvar skall kunna tillgripas är enligt nämnda lagparagraf att "det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet eller om utlänningens identitet är oklar". En utlänning får inte, när beslut om avvisning eller utvisning meddelats, utan synnerliga skäl kvarhållas i förvar utöver två månader. Förutsättningarna och formerna för förvar har nyligen utförligt behandlats av utlänningslagkommittén i dess betänkande (Ds A 1981:8) Ett särskilt utvisningsförfarande Verkställighet och förvar Straff och ansvar.

Om utlänningen på verkställighetsstadiet åberopar politiska skäl, som inte prövats tidigare och som heller inte är uppenbart oriktiga respektive kan lämnas utan avseende, skall ärendet enligt 85 och 86 §§ UtlL överlämnas till SIV för beslut. Detsamma gäller enligt 89 § UtlL, om det i annat fall uppstår hinder eller svårighet när det gäller att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, eller det är tveksamt om eller hur beslutet skall verkställas (se vidare avsnitt 11.7.3).

Från den 1 juli 1980 gäller att utlänning inte längre hos regeringen kan ansöka om upphävande av lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Eventuella nya skäl får i stället åberopas hos den verkställande myndigheten. Om så sker, tar polismyndigheten (länsstyrelsen i vissa fall) ställning till om ärendet skall överlämnas till SIV. Utredningen kan bli tidsödande när politiska skäl åberopas på verkställighetsstadiet, eftersom polisen då måste gå igenom grundärendet för att kunna konstatera huruvida skälen tidigare är prövade. Om ärendet skall överlämnas till SIV för att utlänningen har åberopat nya politiska skäl, som inte kan betraktas som uppenbart oriktiga eller lämnas utan avseende, anmäler polismyndigheten behov av rättshjälp genom offentligt biträde för utlänningen.

När det lagakraftvunna beslutet skall verkställas gör polismyndigheten en säkerhetsbedömning för att kunna konstatera om bevakningspersonal skall medfölja. Är så fallet görs en anmälan till kriminalvårdsstyrelsens transportcentral, som skyndsamt skall meddela om transporten kan utföras av kriminalvården. Endast i de fall då kriminalvårdspersonal inte helt kan utföra resan eller behov föreligger av medverkan av en i ärendet väl insatt polisman, utförs transporten genom polisens försorg eller med biträde av polispersonal.

11.6.3 Handläggningen hos SIV

11.6.3.1 Tillståndsärenden

Som framgått av avsnitt 11.6.2.4 har SIV bemyndigat polismyndigheterna att i vissa fall bevilja förlängt tillstånd när ansökan görs här i landet. Har SIV förbehållit sig beslutanderätten i förlängningsärendet eller finner polismyndigheten det tveksamt om förlängning bör beviljas, måste ärendet sändas till

SIV för beslut. Detsamma gäller samtliga ärenden som inte rör förlängning av tillstånd utan är vad som brukar kallas förstagångsärenden.

Antalet förlängningsärenden som av polismyndighet lämnas över till SIV är mycket stort, över 30 000 årligen. Drygt hälften av dessa rör – enligt undersökningar av kommittén, som redovisas i bilaga 8 – personer som ännu inte har accepterats som invandrare, huvudsakligen personer som beviljats tillstånd på grund av s k snabb anknytning samt gäststuderande. Polismyndighet har inte bemyndigande att förlänga tillstånd för den som inte accepterats som invandrare.

Drygt en tredjedel av ärendena rör ansökningar om PUT, som likaså alltid måste lämnas över till SIV för beslut. Eftersom huvudregeln numera är att UT skall ha beviljats före inresan i Sverige är antalet förstagångsärenden som lämnas över till SIV mycket litet när det gäller bosättning. Antalet har även gått ned när det gäller förlängning av besök utöver viseringsfri tid. Många förstagångsärenden lämnas över till SIV som avlägsnandeärenden (avvisning eller utvisning, jfr nedan).

Flertalet tillståndsärenden som av polismyndighet lämnas över till SIV är relativt enkla att bedöma. Om polismyndigheten bedömt att fråga om avlägsnande skulle kunna bli aktuell har ärendet normalt av polismyndigheten lämnats över som ett avlägsnandeärende. Självklart kan det förekomma att SIV gör en annan bedömning än polismyndigheten och tar upp frågan om avlägsnande trots att polismyndigheten tillstyrkt tillstånd. Antalet sådana ärenden är dock inte särskilt stort.

11.6.3.2 Avvisning

De flesta avvisningsbeslut meddelas av polismyndighet i samband med inresekontroll och verkställs omgående. Som framgått av redogörelsen i kapitel 6 om flyktinginvandringen och i avsnitt 11.6.2.2, måste polismyndigheten dock enligt 33 respektive 34 §§ UtlL lämna över ärendet till SIV för beslut om utlänningen åberopar politiska skäl, såvida polismyndigheten inte finner skälen vara uppenbart oriktiga eller – när det gäller skäl enligt 6 § UtlL – bedömer att de kan lämnas utan avseende. Om polismyndigheten bedömer skälen vara uppenbart oriktiga eller finner att de kan lämnas utan avseende måste polismyndigheten – som också nämnts tidigare – enligt 37 § UtlL anmäla beslutet till SIV innan det får verkställas. Om SIV inte skulle dela polisens bedömning att skälen är uppenbart oriktiga respektive kan lämnas utan avseende, skall SIV överta handläggningen av ärendet, som då kommer att handläggas på samma sätt som ett av polismyndigheten överlämnat avvisningsärende. Polismyndigheten skall även i andra fall än ovan nämnda enligt 35 § UtlL lämna över avvisningsärende till SIV när polismyndigheten finner det tveksamt om en utlänning, mot vilken det finns grund för avvisning, skall avvisas.

Beslut om avvisning måste, som redovisats i avsnitt 11.6.1 och 11.6.2.3, meddelas inom tre månader från utlänningens inresa i landet. Eftersom utlänningen i allmänhet hunnit vistas här någon tid när ärendet kommer in till SIV, är det relativt sällan som SIV kan fatta beslut om avvisning. De flesta ärenden, som anhängiggörs som avvisningsärenden, kommer i stället att övergå till utvisningsärenden, jfr avsnitt 11.6.3.3.

Avvisningsärenden kan även – som framgått tidigare – komma under SIV:s prövning genom besvär över avvisningsbeslut som polismyndighet meddelat. Besvärsprövningen hos SIV blir något olika beroende på om beslutet är verkställt eller inte. Har beslutet verkställts och klaganden befinner sig i annat land begränsas besvärsprövningen till om polismyndighetens beslut var riktigt när det fattades. Befinner sig klaganden i landet prövar SIV däremot även om det vid tidpunkten för SIV:s beslut föreligger omständigheter som bör föranleda att vederbörande tillåts stanna.

11.6.3.3 Utvisning

Utvisning som beslutas av SIV har i korthet berörts i avsnitt 11.6.1. Utvisning kan vidare enligt 40 § UtlL ske om en utlänning döms för brott här i landet. Normalt krävs att för brottet kan följa fängelse i mer än ett år. Beslut om utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

En utlänning kan enligt 43 § UtlL utvisas på grund av asocialitet. Beslut om sådan utvisning meddelas av länsrätt. I 43 § UtlL anges de två fall där utvisning på grund av asocialitet kan komma i fråga, dels om "utlänningen yrkesmässigt bedriver otukt eller i övrigt underlåter att ärligen försörja sig", dels om han "är missbrukare av alkohol eller narkotika och befinns med anledning därav vara farlig för någon annans personliga säkerhet eller leva på ett grovt störande sätt".

Beslut om utvisning på grund av brott och asocialitet kan komma under SIV:s prövning endast som verkställighetsärenden (jfr avsnitt 11.6.3.4 om verkställighet).

Den vanligaste utvisningsgrunden är att utlänningen uppehåller sig här "utan att ha erforderligt pass eller tillstånd att uppehålla sig i Sverige" (38 § UtlL). Beslut om utvisning enligt denna paragraf meddelas av SIV och nästan genomgående i samband med att ansökan om UT avslås. Medan år 1981 sammanlagt ett par hundra personer utvisades av domstol och länsrätt (varav endast ett fåtal av länsrätt), meddelade SIV utvisningsbeslut för ca 2 200 personer.

Som framgått i det föregående måste beslut om avvisning meddelas inom tre månader från inresan. Därefter blir det i stället fråga om utvisning. De flesta utvisningsärenden anhängiggörs hos SIV av polismyndighet, som anmäler att utvisningsanledning föreligger samtidigt som en ansökan om UT lämnas över till SIV. Till skillnad mot vad som gäller i fråga om avvisning kan dock SIV själv ta upp frågan om utvisning och är inte beroende av att polismyndigheten först anmäler att utvisningsanledning föreligger. De flesta utvisningsärenden som tas upp direkt av SIV rör personer som inte är accepterade som invandrare och där det i samband med en förlängningsansökan kommer fram uppgifter som tyder på att förutsättningar för förlängt tillstånd inte föreligger (t ex efter det att en "snabb anknytning" upphört eller därför att en gäststuderande inte klarat sina studier).

I likhet med vad som gäller beträffande avvisningsärenden skall ett ärende om utvisning i princip vara klart för beslut när det kommer in till SIV. Samma problem som beträffande avvisning föreligger dock här med svårbedömda ärenden, där kompletterande utredningar ofta medför tidsutdräkt.

11.6.3.4 Verkställighetsärenden

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 11.6.2.5 skall ärende om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut lämnas över till SIV om utlänningen på verkställighetsstadiet åberopar nya politiska skäl som inte prövats tidigare i ärendet – såvida inte skälen är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende. SIV kan å andra sidan inte ta upp ett verkställighetsärende utan att ärendet överlämnas av polismyndighet (tills vidare även av länsstyrelse).

Enligt en undersökning (som redovisas närmare i avsnitt 11.7.3 och i bilaga 6) som kommittén gjort av verkställighetsärenden hos SIV under ett halvt år, har ca en tredjedel av samtliga överlämnade verkställighetsärenden lämnats över till SIV på grund av att sökanden åberopat nya politiska skäl, medan det i återstoden av fallen oftast varit fråga om att läkarintyg angående psykiska besvär hos sökanden företetts – inte sällan talas det i dessa intyg om risk för självmord. Inte minst den senare typen av verkställighetsärenden är svårbedömda. SIV har i juli 1981 förordnat en förtroendeläkare, som skall kunna bistå såväl SIV som polismyndigheter med rådgivning i ärenden där läkarintyg åberopas. Det är den handläggande myndigheten som avgör när förtroendeläkaren skall anlitas, och avsikten är att läkaren skall kunna ge råd i fråga om intyg vars innebörd är oklar eller svårbedömd.

11.6.3.5 Yttranden i besvärsärenden

Besvär över SIV:s beslut om avvisning och utvisning kan anföras hos regeringen. Detsamma gäller SIV:s beslut i verkställighetsärenden som har överlämnats till SIV enligt 85 eller 86 §§ UtlL, dvs på grund av politiska skäl. Innan regeringen fattar beslut i sådana besvärsärenden, kan ärendet remitteras till SIV för yttrande. Tidigare remitterades de flesta besvärsärenden till SIV för yttrande. Andelen ärenden där sådan remiss sker har dock sjunkit kraftigt under de senaste åren. År 1981 remitterades endast ca 20 % av besvärsärendena.

11.6.3.6 Allmänt om handläggningen

Som framgått ovan skall ett avlägsnandeärende när handlingarna kommer in till SIV vara komplett, dvs det skall innehålla, förutom polisens fullständiga utredning, inlaga från det offentliga biträde som förordnats. Offentligt biträde skall förordnas i alla avlägsnandeärenden om det inte är uppenbart obehövligt. Så anses vara fallet endast om utlänningen själv uttryckligen förklarat sig inte önska offentligt biträde (det förekommer att en utlänning "ber" om att bli utvisad för att på så sätt få hemresan betald). Polismyndigheten ser till att behov av biträde anmäls till rättshjälpsnämnden, som sedan förordnar biträde. Reglerna om offentligt biträde gäller inte polismyndighets beslut om direktavvisning, dvs de avvisningsbeslut som meddelas inom en vecka.

Det är relativt vanligt att utredningen i ett avlägsnandeärende måste kompletteras. Det kan bero på att polisens utredning från början inte är fullständig. Orsaken kan också vara att utlänningen efter det att polisens utredning slutförts kommer med nya påståenden, som måste utredas

närmare. Det kan också vara fråga om att inhämta upplysningar om förhållanden i ett främmande land, ofta genom UD.

Under budgetåret 1980/81 handlades hos SIV drygt 5 000 ärenden rörande avvisning och utvisning, där frågan gällde om en person skulle tillåtas stanna här eller inte, dvs vad man också skulle kunna kalla avlägsnandeärenden rörande invandring (här ingår då inte exempelvis de avlägsnandeärenden som avskrivits eller lämnats utan åtgärd därför att sökanden lämnat landet innan beslut hunnit fattas). I över hälften av dessa ärenden meddelade SIV ett för sökanden positivt beslut.

11.6.4 Handläggningen hos regeringen

11.6.4.1 Besvärsärenden

Besvär hos regeringen kan föras över följande beslut, som meddelats av SIV.

1. Beslut om avvisning.
2. Beslut om utvisning.
3. Beslut i verkställighetsärende som överlämnats till SIV enligt 85 eller 86 §§ UtlL, dvs när nya politiska skäl har åberopats i verkställighetsärendet.
4. Beslut att inte ge eller att återkalla flyktingförklaring.
5. Beslut att avslå ansökan om resedokument enligt 1951 års Genèvekonvention.
6. Beslut att begränsa uppehållstillstånd till att avse uppehåll endast inom en viss del av riket.
7. Vissa beslut under förfarandet: avvisande av ombud eller biträde samt beslut i jävsfrågor.

Besvärsrätten till regeringen såvitt angår ärenden under 1-4 samt 6 ovan grundar sig på bestämmelser i 65, 68 och 90 §§ UtlL. Besvärsrätten när det gäller resedokument grundas på allmänna förvaltningsrättsliga principer. Utfärdande av resedokument regleras inte i UtlL utan i en särskild författning (SFS 1955:29).

Besvärsärendena handläggs i arbetsmarknadsdepartementet. Som framgått i avsnitt 11.6.3 om handläggningen hos SIV förekommer det numera i ca 20 % av besvärsärendena att yttrande inhämtas från SIV. Inte sällan åberopas i besvären nya, tidigare inte anförda skäl, som föranleder att kompletterande utredning måste inhämtas innan ärendet kan avgöras.

11.6.4.2 Ärenden överlämnade av SIV, m m

Vissa utlänningsärenden kan komma under regeringens prövning även på annat sätt än genom besvär. Enligt 71 § UtlL kan regeringen upphäva, helt eller delvis, utvisningsbeslut (före 1 juli 1980 förvisningsbeslut) som meddelats av domstol, om regeringen finner att beslutet inte kan verkställas eller att det annars finns skäl för att beslutet inte längre skall gälla. Utvisningsbeslut (och förvisningsbeslut) som meddelats av domstol kan också komma under regeringens prövning nådevägen enligt bestämmelserna i regeringsformen (11 kap 13 §).

SIV kan vidare överlämna ärenden till regeringens prövning enligt 69 § UtlL om SIV anser att särskilda skäl motiverar det.

Möjligheten för den centrala utlänningsmyndigheten att överlämna utlänningsärenden till regeringens prövning hade införts genom 1937 års utlänningslag och behölls när fullständig besvärsrätt i dessa ärenden infördes från den 1 januari 1976. Föredragande statsrådet uttalade i frågan bl a följande (prop. 1975/76:18 s 127):

> Möjligheten att utan avvaktan på eventuella besvär föra upp ett principiellt viktigt ärende till regeringen får enligt min mening anses som så värdefull att den inte utan bärande skäl bör avskaffas. – – – SIV har framhållit att underställning har skett endast i ett fåtal fall per år och att institutet följaktligen inte fått några särskilt betungande konsekvenser för regeringen.

I 69 § nya utlänningslagen står det nu: "Statens invandrarverk får överlämna ett ärende till regeringens avgörande, om verket anser att särskilda skäl motiverar det. Invandrarverket skall då bifoga eget yttrande i ärendet". Någon ny kommentar till bestämmelsen finns varken i utlänningslagkommitténs betänkande med förslag till ny utlänningslag eller i regeringens proposition om införande av den nya lagen.

Enligt vad som inhämtats från SIV har möjligheten att överlämna ärenden till regeringen för avgörande använts i mycket liten utsträckning även under senare år.

11.7 Rättssäkerhetsfrågor

11.7.1 Nuvarande rättssäkerhetssystem

11.7.1.1 Rättssäkerhetsgarantier i förvaltningsärenden i allmänhet

För handläggning av förvaltningsärenden i allmänhet och därmed också för utlänningsärenden gäller en ordning som på olika sätt skall garantera rättssäkerheten. En del av dessa regler återfinns i förvaltningslagen. Det gäller exempelvis bestämmelser om jäv (som skall garantera opartiskhet), om motivering av beslut (som i fråga om utlänningsärenden i huvudsak är begränsad till avlägsnandeärenden), om rätt att anlita ombud/biträde (möjligheterna att få allmän rättshjälp och rättshjälp genom offentligt biträde regleras i rättshjälpslagen och är likaledes begränsad till i huvudsak avlägsnandeärenden) och om besvärsrätt (besvärsrätten i utlänningsärenden behandlas i avsnitt 11.9).

En annan del av rättssäkerheten består i den konstitutionella kontroll som på olika sätt utövas av exempelvis konstitutionsutskottet, av JO och JK samt av riksdagens revisorer. Den kontrollen syftar framför allt till att trygga vad man brukar kalla legalitetsprincipen, dvs att myndigheterna iakttar de lagar och författningar som utfärdats av regering och riksdag. Om en myndighet har fattat ett felaktigt beslut som inneburit skada för den enskilde finns vidare möjlighet att erhålla ersättning av staten.

Två av de särskilt för utlänningsärenden viktigaste grundläggande principerna för förvaltningsförfarandet återfinns inte i någon författning.

Det gäller för det första den s k officialprincipen, som innebär att det ankommer på myndigheten själv att utreda alla omständigheter i ärendet som behövs för ett välgrundat beslut.

I förvaltningsförfarandet gäller således att det åligger myndigheten att tillse att det föreligger ett fullständigt underlag för beslut och att vid behov själv göra utredning i ärendet. Det är en viktig skillnad mot den s k förhandlingsprincipen, som i stor utsträckning gäller vid allmän domstol och som innebär att domstolen i princip endast har att beakta vad någon av parterna åberopat. Den s k officialprincipen är av särskild betydelse i utlänningsärenden, där det i stor utsträckning förekommer att vad parten/sökanden åberopat inte är tillräckligt som beslutsunderlag och där myndigheten inte sällan måste företa omfattande egen utredning om exempelvis förhållanden i andra länder.

Den andra viktiga principen som inte direkt kommer till uttryck i författning, är vad man kan kalla skyldigheten att följa tidigare avgöranden, prejudikat. Genom att följa tidigare avgöranden söker man undvika godtycke och uppnå enhetlighet i besluten. Den principen är av särskild vikt i utlänningsärenden, där – som framgått av redogörelsen i kapitlen 4-10 – det i liten utsträckning framgår av lagar, författningar och förarbeten vilka förutsättningar som gäller för tillstånd att vistas i Sverige. I utlänningsärenden är det i väsentligt större utsträckning än inom många andra områden praxis som är avgörande för utgången av ett ärende. Det är därför särskilt viktigt för en enhetlig behandling att tidigare praxis är känd och kan följas. Ett uttryck för den betydelse praxis har i utlänningsärenden är möjligheten för SIV att enligt 69 § UtlL överlämna ett ärende till regeringen för avgörande (jfr föregående avsnitt) i sådana fall då regeringen bör svara för utvecklingen av praxis.

11.7.1.2 Speciella rättssäkerhetsgarantier i utlänningsärenden

För att trygga rättssäkerheten i ärenden där politiska skäl åberopas finns vidare följande handläggningsregler.

- Skyldighet för polismyndighet att enligt 33, 34 och 35 §§ UtlL överlämna avvisningsärende till SIV för beslut när politiska skäl åberopas samt skyldighet enligt 37 § UtlL att anmäla avvisningsbeslut till SIV när polismyndigheten bedömt de politiska skälen vara uppenbart oriktiga respektive att de kunnat lämnas utan avseende (jfr redogörelsen i avsnitt 6.4.1 och tidigare i detta kapitel).
- Skyldighet för den myndighet (vanligen polismyndighet) som har att verkställa ett avlägsnandebeslut att enligt 84, 85 och 89 §§ UtlL överlämna frågan om verkställighet till SIV i vissa fall, framför allt om vederbörande åberopar nya politiska skäl (se närmare redogörelsen tidigare i detta kapitel).

De speciella rättssäkerhetsgarantierna enligt ovan kan delvis ses som en ersättning för att utlänningen i ett par situationer saknar möjlighet att få rättshjälp genom ett offentligt biträde. Det gäller vid direktavvisning (dvs avvisningsbeslut som meddelas av polismyndighet inom en vecka från ankomsten och som kan verkställas utan hinder av anförda besvär) samt – i

allmänhet – vid verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning och utvisning. I dessa situationer har det ansetts synnerligen angeläget att beslut snabbt kan fattas och verkställas.

I skrivelse den 12 augusti 1982 till regeringen har SIV anfört att antalet verkställighetsärenden ökat kraftigt och att i realiteten en ny besvärsinstans, över regeringen, håller på att växa fram. SIV anser det därför angeläget med sådana ändringar i utlänningslagen att det otvetydigt framgår att ärenden skall omprövas på verkställighetsstadiet endast i absoluta undantagsfall. När det gäller politiska skäl borde enligt SIV verkställighetshinder normalt endast kunna hänföra sig till händelser som inträffat i sökandens hemland efter det att avlägsnandebeslutet vunnit laga kraft. Politiska skäl som hänför sig till tidigare händelser och som åberopas först på verkställighetsstadiet borde däremot normalt inte anses trovärdiga. I fråga om humanitära skäl mot verkställighet framhåller SIV i skrivelsen att sådana normalt inte borde uppkomma om regeringen tillämpade en mer generös praxis i ärenden där lång tid kommit att förflyta mellan SIV:s och regeringens beslut. Vidare borde det enligt SIV krävas exceptionella omständigheter för att polismyndighet skall ha möjlighet att överlämna ett ärende till SIV på verkställighetsstadiet om verkställighet kan ske inom en månad från regeringens beslut. Om verkställighet inte skett inom 3-4 månader från regeringens beslut skulle däremot en något generösare bedömning kunna göras.

Med hänsyn till de speciella rättssäkerhetsgarantier som gäller i nyssnämnda typer av ärenden, har kommittén gjort en närmare undersökning av ett antal sådana ärenden, vilka presenteras i följande avsnitt och i bilaga 5.

11.7.2 Undersökning av ett antal ärenden om direktavvisning

11.7.2.1 Inledning

Antalet avvisningsbeslut som meddelas av polismyndighet och som verkställs omgående är mycket stort, vilket nedanstående uppställning över avvisningsbeslut 1978-1981 visar.

	År 1978	1979	1980	1981
Antal beslut	3 660	3 477	3 618	3 409

Som framgår har antalet avvisningsbeslut varierat mycket litet under åren 1978-1981. (I SIV:s statistik över av polismyndigheterna meddelade avvisningsbeslut ingår inte avvisningsbeslut som anmälts till SIV. Om hänsyn tas även till dessa beslut blir hela antalet avvisningsbeslut 3 914 för år 1980 och 4 082 för år 1981).

Uppgift om antalet av polismyndighet meddelade avvisningsbeslut med fördelning på medborgarskap redovisas i SIV:s på datauppgifter byggda statistik, som publiceras kvartalsvis. Sedan skyldighet för polismyndighet att anmäla avvisningsbeslut i vissa fall infördes den 1 juli 1980 publiceras även regelbunden statistik över anmälningsärenden. Däremot saknas uppgifter om hur många avvisningsärenden som polismyndigheterna överlämnat till SIV. Det beror på att många avvisningsärenden hos SIV resulterar i utvisningsbeslut (jfr avsnitt 11.6.3.2).

11.7.2.2 Ärenden anmälda av polismyndighet till SIV under en månad

Som vi tidigare redovisat, skall polismyndighet enligt 37 § UtlL anmäla avvisningsbeslut till SIV om polismyndigheten bedömt åberopade politiska skäl vara uppenbart oriktiga eller – i fråga om skäl enligt 6 § UtlL – bedömt att de kan lämnas utan avseende. Anmälningsskyldighet enligt 37 § UtlL infördes som tidigare nämnts den 1 juli 1980. Utvecklingen av antalet sådana ärenden framgår av nedanstående uppställning.

Tidsperiod	Antal anmälda ärenden	SIV:s beslut	
		Ärendet övertas	Ärendet övertas ej
2:a halvåret 1980	296	80	216
1:a halvåret 1981	259	64	195
2:a halvåret 1981	414	86	328

Kommittén har gjort en närmare genomgång av samtliga avvisningsbeslut som polismyndigheterna under september 1981 anmälde till SIV. Det rörde sig enligt SIV:s statistik denna månad om sammanlagt 87 beslut. Genomgången visar att SIV beslöt överta handläggningen i 13 av de 87 fallen medan beslutet blev ej övertagande i 74 fall.

En närmare redogörelse för undersökningen av under september 1981 anmälda avvisningsbeslut finns i bilaga 5. Av redovisningen i bilaga 5 framgår bl a att SIV i allmänhet delat polisens bedömning att verkställighet kunnat ske till tredje land därför att vederbörande där uppenbarligen har kunnat påräkna skydd mot att bli sänd till hemlandet. Av 26 genomgångna sådana ärenden har SIV beslutat överta handläggningen endast i 3 fall.

När det varit fråga om verkställighet till hemlandet däremot har SIV beslutat överta handläggningen i 10 av de sammanlagt 28 sådana fall som det varit möjligt att gå igenom närmare. Det bör noteras att 6 av de 10 fallen avsett polska medborgare (före den 13 december 1981).

11.7.2.3 Ärenden överlämnade av polismyndighet till SIV

Som tidigare redovisats har kommittén gjort en undersökning av samtliga ärenden som kom in till SIV under oktober 1978. När det gäller avvisningsärenden har en genomgång vidare skett av samtliga ärenden där polismyndighet meddelat avvisningsbeslut eller till SIV överlämnat frågan om avvisning under september 1981.

Som framgått av avsnitt 11.7.2.1 var totala antalet av polismyndighet meddelade avvisningsbeslut i stort sett oförändrat mellan 1978 och 1981. Månaderna oktober 1978 och september 1981 visar däremot stora variationer. I oktober 1978 meddelade polismyndighet 217 avvisningsbeslut och i september 1981 sammanlagt 485, varav 87 anmäldes till SIV (se föregående avsnitt). En del av ökningen av antalet avvisningsbeslut från oktober 1978 till september 1981 förklaras av ökningen av antalet avvisade polska medborgare. I september 1981 sökte sig ett mycket stort antal polacker till Sverige

och många avvisades redan vid gränsen. I september 1981 avvisades 131 polska medborgare mot endast 6 i oktober 1978.

Antalet avvisningsärenden som polismyndighet överlämnat till SIV har däremot minskat kraftigt från oktober 1978 till september 1981. En någorlunda rättvisande jämförelse kan endast göras beträffande ärenden där politiska skäl åberopats. Sedan krav på UT före inresan infördes den 1 april 1981 och avvisning på formell grund kan ske i ökad utsträckning, skall övriga ärenden normalt inte överlämnas till SIV. I oktober 1978 överlämnade polismyndighet ca 80 avvisningsärenden, där politiska skäl åberopats, till SIV. Antalet sådana ärenden var i september 1981 endast 46. Minskningen beror sannolikt delvis på det system med anmälningsskyldighet som införts.

11.7.3 Undersökning av ett antal verkställighetsärenden

11.7.3.1 Inledning

Som framgått av tidigare redogörelse (bl a i avsnitt 11.6.2.5) ankommer det på polismyndighet att verkställa beslut om avvisning samt beslut om utvisning på grund av avsaknad av pass eller tillstånd. Åberopar utlänningen vid verkställigheten skäl enligt 3, 5 eller 6 §§ UtlL skall polismyndigheten enligt 85 och 86 §§ överlämna verkställighetsärendet till SIV (motsvarande gäller för länsstyrelse som tills vidare har att verkställa beslut om utvisning på grund av brott eller asocialitet). Överlämnande skall dock inte ske om påståendet om skäl enligt 3, 5 eller 6 §§ UtlL prövats tidigare eller om polismyndigheten bedömer att påståendet är uppenbart oriktigt eller – såvitt avser skäl enligt 6 § UtlL – att det kan lämnas utan avseende.

Enligt förslag i prop. 1981/82:146 Verkställighet, förvar och ansvar enligt utlänningslagen skall vidare vid verkställigheten av vissa avvisningsbeslut gälla anmälningsskyldighet till SIV. Det gäller vid verkställighet av polismyndighets avvisningsbeslut, om utlänningen först då åberopar politiska skäl och polismyndigheten bedömer att de åberopade skälen är uppenbart oriktiga respektive kan lämnas utan avseende. Anmälningsskyldigheten tas in i en ny paragraf, 90 a § UtlL.

Bestämmelserna i 85 och 86 §§ UtlL om överlämnande till SIV av verkställighetsärendet när politiska skäl åberopas stämmer överens med vad som gällde redan enligt 1954 års UtlL. Enligt 89 § UtlL gäller vidare att polismyndighet även i andra fall skall överlämna verkställigheten till SIV om det uppstår hinder eller svårighet att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning eller om det är tveksamt om eller hur beslutet skall verkställas. Att ärendet skall överlämnas även när det är tveksamt *om* beslutet skall verkställas är en nyhet som infördes den 1 juli 1980 samtidigt som man tog bort möjligheten att få ansökan om upphävande av ett lagakraftvunnet beslut prövad av regeringen.

Har ett avlägsnandebeslut vunnit laga kraft finns således inte längre någon möjlighet för vare sig SIV eller regeringen att ompröva detta beslut på ansökan av utlänningen själv. En omprövning av beslutet är beroende av att polismyndigheten finner att det kommit fram sådana nya omständigheter att polismyndigheten överlämnar ärendet till SIV enligt 85, 86 eller 89 §§ UtlL.

SIV:s beslut i ett verkställighetsärende kan överklagas hos regeringen om det överlämnats till SIV enligt 85 eller 86 §§ UtlL, dvs om överlämnande skett på grund av att utlänningen åberopat nya politiska skäl. Har överlämnande skett enligt 89 § UtlL kan klagan över SIV:s beslut däremot inte föras. Enligt förslag i ovannämnda proposition skall emellertid gälla att besvärsrätt även skall föreligga om utlänningen – hos polismyndigheten eller SIV – har anfört sådana omständigheter som hade bort föranleda överlämnande enligt 85 eller 86 §§ UtlL om de anförts hos polismyndigheten. Till skillnad mot tidigare kommer därvid besvärsrätten att inte vara beroende av vilken paragraf som polismyndigheten åberopat vid överlämnande av ärendet till SIV och inte heller av att skälen åberopas redan hos polismyndigheten. Den föreslagna lagändringen kommer också att innebära att regeringen – om besvär anförs i ett verkställighetsärende trots att SIV angett att talan över beslutet inte får föras – måste pröva om SIV *hade bort* meddela besvärshänvisning.

11.7.3.2 Verkställighetsärenden hos SIV under första halvåret 1981

Av intresse har framför allt varit att söka belysa hur 89 § UtlL tillämpats med tanke på att bestämmelsen i denna paragraf är delvis ny och avsedd att ersätta den tidigare möjligheten att hos regeringen begära upphävande av lagakraftvunna avlägsnandebeslut. En genomgång har därför skett av samtliga verkställighetsärenden som av polismyndighet överlämnats till SIV under första halvåret 1981. En sammanställning av resultatet av undersökningen finns i bilaga 6.

Överlämnande har i ca två tredjedelar av fallen skett enligt 89 § UtlL och anledningen har oftast varit att läkarintyg om psykiska problem och inte sällan självmordsrisk åberopats. Ungefär en tredjedel av verkställighetsärendena har överlämnats på grund av nya politiska skäl.

Genomgången visar vidare bl a följande. Av de 27 fall där avlägsnandebeslut upphävts, har 12 grundats på läkarintyg angående psykiska problem oftast i kombination med självmordsrisk, varav 10 avser assyrier och syrianer från Turkiet eller Mellanöstern. Bland de negativa besluten finns ett där läkarintyg av psykiater underkänts och två fall där intyg om somatisk eller psykosomatisk sjukdom inte ansetts utgöra tillräcklig grund för upphävande.

I 7 fall har tidigare avlägsnandebeslut upphävts på grund av nya politiska skäl. Av dessa fall har 4 avsett chilenska medborgare.

I 3 fall har avlägsnandebeslut upphävts rörande kvinnor som ingått äktenskap här i landet och som varit gravida. Inget fall av denna typ har underkänts samtidigt som de 3 kanske inte varit helt "rena", i alla 3 fallen skulle kvinnan ha drabbats av speciella svårigheter vid ett återvändande. Skälen har däremot underkänts i de 2 fall där det varit fråga om en man som åberopat äktenskap/sammanboende med en kvinna här i landet. (Av förarbetena till lagen framgår klart att anknytning normalt inte är tillräckliga skäl för att upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut).

I ärenden där intyg av psykiater företeddes var genomsnittstiden från inresan till beslutet i verkställighetsärendet ca 2 år. Den kortaste tiden var 10 månader och den längsta 3 år och 4 månader. Om man i stället endast ser till

tiden från inresan till lagakraftvunnet avlägsnandebeslut blir genomsnittstiden 1 år och 1 månad, den kortaste tiden 6 månader och den längsta 2,5 år.

För att om möjligt kunna jämföra antalet överlämnade respektive icke överlämnade verkställighetsärenden har – med hjälp av RPS – en enkätundersökning gjorts hos 22 av de största polisdistrikten rörande verkställighetsärenden under en månad, december 1981. Resultatet visar att dessa polisdistrikt under en månad överlämnade sammanlagt 21 verkställighetsärenden till SIV, varav 10 enligt 85 eller 86 §§ UtlL och 11 enligt 89 § UtlL. I 6 fall vägrade polismyndighet att överlämna verkställighetsfrågan till SIV på framställning av utlänningen. Uppgifterna är i de flesta av dessa senare fall mycket knapphändiga. Ett fall där överlämnande inte skett rörde ett ogift barn i åldern 18-20 år, vars vårdnadshavare beviljats tillstånd här.

11.8 Fråga om utökning av polismyndigheternas möjlighet att meddela avlägsnandebeslut

11.8.1 Förslag från utlänningslagkommittén m m

Som framgått av tidigare redogörelser (se avsnitt 11.6.1) måste beslut om avvisning på formell grund (främst avsaknad av pass eller visum) fattas inom en vecka från utlänningens inresa. Avvisningsbeslut på materiell grund (främst avsaknad av medel för vistelsen här) måste fattas inom tre månader från inresan. Har beslutet fattats inom en vecka från inresan, är det vidare möjligt att verkställa beslutet utan hinder av anförda besvär. Kan beslut om avvisning inte fattas inom nämnda tidsfrister, måste det i stället bli fråga om utvisning för att en utlänning skall kunna avlägsnas. Frågan om vilka tidsfrister som skall gälla i olika fall och hur dessa skall beräknas har diskuterats flitigt under senare år. En återblick kan därför vara på sin plats.

Enligt 1954 års utlänningslag kunde avvisning på formella grunder (främst avsaknad av pass eller visum) ske endast "vid ankomsten till riket eller omedelbart därefter". I praxis kom "omedelbart därefter" att tolkas som ca sju dagar. Endast avvisningsbeslut som meddelats inom denna tid (oavsett grunden för avvisning) kunde verkställas utan hinder av anförda besvär.

Sedan SIV i en skrivelse till regeringen påtalat att många utlänningar undvek att ta kontakt med polisen under de första tio dagarna för att på så sätt undgå risken för avvisningsbeslut som omedelbart kunde verkställas, ändrades lagen från den 1 juli 1977. Ändringen innebar dels att uttrycket "omedelbart därefter" i lagtexten förtydligades till en vecka, dels att denna tid skulle räknas från det att utlänningen inresebehandlats eller eljest kommit i kontakt med polisen. Det innebar då att en utlänning som rest in utan att bli inresebehandlad (dvs utan att ha fått inresestämpel i passhandlingen) och som kom i kontakt med polisen exempelvis två månader efter inresan, kunde avvisas av polismyndigheten och att detta avvisningsbeslut också kunde verkställas omedelbart utan hinder av anförda besvär. För att avvisningsbeslut överhuvudtaget skulle kunna meddelas gällde dock fortfarande att beslutet måste fattas inom tre månader från utlänningens ankomst till riket.

Tremånadersgränsen räknades inte från kontakten med polismyndighet utan från den dag då utlänningen kunde antas ha rest in i landet. De nu redovisade tidsfristerna gäller fortfarande.

Utlänningslagkommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag inte några ändringar i bestämmelserna om avvisning. I sitt remissyttrande föreslog SIV att begränsningen "inte senare än tre månader efter ankomsten" skulle tas bort. Bakgrunden var att man inom SIV ansåg att många utlänningar efter ändringen i lagen den 1 juli 1977 sökte hålla sig undan från polisen under tre månader i stället för drygt en vecka för att på så sätt undgå direktavvisning. SIV ansåg det felaktigt att den som medvetet sökt hålla sig undan från kontakt med myndigheterna skulle kunna komma i ett bättre läge än den som kort tid efter inresan uppsökt polisen för att ge in en ansökan om UT. I sitt remissyttrande framförde RPS liknande synpunkter som SIV.

I prop. 1979/80:96 om en ny utlänningslag anförde föredragande statsrådet att de missförhållanden som RPS och SIV pekat på självfallet inte var önskvärda. Med hänsyn främst till att avvisningsbeslut principiellt borde fattas inom rimlig tid från inresan var föredraganden emellertid inte beredd att föreslå ett slopande av tremånadersregeln. Med anledning av flera motioner i riksdagen (från m, c och s) uttalade arbetsmarknadsutskottet emellertid att frågan borde bli föremål för ny utredning, varvid man bl a borde överväga om problemen skulle kunna lösas genom ett förenklat utvisningsförfarande.

I sitt slutbetänkande (Ds A 1981:8) Ett särskilt utvisningsförfarande – Verkställighet och förvar – Straff och ansvar lämnade utlänningslagkommittén förslag om ett vad man kallade särskilt utvisningsförfarande.

Som underlag för sina överväganden hade utlänningslagkommittén bl a genom undersökningar hos SIV sökt skaffa sig en uppfattning om i vilken utsträckning det förekom att utlänningar medvetet undvek kontakt med polisen för att undgå risken för direktavvisning. Man hade därvid kommit fram till att det skulle röra sig om 300-400 personer per år som anmälde sig hos polisen först efter tremånaderstidens utgång och som inte hade sådana skäl att tillstånd skulle kunna beviljas efter inresan och heller inte sådana politiska skäl att ärendet borde överlämnas till SIV.

Utlänningslagkommittén föreslog att polismyndighet skulle få möjlighet att meddela beslut om utvisning av en utlänning som inte inom tre månader från inresan ansökt om UT. Beslutet skulle inte få fattas senare än en vecka från det utlänningen uppsökte eller anträffades av polismyndighet. Samma regler skulle gälla som för avvisningsärenden, dvs att ärendet skulle överlämnas till SIV om utlänningen åberopade politiska skäl som inte var uppenbart oriktiga (respektive kunde lämnas utan avseende). Vidare skulle enligt utlänningslagkommitténs förslag gälla att polismyndighet måste anmäla sådana utvisningsbeslut till SIV på samma sätt som beträffande avvisningsbeslut där polismyndigheten bedömt åberopade politiska skäl som uppenbart oriktiga (respektive att de kunnat lämnas utan avseende). Till skillnad mot vad som gäller för avvisningsbesluten skulle dock polisen vara skyldig att anmäla *samtliga* utvisningsbeslut till SIV. Om SIV därvid skulle besluta att inte överta handläggningen av ärendet, skulle utvisningsbeslutet omedelbart kunna verkställas.

Utlänningslagkommitténs förslag på denna punkt var inte enhälligt. Två av ledamöterna med instämmande av två sakkunniga ansåg att man skulle behöva peka på ett långt större missbruk för att motivera vad man menade innebära ett "drastiskt avsteg från gällande principer". En sakkunnig ansåg att man i stället borde gå tillbaka till den ordning som gällde före den 1 juli 1977. Han menade att det i så fall skulle vara bättre att utlänningen höll sig undan endast ca tio dagar i stället för tre månader.

11.8.2 Invandrarpolitiska kommitténs ställningstagande i remissvar

I yttrande den 31 augusti 1981 över utlänningslagkommitténs förslag anförde invandrarpolitiska kommittén följande:

Invandrarpolitiska kommittén instämmer i de tankegångar som ligger bakom utlänningslagkommitténs (ULK:s) förslag om ett särskilt utvisningsförfarande. Ett sådant förenklat avlägsnandeförfarande, som inte innebär någon rätt för en utlänning att här i landet avvakta utgången av en besvärsprövning, bör emellertid enligt kommitténs mening kunna användas även i andra situationer än den av ULK angivna och oberoende av tidsgränser för när inresan ägt rum. Det avgörande för om ett förenklat förfarande skall användas bör inte vara inom vilken tid man anmäler sig hos eller anträffas av polisen utan om man underlåtit att söka tillstånd från hemlandet enligt de regler som gäller enligt den nya utlänningslagen och som från den 1 april 1981 bl a innebär att även uppehållstillstånd normalt skall ha sökts och beviljats före inresan i landet.

Det är särskilt två kategorier, utöver den av ULK angivna, för vilka ett förenklat avlägsnandeförfarande borde kunna komma ifråga. Dels gäller det viseringsfri utlänning, som i dag inte kan avvisas senare än en vecka från inresan utan att få rätt att här i landet avvakta utgången av en besvärsprövning och som inte heller enligt ULK:s förslag skulle kunna avlägsnas utan sådan rätt, såvida han inte dröjer mer än tre månader med att ansöka om uppehållstillstånd. Det gäller vidare viseringspliktig utlänning som rest in med visering för besök för kortare tid än tre månader (den vanliga tiden för besöksvisering är en månad). Inte heller han skulle efter viseringstidens utgång i normalfallet kunna avlägsnas utan att få rätt att avvakta utgången av en besvärsprövning.

Om ett förenklat avlägsnandeförfarande tillämpas även beträffande ovanstående grupper, bör dock verkställighet inte kunna ske innan viseringsfri tid respektive viseringstid löpt ut för en bona fide turist.

Det är enligt kommitténs mening angeläget att i *alla* situationer kunna träffa ett snabbt avlägsnandebeslut rörande en besökare som uppenbarligen inte har tillräckliga skäl för att få tillstånd och där det enligt gällande regler endast kan bli fråga om en formell prövning där man konstaterar att tillstånd inte sökts och beviljats före inresan och inte kan beviljas efter inresan. Det gäller inte minst den som fått visum för besök. Praxis när det gäller att bevilja visum för besök är i dag mycket restriktiv när det gäller medborgare i vissa länder. Det förekommer t o m att visum vägras släktingar som vill övervara nära anhörigas bröllop eller begravning. Orsaken är att den som inte frivilligt lämnar landet vid viseringstidens utgång i dag inte på något enkelt sätt kan avlägsnas härifrån. Med ett förenklat avlägsnandeförfarande i denna situation borde det också vara möjligt att tillämpa en mer generös praxis vid utfärdande av visum.

Ett förenklat avlägsnandeförfarande av ovan skisserad typ skulle givetvis endast kunna användas beträffande den som enligt 33 § utlänningsförordningen i dess lydelse från den 1 april 1981 inte kan få uppehållstillstånd efter inresan. Det innebär att det inte skulle kunna tillämpas beträffande den som har någon form av politiska skäl och

inte heller beträffande den som kommit hit för att förena sig med nära familjemedlem som han tidigare sammanlevt med eller om det föreligger starka humanitära skäl mot ett avlägsnande.

Lagtekniskt skulle man kunna få ett förenklat avlägsnandeförfarande på två sätt. Man skulle kunna ta bort den inskränkning som innebär att avvisning på formell grund måste ske inom en vecka och samtidigt avskaffa den nuvarande tremånadersgränsen för avvisning. Bestämmelsen i 35 § utlänningslagen som ger polisen möjlighet att överlämna tveksamma ärenden till SIV, skulle då få utgöra garanti för att avvisning inte skedde av personer med exempelvis starka humanitära skäl. Den andra lösningen är den av ULK föreslagna med ett särskilt utvisningsförfarande, där beslutet måste anmälas till SIV som således i samtliga fall måste ta ställning innan beslutet får verkställas.

Enligt kommitténs mening är lösningen med avskaffande av de nuvarande gränserna en vecka respektive tre månader för avvisning att föredra. Den innebär ett enklare förfarande än det av ULK föreslagna särskilda utvisningsförfarandet där beslutet skulle anmälas till SIV innan det fick verkställas. Särskilda instruktioner erfordras dock för polisen angående när överlämnande till SIV med stöd av 35 § utlänningslagen bör ske.

Kommitténs ovan redovisade förslag innebär ett förenklat avlägsnandeförfarande och därmed en väsentligt snabbare handläggning i ett relativt stort antal ärenden. Kortare handläggningstider är av stor vikt inte bara för den enskilde individen. Det innebär också stora samhällsekonomiska besparingar.

En ledamot av kommittén var skiljaktig på så sätt att han ansåg att ett förenklat utvisningsförfarande borde kunna användas i de situationer kommitténs majoritet föreslagit men att av rättssäkerhetsskäl beslut i sådana ärenden alltid borde anmälas till SIV innan verkställighet skulle få ske.

11.8.3 Regeringens ställningstagande till utlänningslagkommitténs förslag

I prop. 1981/82:146 Verkställighet, förvar och ansvar enligt utlänningslagen anförde föredragande statsrådet att remissopinionen när det gällde frågan om ett särskilt utvisningsförfarande varit starkt splittrad. SIV och RPS hade gått på samma principiella linje som invandrarpolitiska kommittén och föreslagit en ytterligare utökning av polismyndigheternas möjlighet att meddela avlägsnandebeslut i jämförelse med utlänningslagkommitténs förslag. Andra remissinstanser hade stött utlänningslagkommitténs majoritet medan andra åter hade motsatt sig förslaget.

Föredragande statsrådet anförde vidare att det låg i avvisningsinstitutets natur att beslut skulle fattas inom rimlig tid från inresan och avvisade tanken på en utvidgning av gällande tidsfrister för avvisning. Hon fortsatte därefter (s 26 f):

Frågan om avlägsnande av utlänningar som uppehåller sig här utan giltig visering eller annat föreskrivet tillstånd och som inte i tid söker sådant tillstånd är emellertid inte enbart eller ens väsentligen en fråga om tillämpligt avlägsnandeinstitut. Frågan gäller ytterst om UtlL behöver ändras i grundläggande hänseenden för att man skall komma till rätta med sådan illegal invandring som tar sig uttryck i att utlänningar under längre tid håller sig undan myndigheterna för att få till stånd en ingående och i vissa fall långvarig prövning av deras rätt att vistas här i landet.

– – –

Det är självfallet angeläget att motverka att utlänningar reser in i vårt land illegalt eller stannar kvar här utan att inom föreskriven tid ge sig tillkänna och ansöka om behövliga tillstånd för vistelsen. En reglerad invandring utgör en viktig förutsättning för att vi skall kunna upprätthålla en generös flykting-och invandrarpolitik. Från principiell synpunkt är det naturligtvis inte heller tillfredsställande att ett sådant handlande skall ge rätt till ett mer ingående prövningsförfarande än vad som skulle ha stått till buds, om utlänningen hade ansökt om uppehållstillstånd i tid. – – – Avgörande för frågan om ett nytt utvisningsförfarande bör införas i vår UtlL bör enligt min mening i första hand vara, om en sådan ordning är behövlig på grund av omfattningen av den illegala invandringen eller de svårigheter denna skapar. Jag kan däremot inte utan vidare dela den uppfattningen att principiella 'rättviseskäl' är anledning nog för en reform i detta hänseende. En överflyttning på polismyndigheterna av rätten att besluta om avlägsnande av utlänningar som vistas här, kanske sedan lång tid, skulle innebära ett långtgående avsteg från de principer som ligger till grund för UtlL. Detta gäller även om polismyndigheterna åläggs att i vissa fall överlämna frågan till SIV och en anmälningsplikt införs.

Föredraganden anförde vidare att den begränsade undersökning som utlänningslagkommittén genomfört knappast gav vid handen att det i någon mera betydande omfattning förekom att utlänningar på ett otillbörligt sätt höll sig undan. Hon pekade också på att kravet på UT före inresan införts så sent som den 1 april 1981 och att det ännu var för tidigt att utvärdera vilka vinster främst i form av kortare handläggningstider som den reformen skulle kunna medföra.

En annan aspekt som enligt föredraganden inte borde undervärderas i sammanhanget var vidare betydelsen av att antalet avlägsnandeinstitut i utlänningslagen i möjligaste mån begränsades. Föredraganden fortsatte sedan (s 28):

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt är jag inte beredd att för närvarande biträda majoritetsförslaget om ett särskilt utvisningsförfarande som skulle handhas av i första hand polismyndigheterna. Det finns enligt min mening anledning att tills vidare avvakta utvecklingen och inte minst effekterna av ordningen med uppehållstillstånd före inresan. Jag vill tillägga att invandrarpolitiska kommittén enligt sina direktiv skall ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av åtgärder för att väntetiderna i utlänningsärenden skall bli så korta som möjligt. Ett betänkande från utredningen kan väntas under budgetåret 1982/83. Det finns enligt min mening goda skäl att även avvakta de förslag den utredningen kan komma att lägga fram, innan några genomgripande förändringar i nu aktuellt hänseende görs i den nyligen antagna UtlL.

Riksdagens behandling av propositionen förväntas ske vid riksmötet 1982/83.

11.8.4 Undersökning rörande antalet utvisningsbeslut i ärenden vari inga politiska skäl åberopas

SIV meddelade under första halvåret 1982 drygt 500 utvisningsbeslut. Enligt en genomgång som gjorts av SIV hade någon form av politiska skäl åberopats i högst en tredjedel av dessa ärenden. I mer än 350 av de ca 500 ärendena hade ingen form av politiska skäl åberopats.

De ca 350 utvisningsbeslut, som inte avsåg ärenden med politiska skäl, kan

delas upp i två kategorier, de som meddelades efter endast en formell prövning och de där en materiell prövning skedde. Med formell prövning avses de fall där SIV i beslutet konstaterat att UT inte sökts och beviljats före inresan i landet och att UT enligt huvudregeln i 33 § UtlF inte får beviljas efter inresan. Någon prövning av styrkan i de åberopade skälen sker inte i dessa fall. Det är endast fråga om att konstatera om sökanden underlåtit att söka tillstånd från hemlandet enligt de regler som gäller från den 1 april 1981. En undersökning av SIV av utvisningsärenden under andra halvåret 1981 samt kommitténs undersökning av ärenden hos SIV under tiden 5-16 oktober 1981 tyder sammantagna på att ca 20 % av SIV:s utvisningsbeslut hösten 1981 fattades efter endast en formell prövning. Det finns inte anledning att anta att förhållandena skulle ha varit avsevärt annorlunda under första halvåret 1982. Det är därför sannolikt att åtminstone ca 100 av SIV:s utvisningsbeslut första halvåret 1982 meddelades efter en formell prövning.

Det ovan anförda innebär vidare att ca hälften av SIV:s samtliga utvisningsbeslut under första halvåret 1982 meddelades efter en materiell prövning som avsåg andra än politiska skäl. Med materiell prövning avses att en prövning sker av styrkan i de åberopade skälen. En sådan materiell prövning sker i en del förstagångsärenden där det är tveksamt om sökanden har sådan familjeanknytning hit eller om det eljest föreligger sådana synnerliga skäl att UT kan beviljas efter inresan. I sistnämnda fall kan det också gälla UT för besök. En materiell prövning måste vidare ske i alla ärenden där utvisningsbeslut meddelas efter det att förlängning av tidigare beviljat UT vägrats. Det rör sig här främst om ärenden där tidigare åberopad anknytning till Sverige genom äktenskap/sammanboende upphört samt ärenden där förutsättningar för förlängt UT som gäststuderande inte bedömts föreligga (på grund av bristande försörjning eller otillräckliga studieresultat).

11.9 Instansordningens utveckling

11.9.1 Besvärsrätt till regeringen införs

Genom 1937 års utlänningslag inrättades en rådgivande nämnd, utlänningsnämnden, vars yttrande måste inhämtas innan socialstyrelsen – som då var central utlänningsmyndighet – meddelade beslut om utlännings avlägsnande. Talan mot sådant beslut av socialstyrelsen fick föras endast om nämnden eller någon av dess ledamöter hade avvikande mening. Besvär fick då anföras till regeringen. Denna utformning av besvärsrätten kom att gälla även enligt 1954 års utlänningslag och även sedan först statens utlänningskommission (år 1944) och därefter SIV (år 1969) blivit central utlänningsmyndighet. I vart fall sedan SIV kommit till förekom det endast i undantagsfall att den centrala utlänningsmyndigheten meddelade ett avlägsnandebeslut, om utlänningsnämnden eller någon ledamot i nämnden tillstyrkt att utlänningen i fråga borde få stanna här. Besvärsrätt i avlägsnandeärenden förekom därför endast i ett fåtal ärenden per år.

Avlägsnandeärenden kunde emellertid enligt 1954 års utlänningslag

komma under regeringens prövning även på annat sätt än genom besvär. Regeringen kunde nämligen, om det kommit fram nya omständigheter i ett ärende, upphäva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Även om antalet sådana s k återbrytningsärenden hos regeringen ökade under första hälften av 1970-talet, torde de ännu år 1975 inte ha uppgått till mer än några hundra.

Full besvärsrätt till regeringen i avlägsnandeärenden infördes från den 1 januari 1976. I prop. 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193), m m anförde föredragande statsrådet följande (s 115):

> Utlänningsutredningen framhåller för sin del att nuvarande fullföljdsregler framstår som otidsenliga och är utformade på ett sätt som torde sakna motsvarighet på andra områden inom förvaltningsrätten. Enligt utredningens mening utgör inskränkningarna i besvärsrätten ett alltför stort avsteg från den i svensk förvaltningsrätt tillämpade principen, att statlig myndighets beslut kan överklagas genom besvär. – – – Även för egen del anser jag att den begränsade besvärsrätten i utlänningsärenden har fått en utformning som inte längre motsvarar de krav som bör ställas.

När det gäller instansordningen hade utlänningsutredningen föreslagit att besvär över avlägsnandebeslut i regel skulle anföras till kammarrätt. Utredningen menade nämligen att förutsättningarna för exempelvis beslut om avvisning eller avslag på ansökan om uppehållstillstånd på grund av vandelsskäl antingen var klart angivna i lag eller i av statsmakterna på annat sätt antagna riktlinjer. Eftersom det enligt utredningen var fråga om rättstillämpningsfrågor borde besvären prövas hos förvaltningsdomstol. Frågan om förpassning[13], ansåg utredningen däremot närmast vara en lämplighetsfråga, som det ytterst borde ankomma på regeringen att avgöra. Besvär över förpassningsbeslut borde därför anföras hos regeringen.

Föredragande statsrådet framhöll att det i praktiken var samma bedömningar som gjordes i avvisnings- och förpassningsärenden och att det mot den bakgrunden måste framstå som egendomligt att i fråga om instansordningen skilja mellan förpassningsärenden och övriga ärenden. Det gällde så mycket mer som det ofta var en ren tillfällighet om ett ärende anhängiggjordes som ett avvisningsärende eller ett förpassningsärende. Efter ett ingående resonemang, som utmynnade i att tanken på skilda besvärsmyndigheter avvisades, tog föredragande statsrådet upp frågan hur instansordningen skulle kunna komma att påverkas av SIV:s förslag om att förpassningsbeslut regelmässigt skulle meddelas samtidigt med avslag på ansökan om UT. En sådan ordning skulle innebära en kraftig ökning av antalet avlägsnandebeslut och därmed av antalet tänkbara besvärsärenden hos regeringen. Föredraganden ansåg den av SIV föreslagna reformen i hög grad önskvärd men menade att frågan måste utredas ytterligare. En utveckling med ytterligare ett mycket stort antal ärenden som skulle komma att handläggas i regeringskansliet, syntes stå i strid med strävandena att decentralisera ärenden från regeringen. Därför borde särskilt utredas möjligheterna att inrätta ett särskilt organ med uppgift att i princip vara slutlig besvärsinstans i utlänningsärenden. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning föreslogs att besvär i avlägsnandeärenden liksom dittills skulle föras hos regeringen. Införande av den fullständiga besvärsrätten i avlägsnandeärenden från den 1 januari 1976 kom att medföra en mycket snabb ökning av både besvärs- och

[13] Tidigare den vanliga formen av avlägsnandebeslut i invandringsärenden: den har i nya utlänningslagen ersatts med utvisning.

återbrytningsärenden i regeringskansliet. Från några hundra år 1975 ökade antalet sådana ärenden till över 1 000 år 1976 och till närmare 2 000 år 1977, varav besvärsärendena utgjorde knappt 400 år 1976 och närmare 1 000 år 1977.

11.9.2 Utlänningslagkommitténs behandling av instansordningen och statsmakternas ställningstagande

Den i prop. 1975/76:18 aviserade utredningen, utlänningslagkommittén, redovisade sina förslag rörande instansordningen i april 1977 i ett delbetänkande (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden. På grundval av kommitténs förslag avskaffades utlänningsnämnden i och med utgången av juni 1978 (prop. 1977/78:90 om ändring i utlänningslagen (1954:193), m m). Vidare infördes bestämmelsen att förpassningsbeslut regelmässigt skulle meddelas samtidigt med att SIV avslår en ansökan om UT.

När det gällde instansordningen hade kommittén, enligt sitt uppdrag, utrett frågan om möjligheterna att inrätta en fristående, slutlig besvärsinstans i utlänningsärenden. Kommittén konstaterade bl a att beslut om avvisning och förpassning, liksom beslut angående verkställighet av avlägsnandebeslut, inte sällan är avgöranden som griper djupt in i den enskildes liv. En begränsning av fullföljdsrätten till regeringen förutsatte därför att betryggande besvärsprövning ordnades på annat sätt. Kommittén fann dock inga avgörande hinder från förvaltningsrättsliga utgångspunkter eller från rättssäkerhetssynpunkt mot att besvär i utlänningsärenden slutligt avgjordes av ett särskilt besvärsorgan under regeringen.

Sedan utlänningslagkommittén konstaterat att något rättsligt hinder inte förelåg mot att delegera besvärsprövningen från regeringen till ett särskilt besvärsorgan, tog man upp frågan om besvärsorganet borde utgöras av en domstol eller av en nämnd med politiska inslag. Avgörande för det ställningstagandet måste enligt kommittén bli vilken karaktär besvärsprövningen i det stora flertalet besvärsärenden har. Kommittén konstaterade här att det bakom de flesta avlägsnandebeslut ligger en prövning av om det finns skäl att bevilja UT. Den prövningen kan i sin tur innefatta ställningstaganden till politiskt flyktingskap eller andra politiska skäl. Humanitära skäl och anknytning till Sverige i olika former kan också komma med i prövningen. I stor utsträckning gäller att principer för tillståndsgivningen inte finns angivna i några författningar, även om vissa riktlinjer dragits upp av statsmakterna. Den huvudsakliga rättskällan är i stället SIV:s och regeringens praxis.

Mot den angivna bakgrunden fann kommittén att besvärsprövningen fick anses ha mera karaktär av lämplighetsbedömning än av rättstillämpning. Verksamheten i en besvärsinstans skulle bli huvudsakligen av diskretionär natur. Det sagda talade enligt kommittén för att en besvärsinstans inte konstruerades som en domstol. Övervägande skäl talade i stället för att ett besvärsorgan utformades som något slags besvärsnämnd.

Om en nämnd skulle inrättas borde den enligt kommittén bestå av sex ledamöter, nämligen ordförande, vice ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden borde vara jurister som innehaft domarämbete eller annan högre statlig tjänst, medan det bland de fyra andra ledamöterna borde finnas företrädda kunskaper och erfarenheter inom det

utlänningspolitiska och utrikespolitiska området samt kännedom om arbetsmarknaden. Lekmännen borde utses av regeringen efter förslag av de politiska partierna. Ordföranden och vice ordföranden borde vara heltidsanställda, medan övriga ledamöter borde tjänstgöra efter särskild kallelse. Ersättare för vice ordföranden och suppleanter för ledamöterna skulle göra det möjligt för besvärsnämnden att arbeta på två avdelningar. Till besvärsorganet borde knytas ett kansli med fast anställda föredragande.

Utlänningslagkommittén gick också in på hur man – om ett särskilt besvärsorgan inrättades – skulle kunna trygga att viktigare ärenden kom under regeringens prövning. Man ansåg för det första att besvärsrätt över beslut av en besvärsnämnd inte borde införas i den enskildes intresse. Besvärsrätt skulle kunna tänkas endast i ärenden av principiellt intresse. Men en besvärsrätt i vissa ärenden skulle förutsätta en dispensprövning, vilket skulle innebära att regeringen måste ta ställning till ärendet två gånger. Framför allt ansåg kommittén dock principiella skäl tala mot att använda besvärsinstitutet för att söka trygga att viktigare ärenden kom under regeringens prövning. Man menade att det främst torde vara ärenden i vilka tillstånd beviljades som kunde vara av intresse för regeringen. Besvärsrätt i någon form över beslut av ett särskilt besvärsorgan torde därför enligt kommittén vara föga ändamålsenligt.

Kommittén ansåg att man i stället borde använda sig av underställningsinstitutet för att trygga att viktigare ärenden kom under regeringens prövning. Underställning (överlämnande till regeringen för beslut) borde kunna beslutas av såväl SIV som besvärsnämnden. Kommittén anförde härom vidare (s 113 f):

> Underställning bör i första hand ske beträffande avgöranden som kan antas få stor samhällsekonomisk betydelse. Undantagsvis kan det finnas skäl att även annars låta regeringen ge ett vägledande avgörande i frågor som rör flyktingskapsbedömning eller i andra prejudikatfrågor. När avgörandet har större utrikespolitisk betydelse kan underställning i vissa fall vara lämplig. Kommittén vill dessutom föreslå, att underställning från besvärsnämnden görs obligatorisk i fall då mer än en *ledamot* i nämnden har annan mening om utgången än majoriteten. Därigenom kommer särskilt tveksamma ärenden att i viss omfattning få prövas av regeringen, även när frågan inte har exempelvis större samhällsekonomisk eller utrikespolitisk betydelse. Ett av skälen till detta är att det för invandringspolitiken ansvariga statsrådet därigenom får en inblick i hur lagstiftning och av statsmakterna beslutade riktlinjer verkar i praktiken. Samtidigt tillgodoser förslaget kravet, att den stora mängden av mera rutinbetonade ärenden slutligt avgörs av nämnden.
>
> Det förefaller naturligt att anta att underställning från SIV främst kommer att avse ärenden som påverkar samhällsekonomin eller möjligheterna att fullfölja den reglerade invandringen respektive flyktingpolitiken, medan besvärsorganet – vid sidan av den obligatoriska underställningen vid olika mening i vissa fall – kan tänkas i vissa lägen underställa prejudikatfrågor av särskild vikt.

Efter ovanstående genomgång av de rättsliga och praktiska möjligheterna att inrätta ett särskilt besvärsorgan som i stället för regeringen skulle handlägga besvär i utlänningsärenden, övergick utlänningslagkommittén till att diskutera lämpligheten av en sådan delegering och anförde följande (s 116 f):

Invandrings-, invandrar- och minoritetspolitiken innefattar viktiga frågor på alla samhällsområden. Redan nu är ca 700 000 av landets invånare utländska medborgare eller naturaliserade svenskar. Ytterligare ett stort antal kan räkna med ett nära utländskt ursprung, t ex barn till naturaliserade svenska medborgare. Samordning på regeringsnivå av alla de åtgärder som denna utveckling föranleder ter sig allt viktigare. För sin samordningsuppgift behöver det ansvariga statsrådet också den inblick i invandringspolitikens effekter som endast kan erhållas genom ställningstagande till ett antal skiftande avlägsnandeärenden. Därtill kommer att sådana ärenden ofta har livsavgörande betydelse för den enskilde.

Beslut i avlägsnandeärenden har således så stor betydelse både för den enskilde och samhället, att de slutligt bör avgöras av en instans med politiskt ansvar för besluten. Starka principiella skäl talar därför mot att delegera beslutanderätten i besvärsärenden från regeringen till en särskild nämnd. – – – Kommittén fäster avgörande betydelse vid att regeringen så långt det är möjligt behåller besvärsprövningen. Även om antalet besvärsärenden skulle bli mellan två och tre gånger så stort som i nuläget, dvs upp till 1 200 ärenden, innebär detta inte att tidsåtgången ökar i motsvarande grad. Därför anser kommittén att det är möjligt att ha kvar fullföljden hos regeringen. Verksamheten i arbetsmarknadsdepartementet bör kunna organiseras så att befattningen med besvärsärenden inte blir orimligt betungande för det ansvariga statsrådet. – – – Mot bakgrund av vad sålunda anförts förordar kommittén att fullföljd av talan i avlägsnandeärenden fortfarande skall ske hos regeringen.

Kommitténs ordförande och en ledamot var skiljaktiga i frågan om det lämpliga i att inrätta en besvärsnämnd och anförde följande (s 137):

Under senare år har man successivt försökt att föra över förvaltningsärenden från regeringen till andra organ. Bakgrunden härtill har varit att man velat koncentrera regeringens arbete på planerings- och ledningsfunktioner medan man så långt möjligt försökt att delegera löpande ärenden till lämpliga organ som haft att på eget ansvar handlägga dem i enlighet med de riktlinjer statsmakterna angett.

Utlänningsärendena handläggs i allt väsentligt enligt allmänna riktlinjer, som dels fastställts i lag och i lagförarbeten, dels uppdragits av regeringen i vägledande beslut. Det är naturligt att regeringen måste fatta beslut i utlänningsärenden, t ex när det kan få konsekvenser rörande användningen av stora samhällsresurser och i vissa utrikespolitiskt känsliga frågor. Det stora flertalet frågor skulle dock i enlighet med de allmänna riktlinjerna kunna handläggas av en besvärsnämnd om denna – som anges i det alternativ som framläggs av kommittén – blir sammansatt dels av kvalificerad expertis, dels av personer med kontakt med stora medborgargrupper.

Kommittén har uppskattat ökningen av antalet besvärsärenden till två eller tre gånger det nuvarande antalet (åtminstone till 1 000 – 1 200 ärenden om året). En betydande utökning av regeringskansliet blir också en följd av kommitténs förslag. Det ligger i öppen dag att det ansvariga statsrådet i ett sådant läge icke kan ägna varje ärende mycken tid. Statsrådets tid bör självfallet ägnas åt de tunga och känsliga ärendena. Om en besvärsnämnd inrättas skulle statsrådet kunna koncentrera sig på dessa ärenden, som enligt förslaget skulle komma att underställas honom, medan nämnden fick ägna tid åt och bära ansvar för övriga ärenden. Inför nämnden skulle också viktigare förhör kunna hållas.

Mot bakgrund av det anförda finner vi det vara att föredra såväl från rättssäkerhetssynpunkter som från förvaltningsorganisatoriska synpunkter att en besvärsnämnd inrättas och finner sålunda att kommittén bort förorda en sådan.

Remissinstanserna var starkt splittrade när det gällde frågan om inrättande av en besvärsnämnd. Flertalet tillstyrkte att ett särskilt besvärsorgan

inrättades medan åtskilliga, däribland SIV, stödde kommitténs majoritet. I prop. 1977/78:90 om ändring i utlänningslagen anförde föredragande statsrådet följande (s 60):

Jag delar i och för sig uppfattningen att regeringens befattning med prövning av enskilda ärenden bör i möjlig mån begränsas till förmån för dess planerande verksamhet. Å andra sidan griper beslut om avvisning eller förpassning ofta så djupt in i den berörda personens liv att det framstår som befogat att han får möjlighet att föra sin sak vidare till regeringen. Enligt reservanterna i kommittén skulle önskemålen om en regeringsprövning tillgodoses i tillräckligt hög grad genom de möjligheter till underställning som deras förslag öppnar för SIV och den tilltänkta besvärsnämnden. Jag vill inte hävda att det skulle vara uteslutet att välja en sådan lösning. Jag har likväl ansett mig böra stanna för att inte nu föreslå att man inrättar en sådan nämnd. Generell rätt att till regeringen överklaga SIV:s beslut i avlägsnandeärenden infördes den 1 januari 1976. Det finns enligt min mening i dag inte tillräckliga skäl att ändra den ordningen. Närmare erfarenheter bör också avvaktas från tillämpningen av de nu av mig föreslagna nya reglerna för utlänningsärendenas handläggning, innan man på nytt tar upp frågan om en särskild besvärsinstans. Jag anser alltså att besvärsrätten till regeringen skall finnas kvar tills vidare.

11.9.3 Tilläggsuppdrag åt kommittén att pröva frågan om instansordningen

I december 1981 uppdrog regeringen åt invandrarpolitiska kommittén att skyndsamt pröva frågan om instansordningen i utlänningsärenden. Tilläggsuppdragets närmare utformning framgår av tilläggsdirektiven, som redovisas i bilaga 2, och av den inledningsvis lämnade redogörelsen för utredningsuppdraget. Där framgår också att tilläggsuppdraget redovisades av en enhällig kommitté i skrivelse den 11 februari 1982, som jämte till skrivelsen fogad PM överlämnades till regeringen kort därefter. I skrivelsen – som tillsammans med promemorian publicerats i skriften (Ds A 1982:4) Om besvärsnämnd för utlänningsärenden – anförde kommittén följande:

Frågan om möjligheterna att anföra besvär hos regeringen i utlänningsärenden skall bevaras i större eller mindre utsträckning är principiellt viktig. Ett ställningstagande bör därför föregås av överväganden som även innefattar att man beaktar de problem som kan uppkomma beträffande sambandet mellan politisk makt och ansvar. Det är inte tillfyllest att enbart analysera praktiska konsekvenser.

Med utgångspunkt från direktiven har kommittén likväl gjort vissa undersökningar av de administrativa och finansiella aspekterna på frågan om att inrätta en särskild besvärsnämnd för utlänningsärenden. Kommittén har därvid enhälligt kommit till slutsatsen att en besvärsnämnd inte skulle kunna bli en lösning på problemet med nuvarande långa handläggningstider. En sådan nämnd skulle, med den arbetsbelastning den kan beräknas få, medföra stora praktiska problem.

En besvärsnämnd, som skall uppfylla de i direktiven uppställda kraven, medför ofrånkomligen ökade förvaltningskostnader. Det stämmer inte med direktivens egna utgångspunkter.

En av sekretariatet utarbetad promemoria med sammanfattning av underlag och analys till grund för kommitténs överväganden bifogas.

Kommittén har – i enlighet med sina huvuddirektiv – sett som en av sina huvuduppgifter att söka åstadkomma en ordning som medför kortare handläggningstider i utlänningsärenden. Det är därvid enligt kommitténs mening naturligt att i första

hand undersöka om ändringar i nuvarande riktlinjer för invandringspolitiken och i handläggningsordningen skulle kunna innebära sådana förenklingar i regelsystemet att också handläggningstiderna förkortas och antalet besvär till högsta instans minskas.

En ändring av handläggningsordningen som kommittén börjat diskutera är en regional lösning som bl a går ut på att få ett ökat samband mellan beslutsfattare och utredare i invandringsärenden. Den skulle ge möjlighet både till kortare handläggningstider och ett minskat antal ärenden hos regeringen. Inte heller till en sådan ordning kan emellertid kommittén ta ställning i nuvarande utredningsskede.

I ett avseende har kommittén tidigare pekat på en åtgärd som kan bidra till kortare handläggningstider. Det har skett i remissvar över utlänningslagkommitténs slutbetänkande. Den föreslagna åtgärden är en utökad möjlighet att fatta avlägsnandebeslut på formell grund beträffande personer som kommer hit utan att ha uppehållstillstånd och som inte åberopar politiska skäl eller andra synnerliga skäl. En sådan åtgärd skulle också kunna bidra till att antalet besvär till regeringen minskar. Med en besvärsfrekvens som överstiger 80 procent finns det anledning att överväga både denna och andra åtgärder som kan minska antalet besvär.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts bör enligt kommitténs mening ställning till instansordningen inte tas innan man vet vad ändringar i andra delar av regelsystemet kan komma att innebära.

12 Handläggande instansers organisation, resurser och beslutsordning samt ärendeutveckling och handläggningstider

12.1 Organisation, resurser och beslutsordning

12.1.1 Inledning

Uppgifterna om handläggande instansers organisation och beslutsordning m m i det följande bygger huvudsakligen på redogörelser som lämnats av företrädare för respektive myndighet. Uppgifter om resursåtgång vid utlandsmyndigheterna saknas. Utrikesdepartementet har under våren 1982 begärt in uppgifter om personalåtgång för denna typ av ärenden vid varje utlandsmyndighet men något resultat av denna undersökning föreligger ännu (juli 1982) inte. Klart är dock att samtliga lönade utlandsmyndigheter (över 100) berörs, och att det vid vissa går åt betydande personalresurser för att ta emot och granska ansökningshandlingar samt för utredning främst i ärenden där anknytning till Sverige åberopas.

Utlandsmyndigheterna tar årligen emot över 50 000 ansökningar om visering för besök i Sverige, varav de själva beviljar drygt hälften och återstoden sänds in till SIV för beslut (jfr avsnitt 10.1.3). År 1981 tog utlandsmyndigheterna vidare emot ca 16 000 ansökningar om UT/AT i Sverige. Den ärendegruppen har ökat på grund av det den 1 april 1981 införda kravet på att UT normalt skall ha beviljats före inresan i Sverige. Det är ärenden tillhörande denna senare grupp som i allmänhet är de mest tidskrävande hos utlandsmyndigheterna på grund av den utredning som måste göras.

12.1.2 Polismyndigheternas resurser och handläggningen där

I de större polisdistrikten finns för handläggning av utlänningsärenden särskilda utlänningsrotlar, som i allmänhet tillhör kriminalavdelningen. Chef för utlänningsrotel är i de tre storstäderna i allmänhet en kriminalkommissarie och i övrigt oftast en kriminalinspektör med mångårig erfarenhet. För närvarande (sommaren 1982) finns ett drygt tiotal utlänningsrotlar. Vid utlänningsroteln i Stockholm tjänstgör ca 35 polismän och ca 20 personer som tillhör den administrativa personalen. Med polismän i det följande avses alla med polisutbildning (polismän, insepktörer, kommissarier etc), medan personal utan polisutbildning hänförs till den administrativa personalen. Utlänningssektionen i Göteborg omfattar drygt 15 polismän och en lika stor administrativ personal, medan motsvarande siffror i Malmö är ca 15

respektive ca 10. (I dessa siffror ingår inte personal på Arlanda, som bildar eget vaktdistrikt inom Stockholms polisdistrikt, och inte heller personal för passkontroll). Polismännen vid utlänningsrotlarna är i allmänhet kriminalpoliser med minst fem års erfarenhet av polisarbete.

I polisdistrikt utan utlänningsrotel – ca 100 av de 118 polisdistrikten – handläggs utlänningsärenden av kriminalpolisen. På grund av den starka koncentrationen av utlänningsärenden till storstadsområdena handläggs dock – som kommer att framgå av avsnitt 12.2.1 – majoriteten av alla ärenden av distrikt med utlänningsrotel. I distrikt med större antal ärenden finns en eller flera personer som enbart sysslar med utlänningsärenden. I flertalet distrikt är utlänningsärendena inte tillräckligt många för att ge heltidssysselsättning åt en person.

För att biträda med särskilt kvalificerade utredningar, främst i ärenden där politiska skäl åberopas, finns i Stockholm, Göteborg och Malmö sedan den 1 juli 1977 särskilda s k utredningscentraler. Här tjänstgör polispersonal med stor erfarenhet av asylärenden. Utredningscentralerna är inte avsedda som hjälp bara för polisdistrikten i de tre storstadsområdena. Alla polisdistrikt kan vända sig till en utredningscentral för att få hjälp med mer komplicerade utredningar. I polisdistrikt med så få kvalificerade utlänningsärenden att personalen inte får tillräckliga erfarenheter, är denna möjlighet att få hjälp särskilt viktig. Vid utredningscentralerna har alltsedan starten funnits sammanlagt tio tjänster, varav fyra i Stockholm och tre i vardera Göteborg och Malmö.

Ärenden om förlängning av UT och ansökningar om PUT bereds i stor utsträckning av administrativ personal. I vissa polisdistrikt svarar också den administrativa personalen för utredningar i förstagångsärenden – dock inte om politiska skäl åberopas. I ärenden där politiska skäl åberopas skall, enligt interna anvisningar för polisväsendet, utredningen normalt göras av polisman.

Den person som gjort utredningen föredrar normalt också ärendet för den som skall fatta beslut. Det är interna anvisningar för polisväsendet som reglerar vilken beslutsnivå som gäller i olika typer av ärenden. I exempelvis ärenden om förlängt UT fattas beslut normalt av lägst rotelchef. Gäller det beslut i avlägsnande- eller verkställighetsärenden, fattas beslut av person i polischefskarriären. Under tjänstetid är det regelmässigt en polisintendent inom distriktet som svarar för alla sådana beslut. Om beslut måste fattas på icke tjänstetid, ankommer beslutet på den person som svarar för den s k polismästarjouren (i den jourverksamheten ingår polismästare, polisintendenter och polissekreterare med minst två års erfarenhet).

RPS gjorde i februari 1980 en undersökning för att få fram personalåtgången i utlänningsärenden. En uppdelning gjordes mellan polispersonal och administrativ personal, och sysselsättningsgraden skulle anges till "heltid", "minst hälften" eller "mindre än hälften". Av polispersonalen var 126 helt, 14 till minst hälften och 238 till mindre än hälften sysselsatta med att handlägga och bereda utlänningsärenden. Motsvarande siffror för den administrativa personalen var 109 heltid, 71 till minst hälften och 196 till mindre än hälften. Sammanlagt arbetade således 378 polismän och 376 ur den administrativa personalen med sådana ärenden.

Man bör kunna utgå från att de som är sysselsatta på mer än halvtid arbetar

i genomsnitt ca 75 % med utlänningsärenden och de som arbetar mindre än halvtid i genomsnitt ca 25 %. Med den beräkningsgrunden var inemot 200 polismän och ca 210 ur den administrativa personalen – tillsammans ca 410 årsarbetskrafter – sysselsatta med att handlägga och bereda utlänningsärenden.

Förhållandena i de olika polisdistrikten kan ha förändrats något under den tid som gått sedan undersökningen gjordes. Således har i några distrikt inrättats utlänningsrotlar, vilket torde ha medfört ett större antal heltidstjänster. I och med att antalet ansökningar efter inresan har minskat bör resursåtgången numera vara något mindre än när RPS gjorde ovan redovisade undersökning.

I nyssnämnda siffror ingår inte den personal som svarar för passkontroll. Enbart passkontrollverksamheten kan beräknas sysselsätta ungefär 150 civilanställda passkontrollanter och ungefär 75 polismän. De civilanställda passkontrollanterna är personer utan polisutbildning som är anställda enbart för att utföra passkontroll. Ungefär två tredjedelar av dem har anställts för att biträda med stickprovskontroll i Skånehamnarna medan återstoden återfinns främst på flygplatserna Arlanda, Landvetter och Sturup.

12.1.3 SIV och handläggningen där

För handläggning av tillstånds- och avlägsnandeärenden finns inom SIV en *tillståndsbyrå* och som stödfunktion för främst denna en *registerenhet*. Närmast under verkschefen finns vidare en tjänst som avdelningschef, vilken (enligt prop. 1969:53 angående organisationen av statens invandrarverk m m) i första hand skall avlasta verkschefen uppgifter rörande tillstånds- och avlägsnandefrågor samt medborgarskapsärenden. Tillståndsbyrån har för närvarande (juli 1982) 48 handläggartjänster (inkl byråledningen). Dessutom finns ett tiotal assistenttjänster. Genom att utnyttja tillgängliga lönemedel för hela SIV har det under senare år varit möjligt att dessutom förstärka personalen på tillståndsbyrån med 2-3 handläggare.

Arbetet inom tillståndsbyrån är uppdelat på åtta olika tillståndsgrupper, som var och en handlägger ärenden rörande medborgare i vissa angivna länder. Härigenom samlas specialkunskaper om vissa länder inom varje grupp. I ledningen för byrån finns en byråchef och en biträdande byråchef (avdelningsdirektör). Dessutom finns ett sekretariat som bl a svarar för utskrift av främlingspass och resedokument samt av beslut i avlägsnandeärenden. (I tillståndsärenden sker normalt datamaskinell utskrift av besluten). Flertalet beslut fattas inom de nämnda åtta tillståndsgrupperna. Inom varje grupp finns en gruppchef och en biträdande gruppchef. Var och en av dessa två kan normalt – efter föredragning av en annan tjänsteman inom gruppen – fatta avlägsnandebeslut. För sökanden positiva beslut kan normalt fattas av en ensam tjänsteman inom gruppen.

Vilken befattningshavare inom SIV som äger fatta beslut i olika typer av ärenden bestäms av den interna beslutandeordningen, som fastställs av SIV:s styrelse. Under senare år har en långtgående delegering skett. Som nämnts ovan kan såväl gruppchef som biträdande gruppchef inom de åtta tillståndsgrupperna besluta om avvisning och utvisning (när en annan tjänsteman inom gruppen deltar i handläggningen). I beslutandeordningen sägs att

ärende i tveksamma fall, eller, när beslutet kan tänkas få betydelse utöver det enskilda fallet, alltid skall hänskjutas till tjänsteman på närmast högre nivå och att detta särskilt gäller när politiska skäl eller anknytning till Sverige åberopas. Enligt statistik från SIV fattas numera 80-85 % av alla beslut i avvisnings- och utvisningsärenden på gruppchefs- och vice gruppchefsnivå. Endast drygt 5 % av detta slag av ärenden avgörs på byråchefsnivå och ännu färre förs upp till verksledningen. (Återstoden, som huvudsakligen utgörs av ärenden som avskrivs, avgörs på lägre nivå). Antalet enskilda ärenden som förs upp till verkets styrelse är mycket litet. I ärenden som rör remissyttranden till regeringen över SIV:s avlägsnandebeslut är läget dock något annorlunda. Byråledningen (som i detta sammanhang är förstärkt med en person) avgör ca 70 % av dessa ärenden. Drygt 20 % avgörs på verksledningsnivå.

Den delegering av beslutanderätten i avlägsnandeärenden som enligt det anförda har skett under senare år innebär en kraftig förändring gentemot tidigare förhållanden. Ännu för fem år sedan avgjordes i princip samtliga avlägsnandeärenden på lägst byråledningsnivå och samtliga remissärenden på verksledningsnivå. – Under senare år har även skett en delegering av beslutanderätten i enklare tillståndsärenden från tillståndsbyrån till registerenheten.

Ärenden enligt utlänningslagen sysselsätter inte bara hela tillståndsbyrån inom SIV. Registerenhetens arbete består till övervägande del i att man registrerar ansökningar och beslut i tillstånds- och avlägsnandeärenden, tar fram beslutsunderlag i dessa ärenden, beslutar i vissa tillståndsärenden samt svarar på frågor som främst sökandena ställer. Registerenhetens organisation omfattar 69 tjänster (inkl enhetsledning).

Tillstånds- och avlägsnandeärenden ger vidare upphov till en väsentligt större del av arbetet på ett antal för myndigheten gemensamma funktioner än vad som motsvarar tillståndsbyråns och registerenhetens andel av hela verkets personal. De funktioner det gäller är i första hand verksledning, presstjänst, telefonväxel, telexanläggning, vaktmästeri, arkiv och reception, post- och registratorsfunktioner samt språksektion (översättning av brev och handlingar i enskilda tillståndsärenden). En betydande del av arbetet för personal- och ekonomisektionerna åtgår vidare för alla dessa funktioner. Totalt kan 140-150 årsarbetskrafter beräknas åtgå för tillstånds- och avlägsnandeärenden, dvs drygt hälften av invandrarverkets totala personal.

12.1.4 Regeringskansliet (arbetsmarknadsdepartementet) och handläggningen där

I arbetsmarknadsdepartementet finns en enhet för invandrar- och medborgarskapsfrågor (IM-enheten). Arbetet på denna enhet domineras av handläggning av enskilda utlännings- och medborgarskapsärenden. Arbetet berör ett stort antal personer både inom och utom enheten. Av de 32 personer som i januari 1982 tjänstgjorde på enheten var 27 sysselsatta med dessa ärenden. Enbart ärenden enligt utlänningslagstiftningen sysselsatte 25 personer motsvarande ca 22 årsarbetskrafter.

Utanför enheten berörs – förutom statsrådet – särskilt expeditionschefen

och dennes sekreterare samt departementets registratorer. Dessutom deltar en statsrådssekreterare, informationssekreterare med sekreterare, två expeditionsvakter samt arkivpersonal. Den nu angivna insatsen uppgick i januari 1982 till sammanlagt 13 personer – statsrådet inräknat – och beräknas motsvara ca sju och en halv årsarbetskrafter. Därtill kommer att tillfällig förstärkning har skett med en extra expeditionschef fr o m mars 1982.

Det rörde sig i januari 1982 alltså om sammanlagt 38 personer eller i årsarbetskrafter räknat ca 30. Därutöver skall naturligtvis en proportionerlig del av de gemensamma funktionerna inom departementet för personaladministration, ekonomifunktioner, lokalförsörjning m m tas med i beräkningarna. Resursinsatsen totalt har därefter varit något större.

När besvärsärenden efter diarieföring kommer till IM-enheten granskar man där om ärendet måste handläggas med förtur, exempelvis därför att sökanden hålls i förvar. Vidare avgörs om ärendet bör remitteras till SIV för yttrande. Är handläggaren tveksam om ärendet bör remitteras, föredras frågan för enhetschefen.

Efter kommunikation med sökanden i förekommande fall av nytillkommet material färdigbereds ärendet. Det föredras sedan för enhetschefen och ofta även för expeditionschefen innan det föredras för statsrådet. För expeditionschefen föredras i princip endast ärenden i vilka utgången är tveksam eller om ärendet är udda, samt frågor om förvar och om uppsikt med omfattande anmälningsskyldighet. Föredragningen för expeditionschefen är något mer kortfattad än den för enhetschef. Den föredragning som sedan sker för statsrådet är vanligen mer kortfattad än i det tidigare ledet. När ärendet föredras för statsrådet är både expeditionschefen och enhetschefen närvarande. De flesta ärenden går förhållandevis snabbt, men inte så få föranleder en ingående genomgång. Justering och expediering av de beslut som fattats vid regeringssammanträde kräver betydande resurser.

12.2 Ärende- och balansutveckling

12.2.1 Utlänningsärenden hos polismyndigheterna

12.2.1.1 Fördelning på polisdistrikt och olika ärendeslag

Någon statistik som visar fördelningen av olika typer av utlänningsärenden på polisdistrikt finns inte. Kommittén har därför – med hjälp av SIV:s dataregister – tagit fram en förteckning över samtliga utlänningsärenden som kommit in till SIV under september 1981 och som dessförinnan getts in till eller anhängiggjorts av polismyndighet. En närmare redogörelse för undersökningen och dess resultat finns i bilaga 8.

I bilaga 8 finns bl a fördelningen av samtliga utlänningsärenden på geografiska områden. Av bilagan framgår bl a en stark koncentration till de tre storstadsregionerna. Enbart Stockholms polisdistrikt jämte polisdistrikten i Stockholms förortskommuner svarar för över 40 % av hela antalet ärenden i landet. Om man omvandlar resultatet av undersökningen till årssiffror får man den bild som framgår av tabell 12.1.

Tabell 12.1 Sannolik fördelning på ärendeslag av utlänningsärenden hos polismyndigheterna under år 1981

Ärendeslag	Ungefärligt antal	Procent
Avvisningsbeslut meddelade av polismyndighet	3 500	6
Förlängningsansökningar för invandrare, beviljade av polismyndighet	10 000	17
Förlängningsansökningar för invandrare, överlämnade till SIV (även PUT)	14 000	25
Förlängningsansökningar för personer ej accepterade som invandrare (vilka måste lämnas över till SIV)	17 000	30
Invandringsärenden, ej politiska skäl	2 600	5
Invandringsärenden, politiska skäl	3 000	5
Övriga ansökningar (besökstillstånd, återresetillstånd, främlingspass och resedokument utan samband med UT, m. m.)	7 000	12
Totalt	ca 57 000	100

12.2.1.2 Uppgifter från RPS rörande förstagångsansökningar hos polismyndigheterna under senare tid

RPS sammanställer sedan april 1981 uppgifter om förstagångsansökningar hos 22 av de i fråga om utlänningsärenden största polisdistrikten. En sammanställning avseende invandringsärenden där politiska skäl respektive anknytning åberopats under månaderna april 1981-juni 1982 finns i tabell 12.2.

Tabell 12.2 Ärendeutvecklingen under april 1981–juni 1982 av ärenden hos polisen i vilka politiska skäl eller anknytning åberopas

År och månad	Politiska skäl		Anknytning	
	Samtliga	Samtliga utom polacker	Samtliga	Samtliga utom polacker
1981				
April	191	158	197	162
Maj	173	144	154	137
Juni	178	151	195	162
Juli	215	143	158	118
Augusti	211	154	204	170
September	232	178	198	153
Oktober	228	147	132	113
November	195	150	149	112
December	898	135	172	120
1982				
Januari	317	120	146	103
Februari	215	95	106	65
Mars	225	124	91	76
April	138	102	84	64
Maj	160	130	70	52
Juni	227	208	82	76

Det stora antalet polska medborgare som sökte tillstånd kring årsskiftet 1981/82 förrycker delvis statistiken. I sammanställningen redovisas därför uppgifter både om samtliga ansökningar och om antalet ansökningar när polska medborgare undantas. Av tabellen kan utläsas att antalet ansökningar efter inresan där anknytning till Sverige i någon form åberopats har minskat mycket kraftigt. I juni 1981 sökte exempelvis 195 personer tillstånd efter inresan under åberopande av anknytning medan antalet i juni 1982 var 82, således mindre än hälften. Ansökningar där politiska skäl åberopats har – vi bortser från polska medborgare – också minskat t o m maj 1982, men mera obetydligt. I juni 1982 har antalet ökat, både jämfört med föregående månad och med juni 1981.

En del av den ökningen förklaras av att ett ökat antal irakiska medborgare, huvudsakligen kurder, sökt sig till Sverige. Även om irakiska (och polska) medborgare frånräknas är det dock fråga om en klar ökning av antalet ansökningar på grund av politiska skäl under juni 1982 jämfört med tidigare månader under året.

Statistik över handläggningstider hos polismyndigheterna finns inte. Enligt uppgift från RPS kunde man i början av år 1982 räkna med att ärendena tog längst 1-2 månader.

12.2.2 Ärende- och balansutveckling hos SIV

SIV har sedan dess datasystem togs i bruk år 1973 tagit fram en utförlig statistik över beviljade tillstånd av olika typer, över handläggningstider och balans av oavgjorda ärenden.

Trots detta är det svårt att av SIV:s statistik få en helt klar bild av utvecklingen när det gäller inkommande och avgjorda ärenden samt handläggningstider och ärendebalanser, bl a beroende på att olika statistikserier inte är helt jämförbara. Med ledning av SIV:s statistik samt uppgifter om ärenden hos utlandsmyndigheterna och polismyndigheterna anser vi oss kunna dra slutsatsen att SIV åren 1980 och 1981 avgjort 110 000-115 000 ärenden vardera året och att dessa ärenden vardera året rört 80 000-90 000 personer. De oklarheter som finns i statistiken rör framför allt den stora mängden av ärenden som inte gäller invandring. När det gäller invandringsärenden, som i flertalet fall anhängiggörs som avlägsnandeärenden, finns däremot relativt säkra siffror. Utvecklingen av antalet avlägsnandebeslut hos SIV (och hos polismyndighet) framgår av tabell 12.3.

Av tabellen framgår att antalet avlägsnandebeslut minskat kraftigt under första halvåret 1982. Minskningen gäller antalet meddelade avlägsnandebeslut både hos polismyndigheterna och hos SIV. Däremot är det fråga om en kraftig ökning när det gäller antalet avlägsnandeärenden som lett till att sökanden tillåtits stanna här. Det beror främst på det stora antalet ärenden rörande polska medborgare, där SIV fattat ett för sökanden positivt beslut.

Av tabell 12.4 framgår utvecklingen av genomsnittliga handläggningstider hos SIV under senare år. Av tabellen kan utläsas att den genomsnittliga handläggningstiden under första halvåret 1982 för samtliga ärendetyper var kortare än under år 1981. Av tabellen framgår vidare att antalet avgjorda ärenden varit tämligen oförändrat. De kortare handläggningstiderna beror

Tabell 12.3 Utvecklingen av antalet avlägsnandeärenden hos SIV fr. o. m. år 1978 t. o. m. juni 1982

Beslutsmyndighet		Beslut	1978	1979	1980	1981	1982-01-01 –06-30
LPM	1	AVV	3 660	3 477	3 618	3 409	770
LPM	2	AVV-ANM	–	–	298	666	190
SIV	3	EJ-ÖVT	–	–	216	523	137
SIV	4	AVV-ÖVT	–	–	82	143	53
SIV	5	EJ-AVV	773	516	586	694	662
SIV	6	AVV	36	47	129	77	9
SIV	7	EJ-FÖRP, EJ-UTV	1 431	1 802	1 909	1 865	1 362
SIV	8	FÖRP, UTV	1 904	1 550	1 835	2 252	512
LPM (+SIV)	1+3	AVV + EJ-ÖVT	3 660	3 477	3 834	3 932	907
SIV	6+8	AVV + FÖRP, UTV	1 940	1 597	1 964	2 329	521
SIV	5+7	EJ-AVV, EJ-FÖRP, EJ-UTV	2 204	2 318	2 495	2 559	2 024
SIV	3–8		4 144	3 915	4 757	5 554	2 735

Källa: Statistik från SIV.

Förkortningar:
LPM = Polismyndighet
AVV = Avvisning
AVV-ANM = Avvisningsbeslut som anmälts till SIV
EJ-ÖVT = Avvisningsbeslut som anmälts till SIV och SIV beslutat att ej överta handläggningen
AVV-ÖVT = Avvisningsbeslut som anmälts till SIV och SIV beslutat överta handläggningen
FÖRP = Förpassning
UTV = Utvisning

således framför allt på att färre ärenden kommit in. Den utvecklingen borde rimligen också återspeglas i balansen av oavgjorda ärenden. Det är emellertid inte möjligt att belägga någon minskad ärendebalans med hjälp av SIV:s statistik. Tvärtom skulle enligt uppgift i SIV:s statistik (ej redovisad här) ärendebalansen ha ökat något under det senaste halvåret. Förklaringen härtill kan vara att ett mycket stort antal viseringsansökningar från framför allt polska medborgare kommit in till SIV under kort tid och att många av dessa ansökningar inte var avgjorda vid det senaste mättillfället vid månadsskiftet juni/juli 1982.

12.2.3 Ärende- och balansutvecklingen i regeringskansliet

Löpande statistik med fullständig fördelning av såväl inkommande som avgjorda ärenden på olika ärendegrupper finns först fr o m april månad 1981. Med utgångspunkt från denna statistik och från en särskild genomgång av inkommande och avgjorda ärenden under åren 1978-1980, har kommittens sekretariat gjort en beräkning av samtliga inkommande och avgjorda ärenden vid arbetsmarknadsdepartementets IM-enhet under åren 1978-1981. Beräkningen har redovisats i departementspromemorian (Ds A 1982:4) Om besvärsnämnd för utlänningsärenden (s 11). Det har emellertid senare visat sig att uppgifterna om antalet inkommande och avgjorda ärenden inte helt överensstämmer med de mätningar av balanserna av oavgjorda ärenden som därefter skett vid några tillfällen. I tabell 12.5 redovisas därför endast ungefärliga siffror avseende inkommande och

Tabell 12.4 Genomsnittliga handläggningstider hos SIV sedan år 1976, efter ärendetyp

Tidsperiod	Ärendetyp				
	IV	IVUAT AT UAT FPUAT	FP RD	BT PUT	AVV FÖRP+ UTV VERK BESV-AV BESV-KM
1976-01-01–06-30	35 dagar (9 000)	65 dagar (28 500)	67 dagar (3 800)	76 dagar (5 200)	190 dagar (1 500)
1976-07-01–12-31	30 dagar (7 800)	60 dagar (30 400)	90 dagar (3 400)	122 dagar (5 000)	193 dagar (1 800)
1977-01-01–06-30	16 dagar (8 200)	90 dagar (37 900)	100 dagar (2 800)	100 dagar (5 600)	195 dagar (1 720)
1977-07-01–12-31	17 dagar (8 300)	53 dagar (30 800)	64 dagar (3 100)	44 dagar (9 800)	155 dagar (2 240)
1978-01-01–06-30	14 dagar (7 700)	53 dagar (25 900)	52 dagar (3 000)	38 dagar (9 700)	182 dagar (2 200)
1978-07-01–12-31	13 dagar (8 800)	56 dagar (27 200)	47 dagar (3 000)	40 dagar (8 600)	133 dagar ((3 900)
1979-01-01–06-30	13 dagar (9 200)	47 dagar (25 000)	46 dagar (2 700)	40 dagar (7 100)	120 dagar (3 100)
1979-07-01–12-31	18 dagar (10 600)	46 dagar (23 100)	54 dagar (2 800)	42 dagar (6 900)	107 dagar (2 600)
1980-01-01–06-30	52 dagar (15 100)	50 dagar (24 600)	43 dagar (3 500)	46 dagar (8 300)	112 dagar (2 700)
1980-07-01–12-31	30 dagar (13 700)	48 dagar (25 100)	46 dagar (3 700)	46 dagar (8 000)	120 dagar (3 200)
1981-01-01–06-30	27 dagar (14 000)	46 dagar (25 000)	45 dagar (4 100)	46 dagar (7 000)	137 dagar (3 300)
1981-07-01–12-31	30 dagar (11 500)	44 dagar (25 800)	58 dagar (4 000)	51 dagar (7 700)	125 dagar (3 200)
1982-01-01–06-30	25 dagar (12 100)	38 dagar (24 300)	45 dagar (4 500)	39 dagar (7 600)	112 dagar (3 400)

Källa: Statistik från SIV

Förkortningar:
IV = Visering
IVUAT = Visering, uppehålls- och arbetstillstånd
FPUAT = Främlingspass, uppehålls- och arbetstillstånd
RD = Resedokument
BT = Bosättningstillstånd
PUT = Permanent uppehållstillstånd
AVV = Avvisning
FÖRP = Förpassning
UTV = Utvisning
VERK = Verkställighet (av lagakraftvunnet avlägsnandebeslut)
BESV-AV = Besvär över polismyndighets avvisningsbeslut
BESV-KM = Besvär till regeringen över avlägsnandebeslut meddelat av SIV (handläggningstiden avser här tiden för SIV:s remissyttrande i sådant ärende)

avgjorda besvärsärenden åren 1978-1981. I siffrorna ingår såväl besvär i invandringsärenden som i ärenden rörande flyktingförklaring och resedokument samt de fåtaliga ärenden som av SIV överlämnats till regeringen för avgörande. För åren 1978-1980 ingår även ärenden rörande upphävande av lagakraftvunna avlägsnandebeslut, som fattats av SIV.

Tabell 12.5 Utvecklingen av antalet besvärsärenden hos arbetsmarknadsdepartementet åren 1978–1981, ungefärliga tal

	1978	1979	1980	1981
Inkommande ärenden	2 100	2 100	2 100	2 100
Avgjorda ärenden	1 700	2 200	1 800	1 800
Ökning (+) eller minskning (−) av balans	+ 400	− 100	+ 300	+ 300

Som framgår av tabell 12.5 var antalet inkommande ärenden rörande besvär i utlänningsärenden relativt oförändrat under de fyra åren 1978-1981. Men det är då att märka, att för åren 1978-1980 ingår även ärenden rörande upphävande av lagakraftvunna beslut om avvisning och förpassning, en ärendegrupp som numera försvunnit (efter lagändringen den 1 juli 1980 som innebar att regeringen inte längre kan ta upp denna typ av ärenden till prövning). Antalet rena besvär i invandringsärenden har däremot ökat från år 1980 till 1981.

Av tabell 12.5 framgår vidare att en kraftig försämring av balanssituationen inträdde under år 1978. Anledningen var sannolikt att SIV efter lagändringarna den 1 juli 1978 – som bl a innebar att utlänningsnämnden avskaffades och att avlägsnandebeslut skulle meddelas samtidigt med avslag på ansökan om uppehållstillstånd – kunde meddela beslut avsevärt snabbare med en ökning av antalet avgjorda ärenden som följd. Det ledde till en mycket kraftig ökning av antalet besvärsärenden hos departementet, en ökning som man inte riktigt kunde möta. Trots en viss förbättring av balansläget under år 1979, då man kunde minska balansen med ett hundratal ärenden, ökade balansen sammantaget under de fyra åren 1978-1981 mycket kraftigt, uppskattningsvis med ca 900 ärenden, vilket innebar en tredubbling av antalet oavgjorda ärenden.

Under första halvåret 1982 har en kraftig förbättring av balanssituationen skett hos arbetsmarknadsdepartementet. Antalet inkommande besvärsärenden (inkl flyktingförklaring och resedokument) har minskat från 1 058 under första halvåret 1981 och 1 030 andra halvåret 1981 till 762 första halvåret 1982. Samtidigt har antalet avgjorda ärenden ökat, från ca 900 under såväl första som andra halvåret 1981 till ca 1 100 första halvåret 1982.

Det kan beräknas att balansen av oavgjorda besvärsärenden rörande invandring minskat till mindre än hälften från över 1 000 ärenden vid årsskiftet 1981/82 till under 500 ärenden vid utgången av juni 1982. Samtidigt synes balansen av oavgjorda besvärsärenden rörande flyktingförklaring och resedokument ha ökat från ca 200 ärenden till ca 350 ärenden.

Enligt beräkningar inom IM-enheten uppgick den genomsnittliga handläggningstiden i besvärsärenden i slutet av år 1981 till ca sex månader.

Balansen av oavgjorda ärenden motsvarade samtidigt inkommande ärenden under ca åtta månader, vilket innebar att handläggningstiden i åtskilliga ärenden måste ha varit avsevärt längre än den genomsnittliga handläggningstiden. En så kraftig minskning av ärendebalansen som den ovan redovisade måste emellertid innebära väsentligt kortare handläggningstider jämfört med tidigare.

12.3 Den samlade effekten av handläggningstiderna hos berörda myndigheter

Som redovisats i avsnitt 12.1.1 har det normalt tagit 1-2 månader från det utlänningen kommit i kontakt med polisen tills ärendet, med polisens utredning, kommit in till SIV.

Enligt senaste tillgänglig statistik från SIV låg den genomsnittliga handläggningstiden hos SIV under första halvåret 1982 på knappt fyra månader i avlägsnandeärenden. Det innebar att de flesta sökande kunde räkna med ett svar från SIV 5-6 månader efter det att de kom i kontakt med polisen. (Obs att den nämnda tiden gäller från kontakt med polisen och inte från inresan. Inte så få utlänningar dröjer avsevärd tid med att ta kontakt med polisen. Tiden från inresan till SIV:s beslut har därför inte sällan blivit avsevärt längre än 5-6 månader).

Om SIV fattar ett för sökanden negativt beslut och vederbörande besvärar sig till regeringen, vilket ca 80-85 % gör, måste man räkna med minst ca en månad för delgivning av beslutet och för besvärstid innan ärendet kommer in till departementet. Den genomsnittliga handläggningstiden hos arbetsmarknadsdepartementet uppgick, som nämnts tidigare, till ca sex månader under senare delen av år 1981. Sammantaget innebar ovan angivna handläggningstider att det i ett normalt avlägsnandeärende, där sökanden besvärat sig till regeringen över ett negativt beslut av SIV, under senare tid tagit ca ett år från det sökanden kommit i kontakt med polisen till dess lagakraftvunnet beslut av regeringen förelegat.

Om man vill få fram den i vart fall från sökandens egen synpunkt sett totala väntetiden måste man till ovanstående tid lägga även den tid som förflyter från det sökanden kom hit till dess han kom i kontakt med polisen samt den tid som hinner gå från det regeringens beslut meddelades tills avlägsnandebeslutet verkställts eller alternativt ett beviljat tillstånd stämplats in i sökandens pass. Den förstnämnda tiden kan sökanden visserligen påverka själv, men inte den sistnämnda (annat än genom att hålla polisen underrättad om sin adress). Med nuvarande expeditionstid på ett par veckor för regeringens beslut tar det i normalfallet åtminstone en månad innan polisen hunnit delge sökanden beslutet.

Den genomsnittliga sammanräknade handläggningstiden fram till lagakraftvunnet beslut i sådana avlägsnandeärenden som prövas av regeringen har således under senare tid uppgått till ca ett år. Denna sammanräknade handläggningstid gäller inte samma ärenden som kunnat följas från det ansökan lämnades in tills lagakraftvunnet beslut förelegat. Den är därför i och för sig inte fullt rättvisande. Genom den undersökning som vi gjort avseende de ärenden som kom in till SIV i oktober 1978 och som gällde

samma ärenden från "start till mål" får vi stöd för att genomsnittstiden för ärenden som prövas av regeringen varit bortemot ett år.

En sammanställning av handläggningstider i ärenden i oktoberundersökningen där politiska skäl åberopas redovisas i tabell 12.6.

Undersökningar av handläggningstiderna i avlägsnandeärenden hos SIV och regeringen under år 1981 har vidare visat att ca 20 % av ärendena hos SIV, motsvarande ca 1 000 ärenden, samt 15-20 % av besvärsärendena hos departementet, motsvarande 300-400 ärenden, tagit avsevärt längre tid att handlägga än genomsnittet. Det är inte alltid samma ärende som tar lång tid hos SIV och hos regeringen. Följden har ändå blivit att det i något hundratal ärenden om året förekommit att sökanden totalt sett fått vänta 2-2,5 år på det slutliga beslutet.

Som framgått under föregående avsnitt har balanssituationen förbättrats hos såväl SIV som i regeringskansliet under första halvåret 1982, vilket bör ha haft en gynnsam effekt även på handläggningstiderna.

Den positiva utvecklingen av ärendebalanser m m förklaras delvis av beslutet om att i princip samtliga polska medborgare som befann sig i landet i början av året skulle tillåtas stanna här. Det rörde sig om ca 2 500 personer som beviljades tillstånd på grund av politiska skäl. Ett motsatt principbeslut rörande polska medborgare skulle ha inneburit en stor påfrestning för SIV och sannolikt medfört ökade handläggningstider och ärendebalanser där. Många polska ärenden låg i departementet och kunde lätt avgöras. Om SIV skulle ha meddelat avlägsnandebeslut rörande de flesta polacker (vilket hade blivit resultatet med den praxis som gällde före den 13 december 1981) skulle det med stor säkerhet ha inneburit kraftigt ökade balanser och handläggningstider i regeringskansliet. Det är inte möjligt att dra några slutsatser om framtiden på grundval av utvecklingen hittills under år 1982.

Tabell 12.6 Handläggningstiden (i dagar) i olika instanser enligt uppföljning av ärenden inkomna till SIV i oktober 1978

Handläggningstid i respektive instans	Beslut				Polisen[a]	Total handläggningstid		
	Bifall		Avslag			Bifall	Avslag	Bifall och avslag
	SIV	Reg.	SIV	Reg.				
(Antal ärenden)	(70)	(31)	(21)	(12)	(134)	(101)	(33)	(134)
Längsta tid	736	786	322	543	164	786	543	786
Övre kvartil	265	412	133–320	399–505	71	322	322	322
Median	144	338	81	211–218	34	234	100	212
Nedre kvartil	58	262	14–23	99–108	14	91	50–56	80
Kortaste tid	15	217	1	56	0	15	1	1

[a] Handläggningstiden hos polisen avser tiden från ansökans ingivande till dess ärendet inkommit till SIV. (Tiden ingår i den totala tiden hos SIV och regeringen.)

12.4 Vidtagna och planerade åtgärder i syfte att minska väntetiderna

12.4.1 Författningsändringar

Lagändringarna år 1978

Utlänningslagkommittén avlämnade våren 1977 betänkandet Kortare väntetider i utlänningsärenden (SOU 1977:28). De förslag, som efter remissbehandling och propositionsarbete trädde i kraft den 1 juli 1978, var i huvudsak följande.

- Utlänningsnämnden avskaffades.
- SIV:s prövning av frågorna om UT respektive avlägsnande som förut skedde i två steg, slogs samman till ett beslut.
- Verkställigheten förenklades genom att polisen blev ensamt ansvarig (länsstyrelsen kopplades bort) vid verkställighet av avvisnings- och förpassningsbeslut.
- Rättshjälpslagstiftningen ändrades så att offentligt biträde, om det inte kan anses obehövligt, kopplas in i ärendet redan på utredningsstadiet hos polisen.

Härigenom kunde alltså antalet inblandade myndigheter minskas med två. Vidare förenklade nämnda omläggning av handläggningsrutinerna prövningen hos SIV. Ändringen i rättshjälpslagstiftningen fick till följd att handläggningstiden i initialskedet minskade. Någon egentlig samlad utvärdering av 1978 års åtgärder har emellertid inte genomförts.

Lagändringarna år 1980

Som en följd av förslagen i utlänningslagkommitténs huvudbetänkande Ny utlänningslag (SOU 1979:64) och riksdagens beslut med anledning av prop. 1979/80:96 trädde en ny utlänningslag i kraft den 1 juli 1980. Nyheterna i den, vilka bara delvis syftade till att förkorta handläggningstiderna, var i huvudsak följande.

- Flyktingdefinitionen i lagen anpassades till Genève-konventionens lydelse.
- S k flyktingförklaring infördes (med besvärsrätt till regeringen).
- Ny regel infördes om anmälan till SIV från polisen av vissa avvisningsbeslut (jourtjänst).
- Principen om UT före inresa genomfördes för gäststuderande med omedelbar verkan och för övriga kategorier från den 1 april 1981.
- Möjligheten att hos regeringen begära omprövning (återbrytning) av lagakraftvunna avlägsnandebeslut togs bort (nya skäl skulle i stället prövas i verkställighetsärendet).

Slopandet av möjligheten att hos regeringen begära återbrytning av lagakraftvunna beslut om avlägsnande fick till följd att ca 500 ärenden/år försvann från regeringskansliet och med dem prövningen av en mängd

yrkanden om inhibition av verkställigheten i avvaktan på slutligt beslut. En ny typ av ärenden – besvär i fråga om flyktingförklaring – tillkom.

12.4.2 Vidtagna och planerade åtgärder inom polisväsendet

En rad åtgärder har under den senaste femårsperioden vidtagits i syfte att rationalisera och förbättra handläggningen av utlänningsärenden inom polisväsendet. Det har huvudsakligen rört sig om

- resurstillskott, främst i form av personalförstärkningar,
- administrativt-organisatoriska förändringar (nya självständiga rotlar, utredningscentraler),
- utbildning (SIV:s polisseminarier m m).

Under senare år har handläggningen av utlänningsärenden kommit att i olika policydokument (bl a regeringens budgetpropositioner) lyftas fram som ett av polisens prioriterade arbetsfält vid sidan om narkotikabekämpningen och åtgärder mot den organiserade ekonomiska brottsligheten. Av föreslagna ramar för ökningen av antalet tjänster inom polisväsendet har mindre andelar avsatts för utlänningsärenden. Vidare organiserades, på grundval av riksdagens beslut år 1977, s k utredningscentraler knutna till polismyndigheterna i de tre storstadsdistrikten. Dit kan de enskilda distrikten vända sig för att få hjälp med utredningar i ärenden, där kraven på kvalitet och enhetlighet i bedömningarna bör ställas särskilt högt.

RPS har stärkt sin centrala ledning för gräns- och utlänningskontrollen.

Intensifierade utbildningsinsatser har under senare år gjorts i syfte att höja kvaliteten i utredningarna. Härvid har SIV bidragit med insatser i samband med seminarier och inom polisskolans ram.

12.4.3 Vidtagna och planerade åtgärder inom SIV

Under den senaste femårsperioden har SIV fått vissa personaltillskott för tillståndsgivningen enligt tabell 12.7.

Tabell 12.7 Personaltillskott hos SIV för tillståndsgivningen budgetåren 1976/77–1982/83

Budgetår	Handläggare	Assistenter	Totalt
1976/77	5	4	9
1977/78	1	–	1
1978/79	–	2	2
1979/80	1	–	1
1980/81	2[a]+5[b]	–	7
1981/82	–	–	–
1982/83	3[c]	–	3
Summa	17	6	23

[a] Omprioritering från medborgarskapsbyrån
[b] P. g. a. nya utlänningslagen.
[c] Tillfällig förstärkning under högst två år.

En rad interna rationaliseringsåtgärder har vidtagits. Dit hör t ex den delegering av beslutanderätten i vissa ärenden från tillståndsbyrån till registerenheten som successivt genomfördes under åren 1977-1980. Detta har gjort det möjligt för handläggarna att i ökad utsträckning ägna sig åt svårbedömbara ärenden. SIV vidtar fortlöpande åtgärder för att, inom ramen för tillgängliga resurser, göra ärendehanteringen än smidigare. Under sommaren och hösten 1980 inriktades arbetet särskilt intensivt på att effektivisera handläggningen. Åtgärderna inriktades främst på organisatoriska förändringar och införande av tidsbesparande rutiner. Vidare har man inom SIV utrett möjligheterna till en ytterligare delegering av beslutanderätten i vissa ärenden till polisen. Enligt förslaget skulle polisen bemyndigas att i ökad omfattning fatta *positiva beslut* i vissa ärenden.

12.4.4 Vidtagna och planerade åtgärder inom regeringskansliet

År 1975 bestod IM-enheten på arbetsmarknadsdepartementet i årsarbetskrafter räknat av en enhetschef, drygt fem handläggare, en kanslist och två assistenter. Handläggarna föredrog ärenden till varje regeringssammanträde. Så gott som varje ärende remitterades till SIV för yttrande. Ärendena – som nästan uteslutande bestod av ansökningar om återbrytande av avlägsnandebeslut – föredrogs mer eller mindre fullständigt för enhetschefen, expeditionschefen och för statsrådet.

Efter besvärsrättens utvidgning den 1 januari 1976 har antalet inkommande ärenden ökat år från år. För att komma till rätta med den ökande balansen av icke avgjorda ärenden kom successivt ett rationaliseringsarbete igång. Tjänsten som enhetschef i fråga om utlänningsärenden dubblerades.

Under 1978 ökade antalet handläggare i årsarbetskrafter räknat från ca 6,5 till drygt 10. (En viss del av denna ökning hänförde sig dock till andra delar av verksamheten än handläggningen av utlänningsärenden). Alla ärenden föredrogs för expeditionschefen. På grund av ökningen av antalet handläggare och därmed antalet ärenden för föredragning minskade expeditionschefens tid för andra ärenden än utlänningsärenden. Detta fick till följd att endast ärenden i vilka utgången var tveksam eller i rättsligt eller sakligt hänseende svårbedömd i fortsättningen föredrogs för expeditionschefen. Därmed eliminerades en föredragningsomgång i åtskilliga ärenden.

Den personal som direkt sysslar med ärenden enligt utlänningslagstiftningen har därefter fortsatt att öka och uppgick – som framgått av avsnitt 12.1.4 – vid årsskiftet 1981/82 till ca 22 årsarbetskrafter.

Sedan årsskiftet 1978/79 har minst två praktikanter ständigt tjänstgjort vid enheten. Ungefär vid samma tidpunkt förenklades föredragningen för statsrådet i varje enskilt ärende.

När balansen av ärenden likväl ökade gjordes under våren 1979 med biträde av konsult en grundlig genomgång av organisationen och verksamheten inom enheten, varefter vissa förändringar av rutinerna infördes. Under sensommaren 1980 påbörjades en försöksverksamhet med särskilda blanketter för regeringsbesluten av den typ som används för dom vid domstol. Ytterligare rationaliseringar av handläggningsrutinerna har därefter genomförts.

13 Läget för dem som här i landet väntar på att få tillståndsfrågan prövad ("väntarnas" situation)

13.1 "Väntarnas" rättigheter

13.1.1 Allmänt

Med "väntare" avser vi personer som vistas här i avvaktan på besked om de skall tillåtas stanna i Sverige eller inte. Som ett led i behandlingen av frågan om väntarnas situation i stort har vi gjort en kartläggning av deras rättsliga ställning i fråga om tillträde till olika utbildningar och om tillgång till samhällsservice i övrigt här innan tillståndsfrågan är klar. Synen på väntarnas rätt att få del i olika välfärdsanordningar varierar och beror ofta på i vilken kommun väntarna hamnar. Kommunernas praxis i fråga om utbetalning av socialbidrag till UAT-sökande har t ex varit osäker.

I det följande går vi igenom de regler som gäller för väntare i fråga om service från samhällets sida.

13.1.2 Tillträde till utbildning

Tillträde till grundskolan regleras i 6 kap 30 § skollagen. Där anges att skolplikt gäller för barn mellan sju och sexton år som är bosatta här. Enligt 7 kap 43 § skollagen skall barn som vistas i kommun – även om det inte är kyrkobokfört där – tas emot i grundskolan om, med hänsyn till barnets bästa, särskilda skäl talar för det. I praxis tas regelmässigt barn till väntare emot i grundskolan. Skolöverstyrelsen (SÖ) har i skrivelse den 21 maj 1974 (intagen i Utbildningsväsendets författningsbok som kommentar till 30 § skollagen) gett föreskrifter för inskrivning i grundskolan av icke nordiska barn utan UT. Där anges att det ofta är till barnets bästa att inskrivning sker. Samtidigt framhålls att det åligger skolmyndigheten att informera eleven och dennes vårdnadshavare om att deltagande i undervisning är att betrakta som en temporär social åtgärd i avvaktan på myndigheternas beslut i frågan om UT. Det åligger vidare skolmyndigheten att aktivt medverka till att ansökan om UT inges till polismyndigheten på orten.

För tillträde till gymnasieskolan gäller att de inträdessökande som uppfyller inträdesfordringarna och som bor inom skolans elevområde tas emot i första hand. I andra hand tas övriga behöriga sökande emot. Den ovan refererade bestämmelsen i skollagens 43 § gäller även gymnasieskolan. Skolmyndigheterna ges alltså möjlighet att, när särskilda skäl finns, ta in barn till utländska medborgare som väntar på besked om UT.

För den kommunala vuxenutbildningen gäller att den som är bosatt här har rätt till tillträde i mån av plats. Samma regler gäller för statlig vuxenutbildning (26 § respektive 91 § förordningen om kommunal och statlig vuxenutbildning). Utländska medborgare som inte anses bosatta här har alltså inte tillträde.

Förordningen (1977:537) om grundutbildning för vuxna har nyligen ändrats så att 2 § punkten 2 andra stycket skall avse utlänning som har UT som gäller för kyrkobokföring eller, om tillstånd inte krävs, är kyrkobokförd här. Ändringen innebär att utlänningar som väntar på besked om UT inte har tillträde.

I folkhögskoleförordningen saknas tillträdesvillkor för utländska medborgare. Enligt 28 § i förordningen kan den sökande som fyller minst 18 år under det kalenderår kursen börjar antas till kurs. Om särskilda skäl föreligger kan sökande som fyllt 16 år antas.

I 38 § UtlF föreskrivs att utlänningar som kan bli behöriga att antas till högskoleutbildning inte utan särskilda skäl får vägras UT. En utlänning som avser att bedriva högskolestudier här skall ha sitt UT ordnat före inresan (33 §). Försörjningen under studietiden skall vara tryggad genom egna medel, stipendium, studielån eller på annat liknande sätt. Villkoren i övrigt om behörighet m m för tillträde till högskola regleras i högskolelagen och högskoleförordningen. Innebörden är att väntare inte kan antas till högskoleutbildning.

För det fria och frivilliga folkbildningsarbetet, dvs studieförbunden, gäller bestämmelser i SÖ:s författningssamling. Till grund för dessa ligger förordningen (1963:463, ändrad senast 1979:440 och 772) om statsbidrag till det fria och frivilliga folkbildningsarbetet. Enligt statsbidragsvillkoren skall deltagare i studiecirkel för undervisning i svenska språket, såvitt inte särskilda skäl föranleder annat, ha UT här eller, om sådant inte krävs, vara kyrkobokförd här. Enligt SÖ:s anvisningar kan deltagare som sökt UT få delta i undervisningen i avvaktan på beslut. I SÖ:s föreskrifter och anvisningar ges exempel på skäl som kan motivera att invandrare får delta i studiecirkel utan att inneha UT.

För tillträde till arbetsmarknadsutbildning gäller bl a att utländsk medborgare skall bedömas komma att bli stadigvarande bosatt här och ha AT eller vara undantagen från skyldigheten att ha AT.

13.1.3 Sociala välfärdsanordningar

Här avses främst rätt till socialbidrag till uppehället (mat, husrum etc) under väntetiden, rätt till bostadsbidrag samt väntarnas möjligheter att komma i åtnjutande av kommunal barnomsorg och annan social service. Rätt till barnbidrag anses föreligga först när UT beviljats, och barnbidrag utgår inte under väntetiden. Den som väntar på tillstånd får i allmänhet inte del av den allmänna försäkringen. Kyrkobokföring är visserligen inget krav för inskrivning i försäkringskassan, som har att göra en självständig bedömning av om det är fråga om bosättning här i landet. I allmänhet följer dock försäkringskassan vid sin bedömning kyrkobokföringen.

Sedan den 1 januari 1982 finns reglerna om rätt till socialbidrag och annat bistånd i socialtjänstlagen. I 6 § sägs att varje kommuninvånare har rätt till

bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt, om dessa behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. I förarbetena (prop. 1979/80:1) framhålls att 6 § också omfattar väntare. I förarbetena framhålls att socialbidraget bör täcka grundläggande behov av mat, dryck, kläder och bostad. I överensstämmelse med den praxis som redan tidigare tillämpades av kommunerna bör bidraget normalt även täcka utgifter för bl a behoven av förströelse, rekreation och kommunikation. Enligt de allmänna råd och anvisningar som socialstyrelsen gett ut i anslutning till lagens ikraftträdande ges ett visst utrymme för anpassning av omfattningen av och formen för biståndet åt en väntare till det förhållandet att han ännu inte fått UT. Flertalet väntare får en bostad genom de sociala myndigheternas försorg. Socialbidraget brukar då även täcka kostnaderna för vad som behövs i form av inventarier. Det förekommer emellertid också att väntare måste inkvarteras på hotell eller får en genomgångslägenhet i vilken möblerna är kommunens egendom. Enligt uppgift från socialförvaltningen i Stockholms kommun utgår normalt till en ensamstående väntare 1 400 kr/månad plus ersättning för boendekostnaden (sommaren 1982).

Som nämnts varierar kommunernas praxis gentemot väntare. Behovet av en större enhetlighet har uppmärksammats av bl a utlänningssektionen inom socialförvaltningen i Stockholms kommun, som i en skrivelse till SIV i juli 1980 tagit upp svårigheten för socialförvaltningarna att – med utgångspunkt i de enskilda sökandenas status i förhållande till utlänningslagstiftningen – rätt bedöma behovet av samhällsstöd.

Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen är inte begränsad till socialbidrag. Var och en som för sin försörjning och livsföring i övrigt inte kan få sina behov tillfredsställda på annat sätt skall beredas hjälp som är anpassad efter dessa behov. Förhållandena i varje särskilt fall får därvid bestämma insatsernas art och utformning. Det innebär att en väntare kan ha rätt att få t ex färdtjänst, social hemhjälp eller plats i förskola.

Vad gäller barnomsorgen innebär socialtjänstlagen i princip samma skyldigheter för kommunerna som tidigare fanns i barnomsorgslagen. Kommunerna är skyldiga att anvisa alla barn som stadigvarande vistas i kommunen plats i förskola fr o m det år då de fyller sex år. Med uttrycket stadigvarande vistelse avses enligt förarbetena till barnomsorgslagen en vistelse som är avsedd att vara minst två månader. Det innebär att det i flertalet fall torde bli aktuellt med placering av sexåringar i förskola. De barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola tidigare. Här kan i det enskilda fallet bli aktuellt att anvisa plats i förskola även åt barn till väntare. Det förhållandet att ett barn kommer från en annan kultur och har ett annat språk innebär dock enligt förarbetena inte i sig att det har behov av särskilt stöd och bör få barnomsorgsplats. Kommunen skall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats i förskola eller fritidshem.

Rätten till bostadsbidrag regleras i förordningen (1976:263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer respektive förordningen (1976:262) om statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m fl. Enligt bostadsstyrelsens tolkning av dessa förordningars bestämmelser om rätten till bidrag kan personer som saknar UT inte av formella skäl uteslutas från rätten till

bostadsbidrag. Något krav på kyrkobokföring stadgas nämligen inte. Man betraktas i princip som bosatt om man har en bostad här och faktiskt vistas där. Praxis i kommunerna varierar mycket även i fråga om bostadsbidrag. I vissa kommuner får de sökande hjälp att söka bostadsbidrag snarast möjligt, i andra behandlas ansökningar som kommer in utan att man ifrågasätter rätten till bidrag och i ytterligare andra nekas sökande bidrag. Normalt får dock väntare sin hyra betald via socialbidrag och skall då inte komma i fråga för bostadsbidrag.

13.1.4 Sjukvård

Enligt 3 § sjukvårdslagen åligger det landstingskommun att ombesörja såväl öppen som sluten vård för sjukdom, skada, kroppsfel och barnsbörd för personer som är bosatta inom sjukvårdsområdet. Denna skyldighet gäller också gentemot dem som vistas inom sjukvårdsområdet utan att vara bosatta där, om omedelbart behov av vård föreligger. I sådant fall gäller skyldigheten att bereda sluten vård endast så länge den vårdbehövande inte utan men kan flyttas till sjukhus, där den landstingskommun i vilken vederbörande är bosatt förfogar över vårdplatser.

För personer som saknar UT innebär bestämmelserna i sjukvårdslagen att de har rätt till erforderlig vård för akut sjukdom. Vad som omfattas av begreppet akut sjukdom avgörs av den behandlande läkaren från fall till fall. Eftersom väntarna inte är inskrivna i försäkringskassan kan de krävas på en vårdavgift som motsvarar sjukvårdshuvudmannens självkostnad. Om patienten saknar medel, regleras avgiften många gånger genom att de sociala myndigheterna i den ort patienten vistas står för kostnaderna via socialbidrag. I sista hand står sedan staten för kostnaderna genom den ersättning som lämnas för socialbidragskostnader.

Sverige har ratificerat ILO:s konvention nr 118 angående utlänningars likställande med fördragsslutande lands egna medborgare i fråga om social trygghet. I konventionen stadgas bl a att medborgare från övriga fördragsslutande medlemsstater skall i Sverige tillförsäkras samma behandling som svenska medborgare i fråga om bl a hälso- och sjukvård. Bestämmelsen om lika behandling gäller utan villkor om bosättning. Dock kan lika behandling i fråga om vissa förmåner göras beroende av bosättning. För närvarande är ett trettiotal stater anslutna till konventionen.

13.2 Staten, kommunerna och väntarna

13.2.1 Allmänt

Utan att det är resultatet av invandringspolitiska överväganden faller ansvaret för omhändertagande av väntare på kommunerna. Väntarna är mycket ojämnt fördelade över landet, vilket resulterar i att vissa kommuner får ett särskilt stort ansvar.

13.2.2 Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun

I förordningen (1979:1120, ändrad senast 1981:1233) om ersättning för socialhjälp till flyktingar m fl regleras kommunernas rätt till ersättning från staten för socialhjälp m m under väntetiden till personer som söker UT. Förordningen bygger på förslag från en interdepartemental arbetsgrupp som lämnade sitt betänkande (Ds S 1979:7) till socialdepartementet i juni 1979. Enligt förordningen utgår statlig ersättning i efterhand för följande kostnader.

1. Ekonomisk hjälp enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) till utlänningen och hans eller hennes make och hemmavarande ogifta barn under 18 år.
2. Vård av barn i ett annat hem än barnets eget med stöd av socialtjänstlagen eller lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.
3. Hjälp till resan åt den som vill lämna Sverige och återvända till sitt hemland och som inte kan betala resekostnaden.

Däremot utgår inte någon ersättning för hjälp som utgått innan vederbörande sökt UT. De sociala myndigheterna i kommunen är enligt utlänningsförordningen skyldiga att underrätta polisen när man första gången kommer i kontakt med en person från utomnordiskt land, som saknar UT och inte har lämnat in ansökan hos polisen.

Om en ansökan om UT avslås, lämnas statlig ersättning för kostnader som har uppkommit inom tre månader efter det att beslut om avlägsnande vunnit laga kraft. Om frågan om verkställighet av ett avlägsnandebeslut tas upp till särskild prövning, lämnas ersättning även för kostnader som har uppkommit under verkställighetsärendets behandling och inom tre månader efter det att beslutet om verkställighet vunnit laga kraft.

I den proposition (prop. 1979/80:38 om ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m fl) som låg till grund för riksdagens beslut anförde föredragande statsrådet bl a följande beträffande åtgärder till förmån för väntare (s 9 f):

> Arbetsgruppen anser att man under normala förhållanden inte bör vidta några särskilda åtgärder för UAT-sökande under väntetiden. Sådana åtgärder kan lätt uppfattas som ett halvt löfte att få stanna i landet. Ett negativt beslut i tillståndsfrågan kan sedan kännas än hårdare. I konsekvens härmed menar gruppen att statlig ersättning i princip inte skall lämnas till kommunerna för kostnader som dessa kan ha haft för annat än den UAT-sökandes försörjning.
>
> – – –
>
> Gruppen har i detta sammanhang betonat att den viktigaste åtgärden för att förbättra de spontant hitrestas situation är att göra väntetiderna så korta som möjligt.
>
> – – –
>
> Jag instämmer i arbetsgruppens uppfattning att vad som bäst gynnar de väntande är att väntetiderna förkortas.
>
> – – –
>
> Arbetsgruppens tanke var att kommunerna normalt inte bör vidta åtgärder utöver hjälp till försörjning för de UAT-sökande under väntetiden och att kommunerna därför inte heller borde uppmuntras till detta genom statlig ersättning. Från invandringspolitiska utgångspunkter kan jag instämma i detta principiella synsätt. Det

finns risk för att sådana åtgärder av den enskilde kan uppfattas som ett ställningstagande i tillståndsfrågan. Jag anser därför att statlig ersättning i princip inte skall lämnas för kostnader för de åtgärder, utöver hjälp till uppehälle och erforderlig vård, som kommunerna kan vidta för personer som väntar på uppehållstillstånd.

Riksdagen beslöt (SoU 1979/80:22) i enlighet med regeringens förslag. I olika sammanhang under det arbete som ledde fram till det nya ersättningssystemet framhöll emellertid SIV och Svenska kommunförbundet att statlig ersättning borde ges även för andra insatser för väntare än socialhjälp, t ex olika former av social verksamhet och för administrationskostnader. Ett motiv som framfördes var att man på förhand inte kan veta hur lång tid behandlingen av ett visst ärende kan komma att ta och av den anledningen inte heller om behovet av samhällsåtgärder för den sökande stannar på den nivå som anges i propositionen.

En arbetsgrupp inom socialdepartementet har nyligen genomfört en utvärdering av effekterna av ersättningssystemet. Därvid har i uppdraget ingått att särskilt redovisa nuvarande kostnader för hjälp till personer som väntar på besked om UT samt söka kartlägga de konsekvenser som den nya socialtjänstlagen kan få för dessa kostnader och för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. I en rapport (Ds S 1982:1) har arbetsgruppen beräknat att socialhjälpskostnaderna för väntare år 1980 uppgick till ca 70 milj kr. En mycket stor del av dessa kostnader faller på bostäderna, i Stockholms kommun så mycket som ca 50 % av kostnaderna. Enligt arbetsgruppens bedömning torde socialtjänstlagens ikraftträdande inte i sig leda till någon större ökning av kommunernas kostnader för väntare. Även om inte kommunernas kostnader kommer att öka innebär emellertid socialtjänstlagen att de insatser som kommunerna i dag gör för väntare till stor del kommer att vara obligatoriska. Socialtjänstlagen ger ingen nämnvärd möjlighet att särbehandla väntare när det gäller att bedöma om rätt till bistånd föreligger. Det innebär att uttalandena i prop. 1979/80:38 att kommunerna normalt inte bör vidta åtgärder utöver hjälp till försörjning under väntetiden saknar täckning i nuvarande lagstiftning. Frågan om den framtida utformningen av ersättningssystemet bereds för närvarande (sommaren 1982) inom regeringskansliet.

13.2.3 Väntarnas geografiska spridning

Som nämnts är de tillståndssökande erfarenhetsmässigt mycket ojämnt fördelade över landet. Flera olika faktorer styr valet av vistelsekommun. Inom SIV har en kartläggning gjorts av bl a bostadssituationen i några kommuner med stort antal väntare. Kartläggningen bygger på intervjuer med företrädare för främst kommunala förvaltningar och för polisen i berörda polisdistrikt.

Att döma av resultaten av SIV:s kartläggning är den viktigaste faktorn huruvida landsmän till den sökande redan finns i kommunen. Normalt tycks den sökande få sin första inkvartering hos släkt eller bekanta. Vidare kommer naturligen ett stort antal sökande att hamna i den kommun där inreseorten ligger eller i närbelägna kommuner. Slutligen spelar möjlighe-

terna till högre utbildning och tillfällena till arbete inom storstadsregionerna stor roll för den geografiska spridningen.

Enligt SIV:s kartläggning finns en markant koncentration av väntare i Storstockholmsområdet. Särskilt många finns i – förutom Stockholms kommun – Sigtuna (Arlanda ligger där), Botkyrka, Södertälje och Solna kommuner.

13.2.4 Väntarnas bostadssituation

I den ovan nämnda kartläggningen har SIV granskat bostadssituationen för väntare i Storstockholmsområdet, Göteborgs- och Malmöområdena samt i Uppsala kommun. SIV konstaterar att arbetet med att ordna bostäder åt väntare är påfrestande för kommunen och på sina håll en mycket svårlöst uppgift. Hur svår den är varierar naturligtvis med läget på bostadsmarknaden i stort. I Storstockholmsområdet, främst i Stockholms kommun, och i Uppsala råder en allvarlig brist på bostäder. I Göteborg och Malmö stod hösten 1980 däremot lägenheter outhyrda – ca 2 500 respektive ca 900.

I ett flertal kommuner kan man, enligt SIV:s kartläggning, endast ta på sig att skaffa bostad i lägenhet åt barnfamiljer. Man försöker undvika att anvisa plats på rums- eller bostadshotell. Vanligen placeras barnfamiljer i andrahandslägenheter. Några kommuner tillämpar en ordning, där socialförvaltningen hyr och utrustar ett antal lägenheter som sedan upplåts i andra hand åt UAT-sökande familjer. Ensamstående bor ofta inneboende hos släkt och vänner eller på hotell i någon form. Situationen på bostadsmarknaden drar med sig höga boendekostnader, vilka slutligen – via det ovan beskrivna ersättningssystemet – stannar på statsverket.

I två skrivelser till regeringen under hösten 1980 påtalade Sigtuna kommun den svåra situation som man ställs inför genom att många asylsökande, som reser in via Arlanda flygplats, stannar i kommunen. Dels måste de sökande få logi under väntetiden, dels måste permanenta bostäder anskaffas för dem som till slut får tillstånd att stanna i Sverige. Kommunen lämnade ett konkret förslag rörande ombyggnad av ett hotell inom kommunen till genomgångsbostäder för väntare och begärde statlig ekonomisk hjälp till ombyggnaden och till vissa administrationskostnader i samband därmed. Den 18 december 1980 beslöt regeringen (socialdepartementet) att dels bevilja Sigtuna kommun ersättning för 1981 med 160 000 kr för vissa administrationskostnader som inte kunde ersättas via det gängse ersättningssystemet, dels att under vissa förutsättningar medge ersättning med högst 500 000 kr för ombyggnad och utrustning av det nämnda hotellet.

Sigtuna har i en skrivelse i december 1981 ansökt om förlängt statsbidrag för administrationskostnader under 1982. Vidare har Stockholms kommun i april 1982 hemställt om statsbidrag till administrationskostnader i samband med inkvartering av väntare. Bakgrunden är att kommunen börjat en ny verksamhet med syfte att finna bättre och billigare bostadsformer för väntarna. Ur det äldre beståndet av pensionärslägenheter kommer ett antal att användas som genomgångsbostäder för väntarna.

13.2.5 Framställningar till regeringskansliet rörande väntarfrågan

Under senare år har såväl kommuner som organisationer och statliga myndigheter i skrivelser till regeringen påtalat den svåra situation som väntare ofta befinner sig i och de effekter detta har för de kommuner dit merparten söker sig. De krav som ställts har huvudsakligen avsett dels ett ökat statligt ansvar för de åtgärder som kommunerna vidtar till förmån för väntare, dels åtgärder i syfte att förkorta väntetiderna i utlänningsärenden.

Södertälje kommun har föreslagit att personer som väntar på beslut i tillståndsfrågan skall kyrkobokföras och därigenom räknas in i det befolkningsunderlag som läggs till grund för beräkningen av skatteutjämningsbidrag. SIV har i en skrivelse till regeringen i mars 1981 bl a hemställt att det även utan kyrkobokföring skall vara möjligt att räkna in de väntande i underlaget för skatteutjämningsbidragen. Regeringen har i december 1981 beslutat lämna SIV:s framställning i frågan utan åtgärd, men angett att frågan är av sådan art att den kan övervägas i en aviserad större översyn av skatteutjämningssystemet.

I skrivelse till regeringen i december 1980 har Svenska kommunförbundet tagit upp frågan om omhändertagande av UAT-sökande och framhållit vikten av att staten tar på sig ett vidare ansvar. De statsbidrag som skall utgå bör enligt förbundet också täcka kostnader för administration, tolkar, barnens skolundervisning, viss socialkurativ verksamhet m m, eftersom dessa åtgärder är ofrånkomliga med de långa handläggningstider som nu råder. De problem som vissa kommuner möter förstärks av svårigheter att förutse vilka insatser som behövs. Förbundet tar vidare upp den ojämna geografiska spridningen och de problem denna för med sig i fråga om bostadsförsörjningen.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att samhällets kostnader bör kunna minskas påtagligt föreslår förbundet snara åtgärder i syfte att dels minimera den del av väntetiden som inte betingas av kraven på rättssäkerhet, dels vidga statens ansvar för omhändertagande av UAT-sökande. Framställningen bereds för närvarande (sommaren 1982) inom regeringskansliet.

13.2.6 Pågående utvecklingsarbete

En arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet har under hösten 1981 lämnat förslag till en ny ordning för omhändertagande av flyktingar i Sverige m m. Förslaget innebär bl a ett ökat kommunalt ansvarstagande för flyktingarna under den första tiden i Sverige. Kommuner och staten (SIV) förutsätts enligt förslaget sluta avtal om att kommunen skall mottaga ett visst antal flyktingar per år. Enligt förslaget skall en ersättning per capita beräknas för kommunens merkostnader. En grundtanke i förslaget är också att det lokala omhändertagandet i respektive kommun skall inbegripa asylsökande väntare. Arbetsgruppens förslag bereds för närvarande inom regeringskansliet (sommaren 1982).

14 Invandrarpolitiken i huvuddrag

14.1 Inledning

I våra direktiv (dir. 1980:48) framhålls bl a att man i den hittillsvarande debatten om invandringen i relativt liten utsträckning har tagit hänsyn till att det finns ett nära principiellt samband mellan åtgärder för reglering av invandringen och åtgärder som vidtas för invandrare i Sverige. Storleken och sammansättningen av invandringen beror i hög grad på vilka grupper som bor här och hur deras situation utvecklas. Samtidigt är de olika invandrargruppernas villkor i Sverige och relationerna mellan invandrare och den inhemska befolkningen samt de inbördes relationerna mellan invandrargrupperna beroende av invandringens storlek och sammansättning. Vidare konstateras i våra direktiv att det närmare sambandet mellan regleringen av invandringen och utvecklingen av invandrarnas villkor hittills inte prövats av regering och riksdag.

I tidigare kapitel har vi relativt ingående redovisat vad som gäller i fråga om reglering av invandringen, dvs det som vi kallar invandringspolitiken. Enligt direktiven skall vi behandla den delen av vårt uppdrag med förtur. När det gäller frågan om åtgärder för invandrare, dvs invandrarpolitiken, återkommer vi i ett senare skede både med en mera utförlig bakgrundsbeskrivning och med våra överväganden och förslag.

För att kunna belysa sambandet mellan invandrings- och invandrarpolitiken har vi emellertid bedömt det nödvändigt att redan i detta sammanhang göra en kort sammanfattning av de principer som gäller och av de särskilda åtgärder som successivt har genomförts det senaste tiotalet år inom ramen för det av regering och riksdag beslutade reformarbetet.

I följande avsnitt redogör vi först för målen för den svenska invandrarpolitiken, sedan tar vi upp invandrarnas allmänna rättigheter och skyldigheter samt, slutligen, de särskilda åtgärder som vidtagits och som ytterst syftar till att underlätta eller göra det möjligt för invandrarna att ta vara på sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter i samhället. I den avslutande kostnadsöversikten redovisas vissa större kostnadsposter som beräknats för säråtgärderna i statsbudgeten.

14.2 Allmänna mål och riktlinjer

14.2.1 Invandrarpolitikens mål enligt 1975 års beslut

I kapitel 1 har vi redovisat 1968 års riktlinjer för invandringspolitiken och angett vilka riktlinjer som i det sammanhanget skulle gälla för invandrarpolitiken. Därför går vi inte närmare in på 1968 års beslut här.

Invandrarutredningens betänkande (SOU 1974:69) Invandrarna och minoriteterna utgjorde grundval för de riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som antogs av riksdagen år 1975 (prop. 1975:26, InU 1975:6, rskr 1975:160).

Föredraganden anförde angående målen (s 60-61):

IU har formulerat målen för invandrar- och minoritetspolitiken med utgångspunkt i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Jämlikhetsmålet innebär ett fortsatt arbete för att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Målet innebär vidare att alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och att utöva kulturverksamhet. Invandrar-och minoritetspolitiken bör därför syfta till att ge medlemmar av språkliga minoritetsgrupper möjlighet att inom ramen för en intressegemenskap, som omfattar hela det svenska samhället, ge uttryck för en egen språklig och kulturell identitet.

Valfrihetsmålet innebär att medlemmar av språkliga minoriteter skall kunna välja i vilken grad de vill uppgå i en svensk kulturell identitet och i vilken grad de vill bibehålla och utveckla den ursprungliga identiteten. Åtgärder för att bevara kontakten med ursprungslandets kultur underlättar även valet mellan att stanna i Sverige eller återvända och återanpassas i ursprungslandet.

Samverkansmålet innebär att en ömsesidig och omfattande samverkan bör komma till stånd mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetsbefolkningen. Målet inbegriper ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrarna och den inhemska befolkningen. Ett förverkligande av samverkansmålet förutsätter bl a att invandrarna ges större möjligheter att aktivt delta i det politiska livet i Sverige, att de ges vidgade möjligheter till kulturell egenverksamhet och att invandringens positiva kulturella effekter uppmärksammas i ökad utsträckning.

De av IU uppställda övergripande målen för invandrar- och minoritetspolitiken har vunnit mycket stor anslutning bland remissinstanserna. För egen del kan jag i huvudsak ansluta mig till de allmänna målformuleringarna. Dessa sammanfattar de ambitioner som bör vara vägledande för invandrar- och minoritetspolitiken. Det är väsentligt att riktlinjerna för politiken på detta område ges en kortfattad och lättförståelig formulering. Därigenom skapas bättre möjligheter att i samhällsdebatten klargöra den principiella innebörden av statsmakternas ställningstagande.

Några remissinstanser har påpekat att de av utredningen föreslagna målen kan komma i konflikt med varandra i den praktiska tillämpningen och att utredningen inte har fullföljt sin mål/medelanalys på ett tillfredsställande sätt. Jag vill dock framhålla att de målformuleringar, som jag har anslutit mig till, endast har till syfte att sammanfatta den övergripande inriktningen av invandrar- och minoritetspolitiken. Det är givet att det i den praktiska verksamheten krävs att målen bryts ned i delmål och etappmål och att de målkonflikter, som kan göra sig gällande, uppmärksammas och analyseras. En sammanvägning av olika intressen får ske i den praktiska tillämpningen.

Flera remissinstanser har framhållit att målen avspeglar en hög ambitionsnivå. Jag delar denna uppfattning men vill peka på att jämlikhetsmålet lades fast redan i statsmakternas beslut år 1968 om riktlinjerna för utlänningspolitiken. Även formule-

ringen av valfrihetsmålet motsvaras i huvudsak av riktlinjerna. Samverkansmålet är emellertid nytt. Det svarar mot en ökad insikt om vikten av att intressegemenskapen mellan invandrar- och minoritetsgrupperna samt den övriga befolkningen kommer till uttryck i olika sammanhang. En förutsättning för större gemenskap är bl a att invandrarnas politiska rättigheter vidgas.

Målen för den svenska invandrarpolitiken, som en enig riksdag fastställde, sammanfattas sålunda i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan.

14.2.2 Utlänningars rättigheter och skyldigheter

En skiljelinje i fråga om vissa lagliga rättigheter går mellan å ena sidan landets medborgare (inbegripet invandrare som blivit svenska medborgare) och utlänningar (utländska medborgare och statslösa). I lagarna används inte begreppet invandrare och det är således inte relevant i detta sammanhang.

Huvudregeln om utlänningars rättigheter och skyldigheter angavs redan år 1965 i en handbok för myndigheter och enskilda, Ny i Sverige:

> Utlänningar i Sverige är likställda och skall behandlas likvärdigt med svenska medborgare. I den mån inga inskränkningar uttryckligen anges, är detta en vägledande huvudregel.

Handboken var utarbetad på uppdrag av dåvarande inrikesministern av en särskilt tillkallad sakkunnig och avsedd för myndigheter och enskilda som i sitt arbete hade att göra med utlänningar.

Sedan 1965 har olika åtgärder vidtagits som förbättrat utlänningars rättsställning i Sverige. Dock är de grundtankar som handboken gav uttryck för fortfarande giltiga. Den viktigaste ändringen är den år 1975 beslutade rösträtten för invandrare i kommunala val.

Utlänningar har samma rätt som svenskar att få samhällets skydd för sin person och egendom och föra talan inför allmän domstol. De har samma rätt och skyldighet att få utbildning inom den obligatoriska skolan samt rätt till utbildning i de frivilliga skolformerna och vid högskolan. I fråga om rätt till hälso- och sjukvård görs ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare.

Den viktigaste skillnaden mellan svenskars och utlänningars rättigheter är att bara svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Utlänningar gör ingen värnplikt och får inte rösta i val till riksdagen. Krav på svenskt medborgarskap ställs för vissa särskilt angivna tjänster och ämbeten. För att bli svensk medborgare krävs viss kvalifikationstid och vissa andra villkor måste vara uppfyllda.

Utlänningar, liksom svenskar, skall lyda landets lagar och betalar skatt enligt samma regler som svenska medborgare för sin inkomst i Sverige.

14.3 Särskilda åtgärder för invandrare

Under 1960-talet initierades vissa åtgärder för invandrare. Den kostnadsfria undervisningen i svenska och samhällsorientering inleddes, den statliga

Invandrartidningen började utges och de första kommunala invandrarbyråerna öppnades, men det var först under 1970-talet som den svenska invandrarpolitiken utformades.

År 1968 tillsattes en utredning, invandrarutredningen, som enligt direktiven skulle utreda invandrares anpassningsproblem m m. I sitt första delbetänkande (SOU 1971:51) Förslag om grundutbildning i svenska för vuxna invandrare behandlade utredningen invandrarnas utbildningssituation i stort och lämnade förslag till lagfäst svenskundervisning på betald arbetstid. I sitt andra delbetänkande (SOU 1972:83) Tolkservice, Nordisk språkkonvention tog utredningen upp frågan om tolkutbildning och tolkförmedling och i huvudbetänkandet (SOU 1974:69) Invandrarna och minoriteterna, invandrarnas situation inom olika samhällssektorer. I vår redovisning nedan följer vi i huvudsak invandrarutredningens indelning i huvudområden som också används i regeringens proposition 1975:26 om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken. Vi tar upp

- arbetsmarknadsfrågor
- bostadsfrågor
- sociala frågor
- kulturfrågor
- utbildningsfrågor
- föreningarna och trossamfunden
- medinflytande och medborgarskap
- information och opinionsbildning
- ansvarsfördelning och samordning
- tolk- och översättarfrågor

Kostnaderna i den avslutande redovisningen avser endast sådana särkostnader som anvisas över statsbudgeten. I vissa fall kan det vara fråga om "öronmärkta" medel t ex inom ett driftsanslag.

14.3.1 Arbetsmarknaden

Den viktigaste invandrarpolitiska åtgärden inom arbetsmarknaden är de möjligheter som skapats för anställda invandrare att delta i undervisning i svenska m m på i princip betald arbetstid.

Lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare trädde i kraft den 1 juli 1973. Den gällde från början utländska medborgare som påbörjade sin första anställning i Sverige efter ingången av år 1973 samt – övergångsvis –anställda före 1973. Från juli 1974 omfattades även utländska sjömän anställda på svenska fartyg i utrikes fart. Lagen ger den anställde invandraren rätt till betald ledighet under 240 undervisningstimmar. Ändringar har införts i lagen (SFS 1973:238 och 1974:364) och en kungörelse (SFS 1973:631) har utfärdats för tillämpningen.

Lagen gäller i landet bosatta utländska medborgare med arbetstillstånd och, då arbetstillstånd inte krävs, utlänningar som är kyrkobokförda här. Efter förslag i prop. 1975/76:177 infördes en bestämmelse med innebörd att även den som blivit svensk medborgare sedan han påbörjat undervisningen enligt lagen kan fullfölja undervisningen. Lagen gäller såväl heltids- som

deltidsanställda. Däremot gäller den inte invandrare som har danska, norska eller svenska som modersmål eller invandrare som fått motsvarande undervisning t ex i AMS mottagningsförläggningar för flyktingar eller på annat sätt skaffat sig sådana kunskaper i svenska att undervisning som avses i lagen inte behövs. Vidare är sådana invandrare undantagna som fått motsvarande undervisning inom arbetsmarknadsutbildningen (AMU).

Regeringen tillsatte år 1978 den s k SFI-kommittén med uppdrag att göra en översyn av svenskundervisningen m m för invandrare. Kommittén har nyligen avgivit betänkandet (SOU 1981:86, 87) Svenskundervisning för invandrare, del 1 och 2, och bl a redovisat lagens tillämpning i ett omfattande kartläggningsarbete. Efter remissbehandling bereds kommittens förslag för närvarande (sommaren 1982) inom regeringskansliet.

Enligt uppgifter i SFI-kommitténs redovisning var ca 22 % av den cirkelundervisning i svenska som gavs av studieförbunden budgetåret 1979/80 s k lagbunden undervisning. Kostnaderna härför kan beräknas till ca 22 milj kr. De beräknade kostnaderna för budgetåret 1981/82 skulle enligt samma fördelning bli 22,9 milj kr. Kostnaderna för det s k SFI-registret uppgick budgetåret 1981/82 till ca 0,4 milj kr. (Arbetsgivarnas lönekostnad för svenskundervisning har beräknats till ca 65 milj kr under budgetåret 1979/80).

Kostnaderna för svenskundervisning inom arbetsmarknadsutbildningen under budgetåret 1979/80 beräknades av SFI-kommittén till ca 256 milj kr inkl kostnaderna för utbildningsbidrag. Motsvarande beräkning för budgetåret 1981/82 torde vara möjlig att göra först när uppgifter om deltagarantal m m föreligger efter budgetårets slut.

Kostnader för övrig svenskutbildning redovisas under avsnittet 14.3.5 om utbildningsfrågor.

14.3.2 Bostadssektorn

Kravet i prop. 1968:142 om att en godtagbar bostad skall vara ordnad före inresan för att utomnordisk arbetskraftsinvandring skulle få ske upprepades i prop. 1975:26.

Invandrarutredningen ansåg att förbättringar i invandrarnas boendeförhållanden bör ske inom ramen för de generella bostadspolitiska åtgärderna och inte genom särbehandling. Också prop. 1975:26 ger – med hänvisning till den då aktuella boendeutredningen – uttryck för denna uppfattning, som också blev den handlingslinje man följt. Viss hänsyn till invandrarnas omvittnade svårigheter på bostadsmarknaden har dock tagits.

Den av regeringen tillsatta bostadssociala delegationen genomförde försöksverksamhet för att förbättra den sociala miljön i bostadsområden med huvudsakligen flerfamiljshus och med bl a en överrepresentation av utländska medborgare. Delegationens centrala uppgift var att sprida resultaten av studierna för att medverka till lösningar av likartade problem i andra bostadsområden. Delegationens verksamhet upphörde år 1978 och år 1979 inrättades det bostadssociala rådet (SFS 1978:399) med uppgift att vara rådgivande åt bostadsstyrelsen. I rådet ingår företrädare bl a för SIV och kommunförbundet. Genom initiativ inom rådet kan ledamöterna ta upp aktuella problem. Så har t ex en studie nyligen företagits som belyser de

ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av en heterogen befolkningssammansättning med bl a hög andel invandrare.

I prop. 1979/80:72 om bostadsanvisningslag m m uttalar departementschefen att bostadsförmedlingarna, särskilt i de större kommunerna, i dag många gånger har svårt att skaffa bostäder åt vissa bostadssökande, bl a vissa invandrare.

Bostadsanvisningslagen (1980:94) ger en kommun rätt att besluta att ett eller flera bostadsområden i kommunen skall vara bostadsanvisningsområde och att alla eller en del av bostadslägenheterna inom området – med vissa undantag – skall upplåtas enligt bestämmelserna i bostadsanvisningslagen. Om kommunen vill förmedla en ledig lägenhet, kan kommunen antingen föreslå att lägenheten skall upplåtas till en viss bostadssökande eller bestämma att upplåtelsen skall ske till kommunen. Husägaren kan vägra upplåtelse till en bostadssökande men är skyldig att upplåta till kommunen om den begär det.

Lagen har inte tillämpats i någon större utsträckning varför erfarenheter ännu inte finns om dess effekter. Enligt uppgifter från Svenska kommunförbundet söker ett antal kommuner sluta frivilliga avtal i lagens anda mellan sig och fastighetsägarföreningarna i kommunen.

Inom bostadssektorn sker åtgärderna för invandrare inom ramen för samhällets allmänna åtgärder. Särskilda medel anvisas inte.

14.3.3 Den sociala sektorn

Invandrarutredningen framhöll att så gott som all social service i Sverige står öppen för invandrare på samma villkor som för svenskar. Utredningen konstaterade också att den svenska socialförsäkringen gör ringa eller ingen skillnad mellan i landet bosatta utlänningar och svenska medborgare samt föreslog att vissa återstående skillnader, bl a vad gäller folkpension och bidragsförskott, skulle avskaffas.

I invandrarpropositionen (1975:26) konstaterades också att rätten till folkpension då var förbehållen svenska medborgare och i princip beroende av bosättning i Sverige. Enligt vissa konventioner, t ex den nordiska trygghetskonventionen, kunde utländska medborgare bli jämställda med svenska medborgare efter en viss tids vistelse i Sverige. För medborgare i länder med vilka Sverige inte hade ingått särskilda konventioner tillämpades den av Sverige biträdda europeiska pensionsöverenskommelsen, enligt vilken rätten till folkpension grundade sig på minst 15 års vistelse i Sverige. Konventionerna omfattade emellertid inte samtliga invandrare och invandrarutredningen hade därför föreslagit att en rätt till svensk folkpension skulle införas i åtminstone samma omfattning som enligt den europeiska pensionsöverenskommelsen, dvs efter minst 15 års vistelse i Sverige.

Fr o m den 1 juli 1979 har alla utländska medborgare som har bott i Sverige sedan minst 5 år, och efter fyllda 16 år har varit bosatta i Sverige sammanlagt minst 10 år rätt till svensk folkpension i form av ålderspension. En bosättningsperiod om högst fem år räcker för övriga former av folkpension.

Också frågan om invandrarnas möjlighet att få behålla folkpensionen när de återvänder till hemlandet är av intresse. Genom ett avtal mellan Sverige

och Österrike år 1975, som trädde i kraft den 1 november 1976, infördes för första gången principen att utländska medborgare skall ha rätt att ta med sig delar av folkpensionen vid bosättning utomlands i proportion till det antal år under vilka de har varit yrkesverksammma i Sverige. Liknande konventioner har senare slutits med Grekland, Jugoslavien, Portugal och Schweiz. Förhandlingar har inletts bl a med Spanien. Någon generell rätt för utländska medborgare att ta med sig svensk folkpension vid bosättning utomlands har emellertid inte införts. (Sådan rätt finns under vissa förutsättningar för svenska medborgare).

Frågan om bidragsförskott till i Sverige bosatt barn som inte är svensk medborgare togs upp i invandrarpropositionen och föredragande statsrådet anmälde att regeringen i budgetpropositionen lämnat förslag om detta. Fr o m den 1 januari 1976 utgår bidragsförskott till sådant barn om barnet eller vårdnadshavaren sedan minst sex månader vistas i riket. Regeln är utformad enligt samma princip som rätten till barnbidrag.

Frågan om förstärkning av modersmålet för invandrarbarn hade tagits upp av invandrarutredningen i olika sammanhang. Redan vid riksdagsbehandlingen av prop. 1968:67 angående undervisning för utlandssvenska barn samt för vissa minoriteter i Sverige hade SÖ fått i uppdrag att på försök anordna läsundervisning på minoritetsspråk för barn i förskoleåldern. Någon försöksverksamhet av detta slag kom emellertid inte till stånd. Den försöksverksamhet som startades år 1971 genom socialstyrelsens försorg avsåg träning i förskolan av det talade modersmålet.

I prop. 1975/76:118 om hemspråksundervisning för invandrarbarn föreslogs riktlinjer för hemspråksträning i förskolan, som riksdagen antog. Riksdagen beslutade också om statsbidrag till hemspråksträningen (prop. 1976/77:22 om statsbidrag till hemspråksundervisning för invandrarbarn m m).

För förskolans del innebär den s k hemspråksreformen att kommunerna förutsätts anordna träning i hemspråk för alla 6-åringar i vars hemmiljö ett annat språk än svenska utgör ett levande inslag, om barnets föräldrar begär det. Reformen trädde i kraft den 1 juli 1977. Fr o m budgetåret 1979/80 omfattar hemspråksträningen i förskolan även alla 5-åringar.

Regeringen tillsatte år 1979 en kommitté med uppgift att göra en översyn av hemspråksträning i förskolan. Kommittén har sommaren 1982 lämnat sitt betänkande (SOU 1982:43) Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern.

Kostnaderna för hemspråksträningen i förskolan har för budgetåret 1981/82 beräknats till 29 milj kr och har för budgetåret 1982/83 beräknats till 31 milj kr.

14.3.4 Kulturpolitiken

Målen för den statliga kulturpolitiken slogs fast vid riksdagens behandling av proposition 1974:28 om den statliga kulturpolitiken. I en senare avgiven proposition (prop. 1975:20 om den statliga kulturpolitiken 2) gavs förslag om kulturpolitiska insatser för invandrarna och de språkliga minoriteterna mot bakgrund av 1968 års litteraturutrednings betänkande (SOU 1974:5), i vilket ett gemensamt förslag från invandrarutredningen och litteraturutredningen

presenterades. Dessutom hade invandrarutredningen i sitt huvudbetänkande presenterat förslag till delmål för kulturpolitiken för invandrare och språkliga minoriteter samt lämnat förslag om särskilda insatser inom kulturområdet.

I kulturpropositionen konstaterades att de delmål som föreslagits av invandrarutredningen utgjorde en värdefull precisering av de mål för kulturpolitiken statsmakterna beslutat om. Med hänsyn till att delmålen i princip rymdes inom de allmänna mål som redan gällde, skulle emellertid inga särskilda delmål fastställas för språkliga minoriteter. Insatserna kunde också i huvudsak rymmas inom redan existerande bidragsformer och befintliga kulturinstitutioner. Samtidigt konstaterades att särinsatser ibland är nödvändiga för att komma till rätta med brister som finns inom olika områden.

En sådan särinsats är de bidrag till bibliotekens inköp av litteratur på invandrarspråken, som infördes år 1975 (förordning 1975:467 om statsbidrag till folkbibliotek, ändrad 1978:221 och 1979:273). Bidragen avser upprustning av bokbeståndet hos de lokala biblioteken, länsbiblioteken och lånecentralerna. Från 1,7 milj kr budgetåret 1975/76 har detta bidrag successivt höjts och utgick för budgetåret 1981/82 med sammanlagt 4,5 milj kr. För budgetåret 1982/83 anvisas oförändrat belopp.

Försöksverksamhet med statligt litteraturstöd inleddes år 1975. Stödet, som fick sin permanenta form efter beslut av riksdagen våren 1978 (prop. 1977/78:99, KrU 1977/78:22, rskr 1977/78:274), fördelas av statens kulturråd och utgår efter bestämmelserna i förordningen (1978:490) om statligt litteraturstöd. Bl a utgår utgivningsstöd till litteratur på invandrar- och minoritetsspråk, budgetåret 1981/82 med 560 000 kr. För budgetåret 1982/83 har beräknats ett 13 % högre belopp.

Statens kulturråd fick i december 1975 i uppdrag att utreda frågan om inrättande av en yrkesmässigt verksam finskspråkig teaterensemble i Sverige. Ett förslag utarbetades år 1977, men någon fast finskspråkig teaterensemble har inte inrättats. I stället ökades anslagen till finskspråkiga gästspel genom Riksteatern och till den finska amatörteaterverksamheten genom kulturrådet. Bidrag utgår numera från Riksteatern också för amatörverksamhet. Statsbidrag till finsk teaterverksamhet utgick budgetåret 1981/82 med 956 000 kr. För budgetåret 1982/83 anvisas drygt 1 milj kr.

Sändningarna på invandrarspråk har under senare år ökat i radions och televisionens programverksamhet. Såväl riksprogrammen som lokalradion har särskilda invandrarredaktioner och sänder program på ett antal språk. Riksradion sänder regelbundna program på finska, serbokratiska, turkiska och spanska. Sändningar på estniska och polska har under den senaste tiden förekommit sporadiskt. TV 1 har sändningar på finska, serbokroatiska, grekiska och turkiska, medan TV 2 har program på serbokroatiska och grekiska. Verksamheten finansieras med licensmedel.

SIV hade inom ramen för sina projektbidrag vissa möjligheter att stödja invandrartidningar, och efter riksdagsbeslut i anledning av propositionen 1976/77:99 om presstöd tilldelades SIV särskilda medel för stöd till tidningar på andra språk än svenska (KU 1976/77:42, rskr 260) fr o m budgetåret 1976/77. (Det allmänna presstödet genom presstödsnämnden utgår endast till svenskspråkiga tidningar och tidskrifter). Förutsättningar för bidrag är

enligt förordningen (1977:523) om stöd till tidningar på andra språk än svenska, att publikationen vänder sig till invandrare och språkliga minoriteter i Sverige, att dess innehåll huvudsakligen berör förhållandena i Sverige, att huvudredaktionen är i Sverige och att annonsdelen i publikationen inte överstiger 25 % i genomsnitt för kalenderår. Stödet administreras av SIV efter samråd med presstödsnämnden och kan utgå till allmänna nyhetstidningar och medlemstidskrifter som uppfyller vissa i författningen angivna krav. Dessutom kan behovsprövade bidrag utgå till tidningar och tidskrifter som inte uppfyller dessa krav. Stödet kan ha formen av produktionsbidrag eller etableringsstöd. Budgetåret 1981/82 uppgick kostnaderna till 4,575 milj kr och för budgetåret 1982/83 anvisas 5,347 milj kr.

14.3.5 Utbildningsfrågor

Utbildningsfrågornas betydelse för invandrarna i Sverige betonades i invandrarpropositionen (prop. 1975:26, s 69) och föredragande statsrådet anförde:

> Bland samhällets åtgärder för att invandrarna skall finna sig till rätta här i landet och få en tillfredsställande social och kulturell service intar utbildningen en central plats.

Uttalandet upprepades ett år senare i regeringens proposition (prop. 1975/76:118) om hemspråksundervisning för invandrarbarn (s 72).

Kostnadsfri undervisning i svenska språket med samhällsorientering är en av de äldsta insatserna för vuxna invandrare. Verksamheten bedrivs sedan år 1965 som studiecirklar genom studieförbunden och har omfattat även folkhögskolekurser och särskilda studiecirklar i samhällsorientering, matlagning m m. Under senare år har undervisning i svenska i allt större omfattning givits inom arbetsmarknadsutbildningen. En kartläggning av samtliga former av svenskundervisning för vuxna invandrare har nyligen gjorts av den s k SFI-kommittén och redovisats i betänkandet (SOU 1981:87) Svenskundervisning för vuxna invandrare 2.

Många invandrare har inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen deltagit i s k grundutbildning för vuxna. Den riktar sig till vuxna med bristande kunskaper i läsning, skrivning och matematik. Undervisningen, s k alfabetiseringsutbildning, har ordnats delvis på hemspråket. Våren 1976 beslutades om ett särskilt studiesocialt stöd till denna form av vuxenutbildning, där ca 70 % av deltagarna är invandrare.

Lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid svenskundervisning för invandrare har berörts i avsnitt 14.3.1 och trädde i kraft år 1973. Den ger anställda invandrare möjlighet att åtnjuta lön under studietiden. Någon motsvarande möjlighet till tryggad försörjning under svenskstudierna har inte funnits för övriga invandrare om de inte är flyktingar eller därmed jämställda. SFI-kommittén har i sitt betänkande (SOU 1981:86) Svenskundervisning för vuxna invandrare 1 avgivit förslag om studiestöd för alla invandrare. Kommitténs förslag om en total omorganisation av svenskundervisningen för vuxna invandrare bereds för närvarande (sommaren 1982) inom regeringskansliet.

En folkhögskola för finsktalande invandrare inrättades i Haparanda år

1973 under Riksförbundets Finska Föreningar i Sverige huvudmannaskap och år 1982 i Axevalla, där huvudman är en stiftelse som bildats av riksförbundet och Skaraborgs läns landsting.

Undervisningen av invandrarelever inom den obligatoriska skolan och gymnasieskolan behandlades i propositionen (prop. 1975/76:118, UbU 1975/76:33, rskr 1975/76:391) om hemspråksundervisning för invandrarbarn. Kommunerna fick skyldighet att anordna hemspråksundervisning och studiehandledning på hemspråk inom båda skolformerna, samtidigt som alla de barn i den allmänna förskolan och alla elever i grundskolan och gymnasieskolan, för vilka ett annat språk än svenska utgör ett levande inslag i deras hemmiljö, fick rätt att få hemspråksträning i förskolan och hemspråksundervisning i grundskolan och gymnasieskolan. Ett system med statsbidrag till dessa insatser infördes år 1977 (prop. 1976/77:22, UbU 1976/77:10). Samtidigt beslutades om särskilda statligt reglerade lärartjänster för hemspråkslärare. Alla dessa åtgärder, tillsammans med insatserna inom förskolan, brukar kallas "hemspråksreformen".

Regeringen gav år 1979 SÖ i uppdrag att göra en utvärdering av de olika organisatoriska formerna för hemspråksundervisning. Utvärderingen väntas bli färdig hösten 1982.

I juli 1981 tillkallade det för skolfrågor ansvariga statsrådet en särskild utredare, den s k språk- och kulturarvskommittén, med uppgift att bl a kartlägga effekterna av hemspråksreformen. I direktiven (Dir. 1981:49) framhålls bl a att det borde övervägas om undervisning i grundskolan och gymnasieskolan i och på olika minoritetsspråk borde vara lika eller om det finska språket bör ges en särskild ställning i det svenska skolsystemet. Vidare bör – i anslutning till SÖ:s utvärdering av hemspråksklasserna – ställning tas till om det är rimligt att sådana omprioriteringar görs att hemspråksklasser kan anordnas även på grundskolans högstadium.

Utbildning av klasslärare med finska som modersmål hade inletts tidigare, och år 1977 påbörjades en särskild grundutbildning för hemspråkslärare med finska, serbokroatiska, grekiska, turkiska och danska som modersmål. Andra språkgrupper har kommit till senare.

Utbildning av tvåspråkiga förskollärare hade också inletts tidigare och sökande med invandrarspråk som modersmål har i viss utsträckning prioriterats vid antagningen till reguljär förskollärar- och klasslärarutbildning. Viss fortbildning av tvåspråkiga lärare med finska som modersmål hade förekommit sedan slutet av 1960-talet och reguljär fortbildning av verksamma hemspråkslärare med eller utan lärarutbildning i hemlandet inleddes år 1976.

Stödundervisning i svenska har förekommit inom den obligatoriska skolan sedan 1950-talet. Den har under 1960- och 1970-talen utökats och utvecklats. För gymnasieskolans stödundervisning har statsbidrag utgått efter ansökan från skolöverstyrelsen sedan läsåret 1974/75. Läsåret 1980/81 infördes ett schablonbidrag också för gymnasieskolans stödundervisning i svenska.

Av principiell betydelse är statsmakternas beslut att på 1980 års läroplan för grundskolan införa svenska som främmande språk som ett ämne i skolan. Beslutet kommer att få konsekvenser bl a för lärarutbildningen och lärarnas behörighet att undervisa icke svenskspråkiga elever i svenska.

Försöksverksamhet med finskspråkig gymnasieutbildning har förekommit

i Stockholm inom gymnasieskolan och inom kommunala vuxenutbildningen fr o m läsåret 1976/77. Inom arbetsmarknadsutbildningen har vissa kurser anordnats på invandrarspråk, främst finska.

Inom gymnasieskolan inrättades våren 1977 särskilda introduktionskurser för invandrarelever för att underlätta deras möjligheter att delta i den reguljära gymnasieundervisningen.

Riksdagen godkände år 1981 en ny läroplan för den kommunala vuxenutbildningen med innebörd att grundskolkurser skall få anordnas på hemspråk och i svenska som främmande språk.

Särskilda medel har sedan budgetåret 1977/78 utgått till statens institut för läromedelsinformation för information om läromedel för invandrarundervisningen och för stöd till produktion av sådana läromedel.

Av uppställningen nedan framgår några av de viktigaste kostnadsposterna för de särskilda åtgärderna för invandrare inom utbildningsområdet. För högskolans del redovisas antalet nybörjarplatser i de tvåspråkiga lärarutbildningarna.

Ändamål	Anvisat bå 1981/82	bå 1982/83
Svenska för vuxna invandrare (studiecirklar m. m.)	104,3	112, 1
Hemspråksundervisning och stödundervisning i svenska		
grundskolan	451	451
gymnasieskolan	12	15,9[a]
Produktionsstöd till och information om läromedel		
beräknat belopp ca	1,7	2,7
Tvåspråkiga lärarutbildningar	Antal nybörjarplatser	
förskollärarlinjen	192	192
lågstadielärarlinjen	48	48
mellanstadielärarlinjen	48	48
hemspråkslärarlinjen	168	192

[a] Inklusive bidrag till introduktionskurser för invandrarelever.

14.3.6 Föreningarna och trossamfunden

Invandrarpropositionen (1975:26) tog upp invandrarorganisationernas roll och betydelse och föredragande statsrådet anförde (s 74):

> Organisationer, som har bildats av invandrare och minoriteter i Sverige utgör ett mycket värdefullt inslag i samhället och kan betraktas som en del av folkrörelserna i Sverige. Organisationer som bygger på etnisk eller språklig grupptillhörighet tillfredsställer ett särskilt identitetsbehov hos sina medlemmar. Samtidigt har invandrarnas organisationer en värdefull praktisk funktion. De kan underlätta invandrarnas anpassning i den nya omgivningen och medverka till att sprida information om förhållandena i samhället. Organisationerna spelar också en viktig roll som språkrör för de olika invandrar- och minoritetsgrupperna i kontakter med myndigheter och andra organ i samhället.

Mot bakgrund av invandrarutredningens förslag infördes år 1975 ett statligt verksamhetsbidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer som är att

anse som riksorganisationer med verksamheten huvudsakligen förlagd till Sverige. Som ytterligare villkor gäller att organisationen är demokratiskt uppbyggd och själv står för en del av kostnaderna för verksamheten. Det blev SIV:s uppgift att administrera bidragsgivningen.

Försöksverksamhet med bidrag till organisationer och institutioner för anpassningsprojekt för invandrare hade pågått sedan budgetåret 1966/67 och sedan budgetåret 1969/70 administrerats av SIV. Denna form av ekonomiskt stöd blev permanent år 1975 och SIV fick uppdraget att också i fortsättningen förmedla bidrag till tids- och kostnadsmässigt avgränsade projekt. Ett väsentligt syfte med projektbidragen skulle vara att stimulera sådan verksamhet för invandrare som invandrarorganisationer och trossamfund samt svenska ideella organisationer svarar för.

Också fackliga organisationers verksamhet för invandrare kunde ges projektbidrag om projekten var klart avgränsade och hade försökskaraktär och om de inte avsåg åtgärder som kunde anses ingå i de fackliga organisationernas ordinarie verksamhet för invandrare. (Även kommunerna kunde få bidrag till avgränsade projekt av främst informationskaraktär avseende såväl information till invandrare om samhället som till allmänheten i invandrarfrågor).

Kostnaderna för verksamhetsbidragen till invandrarnas riksorganisationer var budgetåret 1981/82 3,81 milj kr och har för budgetåret 1982/83 beräknats till 4,145 milj kr. Kostnaderna för projektbidragen utgjorde budgetåret 1981/82 3,9 milj kr och har beräknats till 3,65 milj kr för budgetåret 1982/83.

I invandrarpropositionen anmäldes vidare att särskilda bidrag till såväl kristna som icke kristna trossamfund kunde utgå enligt beslut av riksdagen år 1974 (prop. 1974:1, bil 10, KrU 1974:9, rskr 1974:113). Bidrag utgår till vissa trossamfund som regeringen förklarat kunna komma i fråga för sådant bidrag, fr o m år 1974 till estniska evangelisk-lutherska kyrkan i Sverige, ungerska protestantiska församlingen i Sverige och de mosaiska församlingarna i Sverige samt fr o m budgetåret 1976/77 även till de ortodoxa kyrkorna och fr o m budgetåret 1977/78 till de islamiska församlingarna i Sverige. Bidragen, som fördelas av en särskild samarbetsnämnd i enlighet med bestämmelserna i förordningen (1976:404) om statsbidrag till vissa trossamfund (ändrad 1976:255 och 1977:106), kan utgå till samfundens lokala verksamhet samt till anskaffning av lokaler. Bidragsbeloppet har under senare år varit oförändrat, ca 7,5 milj kr, men antalet mottagande församlingar har ökat successivt.

I propositionen påpekades också att det bör ankomma på svenska kyrkan att svara för att de av dess medlemmar, som invandrat från andra länder, får den religiösa service de behöver. Fr o m år 1966 utgår medel ur kyrkofonden till lön för finskspråkiga stiftsadjunkter. Antalet tjänster har successivt ökats och uppgick budgetåret 1974/75 till sex, budgetåret 1980/81 till åtta tjänster. Domkapitlen har sedan mitten av 1960-talet haft möjlighet att inrätta pastorsadjunkttjänster för finskspråkiga. Inom svenska kyrkan finns anställda präster också från Estland, Lettland och Ungern. Den 1 juli 1981 inrättades en tjänst som stiftsadjunkt för invandrarfrågor vid ärkebiskopens kansli (prop. 1980/81:174 om vissa anslag ur kyrkofonden).

Statligt stöd till ungdomsverksamhet utgår till av regeringen godkända

ungdomsorganisationer enligt förordningen (1971:388) om statsbidrag till ungdomsorganisationers centrala och lokala verksamhet. Bland invandrarorganisationerna är Estniska Kommitténs ungdomsverksamhet (sedan år 1968), Riksförbundet Finska Föreningar i Sverige (sedan år 1966) och Jugoslaviska Riksförbundet i Sverige (sedan år 1979) godkända som bidragsberättigade ungdomsorganisationer. Grekiska, turkiska, assyriska och syrianska riksförbunden har med ungdomsrådets tillstyrkan sökt om erkännande som ungdomsorganisation, senast i samband med budgetarbetet för budgetåret 1982/83. Stödet administreras av statens ungdomsråd och utgår inom ramen för de generella åtgärderna för ungdomsverksamhet.

Med medel ur jordbruksdepartementets anslag inrättades fr o m budgetåret 1980/81 en tjänst hos Riksidrottsförbundet som idrottskonsulent för invandrare. Syftet var att stärka idrottsrörelsens engagemang för verksamhet bland invandrare samt att bistå invandrarnas organisationer med stöd och hjälp i idrottsfrågor. Vid sin kongress i november 1981 antog Riksidrottsförbundet ett handlingsprogram för verksamheten bland invandrare.

14.3.7 Medinflytande och medborgarskap

I invandrarpropositionen (1975:26) framhölls att strävan också i fortsättningen bör vara att avlägsna återstående skillnader i lagstiftningen mellan i Sverige bosatta utländska medborgare och svenska medborgare. Ett omfattande arbete hade under de senast gångna årtiondena lagts ned för att stärka invandrarnas rättsställning och de kvarvarande skillnaderna var få, menade statsrådet.

I 1976 års regeringsform infördes bestämmelser av betydelse för invandrare. I regeringsformen stadgas att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samhällsliv bör främjas. Vidare stadgas att utlänning är helt likställd med svensk medborgare vad gäller mötes-, demonstrations- och föreningsfriheten, rätten till domstolsprövning med anledning av brott eller misstanke om brott, skyddet mot minoritets- och könsdiskriminering, rätten till fackliga stridsåtgärder och dylikt om annat inte följer av föreskrifter i särskild lag. De rättigheter som avses här är yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet, religionsfrihet, tryckfrihet och rätten att ta del av allmänna handlingar.

Tryckfrihetsförordningen (1979:936) innehåller förbud att i skrift hota eller missakta folkgrupp av viss ras, hudfärg, visst nationellt eller etniskt ursprung, eller med viss trosbekännelse. Enligt bestämmelser i en särskild tryckfrihetslag (1977:1016) kan utlänning, som är bosatt här numera vara ägare och utgivare av periodisk skrift. Det finns ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgares rätt att ta del av myndigheternas handlingar.

För att överväga behovet av åtgärder för att förebygga fördomar och diskriminering i fråga om invandrare och inflyttade etniska, språkliga, nationella eller religiösa minoriteter tillkallade regeringen år 1978 den s k diskrimineringsutredningen. Utredningen, som efter hand har redovisat ett omfattande kartläggningsarbete och även förslag, har till uppgift att utarbeta ett samlat program för att motverka fördomar och diskriminering av

invandrare och etniska minoriteter i Sverige.

Efter en parlamentarisk utredning beslutade riksdagen hösten 1975 att införa kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare fr o m 1976 års val (prop. 1975/76:23, KU 1975/76:25, rskr 1975/76:78). Bestämmelserna innebär att utländsk medborgare som har bott i Sverige i minst tre år och varit kyrkobokförd här har rätt att rösta och är valbar i de kommunala och landstingskommunala valen. Utländsk medborgare som har rösträtt kan också väljas till kommunala och landstingskommunala förtroendeuppdrag. Medlem i svenska kyrkan kan dessutom rösta och är valbar i de kyrkliga valen. Efter särskilda beslut fick utländska medborgare rätt att delta i folkomröstningen om kärnkraft i mars 1980 enligt samma regler som gäller för kommunalval (folkomröstningslagen 1979:369).

I anslutning till de val i vilka invandrare har kunnat delta har särskilda informationsinsatser initierats. Inför 1982 års val har 1,5 milj kr ur valanslaget ställts till riksskatteverkets disposition att användas i samråd med SIV, för samhällsorienterande och valteknisk information. Efter särskilt beslut har ytterligare 1 milj kr ur arbetsmarknadsdepartementets anslag ställts till SIV:s förfogande för att användas i första hand för lokala informationsprojekt i aktiv samverkan med invandrarnas organisationer.

På regeringsplanet finns ett organ för samråd i frågor som rör invandrarnas sociala och kulturella situation, invandrarrådet. Rådet knöts till arbetsmarknadsdepartementet hösten 1975 och sammanträder under invandrarministerns ordförandeskap. Dess ledamöter företräder invandrarintressen och utses av regeringen.

Också statliga kommittéer och centrala myndigheter har i vissa fall knutit till sig referensgrupper där invandrarnas organisationer är företrädda. SIV, som enligt statsmakternas beslut skall vara ett kontaktorgan mellan samhället och invandrarorganisationerna, har numera en större och en mindre referensgrupp med företrädare för organisationerna.

Ändringar i medborgarskapslagstiftningen har gjort det lättare för invandrare att bli svensk medborgare. År 1976 sänktes kvalifikationstiden för att efter ansökan få svenskt medborgarskap från sju till fem år för icke nordiska medborgare och från tre till två år för nordiska medborgare. Försörjningsvillkoret togs samtidigt bort. En lagändring som trädde i kraft år 1979 (prop. 1977/78:72) innebär att barn till svensk kvinna alltid blir svensk medborgare vid födelsen. Bestämmelsen medför att barn som samtidigt får faderns medborgarskap därigenom blir medborgare i två länder.

14.3.8 Information och opinionsbildning

Samhällsinformation till invandrare på deras modersmål har sedan mitten av 1960-talet intagit en central plats bland de åtgärder som vidtagits för invandrarnas anpassning. För att invandrarna skall kunna ta vara på sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter är sådan information en nödvändig förutsättning.

Föredragande statsrådet ansåg i invandrarpropositionen (1975:26) att det borde finnas information om svenska förhållanden i de länder varifrån invandring sker till Sverige för att de personer som överväger flyttning hit skulle ha möjlighet att fatta realistiska beslut. Vid utformningen av Svenska

institutets informationsverksamhet i utflyttningsländerna borde hänsyn tas till detta. I samband med propositionen (prop. 1978/79:147) om informations- och kulturutbytet med utlandet gavs Svenska institutet uppdraget att i större utsträckning än tidigare framställa informationsmaterial m m för användning i invandrarnas hemländer. Också de nordiska länderna skulle nu omfattas av institutets verksamhet.

I fråga om information till invandrare efter invandringen framhölls i propositionen betydelsen av att samhällsinformationen till invandrare i Sverige förbättras och utvidgas. Dessutom framhölls betydelsen av att informationen till allmänheten i invandrarpolitiska frågor ökas inom ramen för en långsiktig planering. SIV:s informationsverksamhet gavs ökade resurser och en särskild informationsenhet inrättades hos verket.

Till SIV:s informationsverksamhet anvisades för budgetåret 1981/82 3,6 milj kr och anslagsposten har för budgetåret 1982/83 tagits upp med oförändrat belopp.

Den år 1967 startade Invandrartidningen hade blivit ett effektivt informationsmedel, konstaterades i invandrarpropositionen. Dess olika språkeditioner på finska, grekiska, italienska, serbokroatiska och tyska samt på lätt svenska hade visat sig vara särskilt användbara för en målgruppsanpassad information t ex om nya lagar eller för annan samhällsinformation. Så gott som alla invandrarhushåll kunde nås genom tidningens s k temanummer i vilka olika myndigheter kunde gå ut med angelägen information. En månadsbulletin gavs ut i en flerspråkig version. Under budgetåret 1981/82 utgavs tidningen på finska, serbokroatiska, grekiska, polska, spanska och på lätt svenska samt försöksvis också på engelska. Månadstidningen har utvecklats så att den utkommer i för närvarande (sommaren 1982) fem separata editioner på språk som inte omfattas av veckoutgivningen. Den är numera, liksom veckotidningen har varit sedan starten, belagd med viss avgift. Bidrag till invandrartidningen utgick budgetåret 1981/82 med 3,8 milj kr och har tagits upp med 3,97 milj kr för budgetåret 1982/83.

Vi har behandlat frågan om presstöd till tidningar på invandrarspråken under avsnitt 14.3.4, där vi också berör radio- och TV-verksamheten.

Mot bakgrund av förslagen i betänkandet (SOU 1978:56) Kultur över gränserna behandlades i propositionen (prop. 1978/79:147) om informations- och kulturutbytet med utlandet vissa åtgärder som berör invandrare och deras hemländer. På massmediaområdet inrättades en särskild stipendieverksamhet i syfte att öka kunskaperna om invandrarnas bakgrund. Svenska institutet gavs uppdraget att fördela stipendierna.

14.3.9 Ansvarsfördelning och samordning

I invandrarpropositionen (1975:26) åberopas statsmakternas uttalanden från år 1968 då principen om fackmyndigheternas ansvar för åtgärder för invandrare slogs fast och SIV ålades ansvaret för en samordning av åtgärderna. Föredragande statsrådet menade vidare att det var väsentligt att myndigheterna på lämpligt sätt erinrades om att de var och en inom respektive verksamhetsområde har samma ansvar för invandrare som för svenskar och att det dessutom beträffande invandrare i vissa fall är

nödvändigt med särskilda åtgärder.

I förordningen (1976:310) om åtgärder för invandrare m fl föreskrivs bl a att de statliga myndigheterna inom sina verksamhetsområden skall beakta sitt ansvar för invandrare och språkliga minoriteter. Dessutom skall de informera SIV om åtgärderna samt vid behov samråda med SIV. Förordningen trädde i kraft sommaren 1976.

Inom regeringskansliet sker samordningen av invandrarfrågorna inom arbetsmarknadsdepartementet. För att underlätta samordningen av utlännings-, invandrar-, medborgarskaps- och migrationsfrågorna inrättades hösten 1977 den s k invandrarberedningen på statssekreterarnivå i vilken alla berörda departement deltar under invandrarministerns ledning.

Frågan om ansvarsfördelningen för överföring och omhändertagande av flyktingar bereds för närvarande (sommaren 1982) inom regeringskansliet på grundval av ett förslag från en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet. Förslagen har presenterats i rapporten (Ds A 1981:11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar.

Behovet av förbättringar av statistiken med anknytning till invandringen och till invandrarnas och minoriteternas sociala och kulturella situation ägnades särskilt intresse i invandrarpropositionen. Föredragande statsrådet ansåg det nödvändigt att forskningen med anknytning till invandrare förstärktes. Ett väsentligt syfte för forskningen är, menade hon, att ge vägledning för det fortsatta reformarbetet inom invandringspolitiken.

En expertgrupp för invandringsforskning (A 1975:05) knöts år 1975 till arbetsmarknadsdepartementet. Gruppens uppgift är att fastställa forskningsbehov i frågor rörande in- och utvandring, invandrarnas situation i samhället m m samt att följa och ta initiativ till forskning i sådana frågor. Expertgruppen (EIFO) bedriver samarbete med forsknings- och andra institutioner på bilateral, nordisk och internationell basis.

14.3.10 Samhällets tolk- och översättarservice

Viss försöksverksamhet med fortbildning av redan verksamma tolkar inleddes år 1968 av dåvarande interdepartementala arbetsgruppen för invandrarfrågor. Utbildningen gavs som kortkurser på internat och övertogs år 1969 av SIV. I invandrarutredningens andra delbetänkande (SOU 1972:83) Tolkservice, Nordisk språkkonvention, presenterades förslag om tolkutbildning på högskolenivå samt i form av ämneskurser vid folkhögskola och som studiecirklar. Tolkutbildningsfrågorna togs upp i prop. 1974:1, bil 10 och försöksverksamheten med utbildning av kontakttolkar överfördes fr o m budgetåret 1974/75 till SÖ:s ansvarsområde. I propositionen anmäldes vidare att dåvarande universitetskanslersämbetet (UKÄ) skulle ytterligare utreda frågan om högre utbildning för tolkar inom de humanistiska fakulteterna.

Genom en ändring av 9 § förvaltningslagen år 1979 (prop. 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati) tillförsäkrades invandrarna ökade möjligheter att få tolkhjälp. Justitieministern anförde i propositionen att "personer som av olika skäl är i behov av tolk vid sina kontakter med myndigheterna bör få sådant bistånd i all rimlig utsträckning". Bestämmelsen avser såväl muntlig som skriftlig tolkning och det är myndigheten som avgör när behov föreligger samt står för kostnaderna. Den tidigare lydelsen

gav myndigheten en möjlighet att anlita tolk, medan ändringen innebär att tolk vid behov bör anlitas.

Tolk anlitas också vid rättegångar och bestämmelser därom finns i 5 kap 6 § rättegångsbalken samt i 50 § förvaltningsprocesslagen.

I invandrarpropositionen (1975:26) behandlades förslag om auktorisation av tolkar och översättare m m, på grundval av en inom arbetsmarknadsdepartementet utarbetad promemoria (Ds A 1974:9), och i enlighet med propositionens förslag inrättades ett särskilt förfarande för godkännande av tolkar och auktorisation av översättare hos kommerskollegium. Verksamheten regleras i en förordning (1975:590) om godkännande av tolkar och auktorisation av översättare. Hos kommerskollegiet inrättades en särskild rådgivande nämnd med företrädare för myndigheter och organisationer. En lag (1975:689, ändrad 1980:22) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare trädde i kraft med ingången av år 1976 och föreskriver tystnadsplikt för tolk som erhållit godkännande av kommerskollegium samt annan tolk, som för uppdrag hos myndighet eller organ utövar verksamhet vars fullgörande staten, kommun eller landsting svarar för.[14]

Riksdagen beslutade år 1974 att tolkutbildning skulle ordnas vid filosofisk fakultet. Viss försöksverksamhet med universitetsutbildning av finska och tyska tolkar inleddes vårterminen 1976 och utvidgades fr o m budgetåret 1976/77 till att omfatta språken grekiska och serbokroatiska (prop. 1975/76:100, bil 10). UKÄ:s tolkutredning, tillsatt på regeringens uppdrag år 1974, lämnade år 1977 sitt slutbetänkande (UHÄ-rapport 1977:6) Högre tolkutbildning. En tolkutbildningslinje inrättades vid högskolan fr o m budgetåret 1977/78 och omfattade tre terminers utbildning. Läsåret 1980/81 förlängdes utbildningen till fyra terminer för arabiska, serbokroatiska och spanska språken genom beslut av UHÄ.

Antalet nybörjarplatser för budgetåret 1980/81 var 120 och för läsåret 1981/82 endast 20. Det har varit högre under tidigare år. Fr o m de kurser som startade budgetåret 1981/82 är tolklinjen upplagd som etapputbildning och inriktad mot de godkännandeprov som ordnas av kommerskollegium. En inom utbildningsdepartementet tillkallad utredare har i juni 1982 lagt fram förslag om tolkutbildningen i en departementspromemoria (Ds U 1982:10) Reformerad tolkutbildning.

Utbildning av kontakttolkar har anordnats enligt riksdagens beslut (prop. 1976/77:100, bil 12) vid studieförbund och folkhögskolor under SÖ:s tillsyn. Statsbidrag utgår ur anslaget Bidrag till kontakttolkutbildning och ur anslagen Bidrag till driften av folkhögskolor och Bidrag till studieförbundens cirkelverksamhet (förordning 1977:461 om statsbidrag till kontakttolkutbildning) samt ur respektive driftsanslag.

I prop. 1978/79:25 med förslag om tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1978/79 föreslog regeringen att medel skulle anvisas för studiesociala kostnader inom handledarutbildningen och kontakttolkutbildningen för budgetåret 1978/79. Riksdagen beslöt i enlighet med förslaget (UbU 1978/79:15, rskr 124). Det studiesociala stödet, som utgår från anslaget Bidrag till kontakttolkutbildning, har därefter ytterligare förbättrats.

Hos SIV har kvalificerat översättnings- och granskningsarbete utförts sedan verkets tillkomst år 1969. Förutom översättningar till och från svenska för verkets interna behov har uppdrag utförts främst för den statliga

[14] En av handelsministern tillkallad utredare har sett över vissa delar av tolk- och translatorsverksamheten hos kommerskollegiet och lagt fram förslag i en departementspromemoria (Ds H 1982:2) Att godkänna tolkar och auktorisera översättare.

invandrartidningen, men också för andra myndigheters räkning. Terminologiskt arbete med översättningar till och från invandrarspråken av framför allt nyare facktermer har ingått i uppgifterna.

I sin anslagsframställning för budgetåret 1980/81 tog SIV upp frågan om en översyn av översättningsverksamheten inom den offentliga sektorn. I budgetpropositionen (prop. 1979/80, bil 15) för budgetåret 1980/81 anmälde regeringen att statskontoret skulle få i uppdrag att utreda frågan. Uppdraget som gavs i december 1980 går ut på att kartlägga hur översättningsservicen är organiserad, vilka resurser som används och vilka behov av översättningsservice som föreligger på längre sikt. Statskontoret har slutfört sitt uppdrag i augusti 1982 och redovisat det till arbetsmarknadsdepartementet i Rapport 1982:19, Översättningsverksamheten i statsförvaltningen.

14.3.11 Statens utgifter för särskilda åtgärder för invandrare

Statens huvudsakliga utgifter för de särskilda invandrarpolitiska åtgärderna framgår av översikten nedan. Endast poster om minst 1 milj kr anvisade över statsbudgeten har beaktats.

Tabell 14.1 Statens huvudsakliga utgifter för särskilda åtgärder för invandrare. Milj kr

Anslagspost och ändamål	Budgetår	
Anslagsbeteckningen avser 1981/82	1981/82	1982/83
Justitiedepartementet		
H 5 Allmänna val		
Samhällsorienterande och valteknisk information	1,5	–
Socialdepartementet		
D 4 Bidrag till hemspråksträning i förskolan	29	31
G 14 Efterutbildning av viss sjukvårdspersonal m. m.		
Kurser i svenska språket och svenska medicinalförfattningar m. m. för personer med utländsk utbildning	2,2	2,2
I 4 Ersättningar till kommunerna för hjälp till utländska medborgare, flyktingar m. m. (inklusive kostnader för "väntare")	177	148
Utbildningsdepartementet		
B 9 Bidrag till Svenska riksteatern		
Finsk teaterverksamhet	1,0	1,3
B 27 Stöd till tidningar på andra språk än svenska	4,6	5,3
B 32 Bidrag till folkbibliotek		
Bidrag till lokala biblioteks, länsbiblioteks och lånecentralers inköp av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk	4,5	4,5
C 12 Bidrag till driften av grundskolor		
Hemspråksundervisning och stödundervisning i svenska, beräknat belopp	451	451
Hillelskolan och de estniska skolorna, beräknat belopp	2,6	2,8

Anslagspost och ändamål	Budgetår	
Anslagsbeteckningen avser 1981/82	1981/82	1982/83
C 19 Bidrag till driften av gymnasieskolor		
Stödundervisning i svenska och hemspråksundervisning	12	–
Särskilda åtgärder för invandrarelever	–	15,9
E 6 Undervisning för invandrare i svenska språket m. m.	104,3	112,1
E 10 Bidrag till kontakttolkutbildning	8,0	4,6
Arbetsmarknadsdepartementet		
D 1 Statens invandrarverk		
Förvaltnings- och lokalkostnader (50 % av anslaget)	23,6	25
D 2 Åtgärder för flyktingar		
Omhändertagande av flyktingar samt del i förvaltningskostnader, beräknat utfall	211	200
D 3 Åtgärder för invandrare		
Bidrag till stiftelsen Invandrartidningen	3,8	4,0
Bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationers verksamhet	3,8	4,1
Bidrag till avgränsade projekt m. m.	3,9	3,7
Informationsverksamhet	3,6	3,6
Summa särskilt anvisade medel ca	1 050	1 020
Medel anvisas dessutom inom ramen för andra anslag till		
Svenskutbildning inom AMU[a]	260	
Läromedel och läromedelsinformation	1,7	
Tolklinjen vid högskolan	2,1	ca 280
Tvåspråkiga lärarutbildningar	9,8	
Trossamfunden	7,5	
Totalt ca	1 330	1 300

[a] Enligt SFI-kommitténs beräkningar 256 milj. kr. för budgetåret 1979/80.

15 Statistisk översikt

15.1 Inledning

Statistiska uppgifter har i den mån det behövts för sammanhanget redovisats i ett antal tidigare kapitel. I detta kapitel sammanfattas en del av dessa uppgifter och lämnas därutöver en mera allmän statistisk beskrivning av in- och utvandringen samt om utländska medborgare i Sverige. I kapitlet finns bl a vidare uppgifter om invandringens demografiska effekter och om dess inverkan på arbetskraftstillgången. Invandringens ekonomiska effekter berörs också. Framställningen utgår i huvudsak från befolkningsstatistiken. Slutligen lämnas en kort redogörelse för migrationen i ett mera internationellt perspektiv.

Redogörelsen i kapitlet gäller i huvudsak perioden 1968-1981. Den avgränsningen motiveras dels av att förstnämnda år är det första hela året när den nu gällande ordningen för reglerad invandring var i kraft, dels av att befolkningsstatistiken lades om med början år 1968, vilket inneburit att redovisningen fr o m detta år är mera utförlig än tidigare. I utlänningsutredningens huvudbetänkande (SOU 1967:18) Invandringen och i invandrarutredningens huvudbetänkande (SOU 1974:69) Invandrare och minoriteter finns beskrivningar som täcker tidigare perioder. Kapitlet inleds med en beskrivning av vilka statistiska uppgifter som finns tillgängliga om in- och utvandringen samt en diskussion om möjligheterna att jämföra statistik från olika källor.

15.2 Tillgänglig statistik

15.2.1 Bakgrund

Uppgifter om invandringen och utländska medborgare i Sverige kan erhållas från flera olika källor, i flertalet fall olika administrativa register. Vad som kommer med, dvs hur man definierar invandring eller invandrare, beror på de rutiner och regler som finns för respektive register. Även för speciella statistiska undersökningar brukar utgångspunkten vara officiella register.

Den statistik som vanligen används för att belysa invandringen är befolkningsstatistiken hos statistiska centralbyrån (SCB) som bygger på kyrkobokföringen och länsstyrelsernas dataregister. I detta betänkande har ofta även använts uppgifter ur SIV:s dataregister, där bl a alla ansökningar

och beslut i tillstånds- och avlägsnandeärenden registreras.

Uppgifter kan också hämtas ur riksförsäkringsverkets register över försäkrade enligt lagen om allmän försäkring. I princip gäller regler med samma innebörd för inskrivning i allmän försäkringskassa och för kyrkobokföring, men bedömningarna görs oberoende av varandra. Riksförsäkringsverkets statistik har använts endast i undantagsfall för att belysa invandringen.[15]

Ytterligare ett register från vilket statistiska uppgifter om utländska medborgare tas fram är AMS register över arbetssökande. Bland de arbetslösa enligt denna statistik ingår även i Sverige ej kyrkobokförda personer.

I princip avser dessa olika register olika populationer. Uppgifter från dessa olika statistikkällor är således inte direkt jämförbara.

15.2.2 Befolkningsstatistiken

Den svenska befolkningsstatistiken har ända sedan 1700-talet baserats på kyrkobokföring. Endast de personer som är kyrkobokförda i Sverige anses vara bosatta i Sverige och ingår i statistiken. Detta gäller såväl den löpande befolkningsstatistiken som folk- och bostadsräkningarna.

För att en person som kommer från utlandet till Sverige skall kyrkobokföras krävs – förutom egen anmälan till folkbokföringsmyndigheten – att vistelsen i Sverige avses vara minst ett år. För icke nordbor krävs gällande UT för att kyrkobokföring skall kunna ske. Antingen krävs UT för minst ett år eller, om tillståndet avser en kortare period, att SIV förklarar att det enligt verkets åsikt kan ligga till grund för kyrkobokföring. Folkbokföringsmyndigheten skall dock göra en egen prövning av den avsedda vistelsetiden. Personer som tänker stanna i Sverige en kortare tid än ett år får i princip inte kyrkobokföras, men kyrkobokföring skall ske även om det står klart att vederbörande skall vistas i Sverige ett år och sedan lämna landet. Eftersom bedömningen av vistelsetiden görs av det lokala pastorsämbetet (i Stockholm och Göteborg den lokala skattemyndigheten) är det troligt att reglerna inte tillämpas likformigt. Gäststuderande och personer med tidsbegränsade UT blir regelmässigt kyrkobokförda om den avsedda vistelsen är minst ett år. Som invandrare i befolkningsstatistiken räknas alltså både sådana personer som bosätter sig i Sverige för all framtid eller för en obestämd tid och sådana vars vistelse i Sverige är på förhand bestämd till en kortare period – dock minst ett år.

Som in- respektive utvandringstidpunkt används i statistiken den vecka då registreringen införs i länsstyrelsens dataregister. Detta brukar ske en eller ett par veckor efter kyrkobokföringen. Den verkliga flyttningen till Sverige har ofta skett flera månader tidigare. I en undersökning av den utomnordiska invandringen år 1977 (EIFO, Rapport nr 8) konstaterades beträffande vuxna utomnordiska medborgare som hade ansökt om UT *efter* inresan (vilket var fallet med tre fjärdedelar av de utomnordiska invandrarna detta år) att de i genomsnitt registrerades i länsstyrelsens register 39 veckor efter den faktiska inresan. Det är troligt att majoriteten av de icke nordbor som enligt befolkningsstatistiken invandrade år 1977 i realiteten hade kommit till Sverige redan året dessförinnan. Beträffande nordiska invandrare saknas

[15] I bl a Irene Palmgrens studie (Ds A 1981:2) Invandrarkvinnor och jämställdhet.

uppgifter om hur länge de i allmänhet har vistats Sverige innan invandringen registreras.

Om i Sverige kyrkobokförda personer lämnar landet utan att anmäla detta till folkbokföringsmyndigheten, kan de kvarstå i registren (och ingå i befolkningen enligt den officiella statistiken) i flera år efter den verkliga utflyttningen. Fram till år 1967 överfördes alla personer som hade saknat känt hemvist vid två på varandra följande mantalsskrivningar till en särskild bok över obefintliga, det s k obefintlighetsregistret. Fr o m år 1968 gäller att utländsk medborgare som enligt vad man kan anta inte längre är bosatt i Sverige samt svensk medborgare som enligt säkra upplysningar vid två mantalsskrivningar i följd är stadigvarande bosatt i utlandet, skall avregistreras som utvandrad.

För nordiska medborgare krävs sedan 1969, som framgått av avsnitt 2.2, s k internordiskt flyttningsbetyg från utflyttningslandets folkbokföringsmyndighet för att vederbörande skall kunna kyrkobokföras i Sverige som invandrare. Vid kyrkobokföring i Sverige utfärdas sedan ett internordiskt flyttningsbevis som sänds till utflyttningslandets folkbokföringsmyndighet där personen ifråga avregistreras som utvandrare. När systemet med det internordiska flyttningsbeviset trädde i kraft var ett antal i Sverige bosatta personer registrerade även i Finland. När en sådan person flyttade från Sverige till Finland behövde han inte anmäla inflyttning i Finland eftersom han redan var registrerad där. Detta medförde att det var svårt att avregistrera personen som utvandrad i de svenska registren. Man valde i stället att överföra personen till obefintlighetsregistret. Flertalet överföringar till obefintlighetsregistret avser i realiteten en utvandring till utlandet. Vid återinvandring till Sverige blir en sådan person inte registrerad som invandrare utan som överförd från obefintlighetsregistret.

15.2.3 SIV:s statistik

SIV använder sedan början av 1970-talet automatisk databehandling (ADB) för att registrera olika utlänningsärenden, bl a ansökningar och beslut om UT och AT. För att belysa invandringen till Sverige efter bl a motiv för UT införde SIV hösten 1977 en rutin med en anteckning när UT ges för första gången om vederbörande person kan anses vara invandrare eller om det är fråga om en kortare tids vistelse i Sverige. Gäststuderande och personer med UT för besök antecknas därvid inte som invandrare. Gäststuderande redovisas dock separat.

Eftersom nordiska medborgare inte behöver tillstånd för att vistas och arbeta i Sverige omfattar SIV:s register endast uppgifter om icke nordiska medborgare. Barn och ungdomar under 16 år vars vårdnadshavare är bosatta här behöver inte själva ha UT utan kan bo i Sverige med stöd av föräldrarnas (vårdnadshavarens) tillstånd. Personer under 16 år förekommer därför endast undantagsvis i SIV:s statistik.

Det är möjligt att ur SIV:s datasystem erhålla uppgifter om hur många icke nordiska medborgare som har gällande UT i Sverige. Det skulle också vara möjligt att få fram fördelning mellan invandrare och besökare. Däremot saknas uppgift om vilka av dem som har UT som verkligen befinner sig i

landet. Det är därför inte möjligt att av SIV:s statistik dra slutsatser om antalet utländska medborgare i Sverige och om utvandringen härifrån.

15.2.4 Möjligheterna att jämföra olika slags statistik

Som vi tidigare framhållit definieras invandring och invandrare olika i de register som kan användas för statistikframställning. Det som framför allt är av intresse är om SIV:s statistik över "invandringen" till Sverige kan jämföras med SCB:s uppgifter i befolkningsstatistiken. Totala antalet "invandrare" enligt den av SIV sammanställda statistiken stämmer ungefär med SCB:s uppgifter om invandringen av icke nordiska medborgare i motsvarande ålder för de år som det finns uppgifter så att en jämförelse kan göras. Om en sådan jämförelse görs för olika angivna medborgarskapsgrupper, blir skiljaktigheterna dock betydande. För några medborgarskapsgrupper visar SIV:s material betydligt högre siffror än SCB:s. Detta tycks gälla framför allt en del länder varifrån det förekommer flyktinginvandring till Sverige. Å andra sidan har SCB väsentligt högre siffror för andra länder. Det finns flera anledningar (förutom rena felaktigheter) till att SCB:s och SIV:s uppgifter inte stämmer överens.

- SIV:s uppgift avser tillstånd att invandra till Sverige, respektive stanna här om ansökan har ingetts efter inresan. Förmodligen kommer en del personer som får tillstånd aldrig till Sverige. Andra hinner utvandra innan de blir kyrkobokförda. I sådana fall kommer de med som "invandrare" i statistiken hos SIV men inte i befolkningsstatistiken hos SCB.
- Personer med UT för tillfällig vistelse anses av SIV inte vara "invandrare", men skall kyrkobokföras om vistelsen här avses vara minst ett år. Detta gäller t ex gäststuderande, personer med tidsbegränsade UT och en del besökare. Dessa kan således komma med i SCB:s statistik, men redovisas inte som invandrare hos SIV.
- Personer med PUT kan utvandra (och registreras som utvandrare hos SCB) utan att detta i praktiken påverkar deras tillstånd. Om de återvänder (i vissa fall kan detta ske ända upp till 6 år efter utvandringen) är deras PUT fortfarande giltigt. De blir aldrig antecknade som nya invandrare hos SIV, men kan registreras som invandrare hos SCB. Förmodligen sker en stor del av återinvandringen av vissa sydeuropéer – t ex jugoslaver och greker – på detta sätt. Även personer med tidsbegränsade längre tillstånd kan ut- och återinvandra på detta sätt.
- De skillnader mellan systemen som består av att uppgifterna avser delvis olika tidsperioder försvårar också jämförelser. Vidare kan förmodligen en del personer som första gången får UT för begränsad tid senare accepteras som invandrare och få PUT utan att komma med i SIV:s invandringsstatistik, som i första hand baseras på uppgifter om beviljade förstagångstillstånd.

Det finns endast en undersökning där man på individnivå jämfört befolkningsstatistikens uppgifter med uppgifter ur SIV:s register. Undersökningen, som finns i Rapport Nr 8 från EIFO, avsåg den utomnordiska invandringen år 1977 och utgick från SCB:s statistik. Undersökningen ger en möjlighet att för år 1977 uttala sig om hur den av SCB registrerade invandringen fördelar sig efter motiv för invandringen.

15.3 In- och utvandringen åren 1968-1981

15.3.1 Flyttningsrörelsernas omfattning åren 1968-1981

I tabell 15.1 visas in- och utvandringen av utländska medborgare åren 1968-1981 enligt befolkningsstatistiken. I tabellen återges såväl antalet registrerade in- och utflyttningar som med hänsyn till överföringar till och från obefintlighetsregistret justerade siffror. Även om dessa överföringar för några år påverkar den redovisade utvandringen respektive nettoinvandringen märkbart, har deras betydelse minskat under senare år. Därför används i fortsättningen enbart siffrorna för registrerade flyttningar.

Under perioden har såväl in- som utvandringen varierat kraftigt. År 1970 registrerades den största invandringen någonsin, totalt 77 326 personer av vilka 3 794 var svenska medborgare. Under perioden infaller även de två år – 1972 och 1973 – under efterkrigstiden då en större utvandring än invandring av utländska medborgare har registrerats.

Som vi nämnt i avsnitt 15.2.2 kan den verkliga invandringen ha skett betydligt tidigare än den tidpunkt när registrering skedde i länsstyrelsens dataregister. Flyttningarna redovisas således med viss eftersläpning. Beträffande utvandringen vet man att denna eftersläpning inte är jämnt fördelad över åren. Under perioden har två gånger genomförts omfattande kontroller av folkbokföringen, vilka föranlett avregistrering av ett stort antal utländska medborgare som utvandrade. Det skedde dels år 1972 i samband med att s k bilregisterkort sändes till alla personer i åldern 15-90 år, dels i samband med folk- och bostadsräkningen år 1975. I båda fallen sändes alla obeställbara försändelser till pastorsämbetena som undersökte anledningen till obeställbarheten i varje enskilt fall. Detta medförde år 1972 att ca 8 400 och år 1975 att ca att 4 700 utländska medborgare avfördes från folkbokföringen som utvandrare. Dessutom överfördes ett antal utländska medborgare till

Tabell 15.1 In- och utvandring av utländska medborgare åren 1968–1980. Registrerade siffror samt med hänsyn till överföringar till och från obefintlighetsregistret justerade siffror

År	Invandr.	Utvandr.	Nettoinvand.	Överförda		Justerad		
				från obefintligreg.	till	Invandr.	Utvandr.	Nettoinvandr.
1968	32 852	17 245	15 607	280	1 475	33 132	18 720	14 412
1969	60 776	14 434	46 342	372	440	61 148	14 874	46 274
1970	73 532	21 268	52 268	209	127	73 745	21 395	52 350
1971	38 716	31 364	7 352	132	259	38 848	31 623	7 225
1972	25 643	32 334	–6 691	83	909	25 726	33 243	–7 517
1973	24 882	30 257	–5 375	104	867	24 986	31 124	–6 138
1974	31 918	20 100	11 818	122	770	32 040	20 870	11 170
1975	38 061	20 406	17 655	130	429	38 191	20 835	17 356
1976	39 725	18 712	21 013	92	262	39 817	18 974	20 843
1977	38 710	14 860	23 850	129	291	38 839	15 151	23 688
1978	31 672	15 626	16 046	66	310	31 738	15 936	15 802
1979	32 400	16 321	16 079	58	124	32 458	16 445	16 013
1980	34 446	20 774	13 672	46	124	34 492	20 898	13 594
1981	27 404	20 799	6 605					

Källa: SCB, Befolkningsförändringar.

Tabell 15.2 Utländska medborgare avförda som emigranter eller överförda till rubrikerna "på församlingen skriven" och "utan känt hemvist" i samband med kontroller av folkbokföringen 1972 och 1975

Åtgärd eller anteckning	1972						1975					
	Nord. medb.		Övriga		Summa		Nord. medb.		Övriga		Summa	
	Antal	I % av folk-mängd[a]	Antal	I % av folk-mängd[a]	Antal	I % av folk-mängd[a]	Antal	I % av folk-mängd[a]	Antal	I % av folk-mängd[a]	Antal	I % av folk-mängd[a]
Avförda som emigranter[b]	3 302	1,9	5 137	4,8	8 439	3,0	1 205	0,7	3 482	3,1	4 687	1,5
Överförda till rubriken												
"på församlingen skriven"	227	0,1	102	0,1	329	0,1	247	0,1	126	0,1	373	0,1
"utan känt hemvist"	2 205	1,3	994	0,9	3 199	1,1	1 036	0,6	623	0,6	1 659	0,6
Summa	5 734	3,3	6 233	5,8	11 967	4,3	2 488	1,4	4 231	3,8	6 719	2,2

[a] Procenttalen beräknade på resp. befolkning i åldern 15–90 år.
[b] De flesta avförda under år 1972 resp. 1975.

rubriken "utan känt hemvist". Troligen var även dessa i verkligheten utvandrade. I tabell 15.2 ges en översikt av utfallet av dessa två kontroller och av de justeringar de ledde till.

Den verkliga utvandringen under år 1972 respektive år 1975 var således betydligt lägre än den registrerade, medan i gengäld utvandringen under slutet av 1960-talet och de första två åren av 1970-talet (liksom åren 1973-1974) i realiteten måste ha varit högre än vad de registrerade siffrorna visar.

Den vanligaste förklaringen till att invandringen har varierat så kraftigt mellan olika år är konjunkturläget i Sverige. I figur 3 visas invandringens variationer med en konjunkturindikator, nämligen antalet kvarstående lediga platser hos arbetsförmedlingarna. Fram till år 1972 visar invandringen och konjunkturen god följsamhet, men därefter bryts detta samband. Det gäller såväl den icke nordiska som den nordiska (finska) invandringen. Den troligaste förklaringen är att invandringen numera består av grupper som är mindre konjunkturkänsliga.

Under perioden har införts en viss plikt att anmäla lediga platser till arbetsförmedlingen, vilket kan ha påverkat antalet lediganmälda platser hos arbetsförmedlingen. Detta kan innebära att antalet kvarstående lediga platser i början och slutet av den visade perioden inte kan direkt jämföras. Skillnaden torde inte påverka den slutsats om invandringens konjunkturkänslighet som kan dras ur figuren.

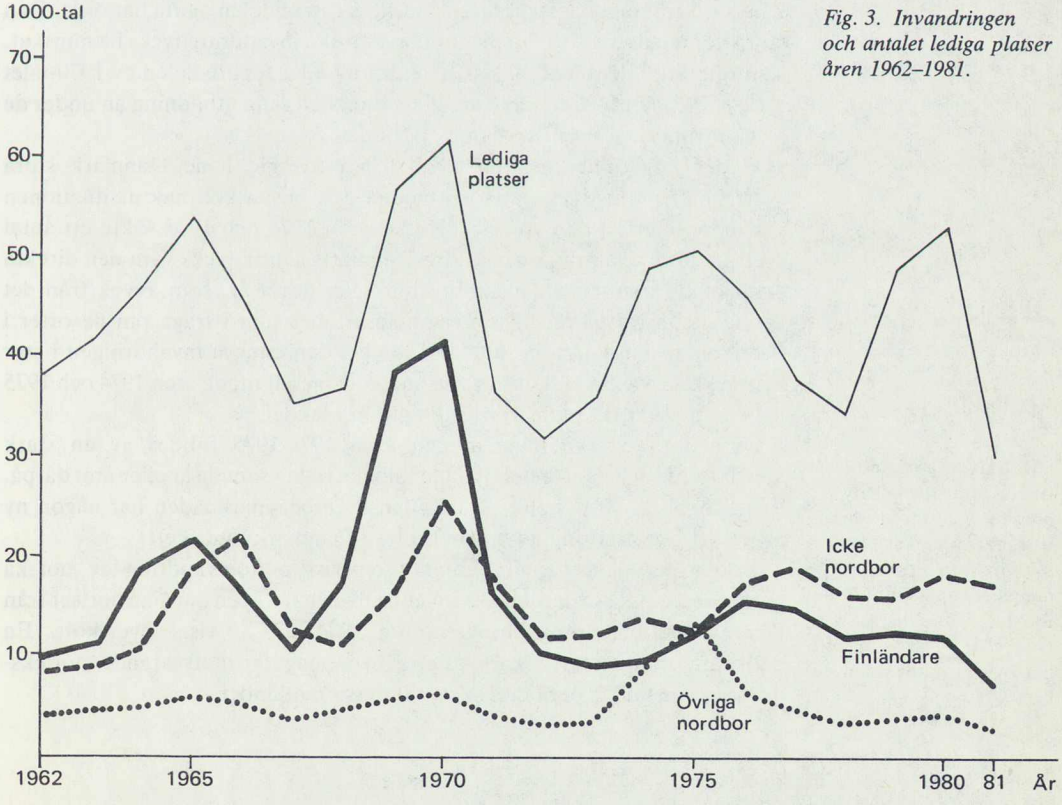


Fig. 3. Invandringen och antalet lediga platser åren 1962–1981.

För att en nordbo skall kyrkobokföras i Sverige, och därmed bli invandrare, krävs att vederbörande uppger sig ha för avsikt att stanna i Sverige minst ett år (och att han har eller skaffar sig internordiskt flyttningsbetyg). För en medborgare i ett utomnordiskt land krävs dessutom UT. Detta har vi redovisat närmare i avsnitt 15.2.2. Skillnaden i möjligheterna att komma till Sverige och stanna här motiverar att vi i det följande beskriver den nordiska och den utomnordiska invandringen var för sig.

15.3.2 Den nordiska in- och utvandringen

I tabell 15.3 visas in- och utvandringen av medborgare i de andra nordiska länderna åren 1968-1981. In- och utvandringen av finska medborgare har varierat kraftigast under perioden, och det är den finska invandringen som dominerar, bortsett från åren 1974 och 1975 då ett stort antal danskar kom till Sverige. In- och utvandringen av norrmän har varit mycket jämn under perioden. Invandringen från Island var obetydlig under 1960-talet, men gick upp till över tusen personer år 1977 då den var som högst.

I början av perioden finns två år med exceptionellt stor finsk invandring, åren 1969 och 1970 då invandringen från Finland uppgick till omrking 40 000 personer per år. Under den följande lågkonjunkturen i Sverige minskade den finska invandringen kraftigt, samtidigt som utvandringen ökade, främst som en följd av den stora invandringen några år tidigare. Senare under 1970-talet har den finska invandringen till Sverige varit betydligt mindre konjunkturkänslig. Samtidigt har strukturen ändrats så att andelen ogifta har ökat. Den stora dominansen av tonårsflickor bland finska invandrare tycks ha minskat, samtidigt som det bland finska invandrare under senare delen av 1970-talet tycks vara en betydligt högre andel med relativt lång utbildning än under de stora invandringsåren i början av perioden.

Under högkonjunkturåren 1974-1975 i Sverige hade Danmark stora svårigheter på arbetsmarknaden medan den finska konjunktursituationen var mera likartad den svenska. Under åren 1974 och 1975 sökte ett antal svenska företag aktivt arbetskraft i Danmark. Detta tycks vara den direkta orsaken till den stora danska invandringen dessa år, som avvek från det vanliga mönstret såväl till sin sammansättning som i fråga om de orter i Sverige där danskarna bosatte sig. Medan den danska invandringen i stor utsträckning vanligen sker till Öresundsregionen flyttade åren 1974 och 1975 många danskar till industriorter längre in i landet.[16]

Den stora danska invandringen åren 1974-1975 följdes av en stark återflyttning och en stor del flyttade tillbaka redan samma år eller året därpå. Trots fortsatta svårigheter på den danska arbetsmarknaden har någon ny arbetskraftsinvandring av betydelse från Danmark inte skett.

Under perioden har förekommit en viss nettoinvandring av norska medborgare. Också den danska invandringen har – även om man bortser från den exceptionella invandringen åren 1974-1975 – visat överskott. En nettoutflyttning av svenska medborgare av ungefär motsvarande storleksordning har under perioden skett till dessa två länder.

[16] Den danska invandringen åren 1974-1975 blev föremål för speciella undersökningar på initiativ från Nordiska ämbetsmannakommittén för regionalpolitik (NÄRP). Beskrivningen här bygger på dessa undersökningar.

Tabell 15.3 Registrerad in- och utvandring av medborgare i de övriga nordiska länderna till och från Sverige åren 1968–1981

År	Medborgare i														
	Danmark			Finland			Island			Norge			Norden utom Sverige		
	In	Ut	Netto	In	Ut	Netto	In	Ut	Netto	In	Ut	Netto	In	Ut	Netto
1968	2 375	1 650	725	17 239	6 360	10 879	93	84	9	2 106	2 108	–2	21 813	10 202	11 611
1969	2 924	1 605	1 319	38 556	5 974	32 582	378	48	330	2 437	1 667	770	44 295	9 294	35 001
1970	3 000	2 427	573	41 538	11 033	30 505	762	126	636	2 653	2 020	633	47 953	15 606	32 347
1971	1 826	2 262	– 436	16 584	18 841	–2 257	290	339	– 49	2 047	2 320	– 273	20 747	23 762	–3 015
1972	1 459	1 911	– 452	10 284	17 618	–7 334	180	364	– 184	1 673	2 336	– 663	13 596	22 229	–8 633
1973	1 580	2 036	– 456	8 999	15 917	–6 918	189	261	– 72	1 915	1 824	91	12 683	20 038	–7 355
1974	6 080	1 201	4 879	9 601	10 729	–1 128	190	278	– 88	2 141	1 638	503	18 012	13 846	4 166
1975	10 623	3 931	6 692	12 137	7 699	4 438	347	205	142	2 328	1 482	846	25 435	13 317	12 118
1976	3 390	4 194	– 804	15 734	6 358	9 376	821	179	642	2 216	1 505	711	22 161	12 236	9 925
1977	1 988	3 354	–1 366	14 825	5 253	9 572	1 074	277	797	1 751	1 733	18	19 638	10 617	9 021
1978	1 434	2 703	–1 269	11 951	5 320	6 631	594	478	116	1 358	1 576	– 218	15 337	10 077	5 260
1979	1 522	1 969	– 447	12 485	6 812	5 673	750	566	184	1 598	1 329	269	16 355	10 676	5 679
1980	1 843	1 681	162	12 002	9 922	2 080	859	540	319	1 550	1 464	86	16 254	13 607	2 647
1981	1 320	1 496	– 176	6 917	11 617	–4 700	513	806	– 293	1 233	1 406	– 173	9 983	15 325	–5 342
1968–1971	10 125	7 944	2 181	113 917	42 208	71 709	1 523	597	926	9 243	8 115	1 128	134 808	58 864	75 944
1972–1976	23 132	13 273	9 859	56 755	58 321	–1 566	1 727	1 287	440	10 273	8 785	1 488	91 887	81 666	10 221
1977–1981	8 107	11 203	–3 096	58 180	38 924	19 256	3 790	2 667	1 123	7 490	7 508	–18	77 567	60 302	17 265

15.3.3 Den icke nordiska invandringen

Den största icke nordiska invandringen under åren 1968-1981 skedde år 1970, samma år som den nordiska invandringen kulminerade. Högkonjunkturen i Sverige slog således igenom i invandringssiffrorna även för icke nordiska medborgare trots den skärpta reglering av invandringen som hade skett åren 1967 och 1968.

Under de senaste åren har den utomnordiska invandringen varit 16 000 – 19 000 personer per år.

Medan den utomnordiska invandringen under 1960-talet och början av 1970-talet i huvudsak kom från Europa, har under andra delen av 1970-talet invandringen från Asien och Sydamerika blivit omfattande (se figur 4). Den asiatiska invandringen består till stor del av turkiska medborgare och speciellt under åren 1976 och 1977 dominerades invandringen av assyrier och syrianer från Turkiet. Under senare år har också ett stort antal adoptivbarn från olika asiatiska länder kommit till Sverige, liksom iranier (i huvudsak som gäststuderande) och flyktingar från Vietnam. Den stora sydamerikanska invandringen består av inom flyktingkvoten överförda flyktingar från olika latinamerikanska länder och av spontant inresta latinamerikaner som på politiska grunder har fått stanna i Sverige samt anhöriga till dessa kategorier. Invandringen från Afrika har ungefär dubblats under perioden, men den har inte under någon tidsperiod fått den dominerande ställning som invandringen från Sydamerika eller Asien har haft på senare tid. Flertalet afrikanska invandrare kommer från arabstaterna i Nordafrika.

Den i början av den redovisade perioden mycket omfattande invandringen från Grekland och Jugoslavien har minskat betydligt. Numera består invandringen från dessa länder i huvudsak av personer som återvänder till Sverige efter en tids vistelse i ursprungslandet och personer som skall gifta sig med en landsman i Sverige.

Det finns förmodligen flera förklaringar till att invandringen har förändrats så som framgår av figur 4. Man kan peka på den stora neddragningen av arbetskraftsinvandringen som skedde i början av 1970-talet, en ändrad inriktning av Sveriges flyktingpolitik och att den tidigare invandringen har medfört en stor följdinvandring. En grupp "invandrare" som knappast förekom tidigare, men numera utgör minst en tiondel av den icke nordiska invandringen, är de utländska adoptivbarnen.

I den offentliga statistiken finns inga uppgifter om den i folkbokföringen registrerade invandringens sammansättning efter motiv för invandringen. I tabell 15.4 kan vi emellertid redovisa en sammanställning av den icke nordiska invandringens sammansättning under perioden 1968-1975 och 1976-1981 efter motiv för UT. Uppskattningarna har gjorts inom kommitténs sekretariat och utgår från de i avsnitt 15.2 redovisade källorna. Invandringen på grund av politiska skäl har vi tidigare redovisat i tabell 7.1. För perioden 1976-1981 är underlaget säkrare än för tidigare år genom att statistiken från SIV över beviljade tillstånd fr o m år 1978 är fördelad på olika tillståndsgrunder. Uppskattningarna av antalet arbetskraftsinvandrare utgår även från AMS uppgifter om AT-ärenden som redovisats i bl a tabell 5.1. De mest osäkra uppskattningarna, som gäller för perioden 1968-1975, har satts inom parentes.

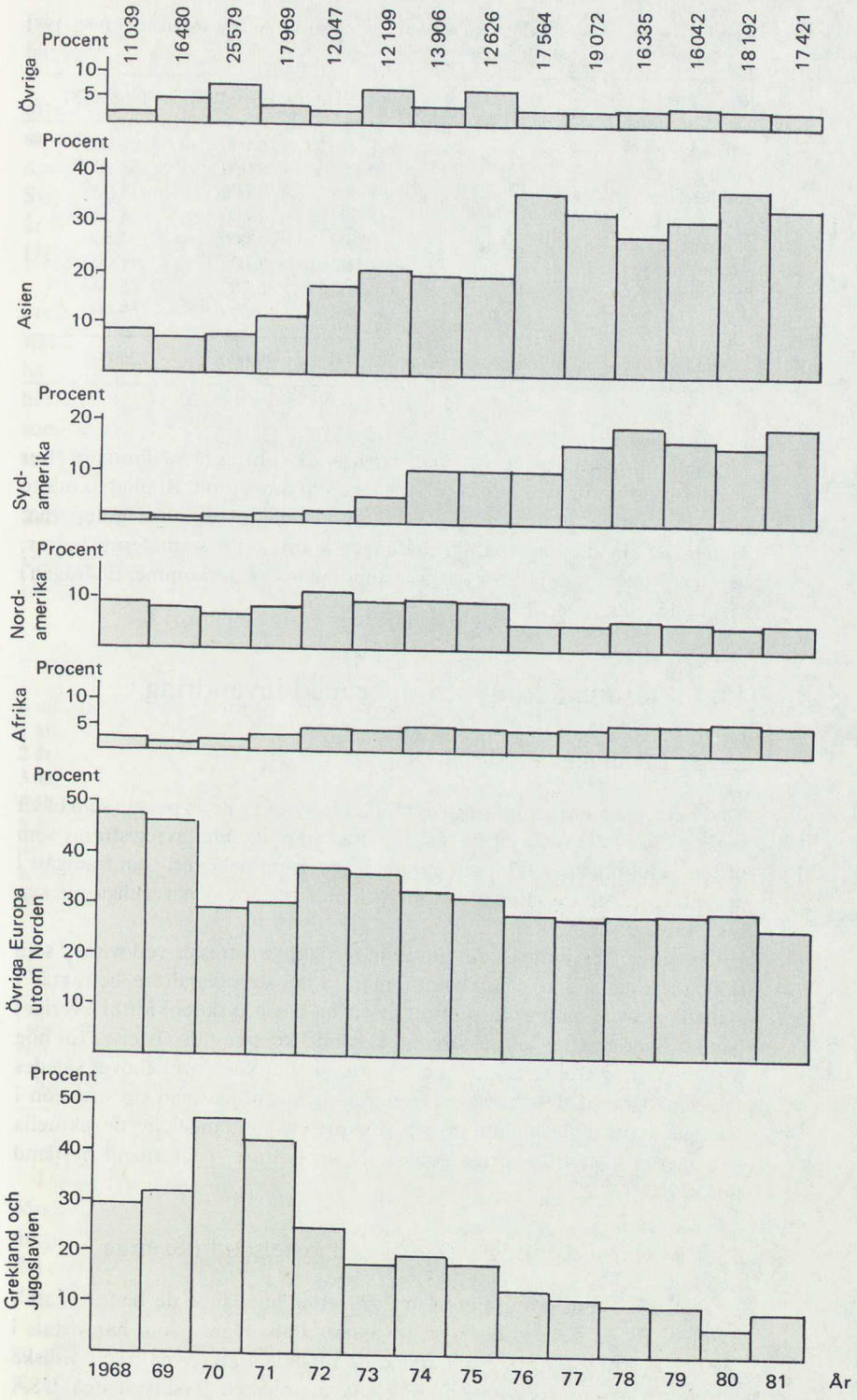


Fig. 4. Invandringen av icke nordbor åren 1968–1981 efter medborgarskap.

Tabell 15.4 Uppskattad fördelning av den icke nordiska invandringen åren 1968–1981 efter grund för uppehållstillstånd

Motiv för UT	1968–1975	1976–1981	1968–1981
Arbetskraft	21 000	6 000	27 000
Politiska skäl	(30 000)	28 000	58 000
Adoptivbarn	5 000	9 000	14 000
Svenskt påbrå	2 500	2 000	4 500
Gäststuderande	3 500	4 000	7 500
Återinvandring	(4 000)	7 000	11 000
"Snabb anknytning"	(15 000)	30 000	45 000
Annan anknytning	(46 000)	13 000	59 000
Summa	127 000	99 000	226 000

Något försök att dela upp utvandringen av icke nordiska medborgare efter grund för deras tidigare inresa och tillstånd har inte gjorts. Rimligtvis måste dock frekvensen återutvandrare vara mycket olika i de olika grupperna. Medan det bland adoptivbarn förmodligen är mycket få som återutvandrar, bör denna andel vara hög för t ex gäststuderande. Vi återkommer till frågan i avsnitt 15.4.2.

15.4 Återutvandring och upprepad invandring

15.4.1 Inledning

Med begreppet återutvandring i det följande avser vi att en person som blivit registrerad i folkbokföringen som inflyttad från utlandet avregistreras som utflyttad till utlandet. Tidpunkten för registrering behöver, som framgått i avsnitt 15.2.2 inte sammanfalla med tidpunkten för den verkliga inresan respektive utresan.

Uppgifter om motivet för inresan respektive utresan redovisas, som tidigare nämnts, inte i folkbokföringen. Som återutvandrare betraktas i statistiken även en person som (efter att ha blivit kyrkobokförd i Sverige) lämnar Sverige efter en på förhand bestämd kortare tids vistelse. En hög återutvandringsfrekvens inom en viss grupp eller kategori behöver således inte innebära att de berörda personerna är missnöjda med sin situation i Sverige utan kan vara ett uttryck för att en stor andel av de aktuella personerna kom till Sverige endast för en kortare, på förhand bestämd tidsperiod.

15.4.2 Återutvandringsfrekvens och vistelsetid i Sverige

I tabell 15.5 visas utvandrarna år 1979 efter hur länge de hade vistats i Sverige. Bland de nordbor som utvandrar finns många som har vistats i Sverige endast en kortare tid. Bland de i tabellen återgivna icke nordiska grupperna visar medborgare i Förbundsrepubliken Tyskland och USA ungefär samma mönster. Många av dem utvandrar 1-2 år efter invandringen.

Bland jugoslaver och greker har utvandrarna ofta varit i Sverige 6 år eller längre.

Man bör särskilt observera att en hög andel av utvandrarna hade (enligt de officiella registreringarna) varit i Sverige en kortare tid än ett år. Bland samtliga utvandrare gäller detta för 14 procent. Andelen är låg för icke nordbor och hög för nordbor. Det beror främst på att nordbor kan vistas i Sverige utan särskilda tillstånd och att uppgivet syfte att vistas här mer än ett år är tillräckligt för kyrkobokföring, medan icke nordbor som reser hit utan UT inte får kyrkobokföras.

Bland finländare hade en fjärdedel av utvandrarna varit i Sverige en kortare tid än ett år. Eftersom kravet för kyrkobokföring är en avsikt att stanna i landet minst ett år borde kanske en stor del av återutvandrarna aldrig ha blivit kyrkobokförda i Sverige (om det inte är fråga om ändrade planer beträffande vistelsetidens längd). I så fall hade de aldrig registrerats vare sig som in- eller som utvandrare. Man kan emellertid anta att många nordbor som vistas i Sverige en kort tid "på prov" aldrig blir registrerade.

Tabell 15.5 Utvandrare år 1979 efter medborgarskap och vistelsetid i Sverige. Procent och antal

Vistelsetid i Sverige	Medborgarskapsland								
	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Grekland	Jugoslavien	Tyskland	USA	Samtliga
– 5 mån.	2,0	8,4	11,6	8,5	1,8	1,4	3,9	4,0	6,1
6 mån.–11 mån.	2,3	9,4	13,0	12,3	1,3	2,1	6,8	9,1	7,5
1 år	3,5	11,2	17,2	15,9	3,5	5,0	16,7	24,0	11,5
2 år	2,7	10,7	13,3	12,7	5,5	5,2	9,4	15,1	9,3
3 år	2,4	12,8	7,2	8,3	4,0	4,4	9,9	8,7	6,3
4 år	1,9	22,9	3,9	6,3	6,1	4,0	6,5	5,6	5,7
5 år	1,0	2,5	2,3	5,0	5,2	2,4	3,6	5,4	2,7
6–7 år	2,3	2,6	3,6	4,7	12,3	8,2	5,5	7,3	4,1
8–9 år	2,7	2,6	8,1	3,5	16,4	19,8	5,5	5,1	6,0
10 år–	1,2	1,3	3,1	2,6	3,6	3,9	2,6	1,8	2,1
Summa återutvandrade	22,0	84,5	83,4	79,9	59,7	56,4	70,3	86,0	61,3
Födda i Sverige eller invandrat före 1968	78,0	15,7	16,6	20,1	40,3	43,6	29,7	14,0	38,7
Samtliga	7 282	1 991	6 837	1 340	889	982	384	551	23 726

I studier på 1960-talet fann man att återutvandringen var hög under de första tre åren efter invandringen för att därefter sjunka. Av dem som kom åren 1951- 1956 hade mer än en tredjedel återutvandrat år 1960. Främst var det tyskar och danskar som hade återutvandrat. Ungrare och finländare hade däremot mera sällan flyttat från Sverige.

I senare undersökningar har man funnit att

- det finns stora skillnader mellan olika medborgarskapsgrupper,
- andelen utomnordbor som utvandrar igen efter en viss tid varierar mellan olika invandringskohorter (de personer som har kommit ett visst år),

- nordborna visar skillnader mellan olika årgångar invandrare,
- speciellt finska män i åldrarna 16-24 år återutvandrar inom en mycket kort period.

Oregelbundenheten i siffrorna för nordiska medborgare har man försökt förklara med konjunkturläget i Sverige och med att den finska invandringen till Sverige har ändrat karaktär under perioden, men även tekniska orsaker kan ligga bakom. Att man införde det nordiska flyttningsbetyget år 1969 kan således ha påverkat siffrorna, liksom de kontroller av folkbokföringen som har genomförts i Sverige (se avsnitt 15.3.1).

I de fall man i intervjuundersökningar har frågat efter avsedd vistelsetid i Sverige eller om avsikt att återutvandra har det framgått av svaren att många av de tillfrågade har mycket obestämda planer. I invandrarutredningens undersökning finns även uppgifter om år 1969 uppgiven avsikt att återutvandra kombinerat med uppgifter om den verkliga registrerade utvandringen under 3 år därefter. Bland dem som uppgav avsikt att återutvandra var den faktiska utvandringen större än bland övriga, men utvandrare förekom även bland dem som hade förklarat att de skulle stanna. Den helt övervägande delen av återutvandringen går tillbaka till ursprungsländerna.

Som framgår av tabell 15.6 har knappt hälften av invandrarna under ett visst år lämnat Sverige igen efter 8-12 år. Det finns starka variationer mellan de olika nationaliteterna. Medborgare i utvecklade industriländer har återutvandrat i betydligt högre grad än personer från mindre utvecklade länder. Detta torde sammanhänga med att dessa grupper har olika motiv för att komma till Sverige. Även om viljan att återvända många gånger funnits även i sistnämnda fall har den enskilde invandraren inte bedömt att möjligheterna till försörjning i hemlandet varit tillräckliga. Bland flyktinggrupperna är återflyttningsfrekvensen låg och samma gäller för dem som fått tillstånd inom ramen för arbetskraftsinvandringen från Jugoslavien.

15.4.3 Upprepade flyttningar

I tabellerna i det föregående avsnittet behandlas varje flyttning fristående. En person som invandrar, återutvandrar och sedan åter kommer till Sverige redovisas som två skilda invandrare. I verkligheten finns bland invandrarna en grupp som har flyttat mellan Sverige och utlandet upprepade gånger. Av de personer som har registrerats som utvandrare från Sverige åren 1968-1975 är det mellan en femtedel och en fjärdedel som har återinvandrat till Sverige t o m år 1980. Andelen sådana återinvandrare är naturligtvis hög för svenska medborgare. Det är här fråga om svenskar som vistats i utlandet några år och sedan återkommer. Bland de utländska medborgare som finns med i tabell 15.7 kan det finnas sådana som är födda i Sverige, men i flertalet fall är det fråga om personer som först har invandrat, sedan utvandrat för att än en gång invandra till Sverige. Det finns även en grupp – som uppgår till ett par procent av samtliga – som har registrerats som in- eller utvandrare fyra eller fler gånger. Mönstret för dessa flyttningar, bakomliggande motiv etc har inte närmare undersökts.

I tabell 15.8 visas återinvandrare till Sverige (dvs personer som varit kyrkobokförda tidigare i Sverige någon gång efter 1968, begränsningen till

1968 har tekniska orsaker). Av alla utländska medborgare som har invandrat de senaste åren har ungefär en åttondel varit kyrkobokförda i Sverige tidigare. Då är samtliga åldrar och medborgarskap inräknade, även t ex de adoptivbarn som kommer till Sverige och inte rimligen kan ha hunnit med tidigare flyttningar. Bland invandrarna från de traditionella utvandringsländerna som Finland, Grekland och Jugoslavien utgör återinvandrarna en betydande del av invandrarna varje år.

Även återinvandringen sker ofta efter endast en kort tids vistelse i det andra landet.

Tabell 15.6 Andelen som återutvandrat t. o. m. år 1980 bland invandrarna åren 1968–1972 efter medborgarskap vid invandringen. Procent

Medborgarskapsland	Invandringsår				
	1968	1969	1970	1971	1972
Samtliga länder	45,5	45,9	46,9	44,9	40,5
varav Sverige	28,5	24,3	26,1	26,7	24,9
Danmark	63,8	63,3	66,7	60,0	57,7
Finland	46,4	48,9	53,0	53,5	49,4
Norge	64,5	63,4	64,2	64,3	59,8
Grekland	45,7	40,2	46,1	41,4	33,0
Italien	60,1	55,7	53,6	56,8	55,1
Jugoslavien	28,3	29,0	28,6	31,8	27,9
Tyskland	49,4	52,7	56,4	51,9	48,7
Storbritannien	64,1	60,4	57,9	59,2	53,4
USA	60,5	61,1	62,7	57,1	57,1
Turkiet	36,4	39,2	31,8	26,1	18,0
Samtliga länder utom Sverige	47,3	47,4	48,0	46,8	43,2

Tabell 15.7 Andelen återinvandrare t. o. m. år 1980 bland personer som utvandrade från Sverige 1968–1975 efter medborgarskap vid utvandringen. Procent

Medborgarskapsland	Utvandringsår							
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Samtliga länder	33,4	34,6	31,3	28,7	28,2	30,7	34,0	28,1
varav Sverige	58,2	58,5	55,8	54,1	54,0	54,8	54,7	49,0
Danmark	19,0	19,9	19,0	20,1	20,4	26,3	24,1	12,6
Finland	36,3	33,1	26,6	25,5	24,6	25,3	28,5	29,2
Norge	15,9	14,5	16,3	15,4	17,5	17,3	18,1	15,8
Grekland	38,2	42,3	31,2	29,7	25,5	28,3	40,4	22,4
Italien	14,5	13,5	20,5	9,7	10,5	19,0	20,5	9,4
Jugoslavien	22,9	25,1	22,3	17,8	21,8	20,7	26,5	22,2
Tyskland	15,2	16,6	14,1	13,6	11,7	11,9	14,9	12,2
Storbritannien	15,4	15,7	14,5	13,2	10,6	15,9	16,6	14,7
USA	16,6	17,2	18,4	12,9	9,6	10,8	10,7	9,2
Turkiet	23,0	34,7	39,6	31,3	32,5	45,6	57,5	45,5
Samtliga länder utom Sverige	25,1	25,0	22,9	22,0	20,9	22,5	25,4	20,7

Tabell 15.8 Andelen återinvandrare bland invandrare åren 1976–1980 efter medborgarskap vid invandringen. Som återinvandrare räknas personer som registrerats som utvandrare år 1968 eller senare. Procent

Medborgarskapsland	1976	1977	1978	1979	1980
Samtliga länder	24,6	21,7	21,8	22,5	22,8
varav Sverige	82,0	81,8	83,8	85,0	86,8
Danmark	16,0	23,3	28,2	31,9	25,6
Finland	24,6	19,9	18,4	17,9	18,3
Norge	17,8	16,4	19,6	19,5	21,0
Grekland	29,2	25,8	26,2	33,0	43,4
Jugoslavien	25,7	19,7	20,9	31,2	34,2
Tyskland	18,5	14,2	15,9	13,5	17,6
USA	11,6	12,5	14,3	13,2	12,2
Samtliga länder utom Sverige	16,1	13,3	12,7	13,4	13,3

15.5 Utländska medborgare i Sverige m m

15.5.1 Utvecklingen av antalet utländska medborgare m m

Antalet utländska medborgare påverkas, förutom av invandringen och utvandringen, av medborgarskapsbyten, födslar, dödsfall och överföringar till och från obefintlighetsregistret. Dessa faktorers relativa betydelse framgår av följande tablå, som avser år 1979.

Invandring av utländska medborgare	+32 400
Utvandring av utländska medborgare	−16 321
Överföring från obefintlighetsreg.	+ 58
Överföring till obefintlighetsreg.	− 124
Födda i Sverige med utländskt medborgarskap	+ 8 052
Avlidna utländska medborgare	− 1 272
Medborgarskapsbyten	
till svenskt medborgarskap	−23 553
från svenskt medborgarskap	+ 55
Summa förändring	− 705

Antalet utländska medborgare enligt officiell statistik i början av år 1979 var 424 188, i slutet av året 424 113, vilket innebär en minskning med endast 75 personer under året. Att minskningen enligt folkmängdsuppgifterna inte stämmer med minskningen i tablån ovan beror dels på att uppgifterna av tekniska orsaker avser delvis olika tidsperioder, dels på felaktigheter i materialet. Trots en omfattande invandring förändrades således antalet utländska medborgare knappast under året. Detta har varit det vanliga mönstret under senare delen av 1970- talet. Trots att man varje år har "bytt ut" 7-8 procent av de utländska medborgarna har hela antalet förändrats endast mycket litet.

Olika medborgarskapsgrupper har olika mönster för återutvandring och förvärv av svenskt medborgarskap (naturalisation), dvs de två faktorer som starkast bidrar till att minska antalet utländska medborgare. Av dessa två faktorer är återutvandring den viktigaste om man tittar på hur en grupp

utländska medborgare som invandrade ett visst år har utvecklats. I figur 5 visas reduceringen genom återutvandring och naturalisation av de utländska medborgare som invandrade år 1968. I figuren har hänsyn inte tagits till att en del av de personer som utvandrar sedan invandrar.

Mönstret för kvinnor och män är ganska lika, men männen visar en något större benägenhet att utvandra, medan kvinnorna i något högre grad blir svenska medborgare. Detta mönster är emellertid mycket olika för olika medborgarskapsgrupper, men har visat sig vara tämligen konstant över tiden för en viss grupp. I figur 6 visas utvecklingen t o m år 1980 bland de ungrare respektive norrmän som invandrade till Sverige år 1968. (Figurerna är schematiska då exakta uppgifter inte finns tillgängliga). Bland ungrarna har återutvandringen varit mycket liten medan en mycket stor del har blivit svenska medborgare så fort de varit tillräckligt länge i Sverige. Bland norrmännen har flertalet återutvandrat, medan endast en liten del har blivit svenska medborgare. Detta mönster innebär att gruppen ungerska medborgare är liten i Sverige, och gruppen innehåller relativt många som har varit i Sverige en kort tid, medan gruppen norska medborgare är stor och flertalet har varit i Sverige länge.

Figur 7 visar sammansättningen av utländska medborgare i Sverige under åren 1968-1981. Den ökade invandringen från Asien och Sydamerika har medfört att antalet invandrare därifrån har ökat till antalet. Förändringarna i medborgarskapsfördelningen sker emellertid långsamt, trots kraftiga förskjutningar i invandringen. Nordborna, som i början av 1970-talet utgjorde två tredjedelar av alla utländska medborgare i Sverige har under årtiondet minskat sin andel med ungefär 10 procent.

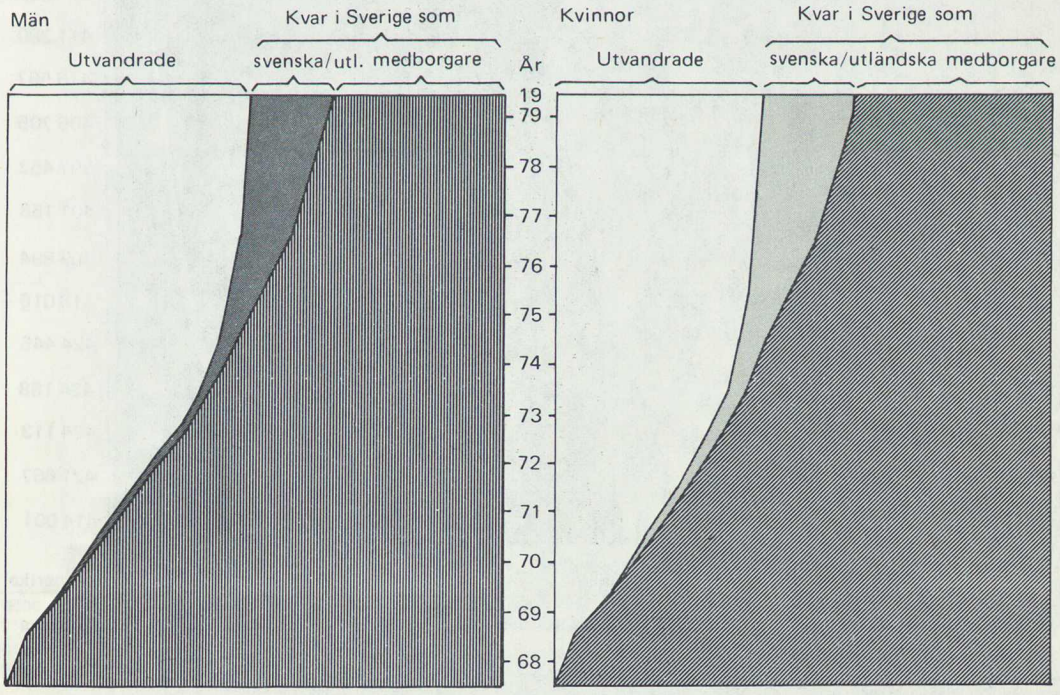


Fig. 5. Utvandring och naturalisation t. o. m. år 1979 av år 1968 invandrade utländska medborgare.

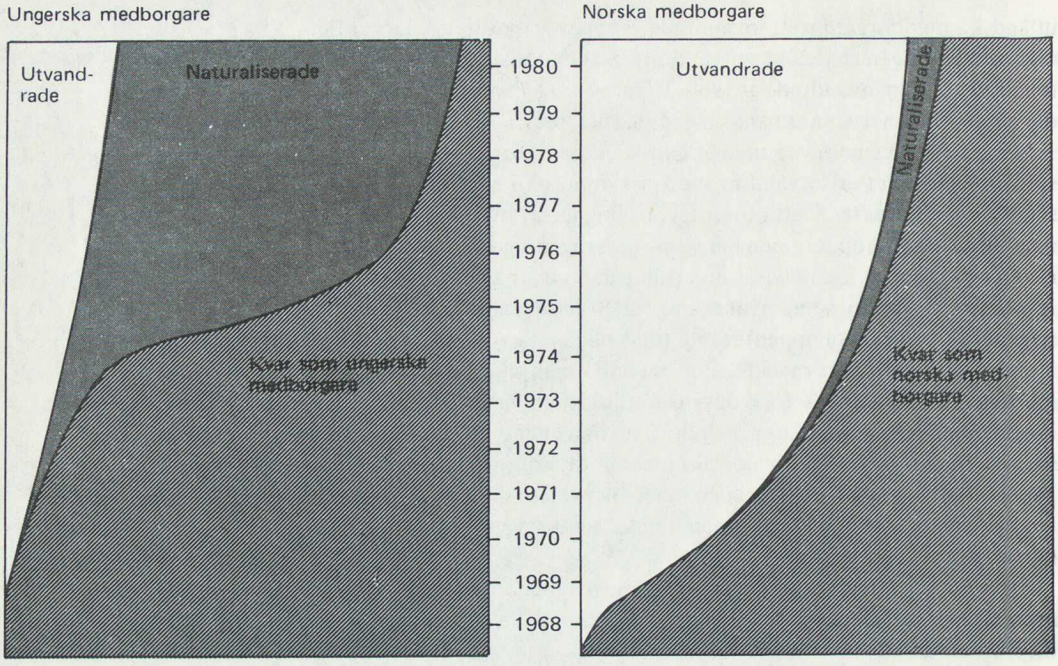


Fig. 6. Utvandring och naturalisation t. o. m. år 1979 av år 1968 invandrade ungerska resp. norska medborgare.

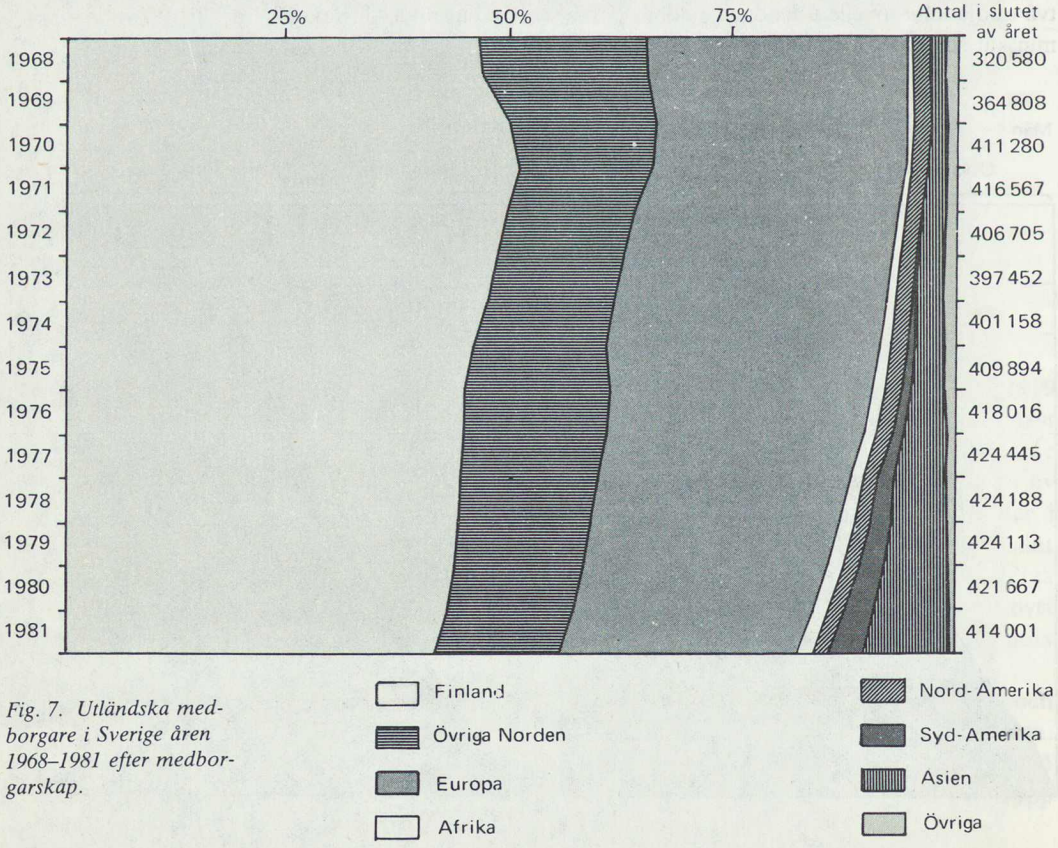


Fig. 7. Utländska medborgare i Sverige åren 1968–1981 efter medborgarskap.

15.5.2 Fördelning efter kön, ålder och vistelsetid

I figur 8 visas utländska medborgare i Sverige vid årsskiftet 1979/80 efter kön, ålder och hur länge de har varit bosatta i Sverige.

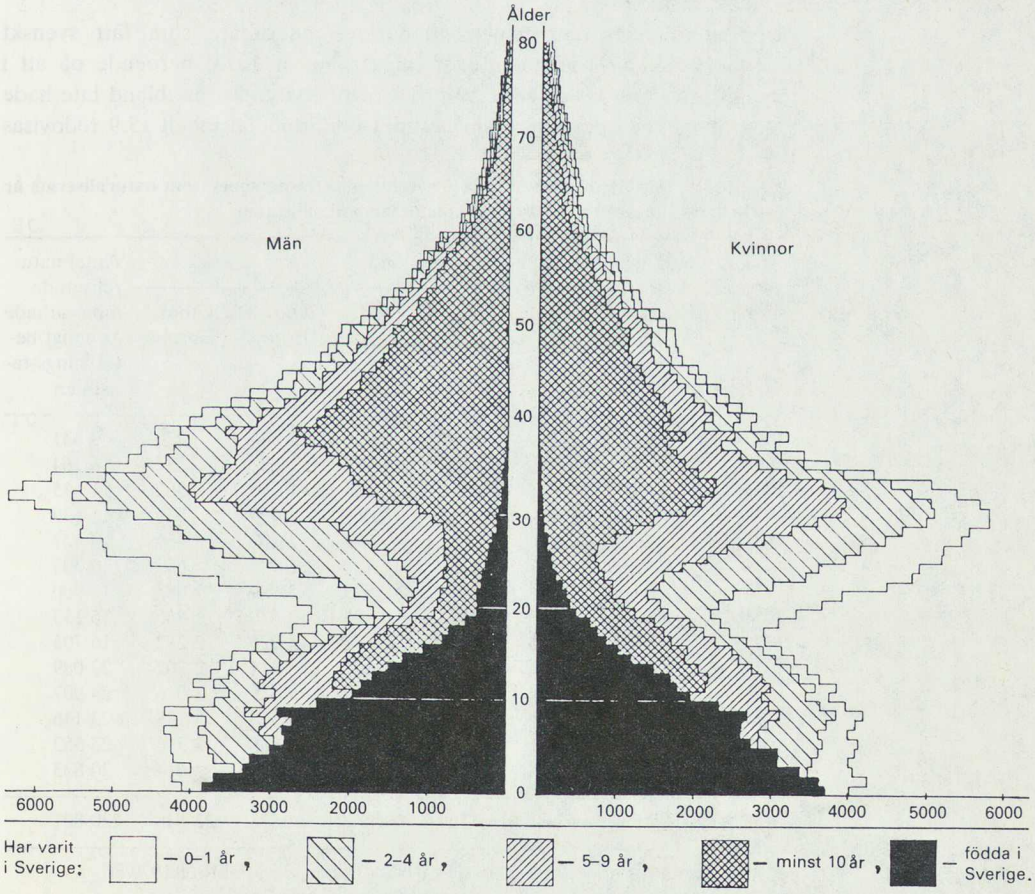
Som framgår av figur 8 är flertalet utländska barn i Sverige födda här, i åldrarna över 40 år dominerar personer som varit här i minst 10 år. Av de totalt ca 424 100 i Sverige då bosatta utlänningarna var 21 procent födda här medan 29 procent hade varit i landet minst 10 år. Det finns en rätt stor skillnad mellan män och kvinnor i figuren. Kvinnorna har invandrat i yngre åldrar. Det finns avsevärt fler utländska kvinnor än män i tjugoårsåldern i Sverige, medan männen är fler i åldrarna från 30 år och uppåt.

Majoriteten av de vuxna utländska medborgarna har varit i Sverige en längre tid än vad som krävs för att få svenskt medborgarskap.

Som framgår av figuren är antalet utlänningar i varje årskull ungefär detsamma mellan 0 och 10 år för att sedan minska i 18-årsåldern (17 för kvinnor, 19 för män) och åter öka starkt till ett maximum kring 30 år. Denna åldersfördelning bland utländska medborgare är en följd av samspelet mellan olika faktorer såsom in- och utvandring, naturalisationer, födslar etc, och den ändras endast litet mellan olika år.

Även här gäller dock att det finns stora skillnader mellan olika medborgarskapsgrupper.

Fig. 8. I Sverige bosatta utländska medborgare (1979-12-31) efter kön, ålder och hur länge de varit i Sverige.



I figur 9 visas vistelsetid i Sverige för fyra olika medborgarskapsgrupper. Redovisningen sker i femårsgrupper och utan uppdelning på kön. Den finska invandringen, liksom invandringen från övriga nordiska länder, har pågått länge. Skillnaden är främst att den finska invandringen är mera koncentrerad till åldrarna kring 20 år samt att finska medborgare i större utsträckning än danskar och norrmän blir svenska medborgare. Invandringen av såväl grekiska som turkiska medborgare började i större utsträckning år 1965. Det finns nästan inga grekiska respektive turkiska medborgare äldre än 15 år som är födda här. För såväl greker som turkar ser man en markerad uppgång av antalet personer i 35-årsåldern som varit i Sverige länge, dvs av personer som var 20-25 år gamla när den första invandringsvågen kom. För grekernas del märks den omfattande invandringen i början av 1970-talet, medan bland turkiska medborgare finns en åldersmässigt jämnt fördelad grupp som varit i Sverige 2-5 år (assyrier och syrianer från Turkiet). Man kan antaga att åldersfördelningen för finska medborgare och medborgare i de övriga nordiska länderna kommer att förbli ungefär oförändrad, medan den kommer att kraftigt förändras under den närmaste 10-årsperioden för grekiska och turkiska medborgare.

15.5.3 Naturaliserade åren 1967-1981

Uppgifterna om hur många utländska medborgare som fått svenskt medborgarskap varje år är bristfälliga t o m år 1973, beroende på att i uppgifterna som insamlades från SIV och länsstyrelserna ibland inte hade medräknats alla personer som beslutet omfattade. I tabell 15.9 redovisas

Tabell 15.9 Den 31 december 1980 i Sverige bosatta personer som naturaliserats år 1967 eller senare efter födelseland och år för naturalisation

År för naturalisering	Samtliga	Därav efter födelseland					Antal naturaliserade motsvarande år enligt befolkningsstatistiken
		Sverige	Finland	Övriga Norden	Övriga Europa	Utom Europa	
1967[a]	9 651	3 798	2 080	1 059	2 444	270	9 431
1968[a]	8 942	3 381	2 300	1 152	1 872	237	8 164
1969[a]	12 565	4 473	4 980	1 055	1 755	302	11 655
1970[a]	11 735	4 135	3 513	1 063	2 469	555	11 539
1971	9 760	3 337	3 081	774	2 102	466	9 421
1972	10 392	3 615	3 409	727	1 988	653	10 305
1973	12 954	4 237	4 164	879	2 589	1 085	12 900
1974	15 126	4 961	4 454	1 026	2 820	1 865	16 153
1975	16 039	5 072	4 174	886	3 625	2 282	16 705
1976	21 287	6 148	6 335	1 191	5 311	2 302	22 089
1977	24 109	6 634	7 641	1 189	5 619	3 026	24 907
1978	22 613	6 292	7 338	1 027	4 368	3 588	23 146
1979	23 470	7 378	6 714	1 226	4 836	3 316	23 553
1980	18 065	5 581	5 664	1 090	3 116	2 614	20 833
1967–80	216 361	68 969	65 739	14 267	44 838	22 548	220 801

[a] Uppgifterna för åren 1967–1970 avser bosatta här vid årsskiftet 1979/80.

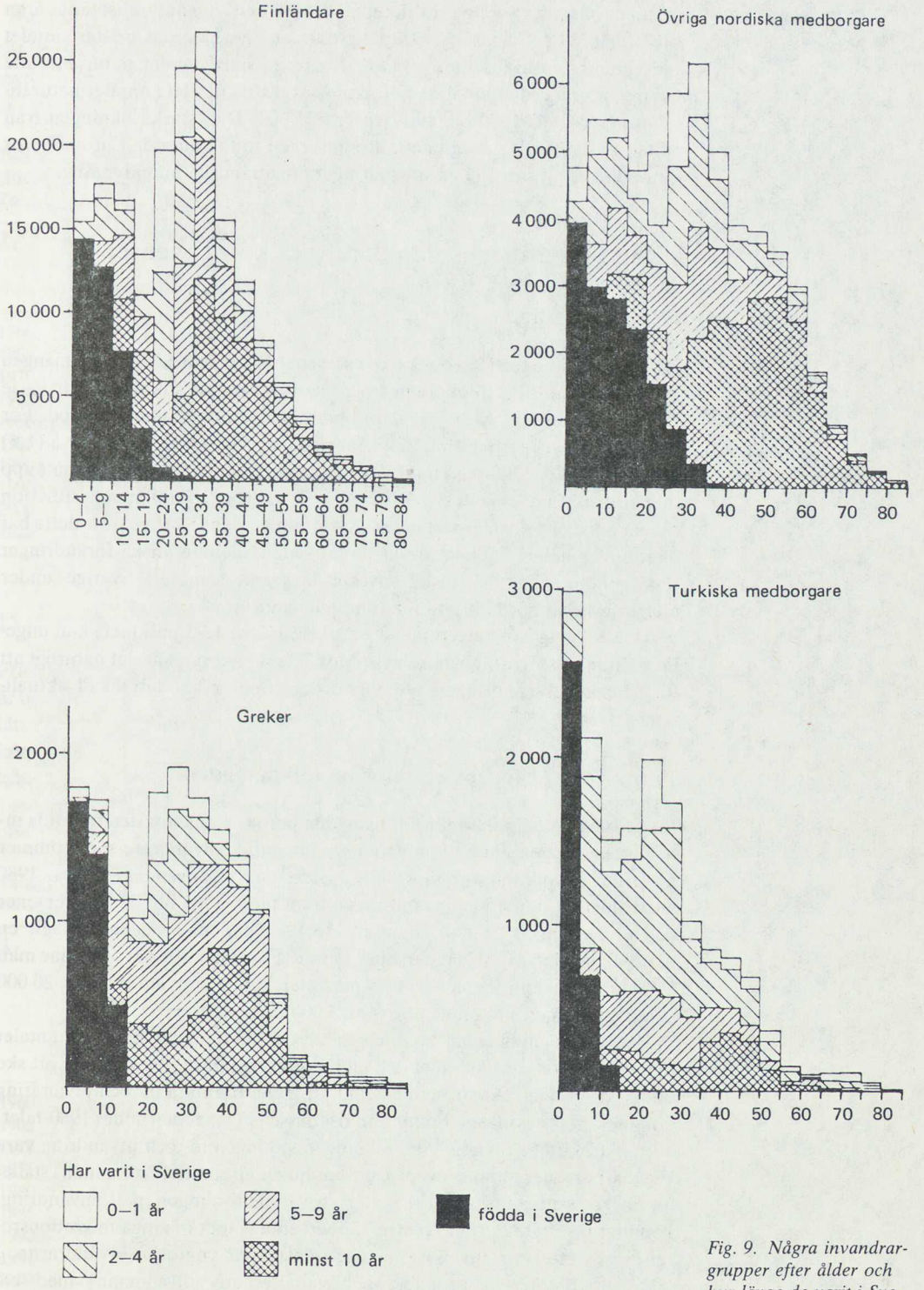


Fig. 9. Några invandrargrupper efter ålder och hur länge de varit i Sverige.

personer bosatta i Sverige vid slutet av år 1980 och som naturaliserades åren 1967-1980. För tidigare år är på grund av nyssnämnda brister antalet kvarvarande naturaliserade vissa år högre än hela antalet naturaliserade samma år enligt den löpande befolkningsstatistiken. Hela antalet naturaliserade åren 1967-1980 bör ha varit ca 225 000. Den starka ökningen från mitten av 1970-talet av antalet naturaliserade födda utanför Europa beror förmodligen till stor del på invandringen av utländska adoptivbarn.

15.6 Invandringens demografiska konsekvenser

15.6.1 Bakgrund

För att befolkningen i Sverige på sikt skall behålla sin storlek krävs, om ingen in- eller utvandring förekommer och med nuvarande dödlighet, att varje kvinna i genomsnitt föder 2,1 barn under hela sin fruktsamma period. För närvarande ligger fruktsamheten i Sverige betydligt under denna nivå (1,6) och ingen under 1900-talet född födelseårgång kvinnor i Sverige har nått upp till den fruktsamhet som krävs för full reproduktion. En liknande situation råder i flera västeuropeiska länder. Att folkmängden i Sverige trots detta har ökat under hela 1900-talet beror på att sådana demografiska förändringar slår igenom i folkmängdstal mycket långsamt samt att Sverige under efterkrigstiden har haft en omfattande invandring.

Av folkmängdsökningen under efterkrigstiden (1,75 miljoner) kan ungefär hälften tillskrivas invandringen. Mot denna bakgrund är det naturligt att frågorna om invandringens demografiska effekter har fått ökad aktualitet.

15.6.2 Invandringens effekter på folkmängden

Invandringens betydelse för folkmängden beror på hur stor den framtida in- och utvandringen blir och på nativiteten bland de invandrare som kommer hit. I den befolkningsprognos SCB gjorde med utgångspunkt från år 1980 antar man att den årliga invandringen fram till år 1985 blir 35 000 personer och utvandringen 25 000. Fram till år 1985 har man således antagit en nettoinvandring av 10 000 personer per år. För tiden efter år 1985 har man antagit en invandring av 25 000 personer och en utvandring av 20 000 personer, dvs en nettoinvandring av 5 000 personer per år.

Med dessa antaganden kommer antalet avlidna att bli större än antalet nyfödda i slutet av 1980-talet och en befolkningsminskning kommer att ske under 1990- talet. Antar man i stället att ingen framtida in- och utvandring kommer att ske skulle befolkningsminskningen börja redan under 1980-talet. Vid sekelskiftet skulle hela befolkningen vid ingen in- och utvandring vara 185 000 personer mindre än i prognosens huvudalternativ. Antar man i stället att in- och utvandringen blir lika stor, således ingen nettoinvandring, kommer resultatet att bli "bättre" än vid antagandet om inga migrationsrörelser alls eftersom invandrarna i genomsnitt är yngre än utvandrarna. I tabell 15.10 återges prognosens huvudalternativ tillsammans med två alternativa antaganden om den framtida utrikes migrationen.

Det är således lätt att konstatera att invandringen kraftigt påverkar befolkningens storlek. En fortsatt nettoinvandring av 10 000 personer per år torde under ett sekel innebära en befolkningsökning på 1,5 – 2 miljoner personer.

Tabell 15.10 Sveriges folkmängd åren 1960–1975 och prognos för åren 1980–2000 (2025) enligt SCB:s huvudalternativ och två alternativa invandringsantaganden. Tusental personer

År	Enligt huvud-alternativet	Vid ingen in- eller utvand-ring	Om in- och utvandringen är lika stor från 1986 (25 000)
1960	7 498		
1965	7 773		
1970	8 081		
1975	8 208		
1980	8 315	8 305	8 315
1985	8 375	8 310	8 310
1990	8 399	8 297	8 372
1995	8 405	8 251	8 349
2000	8 386	8 201	8 299
2025	(8 065)	(7 631)	(7 806)

15.6.3 Invandringens effekter på ålderssammansättningen

Från många synpunkter, andelen ekonomiskt verksamma i befolkningen etc, är befolkningens sammansättning intressantare än dess storlek. Medan det är lätt att konstatera att invandringen har stor effekt på folkmängden är dess inverkan på befolkningens sammansättning åldersmässigt mycket liten. I tabell 15.11 återges befolkningens fördelning på tre stora åldersklasser 1960-1980 och för tiden 1985-2000 (2025) enligt SCB:s befolkningsprognos.

Tabell 15.11 Befolkningens ålderssammansättning i Sverige åren 1960–1975 samt prognos för åren 1980–2000 (2025) enligt SCB:s huvudalternativ och två alternativa invandringsantaganden. Procent

År	Enligt huvudalternativet			Förändring i procentenheter vid					
				Ingen in- eller utvandring			Lika stor in- och utvandring från 1986		
	0–15	16–64	65– år	0–15	16–64	65– år	0–15	16–64	65– år
1960	23,9	64,3	11,9						
1965	22,4	64,9	12,7						
1970	22,2	64,1	13,7						
1975	21,1	62,9	15,2						
1980	20,9	62,7	16,4	0	0	0	0	0	0
1985	19,7	63,2	17,1	–0,1	0	+0,1	0	0	0
1990	19,1	63,5	17,5	–0,2	–0,1	+0,2	–0,1	–0,1	0
1995	19,3	63,6	17,0	–0,3	0	+0,3	0	0	+0,1
2000	19,4	64,3	16,3	–0,3	0	+0,3	–0,1	0	+0,1
2025	(18)	(62)	(20)	(–1)	(–1)	(+1)	(0)	(0)	(0)

15.7 Invandringens effekter på arbetskraftstillgången

Det tillskott invandringen innebär till arbetskraften beror på hur omfattande invandringen är, ålderssammansättningen och i vad mån de nyinvandrade personerna söker sig till arbetsmarknaden.

Som framgår av tabell 15.11 kommer enligt SCB:s befolkningsprognos andelen åldringar i befolkningen att öka omkring 1985, men den sjunkter sedan igen till sekelskiftet. Detta beror på tidigare variationer i antalet födda. Samtidigt som andelen (och antalet) äldre år 2000 beräknas vara ungefär lika stor som nu kommer andelen personer över 80 år att öka kraftigt. Samma mönster kan ses för personer i yrkesverksam ålder. Även om andelen 16-64 år kommer att öka något fram till sekelskiftet kommer medelåldern att stiga. För att på ett mera väsentligt sätt förändra denna utveckling genom invandring skulle det krävas ett helt orealistiskt antal invandrare.

Vid sidan av önskemålet om en stor andel personer i de yrkesverksamma åldrarna i befolkningen – ett önskemål som inte är möjligt att förena med en stabil eller minskande befolkning – finns ett annat som framstår som viktigare, nämligen att undvika starka förändringar i antalet personer i en viss ålder. De växlingar i antalet födda som inträffar innebär att det framtida behovet av daghem, skolor, olika former av vårdinrättningar etc kommer att variera och att de befintliga resurserna inte kan utnyttjas på ett effektivt sätt. Medför då invandringen att vi får en jämnare åldersstruktur på befolkningen? Under slutet av 1950-talet hade invandringen den effekten genom att den då spädde på de små årskullarna från 1930-talet. Den mycket stora invandringen i slutet av 1960- talet hade däremot den motsatta effekten genom att öka de redan förut stora årskullarna från mitten av 1940-talet. Den sneda åldersfördelningen blev således ännu snedare genom invandringen.

För att kunna använda invandringen som ett befolkningspolitiskt instrument skulle man sammanfattningsvis behöva kvotera invandringen hårt med hänsyn till ålder och kön samt tidvis eftersträva en hög invandring medan man vid andra tidpunkter skulle behöva strypa invandringen helt.

Om man tänker på vilka speciella åtgärder som behövs för att nyinvandrade personer skall kunna finna sig till rätta på den svenska arbetsmarknaden är det siffrorna för bruttoinvandringen av vuxna utlänningar som är intressanta (även om det ingår en hel del återinvandrare till Sverige som har tidigare erfarenheter av den svenska arbetsmarknaden). Vill man ha reda på vad utrikes omflyttningen har för effekt på den totala arbetskraftssituationen i landet är däremot nettoinvandringen inkl svenska medborgare intressant. Nettoinvandringen av utländska medborgare ligger högre än nettot totalt, eftersom utvandringen av svenska medborgare i regel är större än återinvandringen. I tabell 15.12 återges dessa siffror för perioden 1971-1980.

Andelen förvärvsarbetande bland i Sverige bosatta utländska medborgare är lägre än för svenska medborgare i varje åldersgrupp. På grund av utlänningarnas förmånligare ålderssammansättning är förvärvsintensiteten för alla utlänningar dock betydligt högre än för svenska medborgare. I genomsnitt för år 1979 tillhörde 83,5 procent av de utländska männen och 71,6 procent av kvinnorna arbetskraften. Motsvarande tal för hela befolkningen var 78,5 respektive 63,5. För första kvartalet 1978 finns uppgifter om

Tabell 15.12 Bruttoinvandring av utländska medborgare samt nettoinvandring (inklusive svenska medborgare) i åldern 18–66 år åren 1971–1980

År	Bruttoinvandring av utländska medborgare			Nettoinvandring inklusive svenska medborgare		
	Män	Kv.	Summa	Män	Kv.	Summa
1971	15 387	12 569	27 956	– 742	+1 698	956
1972	10 008	8 338	18 346	–5 973	–3 155	–9 128
1973	9 466	7 843	17 309	–5 577	–2 947	–8 524
1974	12 465	9 572	22 037	3 243	2 657	5 900
1975	15 747	10 812	26 559	6 236	4 681	10 917
1976	16 117	11 837	27 954	7 239	5 887	13 126
1977	14 755	12 705	27 460	8 053	8 152	16 205
1978	12 149	11 199	23 348	5 210	5 758	10 968
1979	12 715	11 139	23 854	5 515	5 222	10 737
1980	13 275	11 890	25 165	3 501	4 050	7 551
1971–1980	132 084	107 904	239 988	26 705	32 003	58 708
Genomsnitt per år för						
1971–1975	12 615	9 827	22 441	– 563	587	24
1976–1980	13 802	11 754	25 556	5 904	5 814	11 718

förvärvsintensitet efter invandringsår. För utomnordiska medborgare framträder ett klart mönster där de senare anlända har lägre förvärvsintensitet. När det gäller nordbor kan nämnas att senast anlända finska män har den högsta förvärvsintensiteten.

De skillnader i förvärvsintensitet man kan konstatera för utlänningar som har varit i Sverige olika lång tid beror dels på effekter av vistelsetiden, dels – och kanske framför allt – på att invandringen under olika år består av olika kategorier, kommer från olika länder etc. Det finns stora skillnader mellan olika utländska medborgarskapsgrupper. I tabell 15.13 visas hur stor del av de utländska medborgarna i några olika medborgarskapsgrupper som var inskrivna i försäkringskassan år 1980 och som hade en uppgiven inkomst av minst 6 000 kronor. Personer med lägre årsinkomst än 6 000 kronor anses i tabellen vara "ej sysselsatta". En sådan definition innebär att man får väsentligt högre förvärvsintensitet än enligt de mätmetoder som tillämpas i arbetskraftsundersökningarna (AKU). (För svenska medborgare uppgår skillnaden till över 10 procentenheter).

Grupper där många flyktingar och (gäst)studerande ingår visar låga värden. Detta gäller speciellt latinamerikaner. Turkiska män (i gruppen ingår flertalet assyrier och syrianer) har dock en relativt hög siffra.

De i detta avsnitt återgivna siffrorna innebär att under 1970-talet ungefär 10 000 nyinvandrade utländska män och ungefär 7 000 kvinnor årligen har sökt sig till den svenska arbetsmarknaden. I början av 1970-talet innebar emellertid in- och utvandringen inget nettotillskott till arbetskraften, troligen hade flyttningsrörelserna då den motsatta effekten på grund av den stora utvandring som följde på den omfattande invandringen under åren 1969-1970. Under senare delen av 1970-talet har arbetskraften fått ett tillskott på ungefär 8 000 personer per år genom utrikes flyttningar. Under

Tabell 15.13 Andel sysselsatta i procent av respektive medborgarskapsgrupp

Medborgarskap i	Kvinnor	Män
Sverige	76	88
Finland	83	90
Övriga Norden	72	87
Jugoslavien	84	89
Grekland	84	88
Polen	70	82
Övriga Europa	68	88
Turkiet	60	84
Latinamerika	57	69
Övriga utomeuropeiska	57	80

Källa: Ds A 1981:2.

hela 1970-talet har tillskottet kanske varit i storleksordningen 40 000 personer. Detta skall jämföras med att antalet personer i arbetskraften ökade med ca 400 000 personer under 1970-talet (ökningen ligger nästan helt på kvinnorna) samt att varje år flera hundra tusen personer rör sig in i och ut ur den svenska arbetsmarknaden. Av de nytillträdande personerna på arbetsmarknaden under 1970-talet har invandrarna uppskattats utgöra 10-15 procent.

De utländska medborgarnas lägre deltagande i arbetslivet jämfört med svenska medborgare med samma ålder och kön beror förmodligen på den nuvarande invandringens sammansättning med många flyktingar (som i regel inte kan få ett arbete omedelbart) och personer som bildar familj här. Likaså kan utländska studerande (av dessa får en del inte arbeta här) dra ner sysselsättningssiffrorna. Av allt att döma var andelen utlänningar i arbetskraften högre under 1960-talet (när arbetskraftsinvandringen dominerade).

Även om man i framtiden skulle få en lika hög eller högre förvärvsfrekvens för invandrare skulle det inte vara möjligt att genom en ökad invandring väsentligt höja andelen förvärvsarbetande i hela befolkningen. De förändringar som är möjliga att uppnå genom ökad invandring är försumbara i jämförelse med de förändringar som uppkommer genom förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning, ökad semester, förändringar i arbetstiden eller i (kvinnornas) relativa arbetskraftstal. Däremot medför en även ganska måttlig nettoinvandring på längre sikt att det absoluta antalet personer i arbetskraften blir avsevärt större.

15.8 Invandringens ekonomiska effekter

Länge behandlades invandringen i huvudsak endast som en fråga om att få tillgång till arbetskraft. I det betänkande som 1960 års arbetsmarknadsutredning publicerade så sent som år 1965, och där utredningen rekommenderar en aktiv invandringspolitik för att värva erforderlig arbetskraft i utlandet, diskuteras överhuvudtaget inte invandringens samhällsekonomiska följder. Konsekvenserna för utvandringslandet berörs endast i ett stycke

där möjligheterna att genom återutvandring överföra yrkeskunskap till utvandringslandet tas upp.

Ett av de första försöken att mera allsidigt diskutera invandringen ur ekonomisk synvinkel i Sverige var förmodligen en artikel av Rudolf Jalakas i den av David Schwarz år 1966 utgivna antologin Svenska minoriteter. Två år senare (1968) publicerades De nya svenskarna, en "debattskrift om den svenska invandrarfrågan" redigerad av Arne Redemo. I den boken skrev LO-ekonomen Rudolf Meidner en artikel om "Ekonomiska aspekter på invandringsfrågan", som i mycket kan ses som en argumentation för den restriktiva prövningen av arbetstillståndsansökningar som hade införts ungefär samtidigt. Meidner finner att de ekonomiska konsekvenserna av invandringen överlag är försumbara och för även fram åsikten att ett ökat arbetskraftsutbud bör åstadkommas inte genom invandring utan genom att undersysselsatta grupper i det svenska samhället (kvinnor, handikappde) förmås öka sin insats i arbetslivet.

År 1973 publicerades Eskil Wadensjös avhandling "Immigration och samhällsekonomi" som byggde på intervjuer bland fyra invandrargrupper och behandlar en mängd olika frågor. Wadensjös arbete är fortfarande den mest omfattande studien av invandringens ekonomiska effekter som har gjorts i Sverige. En avkortad version av Wadensjös avhandling finns i betänkandet (SOU 1974:29) Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. Studien omfattar bl a en samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys av invandringen till Sverige. Det är fråga om ett försök att beräkna vilka kostnader och intäkter en ändring av invandringens omfattning under slutet av 1960-talet skulle ha medfört. Även frågan om invandringen i en högkonjunktur verkar dämpande eller förstärkande behandlades. Hela projektet gällde enbart migration av ekonomiska skäl och inbegrep inte flyktinginvandringen.

Under de senaste åren har Jan Ekberg i ett antal arbeten dels belyst invandringens demografiska och ekonomiska effekter på längre sikt, dels undersökt "inkomstfördelning mellan invandrare och svenskar via offentlig sektor", dvs offentliga kostnader och överföringar till invandrare jämfört med de skatteinkomster invandrarna står för. Följande citat är hämtat ur Ekbergs rapport Inkomstfördelning mellan invandrare och svenskar via offentlig sektor (Högskolan i Växjö 1980):

> En år 1976 lägre per capita utgift (och tidigare mycket lägre) kombinerat med en minst lika hög (och tidigare än högre) per capita skattekraft för invandrarna i jämförelse med svenskarna indikerar att betydande belopp (åtskilliga miljarder kr), via den offentliga sektorn, under årens lopp överförts från invandrarna *till* svenskarna. – – – Mycket talar för att dessa överföringar pågått oavbrutet de senaste 25-30 åren, men i allt mindre omfattning under 1970-talet. Även om 1970-talet utmärkes av att invandringen ändrat karaktär, att arbetsmarknadsläget försämrats, att utgiftskrävande reformer på invandrarområdet tillkommit och att tecken på sociala problem bland invandrarna förefaller att ha blivit allt fler så pågår troligen fortfarande dessa inkomstöverföringar i någon mån vid 1980-talets ingång. Möjligen är vi dock nu ganska nära en balanspunkt.

Ekbergs undersökningar (liksom tidigare liknande analyser som Wadensjö har gjort) visar att invandrarna som kollektiv betraktade under efterkrigsperioden har betalat mer i skatt än vad de fått tillbaka genom statliga

transfereringar. Ekberg uppskattar att denna "inkomstöverföring" till den svenskfödda delen av befolkningen var av storleksordningen 1-3 miljarder per år i början av 1970- talet och uppgick till kanske 1 miljard per år i mitten av 1970-talet. En viss överföring, men mindre, sker fortfarande enligt Ekbergs beräkningar. Att en sådan överföring från den invandrade till den infödda befolkningen har skett förklaras av den invandrade befolkningens förmånligare ålderssammansättning. Inom EIFO:s forskningsprojekt om invandringens långtidseffekter pågår genom Ekberg och Wadensjö fortsatta undersökningar om invandringens ekonomiska effekter. Bl a undersöker Ekberg effekterna på prisbildningen på faktormarknaden, dvs löner och priser. Preliminära resultat från undersökningen tyder på att dessa effekter är försumbara.

Enligt de erhållna resultaten är de studerade ökningarna av invandringens omfattning genomgående klart lönsamma för den övriga befolkningen. Innebörden i denna lönsamhet kan enligt redovisningen i nyssnämnda betänkande sägas vara att den mängd varor och tjänster som den övriga befolkningen förfogar över skulle öka som en följd av invandringen. Orsaken skulle främst vara att invandrarna i mycket hög utsträckning är i aktiv ålder och förvärvsarbetar och att systemet med skatter, transfereringar och offentlig konsumtion bl a innebär en kraftig omfördelning av konsumtionsmöjligheter från personer i aktiv ålder till andra personer.

I rapporten Invandring och kommunal ekonomi (publicerad av SIV i februari 1982) redovisas en studie av invandrarnas förvärvsintensitet och skattekraft samt av de merkostnader invandrarna åsamkat kommunen respektive den mindre grad av utnyttjande av den kommunala servicen som kan innebära en "mindrekostnad" inom vissa sektorer. Studien belyser förhållandena i åtta kommuner med olika invandringsstruktur. En av slutsatserna är att kommuner med i huvudsak arbetskraftsinvandring har haft måttliga merkostnader och kommuner med stor andel flyktingar (särskilt under senare år) har haft betydande merkostnader som hänför sig till invandrarna. Jämfört med totalbefolkningen är invandrarnas efterfrågan av viss kommunal service betydligt mindre och den lägre utnyttjandegraden medför således betydande mindrekostnader. Invandringens effekter på den kommunala ekonomin är enligt studien i hög grad beroende av strukturen hos kommunens invandrarbefolkning.

15.9 Ett internationellt perspektiv

15.9.1 Inledning

Som komplettering till den statistiska översikten av in- och utvandringen i Sverige söker vi i detta avsnitt att ge en – visserligen mycket hårt beskuren – bild av de internationella flyttningsrörelserna. Av intresse i sammanhanget är framför allt politiska flyktingar i olika delar av världen och den europeiska arbetskraftsmigrationen.

15.9.2 Flyktingfrågor

Omedelbart efter andra världskriget fanns i Västeuropa ett stort antal flyktingar från Österuropa. Många av dessa överfördes genom aktioner av internationella organ framför allt till USA, Canada och Australien. Flyktingutvandringen från Österuropa har fortsatt under efterkrigstiden och särskilt Ungernrevolten år 1956 och krisen i Tjeckoslovakien år 1968 orsakade betydande utvandring av flyktingar från respektive land till andra länder i Europa. Det är dock i andra världsdelar som de stora flyktingproblemen har uppkommit under senare år.

Under ett par år i slutet av 1970-talet försämrades situationen i delar av Afrika väsentligt. År 1980 uppgavs antalet flyktingar i Afrika uppgå till omkring 5 miljoner, vilket utgjorde mer än hälften av världens alla flyktingar. Andra områden med många flyktingar finns i Sydostasien samt i Syd- och Mellanamerika. Kriget i Afghanistan har medfört att ett mycket stort antal människor har flytt till Pakistan. Genom FN:s flyktingkommissariats försorg har det övervägande flertalet av ca 900 000 flyktingar från Indokina överförts till andra länder, de flesta eller 600 000 till USA. Av de europeiska länderna har Frankrike tagit emot omkring 75 000 och Förbundsrepubliken Tyskland över 20 000 flyktingar från Vietnam. (Sverige har hittills beslutat att ta emot 3 500 sinovietnamesiska flyktingar, inkl kvoten för budgetåret 1982/83, samt ett litet antal anhöriga till de tidigare komna flyktingarna). Enligt uppgifter från FN:s flyktingkommissariat har under åren 1973-1981 totalt 26 500 flyktingar från Latinamerika överförts till andra länder. Enligt vår egen uppskattning har över 9 000 latinamerikanska flyktingar under samma period tagits emot i Sverige inom den årligen beslutade flyktingkvoten.

15.9.3 Arbetskraftsmigration

Vid sidan av flyktinginvandringen har arbetskraftsinvandringen i Västeuropa medfört omfattande folkförflyttningar. I slutet av 1960-talet uppgick antalet flyttande från de industriellt mindre utvecklade Medelhavsländerna till de mera utvecklade industriländerna i Europa till över en miljon personer årligen. Under 1970-talet skedde en utveckling mot en mer restriktiv invandringspolitik i invandringsländerna och antalet nyinvandrade sjönk kraftigt samtidigt som återutvandringen ökade. Den totala invandringen till de ledande invandringsländerna i Europa låg under år 1980 på ungefär samma nivå som under 1970-talet, omkring en miljon personer. Men medan andelen arbetskraftsinvandrare då anses ha varit 75-80 %, var motsvarande andel år 1980 kanske omkring 30 %. Förändringen förklaras dels av en ökad invandring av politiska skäl, men framför allt av en ökad invandring av familjemedlemmar. I stället för den tidigare renodlade "gästarbetarpolitiken" accepterar man numera invandrarna i allt större utsträckning som ett permanent inslag i befolkningen. Antalet naturalisationer har ökat kraftigt och ökad uppmärksamhet riktas mot frågor som rör "den andra generationen" invandrare.

Samtidigt med denna utveckling i de större europeiska invandringsländerna har flera av utvandringsländerna kring Medelhavet i sin tur tagit emot

invandrare främst från länderna i Nordafrika. En ökad ström av arbetssökande går, t ex från Turkiet, till de arabiska oljeländerna i stället för till de europeiska industriländerna.

En närmare redovisning av flyttningarna i Europa är förenad med stora svårigheter då flera av de intressanta länderna – t ex Storbritannien och Österrike – saknar statistik över in- och utvandring eller endast tillhandahåller ytterst bristfällig statistik. Frankrike t ex har endast ofullständiga uppgifter om invandring och saknar uppgifter om utvandring.

15.9.4 In- och utvandring i ett antal länder

Även uppgifterna om antalet invandrare i de olika länderna bygger delvis på osäkra uppgifter eller uppskattningar. Vidare bör man hålla i minnet att invandring definieras på olika sätt i olika länder. Detta gäller även vid en jämförelse mellan uppgifter från de nordiska länderna. Den följande översikten bygger i allt väsentligt på de årliga rapporter som OECD ställer samman om flyttningsrörelserna inom Europa genom det s k SOPEMI-systemet *(Système d'Observation Permanente des Migrations)* samt på officiell statistik från de nordiska länderna.

Av de nordiska länderna har Sverige den största in- och utvandringen i absoluta tal. Om den internationella rörligheten relateras till folkmängden i respektive land, är den betydligt större i Island och något större även i Danmark. I figur 10 visas detta för år 1980. I fråga om Finland och Island är de flesta som flyttar medborgare i det egna landet. Även i Danmark är andelen egna medborgare betydligt högre än i Sverige. Såväl den höga andelen danska medborgare bland flyttarna som den relativt höga nivån på den danska in- och utvandringen kan troligen förklaras av att man i Danmark anser invandring föreligga vid en (avsedd) vistelse om 3 månader i landet, medan man i Norge har 6 månader och i Sverige och Finland 1 år som gräns.

I tabell 15.14 visas in- och utvandringen av utländska medborgare år 1980 i de nordiska länderna och i de viktigare invandringsländer i Europa från vilka statistik finns tillgänglig. Nivån på invandringen till Sverige – mätt i förhållande till befolkningen – ligger betydligt under nivån för Västtyskland och Schweiz och ungefär på samma nivå som i Belgien och Nederländerna. Förmodligen ligger den över nivån i Frankrike, den franska uppgiften i tabellen är troligen en kraftig underskattning av den verkliga invandringen. Även en uppgift om i landet bosatta utländska medborgare finns i tabellen.

Bland de nordiska länderna har Sverige den klart största andelen utländska medborgare i sin befolkning, men många länder i Europa har en högre andel, den högsta i Luxemburg med 25 %. I tabell 15.15 visas antalet utländska medborgare, bosatta i vissa invandringsländer år 1980 och fördelade efter medborgarskap. Urvalet av medborgarskap i tabellen har skett utifrån förhållandena i de stora invandringsländerna i Europa och är därför mindre relevant för de nordiska länder som ingår.

Den mest slående uppgift som kan utläsas ur tabellen är de stora skillnaderna i sammansättningen av invandringen till de olika länderna. Den dominerande finländska gruppen i Sverige kan endast jämföras med

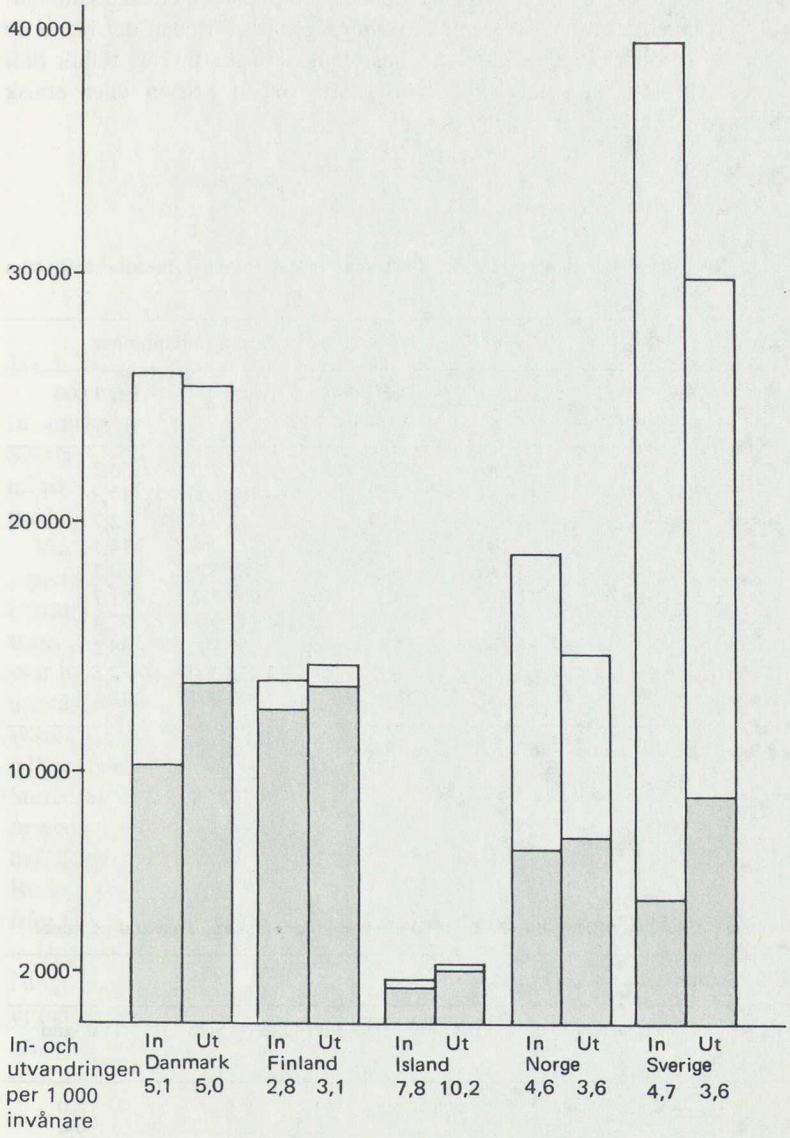


Fig. 10. In- och utvandringen i de nordiska länderna år 1980. Skuggad yta = in- och utvandring av medborgare i resp. land. In- och utvandringen i Danmark omfattar inte flyttning mellan Danmark och Färöarna/ Grönland.

italienarnas dominans i Schweiz. Medan portugiserna är den största gruppen i Frankrike är andelen portugiser väsentligt mindre i de övriga länderna. På samma sätt är den i Västtyskland största gruppen – turkiska medborgare – relativt fåtalig i Frankrike. Vid sidan av den registrerade invandringen vistas i många länder åtskilliga invandrare illegalt. Det uppges t ex att 300 000 illegala invandrare fanns i Frankrike i juni 1982.

I Frankrike (liksom i Nederländerna) finns många medborgare i de tidigare kolonierna. I Norge är medborgare i USA och Storbritannien, i Danmark turkar, norrmän, engelsmän och västtyskar de största utlänningsgrupperna. Pakistaner har bosatt sig både i Norge (6 500) och i Danmark (6 600), medan deras antal är litet i Sverige (800). I både Danmark och

Sverige finns stora grupper turkiska medborgare, men den etniska sammansättningen av den turkiska gruppen skiljer sig starkt. Medan det bland de turkiska medborgarna i Danmark finns många etniska turkar, tillhör de i Sverige bosatta turkiska medborgarna ofta någon kristen eller etnisk minoritet i Turkiet.

Tabell 15.14 In- och utvandringen av utländska medborgare år 1980 samt antal i landet bosatta utländska medborgare i vissa länder

Land	Invandring		Utvandring		Bosatta utlänningar	
	Antal	Per 1 000 invånare	Antal	Per 1 000 invånare	Antal	Per 1 000 invånare
Sverige	34 420	4,1	20 839	2,5	421 667	50,7
Danmark[a]	15 785	3,1	11 934	2,3	101 600	19,8
Finland	1 104	0,2	833	0,2	12 843	2,7
Island	382	1,7	280	1,2	3 240	14,1
Norge	11 833	2,9	7 288	1,8	82 570	20,2
Belgien	46 798	4,7	41 316	4,2	903 736	91,7
Frankrike	59 388[b]	1,1	. .	. .	4 147 978	77,4
Nederländerna	80 100	5,6	23 700	1,7	537 800	38,2
Tyskland förb.rep.	545 187[c]	8,9	366 008[c]	6,0	4 453 300	72,5
Schweiz	70 474	11,2	63 697	10,1	892 807	141,4

[a] Inklusive flyttning mellan Danmark och Grönland–Färöarna.
[b] Ej yrkesverksamma medborgare från EG-länder ingår ej.
[c] År 1979.

Tabell 15.15 Utländska medborgare i vissa invandringsländer år 1980 efter medborgarskap. Tusental personer

Medborgarskapsland	Bosättningsland						
	Sverige	Danmark	Norge	Frankrike	Nederländerna	Schweiz	Tyskland
Algeriet	0,6	0,3	0,1	808,2	0,4	–	5,0
Finland	181,5	2,1	2,9	–	–	–	9,9
Grekland	15,3	0,6	0,2	–	4,1	8,8	297,5
Jugoslavien	39,2	7,3	1,7	68,2	14,6	43,9	631,8
Italien	4,8	1,7	0,8	469,2	21,6	420,7	617,8
Marocko	1,4	2,1	1,3	421,3	85,1	–	35,9
Portugal	1,6	0,3	0,3	857,3	9,5	10,7	112,3
Spanien	3,4	1,0	0,8	424,7	23,8	97,2	180,0
Tunisien	1,0	–	–	181,6	2,5	–	22,6
Turkiet	18,3	15,8	2,5	103,9	140,2	38,1	1 462,4
Österrike	3,3	0,7	0,5	–	–	31,7	172,6
Övriga	151,3	69,7	71,5	813,5	236,0	241,7	905,5
Summa	421,7	101,6	82,6	4 147,9	537,8	892,8	4 453,3

Källa: SOPEMI 1981 samt Nordisk statistisk årsbok 1981.

16 Invandringspolitiken i ett antal andra länder

16.1 Inledning

Invandringspolitiken i andra länder kan påverka migrationen till och från Sverige. Liberalare regler för invandringen i andra länder än i Sverige kan minska invandringstrycket mot Sverige och strängare regler kan öka trycket.

Via utrikesdepartementet har kommittén ställt konkreta frågor rörande regleringen av invandringen i ett antal andra länder. Förfrågningar har gjorts beträffande förhållanden i några västeuropeiska länder samt i de tre stora transoceana invandringsländerna, Australien, Canada och USA. Inkomna svar har i några fall bestått av mer eller mindre utförliga redogörelser som upprättats inom utrikesdepartementet i respektive land. I andra fall har svaren främst hänvisat till i respektive land nyligen gjorda utredningar. Det fylligaste materialet har ställts till förfogande av Australien, Canada och Storbritannien. Någon helt sammanhängande redogörelse avseende såväl principer och regler för invandringen och den praxis som utvecklats samt handläggnings- och instansordning har vi inte fått från något land. Redogörelserna i det följande är därför sammanställda av uppgifter hämtade från flera källor med den osäkerhet som en sådan metod innebär.

Uppgifterna inhämtades i huvudsak under första halvåret 1981 och bygger i några fall på utredningar gjorda åren 1979 och 1980. Försök att aktualisera uppgifterna har gjorts under 1982 genom att uppgifter begärts in via utrikesdepartementet om ändringar av betydelse i invandringsregleringen som kan ha skett under 1981 och fram t o m maj 1982.

16.2 Danmark

16.2.1 Grundprinciper och mål

I Danmark råder sedan 1973 s k invandringsstopp. Härifrån finns dock en rad undantag, varför innebörden i praktiken blir att man tillämpar en mycket restriktiv linje när det gäller arbetskraftsinvandring. Uppehålls-och arbetstillstånd skall ha beviljats före inresan. Undantagen från detta krav är i huvudsak desamma som i Sverige, dvs kravet gäller inte flyktingar eller personer med nära familjeanknytning i Danmark. Kravet gäller heller inte artister, montörer och liknande för vistelse utöver tre månader (dessa

kategorier är undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd under tre månader).

16.2.2 Arbetskraftsinvandring

För anställning inom LO-området ges tillstånd endast till utlänning med utbildning eller kunskaper som inte kan skaffas i Danmark, om sökanden skall utföra arbete av särskild art och om helt avgörande produktionshänsyn talar för det. Tillståndet är under fem år begränsat till yrke och arbetsplats. Arbetsmarknadsmyndigheterna har ett avgörande inflytande inte bara i förstagångsärenden utan även vid förlängning. Specialister kan beviljas tillstånd efter tillstyrkan av vederbörande fackförbund. När det gäller ledande tjänstemän inom utlandsägda företag ges tillstånd utan att fackliga organisationer hörs. Även för de båda sistnämnda kategorierna är tillståndet begränsat till yrke och arbetsplats under fem år.

16.2.3 Anknytningsinvandring

16.2.3.1 Make/maka och minderåriga barn

Den som är gift med dansk medborgare, i Danmark fast bosatt nordisk medborgare eller flykting beviljas normalt uppehålls- och arbetstillstånd. Sammanboende under äktenskapsliknande former liksom sammanboende mellan homosexuella kan utgöra grund för tillstånd om sammanboendet haft viss varaktighet och fasthet. Barn beviljas tillstånd tillsammans med föräldrarna om de är under 20 år och ogifta.

Make/maka och minderåriga barn till andra i Danmark bosatta utlänningar än nordbor eller flyktingar beviljas uppehållstillstånd om familjen förfogar över godtagbar bostad. Arbetstillstånd för familjemedlemmar beviljas endast om huvudmannen varit bosatt i Danmark minst fem år eller sedan sökanden själv haft uppehållstillstånd i Danmark i minst två år.

System med uppskjuten invandringsprövning tillämpas för personer som beviljas tillstånd på grund av äktenskap eller sammanboende. Tillstånd ges normalt fyra månader åt gången under det första året och därefter sex månader åt gången under det andra året (således tillstånd 3 x 4 månader och därefter 2 x 6 månader). Först om samlevnaden består vid vad som då blir femte förlängningstillfället ges tillstånd för ett år och vederbörande kan anses accepterad som invandrare. Förlängningen är vid varje tillfälle beroende av utredning och en av båda parter under straffansvar underskriven förklaring om att samlevnaden består. Upphör samlevnaden innan förlängning beviljats efter två års tillstånd, vägras fortsatt tillstånd.

16.2.3.2 Föräldrar och andra anhöriga

Uppehållstillstånd (ej arbetstillstånd) för föräldrar ges under följande förutsättningar:

- Föräldrarna får inte ha andra barn i hemlandet. Detta krav gäller dock inte om föräldrarna i hemlandet ingått i samma familjegemenskap och bott tillsammans med barnet i Danmark eller om det enligt hemlandets lag

eller tradition åvilar det i Danmark bosatta barnet att ta hand om föräldrarna.

- Föräldrarna skall vara över arbetsför ålder, normalt 65 år för man och 55 år för kvinna.
- Avsikten skall vara att föräldrarna skall bo hos barnet, som måste ha godtagbar bostad att erbjuda och avge förklaring att han/hon skall svara för föräldrarnas försörjning.
- Det i Danmark bosatta barnet måste normalt ha varit bosatt där i minst fem år. Är barnet gift med dansk eller nordisk medborgare räcker det dock med tre års bosättning.

Om det i Danmark bosatta barnet är dansk eller nordisk medborgare är reglerna väsentligt liberalare, i princip krävs då endast att bostadsfrågan är löst. Föräldrarna kan i sådana fall även beviljas arbetstillstånd.

Om det föreligger särskilda skäl kan tillstånd beviljas även för andra släktingar än föräldrar. Släktingen i Danmark måste då garantera försörjningen.

16.2.4 Flyktingar

Danmark har anslutit sig till 1951 års Genève-konvention. Lagbestämmelser om skydd för andra än konventionsflyktingar finns inte. I praxis förekommer dock att tillstånd beviljas personer med flyktingliknande skäl även om de inte är så starka att de faller under konventionstexten.

16.2.5 Övrig invandring

Egna företagare kan beviljas tillstånd om det ligger i danskt intresse att verksamheten etableras. Tillstånd beviljas dock inte för verksamhet som avser detaljhandel eller restaurangrörelse. Tillståndet är begränsat till angiven verksamhet under de första fem åren.

Tillstånd beviljas normalt inte för pensionärer. Undantag görs dock för danskfödda och för i Danmark födda personer som talar danska.

16.2.6 Särregler för EG-medborgare

Danmark är medlem av EG (de europeiska gemenskaperna). EG-bestämmelserna innehåller bl a regler för fri rörlighet över gränserna. I korthet innebär dessa regler att en medborgare i ett EG-land har rätt att bosätta sig i ett annat EG- land under förutsättning att han har ett arbetserbjudande eller kan visa att han kan försörja sig som egen företagare samt att bostadsfrågan är ordnad. Den som flyttar i enlighet med dessa regler har rätt att medföra sina familjemedlemmar. Som familjemedlemmar räknas make/maka samt barn och barnbarn under 21 år. Under förutsättning att "huvudpersonen" kan svara för försörjningen, räknas till familjen också föräldrar samt far- och morföräldrar. Den som arbetat minst 12 månader i ett EG-land eller som utan att arbeta varit bosatt tre år i ett EG- land, har rätt att som pensionär bo kvar i detta land.

Medlemmar av EG var i juli 1982: Danmark, Belgien, Frankrike, Irland,

Italien, Luxemburg, Nederländerna, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland.

16.2.7 Medborgarskap

Kvalifikationstiden för medborgarskap i Danmark är sju år för icke nordiska medborgare och två år för nordbor.

16.3 Norge

16.3.1 Grundprinciper och mål

I Norge gäller sedan 1975 s k invandringsstopp. Invandringsstoppet var från början avsett att vara ett år men har senare förlängts att gälla tills vidare. Avsikten med invandringsstoppet var att man mot bakgrund av en klarare och bättre samordnad invandringspolitik skulle förbättra förhållandena för de utlänningar som fanns i Norge och skapa bästa möjliga förhållanden för de invandrare som kom till Norge i framtiden.

Invandringsstoppet gäller beviljande av nya arbetstillstånd. Från invandringsstoppet finns en rad undantag – exempelvis för flyktingar och personer med nära familjeanknytning i Norge – varför innebörden i praktiken, liksom i Danmark, blir att man tillämpar en restriktiv linje när det gäller arbetskraftsinvandring.

Invandringsstoppet gäller således endast arbetstillstånd. För beviljande av uppehållstillstånd finns två huvudkrav, dels att sökanden kan försörja sig själv och sin eventuella familj, dels att bostadsfrågan är löst.

Viseringspliktig utlänning som fått visum för tillfälligt besök i Norge kan i princip inte få uppehållstillstånd efter inresan. Eljest föreligger inte krav på att vare sig arbets- eller uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan.

16.3.2 Arbetskraftsinvandring

När det gäller vad som kan betecknas som arbetskraftsinvandring föreligger undantag från invandringsstoppet för specialister, fackutbildad personal och nyckelpersoner som anses absolut nödvändiga för en verksamhet. Alla ansökningar som gäller arbetskraftsinvandring från nämnda kategorier avgörs av den centrala utlänningsmyndigheten (statens utlendingskontor) efter en arbetsmarknadsprövning av ungefär samma modell som i Sverige. Vederbörande fylkesarbeidskontor yttrar sig till utlendingskontoret efter att i sin tur ha hört arbetstagar- och arbetsgivarsammanslutningar. I tveksamma fall sänder fylkesarbeidskontoret ansökan med yttrande till Arbeidsdirektoratet i Oslo, som sedan i sin tur yttrar sig till utlendingskontoret.

I avsikt att förhindra en alltför stark koncentration av utlänningar till vissa yrken finns en regel om att andelen utländska medborgare vid ett och samma företag inte får överstiga 25 %. Detta är grundregeln men i de 25 procenten räknar man inte in nordbor, flyktingar och personer med generellt arbetstillstånd på obestämd tid (sistnämnda tillståndstyp motsvarar ungefär permanent uppehållstillstånd i Sverige och kan fås efter två års bosättning i Norge).

16.3.3 Anknytningsinvandring

16.3.3.1 Make/maka och minderåriga barn

Make/maka och barn under 20 år till norsk medborgare eller utlänning med tillstånd i Norge beviljas tillstånd under förutsättning att huvudmannen kan ge sin familj ett socialt försvarligt underhåll. Är det fråga om ogifta barn eller barn (även gifta) som kan betraktas som "sista länk", skall 20-årsgränsen enligt föreskrifter från justitiedepartementet tillämpas med flexibilitet. Brister det i försörjningen kan beslut om uppehållstillstånd skjutas upp, dock högst under två år räknat från det huvudmannen fick tillstånd. Tillfredsställande familjebostad måste vara ordnad.

I princip krävs äktenskap för att tillstånd skall beviljas, enbart sammanboende godtas endast endast om parterna inte kan ingå äktenskap på grund av svårigheter att få tidigare äktenskap upplöst eller därför att det rör sig om ett homosexuellt förhållande. Tillstånd för make/maka under 14 år beviljas inte. För make/maka under 18 år iakttas en restriktiv hållning. System med s k uppskjuten invandringsprövning tillämpas. Liksom i Sverige har man en två-årsgräns. Upphör sammanboende eller äktenskap dessförinnan, kan förlängt tillstånd vägras.

16.3.3.2 Föräldrar och andra anhöriga

Ensamma föräldrar som försörjs av barn i Norge bör enligt uttalande av kommunaldepartementet beviljas tillstånd. Även andra nära släktingar som den i Norge bosatte försörjer kan beviljas tillstånd. Det förutsätts att tillfredsställande bostad är ordnad och att det inte är fråga om en person som skall arbeta i Norge (i undantagsfall kan dock även arbetstillstånd beviljas). Stor vikt läggs vid att bostadsfrågan är löst. Det är "helserådet" i vederbörande kommun som efter anmodan från polisen avgör om bostaden kan godtas. Polisen kan dock själv träffa avgörande om det är uppenbart att bostaden är tillfredsställande. Enligt de s k fremmedforskriftene skall bestämmelserna om familjeåterförening tillämpas med särskild välvilja när det gäller utlänningar som genom äktenskap eller nära släktskap med norsk medborgare, genom lång vistelse eller på andra grunder har nära anknytning till Norge.

Enligt instruktioner från justitiedepartementet bör vidare minderåriga barn, som är föräldralösa eller som lever åtskilda från sina föräldrar, beviljas tillstånd för återförening med syskon eller annan nära familjemedlem. Detsamma bör gälla föräldrar, särskilt ensamstående föräldrar, som har sin huvudanknytning till barn som är bosatta i Norge.

16.3.4 Flyktingar

Norge har anslutit sig till 1951 års Genève-konvention. Lagstiftning om skydd för andra grupper saknas. I praktiken har dock förekommit att bestämmelsen om att undantag från invandringsstoppet kan göras, om "rimelighetshensyn" talar för det, tillämpats för att ge tillstånd åt personer med flyktingliknande skäl. Ett mindre antal turkiska assyrier/syrianer

beviljades exempelvis tillstånd på denna grund för några år sedan, liksom ett antal eritreaner med sudanesiska resedokument. Enligt av justitiedepartementet år 1981 utfärdade föreskrifter bör en mer liberal praxis än tidigare tillämpas för beviljande av tillstånd av "rimelighetshensyn".

16.3.5 Övrig invandring

Som nämnts inledningsvis är grundprincipen för uppehållstillstånd att försörjningen är tryggad och bostadsfrågan löst. Var och en som har sin försörjning i Norge tryggad utan eget arbete eller genom verksamhet som inte kräver arbetstillstånd skulle således ha rätt att få tillstånd där. I en "stortingsmelding" (nr 74 1979/80 från Kommunal- og arbeidsdepartementet, behandlad av stortinget den 17 mars 1981) uppges förklaringen vara att man tidigare inte upplevt att utländska medborgare önskat bosätta sig i Norge utan att det funnits en rationell grund för det, exempelvis f d norska medborgare som efter pensionering önskat återvända hem. På senare tid har man upplevt att många utlänningar önskar bosätta sig i Norge och uppger att de skall försörjas av släktingar eller vänner där. Riktlinjerna bör därför enligt nämnda stortingsmelding ändras så att uppehållstillstånd på grund av försörjning som skall tryggas av annan endast skall beviljas i konkret angivna fall, exempelvis vid familjeåterförening av nära släktingar.

16.3.6 Medborgarskap

Kvalifikationstiden för medborgarskap i Norge är sju år. För nordbor har i praxis en treårig kvalifikationstid tillämpats.

16.4 Frankrike

16.4.1 Grundprinciper och mål

Lagstiftning som reglerar invandringen till Frankrike saknas. Uppehålls-och arbetstillstånd meddelas i enlighet med i administrativ ordning utfärdade författningar. Invandring av arbetskraft i egentlig mening har inte förekommit sedan år 1974.

Enligt en redogörelse i juli 1980 från arbetsministeriet slogs principerna för den franska invandringspolitiken fast år 1974 av den dåvarande franske presidenten. Den första principen var enligt presidenten *L'égalité des droits*, dvs att invandrarna skulle ha möjlighet att leva som den infödda befolkningen med samma rätt till arbete, bostäder, socialt skydd och utbildning och utan rasism eller diskriminering. Den andra viktiga principen skulle vara *Le respect de la différence*, dvs möjligheten för var och en att utöva sina rättigheter med bevarande av sin kulturella identitet, sitt sätt att leva och sina traditioner.

Den försämrade ekonomiska konjunkturen ledde under senare delen av 1970-talet till att man inte bara sökte begränsa ytterligare invandring till Frankrike utan även aktivt påverka invandrarna att återvända till sina hemländer. Det skedde framför allt genom de år 1977 införda ekonomiska

bidragen (i normalfallet 10 000 francs plus resan) till alla som återvände till hemlandet och utfäste sig att inte på nytt söka sig till Frankrike. För att underlätta och uppmuntra återflyttning satsade man vidare på yrkesutbildning med sikte på ett återvändande samt på undervisning i hemspråket och om hemlandets kultur. Mellan 1977 och juni 1980 beräknades dessa återflyttningsprogram ha lett till att ca 40 000 invandrare i Frankrike återvände till sina hemländer. De flesta av dessa kom från Portugal och Algeriet. Andra åtgärder som vidtogs för att minska antalet invandrare var skärpta regler för utvisning, som innebar att även relativt obetydliga förseelser kunde leda till utvisning, samt hårdare krav för familjeåterförening.

Den franska regering, som tillträdde år 1981, utlovade en rad åtgärder för att stärka invandrarnas ställning i Frankrike. De åtgärder som relativt omgående genomfördes eller påbörjades var

- liberalare avlägsnandebestämmelser, bl a skall utvisning på grund av brott kräva att vederbörande dömts till minst sex månaders fängelse,
- liberalare familjeåterföreningsregler,
- liberalare praxis för förnyelse av arbetstillstånd,
- avskaffande av det kontanta bidraget vid återvändande,
- legalisering av vistelsen för de ca 400 000 personer, som beräknades uppehålla sig illegalt i Frankrike,
- fri föreningsrätt för invandrare,
- inrättande av en ny statsrådspost med ansvar för invandringsfrågor.

Under år 1981 ökade invandringstrycket mot Frankrike. I syfte att minska detta tryck har bl a följande åtgärder vidtagits eller planerats

- ökade befogenheter för polisen att direktavvisa vid gränsen,
- ingen rätt att i Frankrike avvakta besvärsprövning i avlägsnandeärenden där politiska skäl inte åberopas,
- preliminär handläggning inom den särskilda myndighet som prövar asylansökningar i syfte att myndigheten mycket snabbt skall kunna besluta om att antingen avvisa asylanspråken och meddela avlägsnandebeslut eller också besluta om fortsatt handläggning,
- införande av visumtvång för medborgare i samtliga länder utanför EG-området varifrån det råder något som helst invandringstryck mot Frankrike,
- beslut om att i maj 1982 påbörja förpassningar bland de uppskattningsvis ca 300 000 personer som vistas illegalt i Frankrike och som inte fått sin ställning legaliserad enligt de nya bestämmelserna.

Frankrike är medlem av EG med de särregler detta medför när det gäller EG-medborgares rätt att arbeta i Frankrike. De tidigare bestämmelserna som gjorde det möjligt för medborgare i f d franska kolonier att få tillstånd enligt mycket liberala regler gäller däremot inte längre.

16.4.2 Arbetskraftsinvandring

Som framgått ovan har någon arbetskraftsinvandring av betydelse inte förekommit sedan 1974. Arbetstillstånd för arbetskraftsinvandrare skall

sökas av arbetsgivaren och ansökan avgörs av arbetsmarknadsmyndigheter och invandringsmyndighet i samråd. Det åligger arbetsgivaren att betala inte bara sökandens resa till Frankrike utan även de administrativa kostnaderna hos de myndigheter som deltar i prövningen.

Arbetstillstånd är under det första året begränsat till såväl yrke som region i Frankrike (arbetstillstånd typ A). Efter det första året kan man få arbetstillstånd begränsat på samma sätt men med en giltighetstid av tre år (arbetstillstånd typ B). Därefter kan man få ett arbetstillstånd utan några begränsningar och med tio års giltighetstid (arbetstillstånd typ C). Enligt en instruktion från augusti 1981 bör de tre olika typerna av tillstånd i normalfallet följa direkt på varandra. Till skillnad mot tidigare bör arbetslöshet endast i undantagsfall vägas in vid bedömningen av en förlängningsansökan. Utslagsgivande bör i stället vara vederbörandes familjesituation och vistelsetiden i Frankrike.

16.4.3 Anknytningsinvandring

Uppehållstillstånd beviljas regelmässigt för make/maka och minderåriga barn till personer bosatta i Frankrike under förutsättning att den i Frankrike bosatte har möjlighet att svara för bostad och uppehälle. Arbetstillstånd beviljas från början för make/maka till fransk medborgare och EG-medborgare. För make/maka till andra utlänningar än EG-medborgare med tillstånd i Frankrike gäller att arbetstillstånd beviljas endast om sökanden har ett arbetserbjudande och efter prövning i det enskilda fallet. Prövningen är dock betydligt liberalare än vid arbetskraftsinvandring. Ovillkorlig rätt till arbetstillstånd i Frankrike föreligger först efter tio års bosättning där med uppehållstillstånd.

Andra släktingar har i princip inte rätt att få tillstånd i Frankrike enbart på grund av anknytning. Undantag görs dock i följande fall

- äldre personer som inte har något barn kvar i hemlandet,
- en vuxen kvinnlig släkting som kommer till en familj där modern saknas och det finns anledning att tro att släktingen kommer att ägna sig åt att sköta hem och barn,
- unga föräldralösa personer som skall tas om hand av släktingar i Frankrike.

16.4.4 Flyktingar

Frankrike har anslutit sig till 1951 års Genève-konvention. Frankrike har varit ett av de "stora" länderna när det gäller att ta emot såväl spontaninresta flyktingar som flyktingar genom kollektiv överföring. Frankrike är exempelvis det europeiska land som tagit emot det största antalet flyktingar från Sydostasien, fram t o m april 1982 över 80 000. Frankrike har under senare år tagit emot många flyktingar från Latinamerika och från Östeuropa, men påfallande många har också kommit från Frankrikes tidigare kolonier.

16.4.5 Övrig invandring

Uppehållstillstånd beviljas alla som kan visa att de har tillräckliga medel för sitt uppehälle och som inte begär arbetstillstånd. Den som önskar slå sig ned i Frankrike som egen företagare eller hantverkare måste dessutom ha ett särskilt identitetskort, som utfärdas av prefekten i det departement (administrativt område) där verksamheten skall bedrivas.

16.4.6 Handläggningsordning

Asylansökningar avgörs av en särskild myndighet, *l'Office Francais de Protection des Réfugies et Apatrides* (känt som OFPRA). Som framgått ovan sker numera en preliminär handläggning vid denna myndighet i syfte att snabbt kunna avvisa asylanspråken i uppenbara fall och meddela avlägsnandebeslut eller att besluta om fortsatt handläggning. Alla beslut av OFPRA måste enligt lag fattas inom fyra månader. Ett negativt beslut av OFPRA kan överklagas till en annan särskild myndighet, *Commision de Rescours des Réfugies*. Handläggningstiden där är väsentligt längre än hos den lägre myndigheten och kan uppgå till över ett år. Sökande får inte arbeta under väntetiden men socialhjälp kan utgå.

16.4.7 "Legaliseringsprogrammet"

Ett väsentligt inslag i invandringspolitiken var för den nya regering som tillträdde år 1981 möjligheterna till legalisering av vistelsen för dem som uppehöll sig i Frankrike illegalt. Exakt statistik över totala antalet utländska medborgare i Frankrike saknas men man räknade sommaren 1981 med att det fanns ca 4,2 miljoner invandrare i Frankrike med gällande tillstånd och att det dessutom fanns 300 000-400 000 som vistades där illegalt. Sommaren 1981 utlovade regeringen tillstånd för alla som kunde styrka att de hade vistats i Frankrike sedan före den 1 januari 1981 och som hade fast anställning för minst ett år framåt. I april 1982 meddelade invandrarministern att ca 140 000 personer hade sökt tillstånd under åberopande av denna "amnesti" och att 93 000 av dessa ansökningar hade beviljats. Han beräknade samtidigt att det då skulle kvarstå ca 300 000 personer som vistades illegalt i Frankrike och att utvisningar bland dessa skulle påbörjas den 1 maj 1982.

16.4.8 Medborgarskap

Kvalifikationstiden för franskt medborgarskap är fem år. Sökanden skall visa anpassning till franska seder och bruk och måste ha tillfredsställande kunskaper i franska.

16.5 Nederländerna

16.5.1 Grundprinciper och mål

Tidigare gällde som ett grundläggande kriterium för den nederländska invandringspolitiken att invandringen inte skulle "strida mot nederländska

intressen". Denna formulering ändrades år 1974 till det mer restriktiva att invandringen skall "tjäna nederländska intressen".

Nederländerna är medlem av EG med de särregler detta medför i fråga om EG- medborgares möjligheter att arbeta och bosätta sig i Nederländerna. Medborgare i Belgien och Luxemburg har vidare i princip rätt att fritt bosätta sig i Nederländerna.

16.5.2 Arbetskraftsinvandring

Arbetstillstånd utfärdas i arbetsgivarens namn och är snarast ett slags anställningstillstånd. Det är begränsat till såväl yrke som arbetsplats. Arbetsmarknadsmyndigheterna har ett avgörande inflytande över tillståndsgivningen. Tillstånd får beviljas endast om inget rimligt alternativ finns. Permanent tillstånd kan påräknas efter fem år. Efter tre år kan dock ett icke yrkesbegränsat arbetstillstånd erhållas. För byte av anställning eller arbetsuppgifter dessförinnan krävs nytt tillstånd.

16.5.3 Anknytningsinvandring

Make/maka och barn under 21 år beviljas tillstånd under förutsättning att parten i Nederländerna varit bosatt där sedan minst ett år och har arbete garanterat för ytterligare ett år framåt. Försörjningen skall vara tryggad och bostadsfrågan löst (för anknytning till nederländsk medborgare gäller endast försörjningskravet). Sammanboende jämställs med äktenskap men endast om anknytningen gäller nederländsk medborgare, flykting eller person som har permanent tillstånd.

För att undvika skenförhållanden sker kontroll av sammanboende i den utsträckning det är möjligt, bl a genom hembesök. Uppskjuten invandringsprövning tillämpas under tre år. Upphör förhållandet dessförinnan vägras fortsatt tillstånd.

Föräldrar och andra nära släktingar kan få tillstånd om de är ekonomiskt och "moraliskt" beroende av den i Nederländerna bosatte och inga andra försörjningsalternativ finns. Hänsyn tas här till sedvänja i sökandens hemland. Försörjningsplikt gäller för den i Nederländerna bosatte. De släktingar som tillåts komma kan dock beviljas arbetstillstånd.

16.5.4 Flyktingar

Nederländerna har anslutit sig till 1951 års Genève-konvention. Dessutom finns i administrativ ordning utfärdade bestämmelser om skydd för personer som inte uppfyller alla kraven för flyktingskap enligt konventionen, men som på grund av politiska eller religiösa skäl eller på grund av sin ras inte kan sändas tillbaka till hemlandet av humanitära skäl. Man talar om att sådana personer kan få B-status. Under 1980 fick ca 2/3 av de asylsökande i Nederländerna avslag på sina ansökningar. Av dem som beviljades tillstånd erkändes i sin tur en knapp tredjedel som konventionsflyktingar och fick tillstånd utan tidsbegränsning medan ca 2/3 fick B-status och tidsbegränsade tillstånd. Sammanlagt rörde det sig om några hundra personer som beviljades tillstånd.

16.5.5 Övrig invandring

Möjlighet att få tillstånd finns för personer som önskar starta eget företag i Nederländerna. Det skall då finnas ett nederländskt ekonomiskt intresse för verksamheten.

I övrigt beviljas inte tillstånd för personer med egna medel för försörjningen såvida inte andra omständigheter talar för att tillstånd ges.

16.5.6 Handläggningsordning

Asylsökande skall snarast anmäla sig hos utlänningspolisen, i regel vid gränsen i samband med inresan. Efter utredning hänskjuts ärendet till justitieministeriet. Avslagsbeslut kan omprövas av justitieministeriet. Ansökan om omprövning måste ges in till ministeriet inom 30 dagar från beslutsdagen. I omprövningsärende remitterar justititeministeriet ärendet för yttrande till en rådgivande kommission, som bl a består av representanter för fackföreningar, domare, jurister och humanitära organisationer. Möjlighet finns i vissa fall att besvära sig även över ett nytt avslagsbeslut från justitieministeriet och då till Nederländernas högsta förvaltningsdomstol. Klagorätt dit finns alltid i de fall sökanden ansökt om ställning som konventionsflykting. Har sökanden endast ansökt om B-status föreligger klagorätt om sökanden vistats i Nederländerna mer än 12 månader, om justitieministeriet inte beslutat i ärendet om omprövning inom tre månader från anhängiggörandet eller om den rådgivande kommissionen haft en från justitieministeriet avvikande mening.

Om Nederländerna inte utgör första asylland har sökanden ingen absolut rätt till prövning enligt det ovan angivna förfarandet. Ett avvisningsbeslut till tredje land får dock inte verkställas utan att ärendet hänskjutits till justitieministeriet.

16.5.7 Medborgarskap

För medborgarskap krävs att man bott i Nederländerna fem år, att man har kunskaper i landets språk samt att man i rimlig utsträckning har anpassat sig till landet.

16.6 Storbritannien

16.6.1 Grundprinciper och mål

Invandringen regleras av *Immigration Act* från 1971, som i likhet med den svenska utlänningslagen ger de formella förutsättningarna för regleringen av invandringen. Politikens innehåll anges i *Statement of Changes in Immigration Rules*, som lades fram för parlamentet i februari 1980 och som gäller från den 1 mars 1980. Där anges vilka utlänningar som bör tillåtas resa in och bosätta sig i Storbritannien.

Av stor betydelse för invandringen till Storbritannien är vidare medborgarskapslagarna. Medborgarskapsförhållandena för personer från Storbri-

tanniens alla tidigare dominions, kolonier, protektorat och mandatområden är synnerligen invecklade och alla brittiska medborgare med brittiska pass har inte rätt att resa in i Storbritannien. I princip krävs att passet skall vara utfärdat i Storbritannien eller Irland eller försett med särskild påskrift att det berättigar innehavaren att resa in i Storbritannien.

Storbritannien bildar ett gemensamt passkontrollområde med Irländska republiken. Särskilt tillstånd krävs inte för medborgare i det ena landet som vill bosätta sig i det andra. Storbritannien är vidare medlem av EG med de särbestämmelser detta innebär när det gäller EG-medborgares i princip fria rätt att arbeta i vilket medlemsland som helst.

Storbritannien har en strikt yttre kontroll medan den inre kontrollen är bristfällig. Viseringspliktig utlänning måste ha visering före inresan i Storbritannien. För viseringsfri finns ingen i lag fastställd längsta tid för uppehåll i Storbritannien. Varje inresande tillfrågas om syftet med inresan m m, och det är immigrationstjänstemannen vid gränsen som bestämmer hur lång tid man får uppehålla sig för besök i Storbritannien. Normalt sätts denna tid till längst sex månader.

Viseringsfri har i princip möjlighet att i samband med inresan få alla typer av tillstånd. Det är dock många gånger inte möjligt att ändra status efter inresan. Reglerna för när statusbyte kan äga rum är relativt invecklade.

16.6.2 Arbetskraftsinvandring

Arbetstillstånd beviljas av *Department of Employment*. Arbetskraftsinvandringen är i princip begränsad till specialister med kvalificerad utbildning och särskilda yrkeskunskaper. Det är arbetsgivaren som skall söka arbetstillstånd och han måste då kunna visa att platsen inte går att tillsätta med sökande inom landet eller inom EG-området och att det heller inte går att tillsätta den genom befordran eller omplacering av anställda inom företaget eller genom att ordna utbildning inom företaget. Arbetstillstånd är under de fyra första åren begränsat till såväl yrke som arbetsgivare. Därefter finns möjlighet att hos *Home Office* ansöka om ett icke tidsbegränsat tillstånd som också innefattar rätt att arbeta inom valfritt yrke.

Det finns en rad icke tidsbegränsade undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd, vilka delvis stämmer överens med de fall där i Sverige AMS bemyndigat SIV att ge tillstånd utan remiss till AMS. Det gäller t ex präster, utlandskorrespondenter, anställda vid internationella organisationer, och driftpersonal vid utländska flygbolag. Även de flesta kategorier som är undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd har möjlighet att efter fyra år söka ett permanent tillstånd och att då – om de så önskar – övergå till annan verksamhet.

16.6.3 Anknytningsinvandring

Grundprincipen är att den som är bosatt i Storbritannien har rätt att få dit make/maka och barn under 18 år. Den som har permanent tillstånd har dessutom i princip rätt att få dit föräldrar i pensionsåldern samt ensamstående mor oavsett ålder.

16.6.3.1 Make/maka

Hustru till man som är bosatt i Storbritannien beviljas uppehållstillstånd såvida mannen kan försörja henne. Hustrun är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd och kan således arbeta själv. Är parterna inte gifta men har varit sammanboende under äktenskapsliknande förhållanden föreligger ingen rättighet för kvinnan att få uppehållstillstånd, men hon har möjlighet att få det.

En man kan få uppehållstillstånd i Storbritannien om hans hustru är bosatt där endast under väsentligt mer begränsade förutsättningar. Bl a krävs att hustrun inte bara är brittisk medborgare utan också att hon själv eller någon av föräldrarna är född i Storbritannien (och inte i t ex någon av de forna kolonierna).

En kvinna som uppfyller kraven för tillstånd på grund av anknytning till en äkta man i Storbritannien beviljas från början tillstånd som invandrare. En man som uppfyller kraven för tillstånd på grund av anknytning till en hustru i Storbritannien blir däremot föremål för uppskjuten invandringsprövning. En mycket noggrann prövning sker innan det första tillståndet förlängs. Normalt beviljas tillstånd som invandrare efter ett år men i tveksamma fall kan prövotiden förlängas till två år.

16.6.3.2 Minderåriga barn

Ogifta barn under 18 år, vars föräldrar är bosatta i Storbritannien, beviljas regelmässigt tillstånd. Detsamma gäller ogifta döttrar under 21 år under förutsättning av att de i hemlandet tillhört samma familjegemenskap. Försörjningskravet är detsamma för barn som för hustrur.

16.6.3.3 Andra anhöriga

Föräldrar, av vilka en är minst 65 år, ensamstående fäder över 65 år och ensamstående mödrar oavsett ålder beviljas tillstånd under förutsättning av att de är beroende av barn i Storbritannien för sin försörjning, att barnet har ekonomiska möjligheter att stå för försörjningen och att det inte finns andra släktingar i hemlandet som kan svara för försörjningen. Om det föreligger synnerligen starka humanitära skäl kan tillstånd beviljas föräldrar även om ingen av dem uppnått 65 års ålder. Under samma förutsättningar kan tillstånd beviljas för barn över 18 år, för syskon, för morbröder och farbröder, mostrar och fastrar.

16.6.4 Flyktingar

Storbritannien har anslutit sig till 1951 års Genève-konvention. År 1980 sökte drygt 3 000 personer asyl i Storbritannien, varav drygt hälften från Iran. Storbritannien har vidare program för organiserad överföring av flyktingar från Latinamerika och Sydostasien.

16.6.5 Övrig invandring

Egna företagare kan beviljas tillstånd under förutsättning bl a att de förfogar över och till Storbritannien kan överföra ett kapital om minst 100 000 pund. Personer med egna medel, t ex pension, för sin försörjning kan beviljas tillstånd likaledes under förutsättning av att de förfogar över ett kapital om minst 100 000 pund eller en årlig avkastning om minst 10 000 pund. Fria yrkesutövare kan få tillstånd under förutsättning av att de kan visa att de inte har för avsikt att arbeta annat än som t ex konstnär/författare och att de har egna medel för sin försörjning. För samtliga nu nämnda grupper gäller att de beviljas tillstånd för högst ett år åt gången tills de haft tillstånd under fyra år, då de har möjlighet att få ett permanent tillstånd.

16.6.6 Handläggningsordning

Det är normalt immigrationstjänstemannen vid gränsen som avgör vilka som skall få komma in i Storbritannien, hur länge de skall få stanna och vilken form av tillstånd de skall få. För beslut om avvisning krävs dock medverkan av en högre immigrationstjänsteman. Avvisningsbeslut kan överklagas till Home Office. Besvären tas dock inte upp till prövning så länge sökanden är kvar i landet.

Om sökanden åberopar politiska skäl måste immigrationstjänstemannen lämna över ärendet till Home Office. Alla ansökningar som görs efter inresan avgörs likaså av Home Office. Det är också möjligt att före inresan vända sig till Home Office och söka tillstånd. Beslut som fattas av Home Office kan överklagas till inrikesministern som dess högste chef.

De flesta asylansökningar avgörs av Home Office inom sex månader. En liten minoritet av ansökningarna uppges ta 18 månader eller längre. En "väntare" har inte rätt att arbeta. Har han ingen annan möjlighet att försörja sig kan han få socialhjälp.

16.6.7 Medborgarskap

Som nämnts inledningsvis är medborgarskapslagstiftningen i Storbritannien mycket invecklad. En ny medborgarskapslag är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1983. Enligt den nya lagen kommer det att finnas tre olika typer av medborgarskap, vilket får betydelse främst för personer från Storbritanniens tiotal kvarvarande kolonier samt från det brittiska samväldet utanför Storbritannien.

Medborgarskapslagen reglerar inte naturalisation av utländska medborgare. Naturalisation är beroende av en diskretionär prövning av inrikesministern. Enligt en informationsbroschyr från inrikesministeriet gäller i princip som minimikrav bl a att sökanden varit bosatt i Storbritannien minst fem år omedelbart före ansökan, att han har tillfredsställande kunskaper i engelska samt att det inte finns några vandelsanmärkningar.

16.7 Förbundsrepubliken Tyskland

16.7.1 Grundprinciper och mål

Förbundsrepubliken tillämpar i princip ett gästarbetarsystem, vilket innebär att den utländske arbetstagaren kan stanna i landet endast så länge arbete erbjuds. Anställningsstopp för utländsk arbetskraft infördes emellertid redan år 1973. Den som har vistats i landet många år har relativt goda möjligheter att få stanna även om han blir arbetslös.

Den tidigare stora arbetskraftsinvandringen har medfört en omfattande invandring av anhöriga under senare år. Den har också bidragit till att Förbundsrepubliken har fått fler asylsökande än de flesta andra länder. Landet har jämte Frankrike det största antalet invandrare i Europa (ca 5 miljoner). Trots detta förklarade den västtyske förbundskanslern så sent som år 1981 att Förbundsrepubliken inte önskade eller skulle bli något invandrarland. En rad åtgärder har vidtagits under senare år i syfte att söka minska antalet invandrare (se nedan).

Som medborgare i Förbundsrepubliken räknas alla som tillhörde eller genom härstamning tillhör folket inom Tyska riket sådana gränserna var den 31 december 1937. Det innebär att tyskar från Tyska Demokratiska republiken och från de f d tyska områdena av Polen och Sovjetunionen är medborgare också i Förbundsrepubliken och att utlänningslagstiftningen därför inte är tillämplig beträffande dem.

Förbundsrepubliken är vidare medlem av EG med de särregler detta medför i fråga om EG-medborgare.

16.7.2 Arbetskraftsinvandring

Som nämnts ovan infördes anställningsstopp för utländsk arbetskraft år 1973. Många som blivit arbetslösa har emellertid kunnat finna nya arbeten och förlängt arbetstillstånd har då i allmänhet beviljats för den nya anställningen trots anställningsstoppet. Den som blir arbetslös kan vidare normalt inte vägras förlängt tillstånd förrän minst ett år förflutit, eftersom arbetstagaren under denna tid är berättigad till arbetslöshetsersättning.

16.7.3 Anknytningsinvandring

Reglerna för anknytningsinvandring skärptes väsentligt i december 1981. Reglerna är avsevärt strängare än i något annat land som ingår i vår undersökning. Endast följande anhöriga kan påräkna tillstånd.

16.7.3.1 Make/maka

Tillstånd för make/maka beviljas endast om båda parter är över 18 år, om äktenskapet varat minst ett år och om ena parten varit bosatt i Förbundsrepubliken minst åtta år. Planerat äktenskap (t ex i form av trolovning) eller enbart sammanboende kan inte utgöra grund för tillstånd.

16.7.3.2 Minderåriga barn

Endast barn under 16 år vars båda föräldrar är bosatta i Förbundsrepubliken beviljas tillstånd (undantag kan medges exempelvis om den i Förbundsrepubliken bosatta efter skilsmässa fått ensam vårdnad om barnet). Barn över 16 år beviljas således inte tillstånd även om båda föräldrarna bor i Förbundsrepubliken.

Åldersgränsen för medföljande barn sänktes i december 1981 från 18 till 16 år. Enligt ett uttalande av regeringen i juli 1982 är det av vikt att barn till utländska medborgare bosatta i Förbundsrepubliken – för att kunna integreras i det tyska samhället – kommer till Förbundsrepubliken vid en sådan ålder att de kan få en tysk skolutbildning. Vid en presskonferens i anslutning till regeringsuttalandet betonade arbetsministern att regeringen inte tagit någon definitiv ställning till frågan om en sänkning av åldersgränsen för barn som skall förena sig med föräldrar i Förbundsrepubliken – enligt tidningsuppgifter skulle en sänkning till sex år vara aktuell. Arbetsministern framhöll samtidigt att om åldergränsen skulle komma att sänkas, skulle inga föräldrar i Förbundsrepubliken behöva befara att ställas inför fullbordat faktum. Föräldrarna skulle i så fall få viss tid på sig för att bestämma sig för om de önskade ta sina barn till Förbundsrepubliken eller inte – enligt tidningsuppgifter skulle en två-årsfrist ha diskuterats.

16.7.4 Flyktingar

Förbundsrepubliken Tyskland har anslutit sig till 1951 års Genève-konvention. Lagstiftning till skydd för andra än konventionsflyktingar saknas. Enligt ett ministeriellt beslut från 1966 beviljas dock uppehållstillstånd också för alla öststatsmedborgare som åberopar att de överskridit tiden för sina utresetillstånd, även om de inte är att betrakta som konventionsflyktingar. Vidare kan tillstånd –utan flyktingstatus – beviljas asylsökande som riskerar "kollektiv bestraffning" eller som flytt från krig eller krigsliknande förhållanden.

Antalet asylsökande i Förbundsrepubliken är mycket stort. År 1980 sökte exempelvis ca 100 000 personer asyl. Över hälften av de asylsökande år 1980 var turkiska medborgare.

Antalet asylansökningar har därefter minskat och uppgick år 1981 till ca 50 000. I början av år 1982 fanns en balans av ca 200 000 icke avgjorda avlägsnandeärenden eller ännu icke verkställda beslut. Mot bakgrund bl a av att man bedömt att de flesta asylsökande haft främst ekonomiska motiv för sina ansökningar har en rad åtgärder vidtagits för att minska antalet asylansökningar, exempelvis:

- Viseringsplikt har införts för medborgare i stater varifrån de flesta asylsökandena kommit.
- Möjligheten för asylsökande att få provisoriskt arbetstillstånd har tagits bort och – i vart fall i vissa delstater – den kontanta socialhjälpen har minskat till förmån för socialhjälp in natura.
- Handläggningsordningen har effektiviserats, se nedan.

16.7.5 Övrig invandring

Personer som har tillstånd att driva rörelse (som beviljas enligt särskild lag) behöver inget arbetstillstånd och kan påräkna uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd kan vidare beviljas personer som har egna medel till sin försörjning. Personer från viseringspliktiga stater synes – enligt uppgift i det tyska materialet – i praktiken inte kunna påräkna tillstånd på denna grund.

16.7.6 Handläggningsordning

Den som önskar asyl skall ansöka om det så snart som möjligt, helst redan vid gränsen. Asylansökan överlämnas av den lokala utlänningsmyndigheten till en central myndighet, som endast handlägger asylansökningar (*Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*). Avslagsbeslut på en asylansökan kan överklagas till de vanliga förvaltningsdomstolarna (tre instanser, varav den sista kräver prövningstillstånd). Även positiva beslut kan överklagas av representant för vederbörande delstat. Möjligheterna att överklaga i flera instanser har medfört att det kan dröja flera år innan slutligt beslut föreligger i asylärenden.

En ny lag som reglerar prövningen av asylansökningar gäller från den 1 augusti 1982. Den nya lagen berör inte de materiella reglerna för asyl utan endast det formella förfarandet. Syftet med lagen uppges främst ha varit att söka förhindra missbruk av asylbestämmelserna och att göra det möjligt att snarast kunna återsända personer vars asylansökningar bedöms som uppenbart ogrundade.

Enligt den nya lagen skall den centrala flyktingmyndigheten göra en preliminär bedömning av alla asylansökningar och därvid avslå de ansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade. Sökanden har visserligen rätt att klaga över ett sådant avslagsbeslut men däremot inte rätt att i Förbundsrepubliken avvakta besvärsprövningen. Detta förfarande skall gälla under en försökstid om två år.

Den nya lagen innebär att även andra åtgärder vidtas i syfte främst att förkorta handläggningstiderna. Den centrala flyktingmyndigheten kommer exempelvis att öppna fler avdelningskontor (ett regionalt kontor finns sedan någon tid i Hamburg och erfarenheterna härav uppges vara mycket goda). Beslut av förvaltningsdomstol, som prövar besvär över flyktingmyndighetens beslut, skall i enklare fall kunna fattas av en av domstolens ledamöter ensam. Möjligheterna att föra talan vidare över förvaltningsdomstols beslut inskränks. Sådan talan får nu föras endast om ärendet har principiell betydelse. I normalfallet blir det således fråga om ett tvåinstansförfarande, där besvär över den centrala flyktingmyndighetens beslut i första instans endast skall kunna föras till den lägsta förvaltningsdomstolen.

16.7.7 Medborgarskap

Kvalifikationstiden för medborgarskap är 10 år. Hänsyn tas till språkkunskaper, arbetssituation och övriga anknytningsfaktorer. Sökanden måste normalt vara ostraffad.

16.7.8 Åtgärder för att minska antalet invandrare

De ovan beskrivna skärpta reglerna för anknytningsinvandring får ses som ett led i en strävan att bromsa en fortsatt ökning av antalet invandrare i Förbundsrepubliken. Ett annat förslag som diskuterats har varit att införa särskilda premier av ungefär samma typ som tidigare i Frankrike för den som frivilligt återvänder. Förbundsregeringen har emellertid den 14 juli 1982 beslutat att inte lägga fram förslag om sådana premier. Möjligheterna för invandrare att återvända till sina hemländer skall enligt ett regeringsförslag i stället underlättas genom vidgade möjligheter för dem som återvänder att kontant få tillbaka de sociala avgifter de inbetalat (t ex för pension). Denna möjlighet skall stå öppen under en försöksperiod från den 1 juli 1982 till den 31 december 1987. Samtidigt skall enligt förslaget en regel införas som ger alla som återvänder till sina hemländer möjlighet att på nytt bosätta sig i Förbundsrepubliken om de kommer tillbaka inom sex månader från utresan. Återbetalning av sociala avgifter skall ske först efter utgången av denna sexmånadersperiod, när någon rätt för utlänningen att på nytt bosätta sig i Förbundsrepubliken inte längre föreligger. Möjligheten att få tillbaka inbetalade pensionsavgifter skall stå öppen endast för medborgare i länder med vilka Förbundsrepubliken saknar avtal om pensioner, vilket innebär att av de större invandrargrupperna främst medborgare i Portugal och Turkiet berörs.

Ovanstående förslag väntas förbundsdagen ta ställning till hösten 1982.

16.8 Australien

16.8.1 Grundprinciper och mål

Australiens nuvarande invandringspolitik lades fast år 1978 sedan en utredning året innan som diskussionsunderlag publicerat ett omfattande material rörande invandringspolitik och befolkningsutveckling i Australien.

Utredningen konstaterade bl a att det inte längre av de tidigare traditionella skälen (att öka befolkningen för att stå emot tryck från de folkrika länderna i Asien och för att kunna ställa upp en stark armé) fanns något behov för Australien att öka sin befolkning. Däremot ansåg man en viss nettoinvandring nödvändig för att undvika en befolkningsminskning (på grund av låg och sjunkande nativitet).

I ett tal till parlamentet år 1978 sammanfattade den ansvarige ministern den nya invandringspolitiken i bl a följande punkter:

- Utom vad gäller flyktingar och familjeåterföreningsfall skall kriterierna för att ta emot invandrare grundas på vad som är bäst för Australien och för den ekonomiska och sociala utvecklingen där.
- Invandringspolitiken får inte vara diskriminerande. Den skall tillämpas lika för alla oavsett ras, hudfärg, nationalitet, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung eller kön (invandringspolitiken hade åren 1901-1972 i princip inneburit att endast vita immigranter tilläts komma till Australien).

- Urvalskriterierna skall spegla australiska seder och australisk lag. Månggifte och barnäktenskap accepteras inte. Familjebegreppet utgår från australiska förhållanden.
- Invandring till Australien skall vara för permanent bosättning. Något gästarbetarsystem kommer inte att tillämpas.
- Invandringspolitiken skall baseras på förutsättningen att invandrarna skall integreras i det australiska samhället. Invandrarna skall samtidigt ges alla möjligheter att bevara och utbreda sitt etniska arv.

Invandringens storlek skulle fastställas enligt ett rullande treårsprogram. En årlig nettoinvandring av ca 70 000 personer borde enligt regeringen vara lämplig under den första treårsperioden.

I princip gäller att tillstånd skall ha beviljats före inresan i Australien (Australien har visumtvång för medborgare i alla länder utom Nya Zeeland) och att byte av status inte är möjligt efter inresan (undantag gäller för flyktingar och vissa nära anhöriga). Invandringstillstånd, som innefattar en icke tidsbegränsad rätt att arbeta och bo i Australien, beviljas från början.

Invandrare till Australien delas upp i fyra olika kategorier

- invandrare i allmänhet
- familjeåterföreningsfall
- flyktingar
- invandrare tillhörande särskilda grupper.

16.8.2 Invandrare i allmänhet

Invandrare i allmänhet bedöms enligt ett särskilt poängsystem (NUMAS). Enligt detta system ges poäng för olika faktorer som dels rör ekonomi och anställning, dels personliga och sociala förhållanden. Den som kommer upp i en viss poängsumma beviljas tillstånd. Bland de faktorer som bedöms är bl a följande

- sökandens yrkesskicklighet och efterfrågan i Australien på arbetskraft inom sökandens yrke,
- sökandens meriter, erfarenhet och personliga kvalifikationer samt om sökanden är utlovad anställning i Australien eller har förutsättningar att starta eget företag,
- kunskaper i engelska och utbildningsnivå,
- sökandens förutsättningar att klara sig ekonomiskt respektive tillgång till kapital,
- sökandens inställning till utvandring och bosättning i ett främmande land,
- möjligheterna att få släktingar eller vänner i Australien att stå som garanter.

Poängsystemet gynnar personer med släktingar i Australien på två sätt. En släkting eller garant i Australien inverkar vid poängbedömningen av de personliga faktorerna. Personer som har en släkting eller vän i Australien som garant behöver vidare inte komma upp i lika många poäng som andra när det gäller de ekonomiska faktorerna.

16.8.3 Anknytningsinvandring

Följande kategorier anhöriga beviljas i princip tillstånd utan några krav på viss poängsumma enligt NUMAS-systemet:

- Make/maka och ogifta barn under 18 år (21 år om de tillhört samma familjegemenskap). Sammanboende jämställs med äktenskap under förutsättning att sammanboendet varat minst 12 månader före inresan.
- Föräldrar över australisk pensionsålder under förutsättning att den son eller dotter i Australien som står som garant varit bosatt där minst ett år. Föräldrar i arbetsför ålder kan också få tillstånd men då ställs krav på att viss andel av samtliga barn (ca hälften) bor i Australien samt att minst ett barn bott där i minst tre år. Är samtliga barn bosatta i Australien ställs inga andra krav (t ex i fråga om föräldrarnas ålder) än att ett barn varit bosatt i Australien minst tre år.
- Barn eller syskon som inte har föräldrar eller svärföräldrar utanför Australien och som är det sista återstående barnet eller syskonet utanför Australien.

Även vissa andra släktingar kan i speciella fall beviljas tillstånd utan att kraven enligt NUMAS-systemet är uppfyllda. I princip krävs för samtliga släktingar att försörjningen är tryggad och bostadsfrågan löst. När det gäller föräldrar sker dock ingen prövning av barnens förmåga att stå för ett försörjningsåtagande. Personer som skall ingå äktenskap i Australien beviljas tillstånd först efter en mycket noggrann prövning av omständigheterna i det enskilda fallet och under förutsättning att den i Australien bosatta parten är minst 18 år och bosatt där sedan minst ett år tillbaka. Skenäktenskap är enligt ministerns ovannämnda redogörelse för parlamentet ett stort problem. Övriga anhöriga som önskar komma till Australien bedöms enligt NUMAS-systemet. Som framhållits ovan ger systemets utformning ett klart försteg för personer med släktingar i Australien, även om det endast rör sig om mer avlägsen släktskap.

16.8.4 Flyktingar

Australien har anslutit sig till 1951 års Genève-konvention. På grund av sitt geografiska läge har landet endast i undantagsfall kommit att utgöra första asylland (1979/80 beviljades drygt 300 personer asyl). Australien har däremot varit ett av de "stora" länderna när det gällt att ta emot flyktingar från tredje land. Mellan 1947 och 1952 togs exempelvis ca 170 000 flyktingar från läger i Europa emot. Därefter har man fortsatt att ta emot stora mängder från flyktingläger i Italien och Österrike, flyktingar som i regel kommit från länder i Östeuropa. Man har vidare fram t o m mars 1982 tagit emot ca 60 000 flyktingar från Sydostasien, av vilka de flesta varit s k båtflyktingar som tagits emot från Malaysia och Indonesien. Mellan 1976 och 1979 beviljades tillstånd för ca 16 000 personer från Libanon som – utan att vara flyktingar – fått svårigheter på grund av krigshandlingarna där.

Australien har inte några skrivna regler om andra personer med flyktingliknande skäl utöver dem som faller in under Genève-konventionen. Enligt den tidigare nämnda utredningen kan även andra förtjäna en välvillig

behandling av humanitära skäl. Enligt utredningen skulle det kunna vara fråga om flyktingar i eget land, människor som på grund av krig eller andra katastrofer fördrivits eller tvingats lämna sina hem och som löper allvarlig risk till liv eller lem eller risk att förlora sin frihet.

Det australiska utrikesdepartementet säger i en redogörelse för invandringspolitiken att regeringens flyktingpolitik medger att personer som inte faller under flyktingkonventionen men som ändå är i behov av hjälp kan medges tillstånd av humanitära skäl.

16.8.5 Övrig invandring

Medborgare i Nya Zeeland behöver inget tillstånd för att invandra till Australien. Motsvarande gäller brittiska medborgare med australiskt påbrå.

Egna företagare kan få tillstånd om de förfogar över tillräckliga medel för att starta den avsedda rörelsen och om de kan visa att det finns rimliga utsikter till framgång.

Pensionärer med tryggad försörjning beviljas tillstånd om de uppnått australisk pensionsålder (60 år för kvinnor och 65 år för män) och om de har tillräckliga tillgångar för sin försörjning som kan föras över till Australien. När det gäller försörjning resonerar man att det är sannolikt att en pensionär kommer att kräva mer i fråga om vårdresurser än en yngre person och att man därför bör kräva att sökanden till Australien för över något mer än vad som krävs för det dagliga uppehället, medel som man då räknar med kommer landet tillgodo. Däremot ställs inte krav i det enskilda fallet att sökanden skall betala de vårdkostnader som senare kan uppkomma.

16.8.6 Handläggningsordning

Som nämnts skall tillstånd i princip ha beviljats före inresan i Australien och ansökan kan ges in till något av de ca 30 kontor som finns i anslutning till vissa australiska ambassader och konsulat. Dessa kontor lyder direkt under *Department of Immigration and Ethnic Affairs* och kan självständigt både bevilja och avslå ansökningar. Avslag kan överklagas till departementet. Årligen handläggs där ca 40 000 besvärsärenden.

Asylansökningar som görs i Australien avgörs av en särskild kommitté, med representanter för bl a ovannämnda departement samt utrikesdepartementet. Avslagsbeslut av kommittén kan överklagas direkt till invandringsministern. Handläggningstiden i första instans för en asylansökan är 2-3 månader.

16.8.7 Medborgarskap

För medborgarskap krävs att man bott i Australien minst tre år under de senaste åtta åren, varav minst ett år närmast för den dag medborgarskap beviljas. Det krävs vidare bl a att man har tillräckliga kunskaper i engelska, och kunskaper om vad medborgarskapet innebär.

16.9 Canada

16.9.1 Grundprinciper och mål

Canada har under en lång följd av år jämte Australien och USA tillhört de tre största invandringsländerna när det gäller invandring i absoluta tal. Även när det gäller invandring i förhållande till folkmängden är Canada ett av världens största invandringsländer. Målen för den kanadensiska invandringspolitiken finns fastslagna i den *Immigration Act*, som trädde i kraft år 1978. Bland de uppställda målen kan nämnas följande

- att hjälpa till att uppfylla de demografiska mål som den kanadensiska regeringen kan komma att fastställa från tid till annan när det gäller befolkningens storlek, tillväxt, struktur och geografiska fördelning,
- att underlätta återförening i Canada av personer permanent bosatta i Canada med deras släktingar utomlands,
- att fullfölja Canadas internationella förpliktelser i fråga om flyktingar och landets humanitära traditioner när det gäller fördrivna och förföljda människor,
- att uppmuntra och underlätta invandrarnas anpassning till det kanadensiska samhället genom att stödja samverkan.

Invandringen till Canada delas in i tre olika kategorier, familjeanknytningsfall (*family class*), flyktingar (*refugees*) samt övriga invandrare (*independent immigrants*). Parlamentet fastställer före varje kalenderårs början enligt en rullande treårsplan hur stor invandringen bör vara under de kommande tre åren. Enligt senast fastställda plan bör invandringen totalt under år 1982 uppgå till 130 000-135 000, under år 1983 till 134 000- 144 000 och under år 1984 till 130 000-145 000 personer.

"Independent immigrants" bedöms enligt ett poängsystem av ungefär samma typ som i Australien.

Alla invandrare i Canada beviljas från början ett permanent tillstånd som innefattar rätt till såväl arbete som vistelse utan tidsbegränsning. Ändring av status efter inresan är normalt inte möljig, en besökare kan således endast i absoluta undantagsfall få tillstånd som invandrare.

16.9.2 Familjeanknytningsfall ("family class")

För tillstånd att invandra till Canda inom kategorin "family class" krävs att sökanden har en släkting i Canada som ställer upp som garant och som är minst 18 år och är kanadensisk medborgare eller har tillstånd som invandrare i Canada. Normalt krävs att garanten undertecknar ett juridiskt bindande åtagande att vid behov svara för sökandens/sökandenas försörjning under fem år. (Den som är i arbetsför ålder kan givetvis ofta själv klara sin försörjning).

De släktingar som har rätt att invandra inom ifrågavarande grupp är följande

- make/maka samt make/makas ogifta barn under 21 år,
- ogifta barn under 21 år,
- föräldrar eller far/morföräldrar samt de minderåriga barn som följer dem

(om garanten i Canada inte är kanadensisk medborgare krävs vidare att sökanden är över 60 år),

- föräldrar eller far/morföräldrar under 60 år samt de minderåriga barn som medföljer om sökanden antingen är änka/änkling eller oförmögen att arbeta,
- ogifta, föräldralösa syskon, syskonbarn och barnbarn under 18 år,
- fästmö/fästman samt medföljande ogifta barn under 21 år,
- barn under 13 år som skall adopteras,
- vilken annan släkting som helst oavsett ålder eller släktskap om den i Canada bosatte inte har någon annan släkting där och det heller inte finns någon annan person, för vilken han kan stå som "sponsor".

Principen är således enligt ovan att var och en som är bosatt i Canada skall ha möjlighet att få dit åtminstone en släkting. De ramar som är fastställda för den totala invandringen till Canada är tilltagna så att de inte innebär någon inskränkning i möjligheterna att invandra inom kategorin "family class". Släktingar som inte faller in under "family class" har möjlighet att söka tillstånd inom kategorin "independent immigrants".

16.9.3 Flyktingar ("refugees")

Canada har anslutit sig till 1951 års Genève-konvention. På grund av Canadas geografiska läge är antalet spontaninresta asylsökande litet. De flesta flyktingar tas emot genom kollektiv överföring.

Den kanadensiska lagen ger möjlighet för regeringen att besluta att även andra än personer som faller in under Genève-konventionen skall beviljas tillstånd i Canada på samma sätt som flyktingar. Det sker i form av en särskild författning med tidsbegränsad giltighet vari man definierar en viss eller vissa grupper och förklarar dem "jämställda" med flyktingar. Sådana beslut har tidigare meddelats rörande bl a asiater från Uganda, samt flyktingar undan inbördeskrigen på Cypern och i Libanon. Senast har sådana beslut meddelats rörande flyktingar från Sydostasien som inte fått asyl i annat land, medborgare i Argentina, Chile och Uruguay som riskerar förföljelse men som inte faller in under Genève- konventionen därför att de befinner sig i sitt hemland samt medborgare i östeuropeiska länder som lämnat sitt hemland och som inte fått tillstånd för bosättning i något annat land.

År 1980 tog Canada emot över 40 000 flyktingar, varav ca 35 000 från Sydostasien. Den planerade flyktinginvandringen för 1981 och 1982 är väsentligt lägre, vilket sammanställningen på omstående sida visar.

Sammanställningen avser endast personer som blir mottagna inom ramen för det statliga mottagningsprogrammet. Dessutom kan flyktingar tas emot om de har någon organisation eller privatperson som garant. För år 1981 beräknades, på grundval av uppgifter från olika frivilliga hjälporganisationer, att ca 5 000 flyktingar skulle tas emot utanför det statliga mottagningsprogrammet.

Hemland	Antal	
	1981	1982
Indokina	8 000	4 000
Östeuropa	4 000	6 000
Latinamerika	1 000	1 000
Afrika	200	500
Mellanöstern	–	400
Övriga världen	300	100
Reserverat	2 500	2 000
Totalt	16 000	14 000

16.9.4 Övrig invandring ("independent immigrants")

Alla invandrare som inte tillhör kategorierna familjeåterföreningsfall eller flyktingar hänförs till kategorin "independent immigrants", som bedöms enligt ett särskilt poängsystem. Enligt detta poängsystem ges vissa poäng för utbildning och yrkeserfarenhet, för arbetserbjudande och efterfrågan på arbetskraft inom yrket ifråga, för kunskaper i engelska och franska samt för släktingar i Canada som är villiga att "hjälpa till" utan att för den skull vilja eller kunna stå som garanter.

Invandringen inom kategorin "independent immigrants" har under senare år till mellan hälften och två tredjedelar utgjorts av ren arbetskraftsinvandring, medan återstoden utgjorts av anhöriga som inte hänförts till "family class". Andelen arbetskraftsinvandrare förefaller att vara i stigande, delvis beroende på att det blivit lättare för anhöriga att invandra inom kategorin "family class". Enligt de senast fastställda totalramarna för invandringen till Canada bör 20 000-25 000 årligen tas emot som arbetskraftsinvandrare med utbildning och yrkeserfarenhet som det är brist på i Canada.

Personer med släktingar i Canada prioriteras vid bedömning enligt poängsystemet dels genom att särskild poäng ges för själva släktskapen, dels genom att den som har någon släkting i Canada endast behöver komma upp till 20- 35 poäng (beroende på släktskap) för att få tillstånd, medan den som inte har någon släkting måste komma upp till 50 poäng.

Canada söker aktivt locka till sig egna företagare. De bedöms enligt poängsystemet, men den som avser att sysselsätta minst fem personer behöver endast komma upp till 25 poäng för att få tillstånd. Den som kommer att sysselsätta mindre än fem personer måste visserligen komma upp till 50 poäng men får å andra sidan 10 extra poäng just för att han är egen företagare.

Kraven är vidare lägre för personer som skall arbeta inom geografiska områden med särskilt stor efterfrågan på arbetskraft, t ex oljefälten i de arktiska eller subarktiska områdena.

Pensionärer hänförs visserligen till kategorin "independent immigrants" men bedöms inte enligt poängsystemet. Tillstånd beviljas pensionärer efter en individuell prövning där man tar hänsyn till var i Canada sökanden tänkt bosätta sig, förekomsten av vänner eller släktingar där, språkkunskaper, personlig lämplighet och ekonomiska förhållanden.

Temporära restriktioner för alla som bedöms enligt poängsystemet och arbetsmarknadsprövas har tillkännagetts i april 1982. Restriktionerna, som gäller från den 1 maj 1982, har till syfte att begränsa invandringen av "independent immigrants" mot bakgrund av den höga arbetslösheten i Canada. Begränsningen skall åstadkommas genom att poäng inte längre skall ges för efterfrågan på den typ av arbetskraft sökanden representerar (annars max 15 poäng). Huvudregeln är att man måste få minst en poäng under denna punkt för att få tillstånd efter prövning enligt poängsystemet. Undantag från detta krav gäller dock för den som har en anställning ordnad före inresan, för den som skall arbeta inom vissa geografiska områden (jfr ovan) samt för egna företagare. Restriktionerna innebär således att inga andra än de som tillhör någon av nyssnämnda kategorier tills vidare kan få tillstånd efter prövning enligt poängsystemet.

Det har betonats att ingen minskning av antalet invandrare skall ske inom kategorierna "family class" och "refugees", vilka tvärtom kan dra viss fördel av minskningen inom kategorin "independent immigrants".

16.9.5 Handläggningsordning

Som nämnts ovan skall ansökan som avser bosättning normalt ges in före inresan i Canada. Den som efter inresan åberopar politiska skäl, hänvisas till något *Canada Immigration Centre* -kontor, som gör utredning i ärendet. Sökande rekommenderas att skaffa sig juridiskt biträde, som kan erhållas via frivilligorganisationer i alla större städer. Biträdet är normalt närvarande vid den utredning som görs. Handlingarna sänds till *Refugee Status Advisory Committee* i Ottawa, som lämnar en rekommendation till invandrarministern. Det är sedan ministern som fattar beslut. Ett negativt beslut kan överklagas till *Immigration Appeal Board*. Den som väntar på beslut har möjlighet att få ett temporärt arbetstillstånd. Väntetiden i första instans var i början av år 1981 ca fem månader.

16.9.6 Medborgarskap

Kvalifikationstiden för medborgarskap är tre års bosättning (under de senaste fyra åren). Sökande måste visa att han har tillfredsställande kunskaper i ett av de båda officiella språken samt kunskaper om kanadensiska förhållanden, historia och geografi. Varje vuxen sökande måste personligen inställa sig för en *Citizenship Judge* och undergå förhör. Barn som föds i Canada blir kanadensiska medborgare oavsett föräldrarnas medborgarskap.

16.10 USA

16.10.1 Grundprinciper och mål

USA torde vara det land som i modern tid tagit emot det största antalet invandrare. Från år 1820, när statistik började föras, har ca 50 miljoner invandrare kommit till USA. Härtill kommer åtskilliga miljoner som illegalt tagit sig in i USA.

Fram till tiden för det första världskriget förde USA en medveten politik för att genom invandring öka sin befolkning. På 1920-talet infördes s k kvotlagar, som innebar ett starkt gynnande av invandring från Nordeuropa. Invandringen till USA begränsas fortfarande av kvotlagar, som numera innebär ett starkt gynnande av personer med nära släktanknytning i USA (en anknytning som i de flesta fall avser en tidigare invandrare i USA).

Medborgare i alla länder (utom Canada) måste ha visum för att resa in i USA. Den yttre kontrollen är mycket effektiv när det gäller alla som reser in i USA med flyg eller båt, inte minst beroende på att ingen tillåts gå ombord på ett flygplan eller en båt till USA utan att ha gällande visering. Landgränsen mot Mexico är däremot svårbevakad och det förekommer en mycket omfattande illegal invandring från Mexico. Antalet mexikanska medborgare som lever illegalt i USA beräknas därför uppgå till flera miljoner. Någon s k inre kontroll i egentlig mening existerar inte i USA. Den som lyckats ta sig in i landet har därför relativt goda möjligheter att vistas där resten av sitt liv. Den stora frågan i amerikansk invandringspolitik under senare år har varit hur man skall kunna hejda den stora illegala invandringen från Mexico och i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar de miljontals mexikaner som i dag finns i landet illegalt skall beviljas tillstånd som invandrare och få sin tillvaro legaliserad.

Det är numera, till skillnad mot för några år sedan, möjligt att efter inresan i USA byta status, dvs att övergå från *non-immigrant* till *immigrant*.

Invandrarna delas upp i två huvudgrupper, dels invandrare som tillåts komma utan hänsyn till antal och dels invandrare vars antal begränsas av kvotsystemet. Alla invandrare beviljas från början ett icke tidsbegränsat tillstånd.

16.10.2 Invandrare som faller utanför kvotsystemet

Följande kategorier har i princip rätt att bosätta sig i USA (utan någon antalsmässig begränsning).

1. Make/maka samt minderåriga (under 21 år) ogifta barn till medborgare i USA.
2. Föräldrar till medborgare i USA (barnet måste vara över 21 år).
3. Personer som tidigare haft permanent tillstånd i USA och som återvänder efter tillfällig vistelse utomlands.
4. Vissa präster.
5. Anställda och tidigare anställda i amerikansk statstjänst.

Det finns en rad avslagsgrunder som gäller för alla invandrare till USA, exempelvis om sökanden lider av vissa sjukdomar eller är kriminellt belastad men också t ex om sökanden är medlem i ett kommunistiskt parti. Vidare krävs att försörjningen skall vara tryggad. Det innebär i praktiken att för invandring ofta krävs att en person i USA ställer upp som sponsor. Ett sådant åtagande är dock numera närmast en formalitet: något försörjningskrav görs i praktiken inte gällande mot den som ställt upp som sponsor. Möjlighet finns också att efter prövning i det enskilda fallet bortse från samtliga avslagsgrunder. Det är därför i praktiken ovanligt att någon tillhörande ovannämnda kategorier vägras tillstånd.

16.10.3 Invandrare vars antal begränsas av kvotsystemet

Alla invandrare utöver ovan nämnda kategorier faller under de kvotlagar som begränsar invandringen till USA. Det nuvarande kvotsystemet infördes år 1965 (med vissa senare ändringar). Det innebär dels en begränsning av den totala årliga invandringen (för närvarande till 270 000/år), dels en begränsning av den årliga invandringen från varje enskilt land (till 20 000/år). De som faller in under kvotsystemet delas in i sju olika grupper, *preferences*, samt en grupp för övriga, *non-preference*. För varje "preference" finns angivet hur många procent av den totala invandringen som personer tillhörande denna "preference" får uppgå till. Om en "preference" inte blir fylld går de överblivna platserna till gruppen "non-preference".

Det ovan beskrivna systemet innebär att en person kan komma att få vänta på tillstånd att invandra därför att den totala kvoten för invandring till USA är fylld, därför att kvoten för det land han kommer ifrån är fylld eller därför att antalet för den "preference" han tillhör är fylld. Kvoten kan för vissa kategorier sökande vara fylld för flera år framåt. Men den som tillhör en "preference" kan ändå räkna med att så småningom få tillstånd i USA.

Följande "preferences" finns. För varje grupp anges i procent dess högsta andel av den totala kvotinvandringen.

1. Ogifta barn (21 år och däröver) till medborgare i USA (20 %).
2. Make/maka och minderåriga barn till utlänningar som har permanent tillstånd i USA (20 %).
3. Personer med viss utbildning och personer som är mycket framstående inom vetenskap och konst och vars tjänster behövs i USA (10 %).
4. Gifta barn till medborgare i USA (10 %).
5. Syskon till medborgare i USA som är över 21 år (24 %).
6. Arbetskraft som arbetsmarknadsmyndigheterna har förklarat att det finns brist på i USA, jämte make/maka och minderåriga barn (10 %).
7. Flyktingar från kommunistdominerade länder och från Mellanöstern (6 %).

"Non-preference" innefattar alla andra som önskar invandra till USA. Hit förs även den som önskar starta eget företag i USA och den som önskar bosätta sig som pensionär i USA. Den som tillhör gruppen "non-preference" kan få tillstånd endast om kvoten för någon "preference" inte fyllts.

Den som önskar arbeta i USA och som hänförs till någon av grupperna 3 eller 6 ovan (eller till "non-preference") måste ha intyg från arbetsmarknadsministeriet att det inte finns arbetskraft tillgänglig inom USA för den avsedda anställningen. Det krävs också att anställningen inte kan antas komma att få en negativ effekt på löne- och anställningsförhållanden för redan anställda i USA. Ett sådant intyg är i dag mycket svårt att få.

Sammanboende under äktenskapsliknande former jämställs inte med äktenskap. Den som inte är gift men avser att ingå äktenskap får visum som "non-immigrant" och får tillstånd som "immigrant" sedan äktenskap ingåtts, vilket bör ske inom tre månader.

Utrymmet för invandring som "non-preference" har vissa år varit relativt stort beroende på att invandringen inom några av ovan angivna "preferences" är väsentligt lägre än den tillåtna. Det gäller framför allt den första

gruppen, ogifta barn över 21 år till medborgare i USA, som av naturliga skäl utgör en liten grupp i praktiken men för vilka ett relativt stort utrymme avsatts. Trots att formellt utrymme för invandring som "non-preference" funnits har det emellertid också förekommit att man beslutat att under en viss tidsperiod inte utfärda några tillstånd inom denna kategori. Det innebär att invandringen inom ramen för kvotsystemet inte kommit upp till det fastställda högsta antalet samtidigt som invandringen utanför kvotsystemet (främst av flyktingar) varit mycket stor. År 1980 beviljades exempelvis tillstånd för sammanlagt 763 000 nya invandrare.

16.10.4 Flyktingar

USA har anslutit sig till 1951 års Genève-konvention. På grund av USA:s geografiska läge och viseringspolitiken är antalet spontaninresta asylsökande mycket litet – utom från den karibiska övärlden, främst Cuba och Haiti.

De flesta flyktingar – med nämnda undantag – tas emot i USA genom överföring från läger i andra länder. Uttagning av flyktingar enligt sjunde "preference" ovan sker på traditionellt sätt genom överföring av östeuropeiska flyktingar från läger i olika europeiska länder samt av vissa, främst kristna grupper från Mellanöstern som vistas i Libanon. De flesta flyktingar som tagits emot i USA under senare år har emellertid beviljats tillstånd efter särskilda beslut och utanför kvotbegränsningarna. Det gäller såväl de flyktingar från Cuba och Haiti, som tillåtits stanna, som de flyktingar som tagits emot från Sydostasien (under tiden 1975-mars 1982 har över 600 000 flyktingar från Sydostasien tagits emot i USA, varav huvuddelen från Vietnam).

16.10.5 Medborgarskap

Kvalifikationstiden för medborgarskap är fem år. Härutöver krävs kunskaper i engelska och kännedom om den amerikanska författningen. Kostnadsfria kurser om den amerikanska författningen anordnas. Den som föds i USA blir amerikansk medborgare oavsett föräldrarnas medborgarskap.

Bilaga 1 Direktiv

Översyn av frågor rörande invandringen och invandrarnas situation i Sverige

Dir 1980:48

Beslut vid regeringssammanträde 1980-06-05

Statsrådet Andersson anför.

De åtgärder som vidtas i syfte att reglera invandringen av utländska medborgare till Sverige och förbättra invandrarnas situation här utgår i allt väsentligt från riktlinjer som riksdagen antog år 1968 och år 1975.

Sverige fick sin första egentliga utlänningslagstiftning under 1920-talet. Den ännu gällande utlänningslagen (1954:193, omtryckt 1978:361) antogs i mitten av 1950-talet. Fram till år 1968 saknades emellertid utförligare riktlinjer antagna av riksdagen för tillämpningen av utlänningslagstiftningen. Detta innebar att förvaltningsmyndigheterna genom sin prövning av ärenden enligt utlänningslagstiftningen i stor utsträckning självständigt avgjorde hur omfattande invandringen till Sverige skulle vara av olika kategorier invandrare. Trots att invandringen till Sverige började bli av betydande omfattning redan under 1940-talet kom det således att dröja fram till slutet av 1960-talet innan riksdagen fastställde mål för utlänningspolitiken genom att ange utförligare riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas tillståndsprövning.

De av riksdagen år 1968 antagna riktlinjerna (prop. 1968:142, SU 1968:196, rskr 1968:405), som fastställdes på grundval av den år 1961 tillsatta utlänningsutredningens betänkande Invandringen (SOU 1967:18), innebär i korthet att invandringen till Sverige måste kontrolleras för att det skall vara möjligt att samordna den med våra resurser och vår politik inom andra områden och upprätthålla principen att invandrare skall kunna leva på samma nivå som den inhemska befolkningen. Invandring av utomnordisk arbetskraft regleras genom krav på arbetstillstånd före inresan, och omfattningen av denna invandring skall avgöras med hänsyn till förhållandena på den svenska arbetsmarknaden. Flyktinginvandring och invandring av humanitära skäl skall medges generöst. Utrymmet för framtida invandring till Sverige skall emellertid inte bestämmas på förhand i form av ett visst antal uppehålls- och arbetstillstånd som får beviljas under en viss tidsperiod. Utrymmet för invandring bör i stället bedömas i anslutning till prövningen av enskilda tillståndsansökningar eller av framställningar om kollektiv rekrytering av arbetskraft.

Sedan dessa riktlinjer för tillämpningen av utlänningslagstiftningen meddelades av riksdagen har en översyn ägt rum av utlänningslagstiftningen.

Denna översyn har gjorts av utlänningsutredningen och senast av den år 1976 tillkallade utlänningslagkommittén (A 1975:04). Den senare kommittén har med utgångspunkt från 1968 års riktlinjer i första hand genomfört en lagteknisk reformering av utlänningslagstiftningen. Utlänningslagkommitténs betänkande Ny utlänningslag (SOU 1979:64) har legat till grund för det förslag till ny utlänningslag som nyligen har antagits av riksdagen (prop. 1979/80:96, AU 1979/80:27, rskr 1979/80:378). Den nya lagen är liksom tidigare utlänningslag utformad så att den i stor utsträckning skall kunna användas oberoende av innehållet i de riktlinjer som anger politikens inriktning. Lagen anger således inte vilka utlänningar som har rätt att stanna i Sverige, utom i fråga om flyktingar och vissa andra skyddssökande grupper. Ett flertal bestämmelser i lagen ger regeringen fullmakt att införa krav på tillstånd i skilda situationer. En nyhet är bl.a. att det successivt skall införas en ordning som innebär att en utlänning som avser att bosätta sig i Sverige skall ha sitt uppehållstillstånd ordnat före inresan. Undantag görs bl.a. för flyktingar och för nära anhöriga till invandrare som tidigare har fått uppehållstillstånd. En annan nyhet är att skyddet för flyktingar förstärks i den nya lagen.

Genom 1968 års riktlinjer angavs även vissa principer för myndigheternas verksamhet i syfte att främja invandrarnas anpassning. Dessa principer skulle gälla i avvaktan på att den år 1968 tillsatta invandrarutredningen hade lagt fram sina förslag. Invandrarutredningens betänkande Invandrarna och minoriteterna (SOU 1974:69) utgjorde grundval för de riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som antogs av riksdagen år 1975 (prop. 1975:26, InU 1975:6, rskr, 1975:160). Beslutet innebar också att de principer om den reglerade invandringen som innefattas i 1968 års beslut bör ligga fast.

De år 1975 antagna riktlinjerna för invandraroch minoritetspolitiken har formulerats med utgångspunkt från målen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Enligt riktlinjerna innebär jämlikhetsmålet ett fortsatt arbete för att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Målet innebär vidare att alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och att utöva kulturverksamhet. Det framhålls att invandrar- och minoritetspolitiken därför bör syfta till att ge medlemmar av språkliga minoritetsgrupper möjlighet att inom ramen för en intressegemenskap, som omfattar hela det svenska samhället, ge uttryck för en egen språklig och kulturell identitet. Valfrihetsmålet preciseras i riktlinjerna på så sätt att medlemmar av språkliga minoriteter skall kunna välja i vilken grad de vill uppgå i en svensk kulturell identitet och i vilken grad de vill bibehålla och utveckla den ursprungliga identiteten. Åtgärder för att bevara kontakten med ursprungslandets kultur underlättar även valet mellan att stanna i Sverige och att återvända och återanpassas i ursprungslandet. Samverkansmålet innebär enligt riktlinjerna att en ömsesidig och omfattande samverkan bör komma till stånd mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetsbefolkningen. Målet inbegriper ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrarna och den inhemska befolkningen. Samverkansmålet innebär även att invandrarna ges vidgade möjligheter till kulturell egenverksamhet och att invandringens positiva kulturella effekter uppmärksammas i ökad utsträckning. Det underströks i riktlinjerna att ett förverkligande av samverkansmålet bl.a. förutsatte att invandrarna gavs möjligheter att aktivt delta i det politiska livet i Sverige. Därmed avsågs främst kravet på att utländska medborgare skulle få kommunal rösträtt och valbarhet.

I enlighet med dessa år 1975 antagna mål för invandrar- och minoritets-

politiken har riksdagen under andra hälften av 1970-talet beslutat om en rad reformer som syftar till att förbättra invandrarnas och de etniska minoriteternas situation i Sverige. Till dessa reformer hör bl.a. införandet av kommunal rösträtt och valbarhet för utländska medborgare (prop. 1975/76:23, KU 1975/76:25, rskr 1975/76:78) och av hemspråksträning och hemspråksundervisning för invandrarbarn (prop. 1975/76:118, UBU 1975/76:33, rskr 1975/76:391) samt en rad andra åtgärder inom olika samhällsområden. Arbetsmarknadsdepartementet, som inom regeringskansliet har samordnande uppgifter i frågor rörande invandring och invandrarnas villkor i Sverige, har under senare år regelmässigt presenterat översikter av åtgärder av detta slag under sin huvudtitel i budgetpropositionen.

De strävanden i syfte att förbättra invandrares och etniska minoriteters ställning som har kännetecknat utvecklingen i vårt land under senare år återspeglas även i den nya regeringsformen. I regeringsformen 1 kap. 2 § slås fast att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Vidare har utlänningarnas grundläggande fri- och rättigheter skrivits in i regeringsformens 2 kap. 20 §.

Ett omfattande reformarbete har således bedrivits i Sverige under 1970-talet i syfte såväl att reformera utlänningslagstiftningen som att förstärka invandrarnas och de etniska minoriteternas ställning. I arbetet med att förverkliga de invandrarpolitiska reformerna har en rad instanser medverkat: statliga myndigheter, kommuner samt enskilda organisationer, bl.a. invandrarorganisationer och fackliga organisationer. Samtidigt som detta reformarbete har bedrivits har emellertid utvecklingen lett till förändringar på en rad områden som är av betydelse såväl för migrationen till och från Sverige som för invandrarnas situation här.

Jag vill i första hand peka på det förhållandet att invandringen till Sverige väsentligen har ändrat karaktär under denna period. Arbetskraftsinvandring en från utomnordiska länder har i praktiken upphört och ersatts av en icke konjunkturbunden invandring av flyktingar och av anhöriga till personer som bor i Sverige. Flyktingar och därmed jämställda svarar numera för en fjärdedel av den årliga invandringen från utomnordiska länder, medan anhöriga till personer som bor i Sverige svarar för två fjärdedelar. Nivån på invandringen till Sverige under den andra hälften av 1970-talet har också varit betydande trots svårigheter på den svenska arbetsmarknaden. Den genomsnittliga årliga invandringen av utländska medborgare med rätt att bosätta sig här har uppgått till 36.000 personer under denna period, vilket med hänsyn till storleken av befolkningen i landet är en i internationell jämförelse relativt hög siffra. Av detta årliga genomsnitt har 20.000 varit nordiska och 16.000 utomnordiska medborgare. Den genomsnittliga årliga utvandringen av utländska medborgare under andra hälften av 1970-talet har uppgått till 17.000, varav 11.000 har varit nordbor och 6.000 utomnordbor. Ungefär en tredjedel av invandrarna och utvandrarna är barn och ungdomar. Det kan vidare konstateras att de som har invandrat hit under senare år i betydligt större utsträckning än tidigare har kommit från ekonomiskt mindre utvecklade länder i andra världsdelar. Den utomeuropeiska invandringens andel av den totala invandringen av utländska medborgare till Sverige har ökat från 8 till 31 procent under 1970-talet.

Bedömningen av frågor som hänger samman med internationell migration av sysselsättningsskäl har också genomgått stora förändringar sedan 1968 års riktlinjer för utlänningspolitiken lades fast. Under 1970-talet har migrationsfrågorna blivit föremål för ett omfattande internationellt samarbete, både

multilateralt och bilateralt. Det multilaterala samarbetet – som främst har bedrivits inom FN, ILO, OECD och Europarådet – syftar till att förbättra invandrarnas och deras barns villkor i vistelseländerna. Det syftar också i allt högre grad till att främja både sådana åtgärder som motverkar emigration av sysselsättningsskäl genom en ökad sysselsättningsutveckling i utvandringsländerna och sådana som ger bättre stöd åt dem som återvandrar till ursprungsländerna. Ett antal internationella konventioner och rekommendationer med denna innebörd, för vilka Sverige har uttalat sitt stöd, har antagits under senare år. Dessa uttalanden har ännu i relativt begränsad utsträckning inverkat på utformningen av den svenska politiken. Jag vill dock här erinra om det uttalande som gjordes i prop. 1975:26 om att Sverige vid utformningen av sin invandringspolitik bör ta hänsyn till effekterna av migrationen för utvandringsländernas ekonomi. Migrationens ekonomiska och sysselsättningspolitiska effekter har även kommit att tillmätas allt större vikt i Sveriges bilaterala samarbete med berörda länder. I detta samarbete, som främst bedrivs med Finland och Jugoslavien, intar även frågan om invandrarbarnens framtid och övriga frågor om utvecklingen av invandrarnas situation på längre sikt en allt större plats.

Till de faktorer i omvärlden som inverkar på invandringen till Sverige och på utformningen av vår politik hör vidare flyktingsituationen. Ökade krav på insatser för att lösa flyktingproblemen riktas mot framför allt de rikare länderna. De särskilda riktlinjer för överföring och omhändertagande av flyktingar som riksdagen antog år 1979 (prop. 1978/79:100 bil. 15, AU 1978/79:22, rskr 1978/79:230) innebär att överföring av flyktingar till Sverige endast bör tillgripas som en lösning i sista hand. En väsentlig del av den svenska flyktingpolitiken utgörs av det ekonomiska bistånd som lämnas till andra länder och till internationella organisationer – främst FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) – för humanitärt stöd åt flyktingar, bl.a. i syfte att underlätta asyl i länder som ligger så nära hemlandet som möjligt. Den kollektiva överföringen inom ramen för den årliga flyktingkvoten har emellertid, till följd av den förvärrade flyktingituationen i andra världsdelar, under 1970-talet koncentrerats till flyktingar från länder utanför Europa. Utvecklingen under senare år har också visat att Sverige i en internationell krissituation måste ha beredskap för att i viss utsträckning, vid sidan av den årliga flyktingkvoten, kollektivt överföra flyktingar från oroshärdar i olika delar av världen. Härtill kommer de som reser hit på egen hand för att här söka skydd. Vår lagstiftning ger en flykting rätt till asyl. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till att riksdagens beslut om en ny utlänningslag innebär ett ökat skydd för de flyktingar som söker en fristad i Sverige. Den kollektiva överföringen av flyktingar och de nuvarande reglerna om skydd åt flyktingar och åt utlänningar som åberopar humanitära skäl av politisk art innebär således sammanfattningsvis betydande åtaganden på flyktingpolitikens område för Sveriges del.

Utvecklingen under de senaste åren har även inneburit ett ökat medvetande om invandringens långsiktiga konsekvenser för samhällsutvecklingen i vårt land. Invandringen har svarat för hälften av den befolkningsökning som har ägt rum i Sverige under efterkrigstiden. Genom sina arbetsinsatser i svenskt näringsliv och i den offentliga sektorn har invandrarna bidragit till välståndsutvecklingen. De har tillfört Sverige nya kulturdrag och vidgat våra internationella kontakter.

I Sverige bor nu 424.000 utländska medborgare. Därtill finns i befolkningen nära 380.000 invandrare som numera är svenska medborgare. Det innebär att ungefär en tiondel av befolkningen i Sverige är utländska eller f.d.

utländska medborgare. Av de utländska medborgarna är emellertid 21 procent födda i Sverige, och 60 procent av de utländska medborgare som är födda utomlands har bott här i minst fem år. En stor del av dem som i den allmänna debatten betecknas som invandrare i Sverige har så nära släktförbindelser med svenskar att de förmodligen inte själva skulle anse sig tillhöra minoritetsgrupper. Samtidigt finns det bland invandrarna ett betydande antal som betraktar sig som medlemmar av etniska minoriteter. I Sverige har genom invandringen mer än ett trettiotal etniska minoritetsgrupper etablerats som var och en omfattar mer än ett tusental personer. Den största av dem, de finskspråkiga, omfattar mer än en kvarts miljon personer. Den utveckling i riktning mot ett flerspråkigt och mångkulturellt samhälle som genom invandringen har inletts i Sverige kommer att fortsätta.

I den hittillsvarande debatten om invandringen till Sverige har i relativt liten utsträckning hänsyn tagits till att det föreligger ett nära principiellt samband mellan åtgärder för regleringen av invandringen till Sverige å den ena sidan och åtgärder som vidtas för invandrare som bor i landet å den andra. Storleken och sammansättningen av invandringen till Sverige är i hög grad beroende av vilka grupper som redan bor här och hur deras situation utvecklas. Samtidigt är de olika invandrargruppernas villkor i Sverige och relationerna mellan invandrare och den inhemska befolkningen, liksom också relationerna mellan olika invandrargrupper, nära beroende av invandringens storlek och sammansättning. Frågan om det närmare sambandet mellan regleringen av invandringen och utvecklingen av invandrarnas villkor har emellertid inte tidigare prövats av regering och riksdag. Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att de nuvarande riktlinjerna för invandrar- och minoritetspolitiken, bl.a. vad gäller insatser på utbildnings- och kulturområdena, kännetecknas av en avsevärt högre ambitionsnivå än vad som gällde när 1968 års riktlinjer för den reglerade invandringen slogs fast av riksdagen. Det bör också uppmärksammas att invandrarnas arbetsmarknadssituation numera präglas av betydande problem. Sålunda har arbetslösheten under den senare delen av 1970-talet varit dubbelt så hög för de utländska medborgarna som för totalbefolkningen. För ungdomarna har arbetslösheten varit väsentligt högre än för de svenska ungdomarna. Särskilt i storstadsområdena utgör utländska medborgare en mycket stor andel av de arbetslösa. Utvecklingen av invandrarnas arbetsmarknadssituation är av avgörande betydelse för deras möjligheter att finna sig till rätta i samhället.

Det har endast gått fem år sedan de nu gällande riktlinjerna för invandrar- och minoritetspolitiken antogs av riksdagen. Som jag redan har framhållit har en rad reformer beslutats under senare år i enlighet med dessa riktlinjer. De av riksdagen år 1975 beslutade riktlinjerna bör vara vägledande även för den fortsatta politiken. På vissa punkter kan det bli nödvändigt att söka precisera målen så att deras innebörd framstår tydligare. Det gäller bl.a. förhållandet mellan samhällets strävanden i riktning mot social och ekonomisk jämlikhet å den ena sidan och de etniska minoriteternas rättigheter att behålla och utveckla ett eget kulturliv å den andra. I synnerhet på utbildningsområdet gör sig behovet av en sådan avvägning alltmer gällande. Vidare krävs en precisering av valfrihetsmålet. Valfrihetsmålets syfte är att ge alla människor i Sverige som vill tillhöra en etnisk eller språklig minoritet möjligheter till kulturell identitet och till att bibehålla och utveckla sitt språk och kulturarv. De etniska minoriteternas rättigheter är inskrivna i regeringsformen. Valfrihetsmålet får dock inte tolkas som ett godtagande av sådana värderingar som starkt avviker från den grundsyn som kommer till

uttryck i vår lagstiftning rörande t.ex. jämställdhet mellan kvinnor och män eller barns rättigheter. Jag vill erinra om att det redan i prop. 1975:26 anges att det kan visa sig nödvändigt att på detta sätt ytterligare precisera målformuleringarna för invandrar- och minoritetspolitiken.

Jag anser sammanfattningsvis, mot den allmänna bakgrund som jag nu har skisserat, att en parlamentariskt sammansatt kommitté bör tillkallas med uppgift att dels se över 1968 års riktlinjer för den reglerade invandringen, dels överväga den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i Sverige i anslutning till 1975 års riktlinjer.

Kommittén bör för genomförande av den första arbetsuppgiften skapa sig en bättre bild av de totala migrationsströmmarna till och från Sverige och av orsakerna till förändringar i sammansättningen i invandringen än vad vi har för närvarande. De är angeläget att kommittén bedömer vilka faktorer inom och utanför Sverige som kan komma att påverka migrationen till och från Sverige i ett längre tidsperspektiv. Jag vill här erinra om vad jag tidigare har framhållit beträffande faktorer i vår omvärld som inverkar på migrationen till och från Sverige. Kommittén bör även söka belysa effektiviteten av den nuvarande regleringen av invandringen till Sverige. Kommittén bör sedan mot bakgrund av en sådan analys pröva vilka principiella överväganden som bör läggas till grund för regleringen av invandringen till Sverige från utrikespolitiska, flyktingpolitiska, samhällsekonomiska, sysselsättningspolitiska, humanitära, sociala och andra utgångspunkter.

De nordiska länderna har nyligen gemensamt uttalat att grunderna för den fria rörligheten i Norden står fast. Samtidigt har en översyn av 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad inletts. Kommittén bör i sitt arbete beakta de resultat som denna översyn kan komma att leda till. Den bör också följa det svensk-finska samarbetet i syfte att kanalisera arbetskraftsflyttningarna via de offentliga arbetsförmedlingarna.

Vad gäller invandring av sysselsättningsskäl från utomnordiska länder bör kommittén utgå från den restriktiva inställning som sedan flera år har präglat såväl behandlingen av enskilda ansökningar om arbetstillstånd som framställningar om kollektiv överföring av arbetskraft. Våra ansträngningar måste inriktas på att bereda arbete för de invandrare som redan finns i landet, inom ramen för de sysselsättningspolitiska målen att ge kvinnor, ungdomar, äldre och handikappade bättre möjligheter på arbetsmarknaden. I sina principiella överväganden bör kommittén vidare ta hänsyn till det förhållandet att en ökande andel av invandringen till Sverige utgörs av flyktingar och andra skyddssökande. Det bör här åter erinras om att vår lagstiftning ger flyktingar rätt till asyl här. Sverige främjar vidare sedan länge familjeinvandring och är i viss mån bundet av internationella åtaganden i fråga om familjeåterförening. Kommittén bör med utgångspunkt från principiella bedömningar av detta slag överväga om det är möjligt och lämpligt att på förhand avgöra hur stort utrymmet för den årliga inflyttningen av olika kategorier invandrare till Sverige bör vara med hänsyn till möjligheterna att på ett tillfredsställande sätt ta emot dem.

Kommittén bör sedan med ledning av sina principiella bedömningar ge förslag till allmänna riktlinjer för tillståndsgivningen beträffande flyktingar, sökande med humanitära skäl, anhöriga, arbetskraftsinvandrare, gäststuderande och övriga aktuella kategorier. Kommittén bör få i uppdrag att överväga den i prop. 1979/80:96 väckta frågan om det alltjämt skall finnas ett särskilt skydd för utlänningar som åberopar humanitära skäl av politisk art utan att de är flyktingar enligt 3 § i den nya utlänningslagen och hur långgående ett sådant skydd i så fall bör vara. En principiell fråga som är av

intresse i detta sammanhang är i vilken utsträckning den spontana invandringen av enskilda utlänningar som åberopar humanitära skäl av politisk art kan komma att inverka på Sveriges möjligheter att ta emot flyktingar genom sådan organiserad överföring som sker i samarbete med bl.a. UNHCR. Kommittén bör vad gäller bedömningen av frågan om invandringen av anhöriga till invandrare i Sverige i huvudsak utgå från nuvarande riktlinjer, som de redovisas i prop. 1979/80:96. En allsidig bedömning bör emellertid göras av vilka alternativa familjebegrepp som skulle kunna tillämpas med hänsyn till värderingar i olika kulturkretsar, och vilka konsekvenser en ändring av de nuvarande riktlinjerna för invandring av anhöriga skulle medföra. Jag vill i detta sammanhang erinra om att jag i prop. 1979/80:96 har förordat att ett i viss mån vidgat familjebegrepp tillämpas i fråga om flyktingars rätt att ta hit anhöriga. Jag anförde därvid att frågan om en tillämpning av ett vidgat familjebegrepp vad gäller släktingar till dem som inte är flyktingar men som har fått stanna av humanitära skäl av politisk art bör prövas av den nya kommittén. Vad slutligen gäller frågan om gäststuderandes rätt att inresa och studera i Sverige vill jag hänvisa till den utredning som görs av gäststuderandekommittén (U 1978:03). Vid sina överväganden skall kommittén beakta gäststuderandekommitténs förslag och de nya bestämmelser som förslagen kan leda till. Kommittén bör genomgående ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av åtgärder för att väntetiderna i utlänningsärenden skall bli så korta som möjligt.

Mot den allmänna bakgrund som jag nu har angivit bör kommittén vara oförhindrad att i sitt arbete allsidigt överväga olika frågor som sammanhänger med regleringen av invandringen till Sverige.

Som jag tidigare har nämnt bör kommittén utgå från 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken vad gäller den del av arbetet som avser invandrares och etniska minoriteters situation i Sverige. En uppgift av övergripande karaktär för kommittén är att bedöma hur kulturoch utbildningspolitiken skall kunna inriktas så att den bättre tillgodoser etniska och språkliga minoriteters rätt till en egen kulturell identitet, med utgångspunkt från målen att åstadkomma social jämlikhet och tolerans mellan olika grupper i Sverige. Det är givet att utvecklingen av den s.k. andra generationen invandrares villkor står i förgrunden i ett sådant perspektiv.

Jag vill erinra om att en omfattande utredningsverksamhet och ett betydande reformarbete med anknytning till invandrarnas och minoriteternas situation pågår inom en rad instanser. Kommittén skall beakta det utredningsarbete i nu aktuella frågor som redan pågår. Av särskild betydelse härvidlag är det arbete som görs av diskrimineringsutredningen (A 1978:06). Dess uppgift är att överväga behovet av åtgärder för att förebygga fördomar och diskriminering mot invandrare och inflyttade etniska, språkliga, nationella eller religiösa minoriteter. Jag vill även nämna att ett flertal utredningar m.m. med anknytning till invandrarnas situation i Sverige görs inom berörda ämbetsverk. Vad gäller frågor om utbildning för invandrarbarn och barn tillhörande etniska och språkliga minoriteter i Sverige bör kommittén bl.a. beakta den översyn som utförs av kommittén (S 1979:03) om hemspråksträning för förskolebarn samt den utvärdering av olika modeller för hemspråksundervisningen i grundskolan som på regeringens uppdrag görs av skolöverstyrelsen. Kommittén (U 1979:13) angående skolor med annan huvudman än stat och kommun har bl.a. i uppdrag att utreda frågan om skolor bildade av etniska, språkliga och religiösa minoriteter. Vidare behandlar gymnasieutredningen (U 1976:10) frågor om invandrarelevers situation i gymnasieskolan. Frågor om utbildning av vuxna invandrare övervägs bl.a. av kommittén

(A 1978:07) för översyn av svenskundervisningen för invandrare. Kommittén har i uppdrag att utarbeta ett program för åtgärder i syfte att underlätta invandrarnas möjligheter att genom särskild utbildning få grundläggande kunskaper i svenska och om svenskt samhälls- och arbetsliv. Nyligen har även lämnats uppdrag att kartlägga situationen för särskilda grupper bland invandrarna. Jämställdhetskommittén (Ju 1976:08) har fått ett sådant uppdrag vad gäller invandrarkvinnor och statens invandrarverk ett uppdrag avseende insatser för invandrarungdom.

Kommitténs uppgift är mot denna bakgrund att överväga den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i Sverige i anslutning till 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken samt föreslå de preciseringar i riktlinjerna som är nödvändiga, främst med hänsyn till valfrihetsmålet. Kommittén bör vara oförhindrad att efter hand pröva olika frågor med anknytning till invandrares och etniska minoriteters sociala, arbetsmarknads-, utbildnings-, kulturella och religiösa situation, i den mån dessa frågor inte utreds i annan ordning. Det är angeläget att en samlad utvärdering görs av effekterna av de reformer som har införts under 1970-talet i syfte att främja jämlikheten mellan invandrare och den inhemska befolkningen, öka den kulturella valfriheten för invandrare och minoriteter, vidga invandrarnas möjligheter till politiskt inflytande och öka samverkan mellan invandrarna och befolkningen i övrigt. Jag vill erinra om att expertgruppen (A 1975:05) för invandringsforskning för närvarande genomför ett större forskningsprojekt benämnt invandringens långtidseffekter. Kommittén skall beakta resultaten av detta projekt vid sin utvärdering av den invandrarpolitiska reformverksamheten. Vad gäller åtgärder inom utbildningsområdet bör kommittén bl.a. belysa invandrarnas möjligheter till ett friare val av studier och yrke. Kommittén bör också kartlägga olika invandrargruppers arbetsmarknadssituation och överväga åtgärder som underlättar möjligheterna för invandrare att få ett fast arbete.

Utvecklingen i riktning mot ett flerspråkigt och mångkulturellt samhälle påverkar utformningen av åtgärder på en rad samhällsområden. En fråga som har fått ökad aktualitet i detta sammanhang är om det är ändamålsenligt att införa samma stödåtgärder för alla etniska minoriteter utan hänsyn till deras storlek och deras särskilda förhållanden och behov. Kommittén bör från praktiska utgångspunkter undersöka hur regeringsformens stadganden om minoriteters rättigheter tillämpas inom olika aktuella samhällsområden. Denna arbetsuppgift bör bedrivas i kontakt med invandrar- och minoritetsorganisationer. Det är angeläget att organisationernas betydelse för den egna gruppen och för samhället i stort kartläggs i detta sammanhang. Kommittén bör även bedöma problem som har samband med religionsutövning och religiösa förhållanden bland minoriteter i Sverige.

Kommittén bör särskilt utreda frågan om samhällets möjligheter på längre sikt att erbjuda språkliga minoriteter i Sverige utbildning, vård och service på deras språk.

En förutsättning för överväganden av detta slag är att begreppen etnisk och språklig minoritet analyseras närmare och att möjligheterna att statistiskt närmare ange minoriteternas storlek prövas. Jag vill erinra om att frågan om offentlig registrering av språklig eller etnisk tillhörighet har väckts i samband med remissbehandlingen av ett förslag om språkundersökning som har upprättats av expertgruppen för invandringsforskning.

Som har framgått av vad jag tidigare har anfört bör kommitténs uppdrag i princip endast omfatta invandrare och inflyttade etniska minoriteter. Det är emellertid uppenbart att det finns flera frågor av minoritetspolitisk karaktär som är gemensamma för såväl inflyttade som inhemska minoriteter, t.ex.

samerna. Det bör ankomma på kommittén att göra de avgränsningar som är nödvändiga.

Frågor om migration och om invandrares och etniska minoriteters villkor är till sin karaktär internationella frågor, som i stor utsträckning förutsätter internationellt samarbete för att lösas på bästa sätt. För Sveriges del är det – förutom samarbetet inom de internationella organisationer som jag tidigare har nämnt – i stor utsträckning fråga om samarbete med länder från vilka stora grupper har flyttat hit. Detta samarbete avser såväl regleringen av migrationen till Sverige och av återvandringen till ursprungsländerna som invandrarnas sociala och kulturella situation i Sverige. I ökad grad ägnas även frågan om sysselsättningsutvecklingen i ursprungsländerna uppmärksamhet i detta internationella samarbete. Kommittén bör bedöma Sveriges hittillsvarande internationella samarbete i migrations- och minoritetspolitiska frågor och föreslå riktlinjer för dess utveckling.

Kommittén bör kunna lämna sina förslag efter hand. Kommitténs arbete vad gäller översynen av 1968 års riktlinjer för regleringen av invandringen bör bedrivas skyndsamt.

Kommittén skall bedriva sitt arbete under realistiska ekonomiska förutsättningar. Utgångspunkten skall vara att de förslag som kommittén lägger fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet. Kostnadsberäkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Kommittén bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad aministration som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda. Det är också nödvändigt att föreslagna reformers effekter på den kommunala verksamhetens volymutveckling och på den kommunala ekonomin klarläggs. Mot denna bakgrund måste kommittén noga beakta de kommunalekonomiska konsekvenserna av lämnade förslag och redovisa ett genomarbetat underlag som medger bedömningar i dessa avseenden. Jag vill i anslutning till vad jag nu har sagt hänvisa till de direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (Dir. 1980:20) som regeringen nyligen har lämnat.

Kommittén bör arbeta i nära kontakt med berörda invandrar- och minoritetsorganisationer. En referensgrupp med företrädare för sådana organisationer bör knytas till kommittén.

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utlännings- och invandrarfrågor

att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att göra en översyn av frågor rörande invandringen och invandrarnas situation i Sverige,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén,

att tillkalla en referensgrupp åt kommittén med företrädare för invandrar- och minoritetsorganisationer.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Decentralisering av utlänningsärenden och kortare handläggningstider

Dir 1981:70

Beslut vid regeringssammanträde 1981-12-10

Statsrådet Andersson anför.

Nuvarande handläggning av utlänningsärenden

Den nuvarande instansordningen för utlänningsärenden fastställdes senast av riksdagen i samband med beslutet om ny utlänningslag (prop. 1979/80:96, AU 1979/80:27, rskr 1979/80:378). Den innebär i korthet att en ansökan om uppehållstillstånd lämnas in utomlands hos en svensk utlandsmyndighet eller i Sverige hos polisen. Efter utredning vidarebefordras ärendet till statens invandrarverk (SIV). Under polisutredningen kan sökanden få ett offentligt biträde, som kan utveckla sökandens skäl. SIV beslutar om uppehållstillstånd skall beviljas. Om ansökningen avslås, beslutar verket om utvisning. Det beslutet kan överklagas genom besvär hos regeringen (arbetsmarknadsdepartementet).

Handläggningsordningen har utformats i syfte att tillförsäkra den enskilde en långtgående rättssäkerhet. De rättssäkerhetsgarantier som finns inbyggda i lagstiftningen och proceduren begränsar i viss mån möjligheterna till en snabb handläggning. Ett ärende som rör vederbörandes rätt att stanna i Sverige, främst asylärenden, kan därför ofta inte behandlas så fort som vore önskvärt.

Besvärsärendena har ökat i antal och svårighet; handläggningstiderna har förlängts

I takt med att invandringen till Sverige alltmer kommit att bestå av människor från avlägsna länder och att dessa allt oftare åberopar politiska skäl för att få stanna här, har ärendena blivit mer svårbedömbara, ställt krav på större kunskaper hos den handläggande personalen och blivit allt mer tidskrävande. Den allmänna besvärsrätten över SIV:s beslut om avlägsnande och verkställighet infördes år 1976. Under de år som gått sedan dess har antalet sådana ärenden ökat successivt. Detta har fått till följd att såväl polisen som SIV och regeringskansliet vid olika tidpunkter har haft alltför många ärenden som väntar på avgörande (ärendebalans), vilket i sin tur medverkat till att handläggningstiderna blivit oacceptabelt långa.

Kritik har ofta och med all rätt riktats mot de långa handläggningstiderna. Dessa varierar dock kraftigt beroende på ärendets karaktär. De allra flesta ärenden om upphållstillstånd leder inte till att frågan om avlägsnande aktualiseras utan avgörs snabbt av SIV. Det är i avlägsnandeärenden, oftast de med politisk bakgrund, som långa handläggningstider kan uppstå.

En rad åtgärder har genomförts under senare hälften av 1970-talet i syfte att förkorta handläggningstiderna. Utlännings- och rättshjälpslagstiftningen har reformerats. Krav på att uppehållstillstånd skall sökas och beviljas före

inresa har nyligen införts. Såväl polisen som invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet har fått förstärkta resurser för handläggningen av dessa ärenden. Ett intensivt arbete bedrivs på flera håll i statsförvaltningen i syfte att åstadkomma en ytterligare förkortning av handläggningstiderna inom ramen för det regelsystem och den instansordning som nu gäller. Inom SIV övervägs t. ex. att ytterligare delegera rätten att fatta positiva beslut i vissa ärenden till polisen.

Problemen till följd av den stora mängden ärenden har varierat starkt över tiden och i olika skeden uppkommit på skilda håll i procedurens tre led. I korthet bör följande kunna slås fast ifråga om de nuvarande handläggningstiderna. Polisen behöver normalt mindre än två månader för att utreda och vidarebefordra ett avlägsnandeärende. Dessa ärenden avgörs av SIV i genomsnitt 5–6 månader efter utlänningens första kontakt med polisen, d. v. s. efter en handläggningstid hos verket av i genomsnitt ungefär fyra månader. En mindre andel av ärendena tar mycket lång tid.

Den övervägande delen av de utlänningar som utvisas av SIV överklagar besluten genom besvär hos regeringen. Delgivning och besvärstid omfattar normalt drygt en månad. Det tar, i en del fall efter remiss till SIV, i genomsnitt ca sex månader innan regeringen fattar beslut. Majoriteten av ärendena avgörs dock snabbare, efter ungefär fyra månader eller mindre. En relativt stor andel av ärendena tar mycket lång tid – ett år eller mer – bara i regeringskansliet. Efter slutligt beslut i fråga om rätten att stanna i Sverige tar det ytterligare ett antal veckor och ibland månader innan utlänningen antingen får sitt uppehållstillstånd eller beslutet om avlägsnande kan verkställas.

Långa handläggningstider ger allvarliga problem

De långa handläggningstiderna medför allvarliga problem för de sökande. En utdragen väntan på ärendets utgång med svårigheter att finna meningsfull sysselsättning och en successiv förstärkning av anknytningen till Sverige, t. ex. genom barnens skolgång, medför ofta stora påfrestningar för den enskilde. Långa handläggningstider medför även betydande kostnader för samhället. De väntande tillåts inte inneha anställning under väntetiden. Många av dem som väntar behöver därför stöd av samhället i form av socialhjälp och annan omsorg. Enligt det nya system som trädde i kraft år 1980 (SFS 1979:1120) ersätter staten kommunerna för den socialhjälp som betalas till utlänningar under väntetiden. Dessa kostnader uppgick år 1980 till ca 70 milj. kr. Till detta skall läggas direkta kostnader för samhället på en rad andra områden (tolkservice, sjukvård, skolundervisning, kurativa insatser etc.) samt indirekta kostnader på sikt, bl. a. för att reparera skador som psykiskt lidande under lång väntan i vissa fall kan ge upphov till.

Det är mot denna bakgrund nödvändigt att fortsätta arbetet med att förkorta handläggningstiderna. Frågan om regeringskansliets handläggning av utlänningsärenden utgör härvidlag ett särskilt problem. Sedan mitten av 1970-talet har antalet utlänningsärenden som handläggs inom arbetsmarknadsdepartementet ökat kraftigt. Trots att möjligheterna för regeringen att ompröva lagakraftvunna beslut inskränktes kraftigt fr. o. m. den 1 juli 1980 har det totala antalet inkomna ärenden på fem år mer än tredubblats, från ca

1 100 år 1976 till ca 3 500 år 1980. Ökningen beror till stor del på den generella besvärsrätten över SIV:s avlägsnandebeslut. Invandrarenheten har successivt förstärkts som en följd härav och nu är inom arbetsmarknadsdepartementet mer än 30 årsarbetskrafter huvudsakligen sysselsatta med utlänningsärenden i något avseende.

Behovet av att flytta besvärsärendena från regeringskansliet

Samtidigt som de långa handläggningstiderna i utlänningsärenden debatterats har man emellertid också diskuterat frågan om vilken myndighet som i sista instans bör pröva besvär över beslut om främst avlägsnande av utlänningar. Diskussionen har förts från rättsliga utgångspunkter, från lämplighetssynpunkter och, inte minst, från den utgångspunkten att större ärendegrupper i möjlig mån bör decentraliseras från regeringskansliet till förvaltningsmyndigheter. Diskussionen har bl. a. gällt möjligheterna att från regeringen flytta den större delen av utlänningsärendena, som nu är den största ärendegruppen i regeringskansliet. Frågan har fått särskild aktualitet mot bakgrund av att det ansvariga statsrådet tvingats avsätta allt längre tid för beredning av utlänningsärenden och att ärendena blivit betungande för berörda delar av regeringskansliet.

Utlänningslagkommittén behandlade i betänkandet (SOU 1977:28) frågan om att inrätta en särskild besvärsnämnd där flertalet av de ärenden som nu går till regeringen skulle avgöras slutligt. Kommittén ansåg att några rättsliga hinder inte förelåg mot att ett besvärsorgan inrättades. Majoriteten menade emellertid att lämplighetsskäl talade för att dittillsvarande ordning borde bibehållas, även om antalet besvärsärenden skulle bli dubbelt eller tre gånger så stort som då. Ordföranden och en ledamot reserverade sig och förordade inrättande av en nämnd. I propositionen (prop. 1977/78:90) framhölls att det inte var uteslutet att välja den lösning som reservanterna hade föreslagit. Mot bakgrund av att generell besvärsrätt till regeringen hade införts så sent som år 1976 och då man först borde avvakta erfarenheterna av de nya bestämmelserna om att avlägsnande skulle beslutas i direkt samband med att upphållstillstånd vägrades, beslöt regering och riksdag (AU 1977/78:30, rskr 1977/78:202) emellertid att besvärsrätten till regeringen borde kvarstå.

Arbetet med decentralisering i allmänhet av ärenden från regeringskansliet pågår sedan mer än 15 år. Jag vill erinra om att föredraganden i propositionen (prop. 1965:65) om statsdepartementens organisation m. m. uttalade att det var angeläget att befria departementen från en stor mängd ärenden av löpande natur. Departementens uppgift var att värdera och bedöma utredningsmaterial, samordna och planera regeringens politik och utforma de viktigaste riktlinjerna. Även riksdagen underströk vikten av delegering och decentralisering (SU 1965:105, rskr 1965:295). Inom regeringskansliet bevakar såväl statsrådsberedningen som regeringens decentraliseringsdelegation frågan om delegering av beslutanderätt från regeringen till underordnade myndigheter. Jag vill slutligen erinra om att konstitutionsutskottet i sina granskningsbetänkanden vid upprepade tillfällen har påpekat vikten av att åstadkomma en minskning av ärendemängden hos regeringen.

De åtgärder som hittills har vidtagits för att göra handläggningen av

utlänningsärenden i regeringskansliet smidig och snabb har inte räckt till för att bryta utvecklingen mot ökande ärendebalanser och längre handläggningstider. Erfarenheten visar att personaltillskott i regeringskansliet inte har gett motsvarande ökning av antalet avgjorda ärenden. Detta sammanhänger bl. a. med de begränsningar som beslutsordningen för regeringsärenden medför, t. ex. den strikt hierarkiska organisationen och de begränsade möjligheterna att delegera beslutanderätten. En så stor mängd löpande ärenden som det nu är fråga om tar tid ifrån angelägna samordnings- och planeringsuppgifter och är i planeringshänseende svårförenliga med den typ av verksamhet som är normal inom ett departement.

Besvärsordningen i utlänningsärenden bör skyndsamt ses över

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört om de alltför långa handläggningstiderna i utlänningsärenden, de svårigheter som ärendena medför i regeringskansliet samt den allmänna strävan att därifrån flytta ut löpande förvaltningsärenden, förordar jag att frågan om utformningen av besvärsordningen i utlänningsärenden skyndsamt ses över. En sådan översyn bör syfta till att finna en ordning som, utan att befogade rättssäkerhetskrav åsidosätts, möjliggör en snabb och effektiv handläggning och därmed kortare totala handläggningstider.

Beträffande den närmare inriktningen av dessa överväganden vill jag framhålla följande. En utgångpunkt bör vara att regeringen inte längre skall vara allmän slutinstans för besvär i utlänningsärenden. Emellertid bör även fortsättningsvis ärenden av prejudicerande betydelse eller annars av principiell eller i övrigt särskild vikt komma till regeringens prövning.

Med dessa utgångspunkter bör övervägas på vilket sätt besvär i merparten av de utlänningsärenden, som nu förs upp till regeringens prövning, lämpligen skall kunna föras och hur besvärsprövningen bör organiseras. Ett första alternativ är då att öppna möjlighet för att överklaga beslut om avlägsnande hos en särskild besvärsnämnd för utlänningsärenden. I det sammanhanget är det viktigt att få belyst hur olika lösningar vad gäller uppgifter, sammansättning, intern beslutsordning etc. inom en besvärsnämnd påverkar möjligheterna att få till stånd en snabbare handläggning i högsta instans än f. n. Likaså bör övervägas frågan om hur och i vilken utsträckning ett begränsat antal ärenden av särskild vikt skall kunna komma till regeringens prövning. I detta hänseende kan jag hänvisa bl. a. till utlänningslagkommitténs betänkande (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden s. 115–116 och 137.

Inom ramen för översynen bör också kunna undersökas i vad mån man genom samordning med andra myndigheter i första instans kan nå rationaliseringsvinster och kortare handläggningstider genom att utredning och beslut får ett nära samband. Det är därvid av stor vikt att de praktiska konsekvenserna för verksamheten av en sådan decentralisering blir belysta. Jag tänker då bl. a. på eventuella svårigheter att nå en enhetlig praxis och på samspelet mellan den regionala och centrala nivån. Av särskilt intresse är därvidlag hur man utformar skyldigheten att överlämna svårare ärenden uppåt i organisationen.

Uppdraget till invandrarpolitiska kommittén

Den år 1980 tillkallade invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04) har tillsatts bl. a. mot bakgrund av behovet av att se över 1968 års riktlinjer för utlänningspolitiken (prop. 1968:142, SU 1968:196, rskr 1968:405). Kommittén, som har parlamentarisk sammansättning, har bl. a. i uppdrag att ge förslag till allmänna riktlinjer för regleringen av invandringen till Sverige. I direktiven framhålls att kommittén genomgående bör ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av åtgärder för att göra väntetiderna i utlänningsärenden så korta som möjligt. Kommitténs arbete vad gäller översynen av 1968 års riktlinjer för regleringen av invandringen bör enligt direktiven bedrivas skyndsamt. Enligt vad jag har inhämtat avser kommittén att avlämna ett delbetänkande om dessa frågor under andra halvåret 1982.

De frågor som jag nu har behandlat har alltså delvis nära samband med kommitténs uppdrag att ägna handläggningstiderna särskild uppmärksamhet. Jag anser det naturligt att även frågan om på vilket sätt utlänningsärendena bör flyttas från regeringskansliet behandlas i detta sammanhang. Jag förordar därför att kommittén ges tilläggsdirektiv med uppdrag att skyndsamt pröva frågan om instansordningen i utlänningsärenden med utgångspunkt från vad jag nu har anfört. Det bör vara möjligt att behandla dessa frågor särskilt utan att avvakta kommitténs slutliga ställningstaganden till nya riktlinjer för invandringspolitiken. Kommittén bör utgå från att en ny ordning vad gäller besvär över avlägsnandebeslut i utlänningsärenden bör träda i kraft senast den 1 januari 1983. För att möjliggöra nödvändigt organisationsarbete m. m. bör kommitténs förslag i dessa delar redovisas senast den 30 april 1982.

Utgångspunkten för utredningsarbetet skall vara att alla förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet. Kostnadsberäkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Vidare skall kommittén redovisa hur eventuella resursöverföringar mellan myndigheter skall ske. En utgångpunkt är därvid att förslagen inte får leda till ökade förvaltningskostnader. Eventuella kommunalekonomiska konsekvenser av förslagen skall alltså beaktas och ett genomarbetat underlag som medger bedömningar i dessa avseenden skall redovisas. Utredningen bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda.

Kommittén bör vid arbetets påbörjande och vidare under arbetet informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation, med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor, och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Kommittén skall därutöver informera berörda arbetstagare om sitt arbete.

Jag hemställer att regeringen utvidgar invandrarpolitiska kommitténs uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Bilaga 2 Förteckning över kommitténs ledamöter, sakkunniga, experter, sekretariat och referensgrupp

	Tid för förordnande
Ledamöter	
Elvy Olsson, landshövding, tidigare riksdagsledamot (c), ordförande	1980 06 19
Alexander Chrisopoulos, riksdagsledamot (vpk)	1980 06 19
Lahja Exner, riksdagsledamot (s)	1980 06 19
Roland Larsson, sakkunnig (c)	1980 06 19
Carl Lidbom, ambassadör, tidigare riksdagsledamot (s)	1980 06 19 – 1982 05 07
Ivar Nordberg, riksdagsledamot (s)	1982 05 07
Sten Svensson, riksdagsledamot (m)	1980 06 19
Lennart Widing, kyrkoadjunkt (fp)	1980 06 19
Sakkunniga	
Stellan Artin, direktör, SAF	1980 06 19
Ragne Beiming, ombudsman, LO	1980 06 19
Sune B Eriksson, direktör, Svenska kommunförbundet	1980 06 19
Lojze Hribar, jur kand, invandrarorganisationer	1980 06 19
Thord Palmlund, generaldirektör, SIV	1980 06 19
Ulla Britta Platin, utredningssekreterare, TCO	1980 06 19
Jonas Widgren, t. f. departementsråd, arbetsmarknads-departementet	1980 06 19
Experter	
Rune Heiwe, polisintendent, RPS	1980 12 01
Gunnar Olderin, byråchef, AMS	1980 12 01
Sven A Reinans, avdelningsdirektör, expertgruppen för invandringsforskning	1980 11 01
Anders Wenström, departementssekreterare, arbetsmarknads-departementet	1981 05 01
Gerhard Wikrén, hovrättsråd, arbetsmarknadsdepartementet	1981 12 07
Ulf Öhman, planeringsdirektör, tidigare departements-sekreterare i budgetdepartementet	1981 03 15

Sekretariat

Anne Baxter, assistent	1980 11 24
Kerstin Hedén, kanslisekreterare, bitr. sekr.	1980 09 01 – 1980 12 31
Ingemar Källberg, avdelningschef, sekr.	1980 06 19
Bengt Ranland, byråchef, bitr. sekr.	1981 02 01
Leena Sparring, t. f. avdelningsdirektör, bitr. sekr.	1981 07 01

Marika Unby, assistent i arbetsmarknadsdepartementet, har svarat för teknisk redigering av föreliggande betänkande.

Experterna Wenström och Reinans har tagit fram underlaget till kapitel 13 respektive 15.

Referensgruppen

Ledamöter		Ersättare	
För Assyriska riksförbundet			
George Aydin, assistent	1982 07 01–	Nebil Soysal, hemspråkslärare	1982 07 01–
För Esternas representation i Sverige		*För Estniska kommittén*	
Voldemar Kiviaed, direktör	1980 10 13–	Aksel Mark, agronom	1980 10 13–1981 12 17
		Rein Tarmet, civilingenjör	1981 12 17–
För Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige			
Tor Fors, ingenjör	1980 10 13–	Ragnvald Davidsson, byggnadsarbetare	1980 10 13–
För Grekiska riksförbundet			
Giorgios Tsokanis, bilmekaniker	1980 10 13–	Kariofyllis Chatzopoulos, lärare	1980 10 13–
För Immigranternas riksförbund			
Miguel Benito, ordförande	1980 10 13–	Diane Afzelius, assistent	1980 10 13–
För Italienska riksförbundet			
Aldo Vallon, konstruktör	1980 10 13–1981 10 06	Valerio Re, scanneroperatör	1980 10 13–
Oscar Cecconi, arbetsledare	1981 10 06–		
För Jugoslaviska riksförbundet			
Maja Bukovac-Re, organisationssekreterare	1980 10 13–	Andrija Jovičić, vice ordförande	1980 10 13–
För Lettiska centralrådet		*För Lettiska hjälpkommittén*	
Gunars Pavuls, scenografchef	1980 10 10–	Andrejs Salts, f. d. trädgårdsarkitekt	1980 10 13–
För Polska flyktingrådet i Sverige			
Henryk Malinowski, ingenjör	1980 10 13–1982 06 30		
Jan Zuchowski, tandläkare	1982 07 01–		

För Riksförbundet finska föreningar i Sverige

Arvi Tervalampi, ordförande	1980 10 13–	Matti J. Korhonen, lärare	1980 10 13–1982 06 30
		Aarre Pulkkinen, fritidsledare	1982 07 01–

För Riksförundet internationella föreningar för invandrarkvinnor

Mira Kakossaios, ordförande	1980 10 13–	Jelica Ugricic, vice ordförande	1980 10 13–1982 06 30
		Gitti Takolander, föreningsombud	1982 07 01–

För Riksförbundet polska föreningar i Sverige

Zofia Kraszewska, ordförande	1980 10 13–

För Spanska riksförbundet

Jaime Pomares, ombudsman	1980 10 13–1982 06 30	Felix Molero, maskinist	1980 10 13–1981 10 06
Juan Antonio Zancada, ordförande	1982 07 01–	Rojas Aubertino, tekniker	1981 10 06–1982 06 30
		Juan Capel, sekreterare	1982 07 01–

För Syrianska riksförbundet i Sverige

Ishak Akan, hemspråkslärare	1982 08 16–	Fuat Halefoglu, föreningsombudsman	1982 08 16–

För Turkiska riksförbundet

Osman Özkanat, lärare	1980 10 13–	Hüsamettin Utkutug, sekreterare	1980 10 13–

För Ungerska riksförbundet

Alajos Rezsöfi, kamrer	1980 10 13–	Bálint Szendröi, ingenjör	1980 10 13–

Bilaga 3 Undersökning av ärenden inkomna till SIV under oktober 1978

För att bl a få en bättre bild av invandringens struktur har kommittén i samråd med EIFO gjort en undersökning av förstagångsärenden som kom in till SIV under oktober 1978.

Som underlag för undersökningen togs datamaskinella registerutdrag fram beträffande samtliga ärenden rörande tillstånd och avlägsnanden som registrerades hos SIV under oktober 1978 och som gällde personer beträffande vilka något ärende inte fanns registrerat tidigare. På så sätt kom de allra flesta förstagångsärenden rörande såväl besök som invandring med.

Om en person tidigare under åren närmast före 1978 exempelvis sökt visering för besök och i oktober 1978 sökt ny visering eller tillstånd för invandring har detta ärende inte kommit med eftersom det redan funnits ett ärende registrerat. Detta bortfall, som i och för sig torde vara relativt obetydligt, kompenseras av att vi i stället följt upp ärenden på så sätt att en person som i oktober 1978 exempelvis sökt visering för besök och som därefter sökt tillstånd för invandring, i undersökningen finns medtagen som en person som sökt tillstånd för invandring.

Tidpunkt för undersökningen

De datamaskinella registerutdragen togs fram i december 1980. Undersökningen genomfördes i huvudsak under våren 1981. Samtliga i oktober 1978 anhängiggjorda ärenden var avgjorda vid undersökningstillfället, men i åtskilliga fall (exempelvis i ärenden rörande "uppskjuten invandringsprövning") var ärende rörande fortsatt tillstånd inte avgjort. Resultaten som presenteras i tabellbilagorna bygger på de beslut som förelåg när undersökningen avslutades i maj 1981. Någon uppföljning efter maj 1981 har inte skett.

Urvalet

De datamaskinella registerutdragen rörande förstagångsärenden under oktober 1978 uppgick till sammanlagt 3 262. Av dessa bedömdes 269 helt sakna intresse för undersökningen. Det var bl a ärenden rörande pass m m för barn under 16 år, som har sina vårdnadshavare här och som därför är

undantagna från skyldigheten att ha UT och AT. Det var också ärenden avseende avlägsnandebeslut med återreseförbud fattade i de andra nordiska länderna och förvisningsbeslut meddelade av svensk domstol rörande personer som inte tidigare förekommer i SIV:s register.

I det totala antalet registerutdrag ingick också 215 ärenden som rörde av polismyndighet meddelat avvisningsbeslut, som inte överklagats till SIV. Dessa ärenden registreras visserligen i SIV:s datasystem men någon persondossier läggs inte upp. Inte heller dessa ärenden har tagits med i redovisningen av undersökningen, som därför omfattar sammanlagt 2 778 ärenden.

Genomgången av materialet

I närmare 900 fall har registerutdragen bedömts ge tillräcklig information. Det har framför allt gällt ärenden rörande visering och korta UT för besök samt korta AT för artister (oftast endast för någon dag).

I ca 1 900 fall har vi gått igenom SIV:s persondossierer och tagit fram ett stort antal uppgifter manuellt. Det är emellertid endast uppgifter rörande de skäl som sökanden åberopat och de skäl som legat till grund för beslut i ärendet samt i någon mån uppgifter om vissa handläggningsdata som hittills har bearbetats. Vilka uppgifter som tagits fram i de ärenden i vilka persondossier gåtts igenom, framgår av underbilaga 3:1 och 3:2.

Redovisningen av resultaten

Åtskilliga sökande har åberopat mer än ett skäl. I tabellbilagorna återfinns varje sökande endast en gång, under det skäl som bedömts ha haft avgörande betydelse för beslutet i ärendet. Den som har fått sina politiska skäl underkända men senare har fått tillstånd på grund av anknytning till Sverige återfinns endast under den kategori som åberopat politiska skäl. Den som sökt IV eller UT för besök och därefter har sökt tillstånd som invandrare, återfinns endast under kategorin som sökt tillstånd som invandrare.

I denna bilaga redovisas undersökningens resultat endast i tabellform. Vi redovisar också resultaten i skilda sammanhang i betänkandet. Även i några av de övriga bilagorna görs jämförelser mellan oktoberundersökningen och resultat i våra övriga undersökningar.

Tabeller

Tabell 1 Beslut i ärenden där förstagångsansökan kommit in till SIV under oktober 1978 – fördelning på olika kategorier besökare och invandrare 334
Tabell 2 Uppföljning av beviljade förstagångsansökningar där "snabb anknytning" åberopats 335
Tabell 3 Ärenden där politiska eller politisk-humanitära skäl åberopats efter inresan – fördelning på vissa kategorier och medborgarskap 336

Tabell 4 Ärenden där anknytning genom släktskap åberopats – fördelning på några olika kategorier släktingar 336
Tabell 5 Ärenden där anknytning i annan form än genom släktskap åberopats – fördelning på olika kategorier 337

Underbilagor

Underbilaga 3:1 Blankett avsedd att utgöra underlag för vidare bearbetning och som fyllts i beträffande alla ärenden i oktoberundersökningen i vilka persondossier tagits fram 338
Underbilaga 3:2 Anvisningar för ifyllande av den i underbilaga 3:1 redovisade blanketten 340

Tabell 1 Beslut i ärenden där förstagångsansökan kommit in till SIV under oktober 1978 – fördelning på olika kategorier besökare och invandrare

Kategori	Bifall				Avslag				Summa
	Före inresa		Efter inresa	S:a bifall	Före inresa		Efter inresa	S:a avslag	
I. *Tillfällig vistelse*									
IV för besök	392		–	392	201		–	201	593
UT för besök	61		168	229	4		174	178	407
Gäststuderande	13		37	50	7		9	16	66
Tidsbegränsat arbete		486[a b]		486		33[b]		33	519
Summa tillfällig vistelse	466		205	1 157	212		183	428	1 585
II. *Uppskjuten invandringsprövning*									
"Snabba anknytningar"									
Till svenskfödd eller nordbo	65		184	249	1		11	12	261
Till utomnordisk invandrare	61		149	210	4		5	9	219
Summa uppskjuten invandringsprövning	126		333	459	5		16	21	480
III. *Invandring*									
Politiska eller politisk/humanitära skäl	69		144	213	59		60[c]	119	332
Anknytning make/maka och barn 16–20 år	21		51	72	3		–	3	75
Anknytning, annan släktskap	29		37	66	42		24	66	132
Anknytning, ej till person	6		33	39	1		1	2	41
Arbetskraft	46		7	53	44		14	58	111
Övrig invandring (pensionärer, egna företagare, fria yrkesutövare, renodlat humanitära skäl, m. m.	–		7	7	3		12	15	22
Summa invandring	171		279	450	152		111	263	713
Summa II och III	297		612	909	157		127	284	1 193
Totalsumma	763	486	817	2 066	369	33	310	712	2 778

[a] Varav 347 artister och 36 montörer.

[b] Uppdelning på ansökningar före och efter inresan har inte gjorts eftersom det i fråga om artister, där ansökan regelmässigt görs via en artistförmedling, i allmänhet inte framgår var sökanden vistas vid ansökningstillfället.

[c] Av de 60 personer, vars politiska skäl har underkänts, har 13 beviljats tillstånd på annan grund, i allmänhet "snabb anknytning". Dessa 13 återfinns i tabellen endast som "avslag" under "politiska eller humanitära skäl", eftersom de i annat fall skulle ha dubbelräknats.

Tabell 2 Uppföljning av beviljade förstagångsansökningar från oktober 1978 där "snabb anknytning" åberopats

Beslut om invandrarstatus m. m.	Förstagångsansökan beviljad		Summa
	Före inresa	Efter inresa	
Accepterade som invandrare vid			
1:a förlängningen	7	19	
2:a förlängningen	15	53	
3:e förlängningen	30	70	
4:e förlängningen	25	41	
5:e förlängningen	2	3	
Summa accepterade som invandrare, t. o. m. maj 1981	79	186	265
Invandrarstatus ännu ej beviljad efter			
1:a förlängningen	4	22	
2:a förlängningen	7	31	
3:e förlängningen	14	27	
4:e förlängningen	2	5	
5:e förlängningen	–	–	
Summa status som invandrare ej avgjord t. o. m. maj 1981[a]	27	85	112
Förhållandet har upphört och förlängning vägrats efter			
1:a tillståndet	1	4	
2:a tillståndet	2	4	
3:e tillståndet	–	3	
4:e tillståndet	–	1	
5:e tillståndet	–	–	
Summa avslagsbeslut efter att förhållandet upphört	3	12	15
Sökanden har rest ut utan att söka förlängning efter[b]			
1:a tillståndet	5	24	
2:a tillståndet	5	17	
3:e tillståndet	2	6	
4:e tillståndet	–	2	
5:e tillståndet	–	1	
Summa sökande som rest ut innan invandrarstatus beviljats och utan att söka förlängning	12	50	62
Ärendet har ej kunnat följas upp	5	–	5
Summa	126	333	459

[a] Att invandrarstatus fram t. o. m. maj 1981 ännu ej beviljats i relativt många fall beror främst på att första tillståndet i åtskilliga fall beviljats först efter lång tid, i besvärs- eller upphävandeärende. I några fall har sökanden vidare i förlängningsärende åberopat ny anknytning och SIV har då i princip börjat räkna ny prövotid.

[b] Att sökanden rest ut utan att söka förlängning kan bero dels på att sökanden inte önskat stanna i Sverige efter det att förhållandet upphört, dels på att båda parter gemensamt rest ut, vanligen då till sökandens hemland. De flesta av dem som rest ut utan att söka förlängning kommer från Väst- och Sydeuropa.

Tabell 3 Ärenden där politiska eller politisk-humanitära skäl åberopats efter inresan – fördelning på vissa kategorier och medborgarskap

Medborgare i	Flykting enl. 3 § UtlL	Krigsvägrare, 5 § UtlL	Pol. skäl enl. 6 § UtlL	Oklart om 3 eller 6 §§ UtlL	Pol./hum. skäl	Avslag	Summa
Ungern	5		27	3		5	40
Polen			5		5	13	23
Chile				17		6	23
Libanon					16	3	19
Etiopien	10		3	1	5	1	20
Turkiet			2	2	1	6	11
Syrien		1	3		5	1	10
Bulgarien	2					5	7
Irak	1	2	1	1		2	7
Somalia	1		4				5
Övriga	6		7	5	3	18	39
Samtliga	25	3	52	29	35	60[a]	204
% av samtliga	12	2	26	14	17	29	
% av beviljade	18	2	36	20	24		

[a] Av 60 sökande vars politiska skäl inte befunnits tillräckliga har 13 beviljats tillstånd på annan grund, varav 10 på "snabb anknytning", 2 på familjeåterföreningskvoten för turkiska assyrier/syrianer och 1 som gäststuderande.

Tabell 4 Ärenden där anknytning genom släktskap åberopats – fördelning på några olika kategorier släktingar.

Art av släktskap	Bifall			Avslag			Summa
	Före inresa	Efter inresa	S:a bifall	Före inresa	Efter inresa	S:a avslag	
Sökanden åberopar i Sverige bosatta barn	24	19	43	21	10	31	74
Sökanden över 20 år och har här bosatta föräldrar	3	10	13	4	1	5	18
Sökanden åberopar här bosatt syskon	1	4	5	10	9	19	24
Sökanden åberopar annan släkting i Sverige	1	4	5	7	4	11	16
Summa	29	37	66	42	24	66	132

Tabell 5 Ärenden där anknytning i annan form än genom släktskap åberopats – fördelning på olika kategorier

Anknytningens art	Bifall			Avslag			Summa
	Före inresa	Efter inresa	S:a bifall	Före inresa	Efter inresa	S:a avslag	
Tidigare vistelse i Sverige	–	7	7	–	–	–	7
Svenskt påbrå[a]	4	21	25	–	1	1	26
Rederianställda på svenskt fartyg sedan lång tid	2	2	4	–	–	–	4
Annan anknytning	–	3[b]	3	1	–	1	4
Summa	6	33	39	1	1	2	41

[a] Huvudsakligen svensk-amerikaner.
[b] Varav två f. d. finska medborgare (finlandssvenskar) och en vuxenadoption.

Underbilaga 3:1

Undersökningsblankett

IPOK/EIFO
Undersökning av ansökningar till SIV

Dossienummer:

Personuppgifter

1 Kön: Man / Kv
2 Födelseår: 1
3 Civilstånd: Gift / Ogift / tidigare gift
4 Medborgarskap
5 Utbildning
6 Språk
7 Lpmynd

8 Uppgifter om familjen

ej aktuellt el. uppgift saknas

	Make/maka	Barn i åldern 0–15	16–19	20–
Ej aktuellt/Antal				
Finns i Sverige				
Kommer samtidigt				
Kommer senare				
Skall ej komma				

Uppgifter om ansökan/ärendet

9 Mynd
10 Datum för ansökan
11 Ingiven: före inr. / efter inr.
12 Datum för inresa
13 Om ansökan efter inresa: viserings-fri / visering konsulat / illegal inresa
14 Avser tillfällig vistelse: 0–3 mån / 3–6 mån / 7–12 mån / längre; permanent vistelse
15 Slutligt beslut

Polismyndighetens handläggning

16 Kontakt med pmynd: uppsökt själv / inre kontr. / yttre kontr. / framgår ej
17 Beslut datum
18 Innebörd

SIVs handläggning

19 Ärendet inkom
20 Beslut datum
21 Innebörd

Besvär/överlämnande till A-dep

22 Avser besvär / Avser överlämnande
23 Inkom datum
24 Remiss SIV: nej / ja
25 Datum
26 Yttrande SIV datum
27 Innebörd
28 Beslut regering
29 Innebörd
30 Beslut om UT datum

Upphävande (avser det sista om mer än ett)

31 Antal
32 Datum
33 Remiss SIV: nej / ja
34 Datum
35 Yttrande SIV datum
36 Innebörd
37 Beslut regering
38 Innebörd
39 Beslut om UT datum

Underställning av verkställighetsärende

40 Inkom datum
41 Beslut SIV datum
42 Innebörd
43 Besvär regeringen: nej / ja
44 Datum
45 Remiss SIV: nej / ja
46 Datum
47 Yttrande av SIV datum
48 Innebörd

Underställning forts.

49 Beslut regering datum

50 Innebörd

51 Beslut om UT datum

Utresa

52 Ej utresa

Utresa

53 Sätt för utresa

54 Datum för utresa

55 Datum när tillståndet upphörde

Åberopade skäl

56 Av sökanden

57 Av myndighet

58 Anknytningens art

59 Varaktighet giftermål el. samboende

Uppgifter om den i Sverige bosatte parten:

60 Grupp

61 Ålder

62 Status

Förändring av status/ny ansökan I

71 Vistelseland

oavbruten vist. i Sv.

ansökan eft. ny inresa

ny ansökan från annat land

72 Datum för ansökan

73 Myndighet

74 Avser tillfällig vistelse

0–3 mån

3–6 mån

7–12 mån

längre

permanent vistelse

75 Skäl sökande

76 Skäl myndighet

77 Beslut datum

78 Innebörd

Om arbetskraftsinvandring I

65 Yrke

66 Remiss AMS/LAN/Fack

	AMS	LAN	Fack
Ej remiss			
Avstyrkt			
Tillstyrkt			

67 Arbetets karaktär

63 Anteckning om den person anknytningen gäller

ja

64 Om första UT på grund av "snabb" anknytning

Vid	Anknytn. består	Anknytningen består inte					Har rest ut innan
		Positivt beslut				Negativt beslut	
	PUT UT	Ny anknytn.	Barn, hum. skäl	Politiska skäl	Annat skäl		
1:a							
2:a							
3:e							
Förlängningen							

Om arbetskraftsinvandring

65 Yrke

66 Remiss AMS/LAN/Fack

	AMS	LAN	Fack
Ej remiss			
Avstyrkt			
Tillstyrkt			

67 Arbetets karaktär

Rättshjälp

68

69 Påminnelse från SIV

ja

nej

70 Datum då inlaga inkommit om ej tillsammans

Förändring av status/ny ansökan II

71 Vistelseland

oavbruten vist. i Sv.

ansökan eft. ny inresa

ny ansökan från annat land

72 Datum för ansökan

73 Myndighet

74 Avser tillfällig vistelse

0–3 mån

3–6 mån

7–12 mån

längre

permanent vistelse

75 Skäl sökande

76 Skäl myndighet

77 Beslut datum

78 Innebörd

Om arbetskraftsinvandring II

65 Yrke

66 Remiss AMS/LAN/Fack

	AMS	LAN	Fack
Ej remiss			
Avstyrkt			
Tillstyrkt			

67 Arbetets karaktär

Underbilaga 3:2

Anvisningar för ifyllande av den i underbilaga 3:1 redovisade blanketten

Kodlista

Nr på blanketten	Innehåll eller åtgärd
1	Markera med kryss i tillämplig ruta
2	Ange med fyra siffror
3	Avser civilståndet vid inresan eller vid ansökningstillfället om ansökan sker före inresan Uppgift saknas eller vet ej = 9 Markera med kryss
4	Ange med den av SIV använda bokstavskoden
5	Utbildning Anges med den kod som används på ansökningsblanketterna för UAT 1 = upp till 3 års skolutbildning 2 = 4-6 års skolutbildning 3 = 7-9 års skolutbildning 4 = studenter eller motsvarande (även 3 års yrkesutbildning + utbildning enligt 3) 5 = postgymnasial utbildning 9 = uppgift saknas
6	Språk anges i klartext 9 = vet ej eller uppgift saknas
7	Lokal polismyndighet anges både med kod och i klartext
8	Uppgifter om familjen Om uppgift saknas eller inte är intressant att kodas: sätt kryss i rutan överst och fortsätt med nästa fråga Uppgift om familj kodas för personer som söker/får UAT Uppgifter för make/maka kodas med kryss i tillämplig ruta. Om make/maka saknas eller uppgift inte är tillgänglig sätt kryss i översta rutan. Barnen kodas med att *antalet* barn anges i tillämplig ruta. I översta rutan anges hela antalet barn som är i motsvarande ålder och som den aktuella personen uppger sig ha.

Om både hustru och make invandrar samtidigt fylls uppgifterna i för båda två.

Uppgift om familj som inte medföljer är inte intressant för personer som beviljats tillstånd för max ca 6 månader och som därefter sannolikt rest ut. Sätt i sådana fall kryss i rutan "ej aktuellt eller uppgift saknas".

9 Ange myndighet med förkortning enligt SIV

B/K beskickning/konsulat
KMT regeringen
LPM lokal polismyndighet
SIV statens invandrarverk
Har ansökan getts in av sökanden eller referens till SIV – ange SIV

10 Datum för när den första ansökningen gavs in anges på vanligt sätt (årtal, månad, dag)

11 Ange med kryss om ansökningen är ingiven före eller efter inresa

12 Anges för personer som sökt efter inresa

13 Lämnas blankt om ansökningen är inlämnad före inresa. Om efter ange med kryss.
NV = IV av B/K

14 Ange med kryss den troliga avsikten vid ansökningstillfället

15 Utgår

16 Ange med kryss

17

18 Ange med SIV:s kod vad beslutet var

19 Ange månad och dag -78 när ärendet inkom till SIV

25 Utgår

20-30, 32-51 på motsvarande sätt

31 Ange antal upphävandeärenden

52 Ifylls endast om sökanden varit inrest
Sätt kryss i rutan "ej utrest" om uppgift om utresa inte finns och vederbörande har fortfarande gällande tillstånd att vistas i landet eller om det framgår att vederbörande är kvar i landet.

Sätt kryss i rutan "utrest" om uppgift om utresa finns eller om vederbörandes tillstånd att vistas i landet har gått ut och motsatsen ej framgår.

53 Enligt SIV:s kod + egen bedömning

54 Ange det utresedatum som anges av SIV. Ange endast datum för verklig utresa.

55 Ange sista giltighetsdagen för vederbörandes senaste tillstånd att vistas i Sverige. För PUT skriv detta efter rutan.

56 o 57 Åberopade skäl anges med följande kod
Ange upp till 3 olika motiv med huvudskälet först.

10 politiska skäl (endast för sökande)
11 Flykting (endast för myndighet)
12 "B-flykting" (endast myndighet)
13 oklart om flykting eller "B-flykting" (endast myndighet)
14 flyktingkvot
20 krigsvägrare
30 humanitära skäl
31 humanitära skäl relaterade till den enskilde individen
32 humanitära skäl relaterade till de allmänna förhållandena i utvandringslandet (Libanon, Cypern)
40 anknytning gm släktskap (skall ej användas)
41 anknytning gm äktenskap eller samboende
42 anknytning gm i Sverige bosatta barn
43 anknytning gm i Sverige bosatta föräldrar, själv under 20 år
44 anknytning gm i Sverige bosatta föräldrar, själv över 20 år
45 anknytning gm syskon
46 anknytning gm annan släkting
49 "sista länk" åberopad
50 annan anknytning (skall ej användas)
51 anknytning gm tidigare vistelse i Sverige
52 anknytning gm svenskt påbrå
53 lång vistelse i Sverige
54 assyrierkvot
55 anknytning till riket gm anställning på svenskt fartyg eller hos svenskt företag utomlands
60 arbetskraftsinvandring
61 tillfälligt arbete
70 gäststuderande
80 egen företagare/fri yrkesutövare/au pair
90 tillfälligt besök
99 vet ej

57 Fylls ej i vid negativt beslut

58 *Anknytningens art* kodas endast för sådana som anför giftermål eller samboende som skäl för UT

1 äktenskap ingånget i Sverige
2 äktenskap ingånget utomlands
3 sammanboende
4 planerat äktenskap

59 *Varaktighet giftermål eller samboende* anges för dem som anför giftermål eller samboende som skäl för UT

1 anknytningen har uppkommit efter inresa till Sverige
2 anknytning där bekantskap utomlands varat endast en kortare tid, semestervistelse eller dylikt.
3 parterna gifta innan den i Sverige bosatte parten invandrade
4 övriga

60 o 61 Fylls i endast om 1 eller 2 angetts under 59 (uppgifterna under 60 o 61 är av intresse endast vid "snabba" anknytningar)

60 *Grupptillhörighet* anges om giftermål eller samboende åberopas som skäl för UT

1 den i Sverige bosatte parten tillhör samma etniska gupp som sökande
2 den i Sverige bosatte parten tillhör annan etnisk grupp

61 *Ålder* hos den i Sverige bosatte parten om giftermål eller samboende åberopas.

1 under 15 år
2 över 15 år men fortfarande skolpliktig
3 ej skolpliktig men under 18 år
4 över 18 år

62 *Status* hos den i Sverige bosatte

01 infödd svensk medborgare eller nordbo
i övrigt anges anledning till invandring enligt koderna för 56-57

63 Ange med kryss om på registerutdraget har antecknats uppgift om anknytningsperson i Sverige för senare bearbetning

64 "Snabba" anknytningar
Ange med kryss

65 Skriv ut det yrke som anges i ansökningen i klartext

66 Remiss AMS

1 tillstyrkt av AMS i enlighet med yttrande från LAN/fack
2 tillstyrkt av AMS mot yttrande från LAN/fack

3 avstyrkt av AMS i enlighet med yttrande från LAN/fack
4 avstyrkt av AMS mot yttrande från LAN/fack
5 yrkesbegränsat tillstånd meddelat av SIV utan remiss till AMS

67 Arbetets karaktär

1 tidsbegränsat arbete som artist
2 tidsbegränsat arbete som montör
3 tidsbegränsat arbete, övriga
4 halvofficiell anställning, turistbyrå, flygbolag
5 ledande personal i utlandsägda företag
6 "invandrare"

68 Rättshjälpen – endast i avlägsnandeärenden

0 frågan ej aktuell
1 offentligt biträde förordnat och inlaga bifogad när ärendet redovisas till SIV
2 offentligt biträde förordnat men inlaga ej bifogad när polisen redovisar ärendet till SIV
3 p-mynd underställt avlägsnandeärende utan att anmäla behov av biträde
4 p-mynd ej anmält behov av biträde
5 ansökan om tillstånd ej kommit via polismyndighet

69 Om påminnelse från SIV erforderlig innan inlaga kommit in

73 Myndighet som avgör ansökningen som sista instans

75 o 76 Samma koder som för 56 och 57

Bilaga 4 Undersökningar av ärenden om arbetstillstånd i oktober 1978 och i juni 1981

I samband med vår undersökning av ärenden som kom in till SIV i oktober 1978, och som beskrivits närmare i bilaga 3, gjordes en särskild genomgång av de ärenden som avsåg arbetstillstånd (AT) för arbetskraftsinvandrare. Till denna grupp fördes ärenden där AMS tillstyrkt AT utan tidsbegränsning och där SIV beviljat uppehålls- och arbetstillstånd (UAT) och accepterat sökanden som invandrare (detta framgår av att SIV i dessa ärenden inte har förbehållit sig beslutanderätten i förlängningsärendet utan delegerat till polisen att förlänga tillståndet). Vidare fördes dit ärenden där SIV beviljat UAT begränsat till ett visst yrke och accepterat vederbörande som invandrare utan att höra AMS i det enskilda fallet (efter generellt bemyndigande från AMS). Den senare gruppen avsåg framför allt personer med "halvofficiella" anställningar vid exempelvis utländska flygbolag.

Vi har undersökt ytterligare en månads ärenden, den här gången avseende juni 1981. Av praktiska skäl har den undersökningen lagts upp något annorlunda än undersökningen av ärenden inkomna till SIV i oktober 1978. AMS har tillhandahållit samtliga yttranden i arbetstillståndsärenden, som styrelsen avgivit under juni 1981. Vi har gått igenom samtliga dessa yttranden.

Undersökningen av ärenden rörande AT i juni 1981 avser således ärenden i vilka AMS under denna månad avgivit yttrande. Därför finns ärenden som avgjorts av SIV utan remiss till AMS inte med. I undersökningen av ärenden i oktober 1978 fann vi emellertid endast två ärenden i vilka AT beviljades av SIV utan remiss till AMS. Undersökningsresultaten beträffande arbetskraftsinvandringen från de båda månaderna bör därför vara i det närmaste helt jämförbara.

Tabell

Tabell 1 Beslut av SIV i ärenden rörande arbetskraftsinvandring inkomna i oktober 1978 respektive AMS yttrande över samma slag av ärenden i juni 1981 346

Tabell 1 Beslut av SIV i ärenden rörande arbetskraftsinvandring inkomna i oktober 1978 respektive AMS yttrande över samma slag av ärenden i juni 1981

Yrke	Bifall resp. tillstyrkan		Avslag resp. avstyrkande		Summa	
	Okt. 1978	Juni 1981	Okt. 1978	Juni 1981	Okt. 1978	Juni 1981
I. *Specialister m. m.*						
Halvofficiell anställning	8	3	–	. .		. .
Ledande befattning i utlandsägt företag	7	5	1[c]	. .		. .
Specialister i övrigt	5	7	–	. .		. .
Summa I	20	15	1	7[c]	21	22
II. *Övrig arbetskraftsinvandring*						
Kockar, bagare	21[a]	21[a]	9	12	30	33
Hembiträden, köksbiträden, m. m.	4	4	11	48	15	52
Lärare	1	13[b]	2	4	3	17
Övriga	7	–	35[d]	12[d]	42	12
Summa II	33	38	57	76	90	114
Totalsumma	53	53	58	83	111	136

[a] Ca hälften inom denna kategori har såväl 1978 som 1981 utgjorts av kockar vid kinesrestaurang.
[b] Huvudsakligen cirkelledare i engelska.
[c] Grunden för avslag respektive avstyrkande i dessa fall har varit att anställningserbjudandet inte längre varit aktuellt – den först tilltänkte innehavaren av tjänsten har ersatts med någon annan.
[d] Arbetserbjudande har här i allmänhet avsett anställning hos någon släkting eller god vän, i ett antal fall i oktober 1978 har någon remiss till AMS inte skett eftersom anställningserbjudande saknats.

Bilaga 5 Undersökning av beslut i avvisningsärenden under september 1981

I syfte att öka rättssäkerheten i avvisningsärenden där någon form av politiska skäl åberopas har statsmakterna från den 1 juli 1980 (37 § UtlL) infört skyldighet för polismyndigheterna att anmäla sina beslut om avvisning till SIV, när polismyndigheten bedömt åberopade politiska skäl vara uppenbart oriktiga eller – i fråga om skäl enligt 6 § UtlL – funnit att skälen kunnat lämnas utan avseende.

För att undersöka de effekter denna nya anmälningsskyldighet kan ha medfört har vi undersökt avvisningsärenden hos polismyndigheterna under en månad, september 1981. Datamaskinella registerutdrag har tagits fram från SIV rörande samtliga avvisningsärenden som registrerats hos SIV under nämnda månad. De ärenden som då kommit med är ärenden rörande avvisning där polismyndighet

- meddelat och verkställt avvisningsbeslut
- meddelat avvisningsbeslut och anmält det till SIV
- överlämnat avvisningsärende till SIV för handläggning.

Tabell 1 visar av polismyndighet under september 1981 meddelade avvisningsbeslut fördelade på vissa medborgarskap och polisdistrikt. Som framgår av tabellen var det totala antalet avvisningsbeslut (där politiska skäl inte åberopades) 398. Till siffran 398 för september 1981 måste emellertid läggas även de avvisningsbeslut där polismyndigheten bedömde politiska skäl som uppenbart oriktiga och som anmäldes till SIV. Det rörde sig om 87 ärenden, dvs. sammanlagt 485 av polismyndighet under september 1981 meddelade avvisningsbeslut. Det innebär en kraftig ökning i jämförelse med oktober 1978 då polismyndigheterna meddelade totalt 217 avvisningsbeslut. En stor del av denna ökning i jämförelse med oktober 1978 faller på polska medborgare. I september 1981 meddelade polismyndigheterna avvisningsbeslut rörande 131 polska medborgare mot endast 6 beslut i oktober 1978.

De 87 avvisningsbeslut som av polismyndighet anmäldes till SIV har vi studerat närmare. Dessa 87 beslut motsvaras av 66 ärenden. Beslut som gäller en hel familj har då betraktats som ett ärende. Persondossier läggs upp hos SIV i anmälda ärenden endast när SIV beslutat överta ärendet. I övriga fall finns visserligen kortfattade anteckningar bevarade som ibland är svårtydbara (handskrivna). Det har därför varit möjligt att få fram uppgifter om de åberopade skälen m m i endast 54 av de 66 ärendena. Fördelningen efter medborgarskap och innebärden av SIV:s beslut när det gäller de 54

ärendena återfinns i tabell 2. En kortfattad redogörelse för de 54 ärendena lämnas i underbilaga 1.

I tabell 3 redovisas ärenden rörande ifrågasatt avvisning som polismyndighet under september 1981 överlämnat till SIV, med fördelning på vissa medborgarskap och polisdistrikt.

Det är svårt att göra någon direkt jämförelse mellan avvisningsärenden som av polismyndighet överlämnats till SIV i september 1981 och i oktober 1978. År 1978 gällde att avvisning inte kunde ske av den som rest in i Sverige med visering – även om viseringstiden gått ut. Den bestämmelsen ändrades i och med att den nya utlänningslagen trädde i kraft den 1 juli 1980 så att avvisning kan ske efter viseringstidens utgång. Den ändringen borde således leda till en ökning av antalet avvisningsbeslut och överlämnade avvisningsärenden. Å andra sidan förekom före den 1 april 1981 i betydande utsträckning att polismyndighet överlämnade frågan om avvisning till SIV i fall där anknytning hit åberopades. Sedan krav på att UT i princip skall ha beviljats före inresan i landet infördes från den 1 april 1981, skall avvisningsärenden där anknytning åberopas inte längre överlämnas till SIV. I dessa ärenden kan polismyndighet fatta avvisningsbeslut.

En någorlunda rättvisande jämförelse borde dock kunna göras om man endast ser till avvisningsärenden som överlämnas på grund av åberopade politiska skäl. I oktober 1978 överlämnade polismyndighet ca 80 sådana ärenden till SIV medan antalet i september 1981 var 46.

Tabeller

Tabell 1 Avvisningsbeslut meddelade av polismyndighet under september 1981 – fördelning på vissa medborgarskap och polisdistrikt 349

Tabell 2 Av polismyndighet under september 1981 till SIV anmälda avvisningsbeslut – fördelning efter medborgarskap och innebörden av SIV:s beslut 349

Tabell 3 Av polismyndighet till SIV under september 1981 överlämnade ärenden rörande ifrågasatt avvisning – fördelning på vissa medborgarskap och polisdistrikt 350

Underbilaga

Underbilaga 5:1 Kortfattade redogörelser för 54 avvisningsbeslut som anmälts till SIV under september 1981 350

Tabell 1 Avvisningsbeslut meddelade av polismyndighet under september 1981 – fördelning på vissa medborgarskap och polisdistrikt

Medborgare i	Polisdistrikt							Summa
	Malmö	Helsingborg	Stockholm	Ystad	Göteborg	Landskrona	Övriga	
Polen	34	21	17	12	3	8	20	115
Italien							23	23
Jugoslavien	1	2	1				12	16
Filippinerna	8	4					1	13
USA	5				1		7	13
Egypten	10	2						12
Indien			5	5			2	12
Pakistan	5	4					3	12
Tjeckoslovakien	5	6					1	12
Turkiet							12	12
Marocko	1	1	1		2	1	5	11
Storbritannien	6		2		1		2	11
Västtyskland	1	1	1				7	10
Övriga	53	15	23		9	1	25	126
Summa	129	56	50	17	16	10	120	398

Tabell 2 Av polismyndighet under september 1981 till SIV anmälda avvisningsbeslut – fördelning efter medborgarskap och innebörd av SIV:s beslut

Medborgare i	SIV:s beslut				
	Ej övertagande		Övertagande		
	Verkst. till		Verkst. till		
	Hem-landet	Tredje land	Hem-landet	Tredje land	
Algeriet		1			
Egypten	1				
Uganda		1	1		
Tjeckoslovakien		1			
Ungern	3	3	2		
Bulgarien		1			
Rumänien	1	1			
Turkiet		3		1	
Bangladesh			1	1	
Afghanistan		1			
Irak		8			
Polen	11		6		
Syrien		1			
Libanon		1			
Peru	1				
Dom. republiken	1				
Chile		1			
Etiopien				1	
Summa	18	23	10	3	
Totalt	41		13		54

Tabell 3 Av polismyndighet till SIV under september 1981 överlämnade ärenden rörande ifrågasatt avvisning – fördelning på vissa medborgarskap och polisdistrikt

Medborgare i	Polisdistrikt								Summa
	Stockholm	Uppsala	Kristian-stad	Malmö	Solna	Växjö	Ystad	Övriga	
Polen	2		5		1		3	2	13
Etiopien	2	4			1			1	8
Ungern				4		2			6
Rumänien								2	2
Tjeckoslovakien								2	2
Turkiet	2								2
Övriga	5	3			1	1		3	13
Summa	11	7	5	4	3	3	3	10	46

Underbilaga 5:1

Sammanfattande redogörelser för 54 avvisningsbeslut som av polismyndighet anmälts till SIV under september 1981

Ärenden där SIV beslutat att inte överta ärendet – verkställighet till hemlandet

Medborgare i	*Skäl i korthet*
Egypten	Delat ut flygblad vid ett tillfälle med krav på bättre ekonomiska villkor för studenterna.
Rumänien	Gillar ej regimen, ej blivit befordrad på grund av vägran att gå med i kommunistpartiet, gällande utresetillstånd.
Ungern	Vantrivsel med systemet i Ungern, gällande utresetillstånd. Fadern fängslad ett år 1956, har själv haft svårt få jobb, gällande utresetillstånd. Inga politiska skäl utöver överskridit utresetillstånd, önskar själv återvända.
Polen	Medlem i Solidaritet, motståndare till regimen. Vill ej göra militärtjänst i Polen. Maken, som är medborgare i Bangladesh, har problem i Polen och betraktas med misstro av myndigheterna. Har en antikommunistisk inställning. Den politiska krisen har lett till ekonomiska problem. Trakasserad i Polen på grund av sin judiska härkomst.

	Medlem i Solidaritet, på grund härav trakasserad och två gånger utsatt för husrannsakan.
	Den rådande situationen med risk för sovjetisk intervention.
	Medlem i Solidaritet, ekonomiska problem.
	Misstänkt för spioneri 1979 efter att ha haft kuban som inneboende, arresterad två veckor men frisläppt. Senare arresterad en månad på nytt på grund av täta kontakter med väst.
	Politisk kris och ekonomiska problem.
Peru	Åberopar främst ekonomiska skäl.
Dominikanska republiken	Åberopar att han studerat i Sovjetunionen på stipendium och skulle riskera förföljelse i hemlandet på grund av att han i Sovjet ställt sig kritisk till kommunismen och Sovjetstaten.

Summa 18 ärenden.

Ärenden där SIV beslutat att inte överta ärendet – verkställighet till tredje land

Medborgare i	*Verkställighetsland*
Tjeckoslovakien 1 Ungern 2	Danmark
Ungern 1 Rumänien 1 Turkiet 1	Förbundsrepubliken Tyskland
Bulgarien 1	Österrike
Algeriet 1	Canada
Uganda 1	USA
Irak 5 Turkiet 2	Syrien
Irak 3	Iran
Afghanistan 1	Pakistan
Syrien (palest) 1 Libanon (palest) 1	DDR
Chile 1	Belgien

Summa 23 ärenden

Ärenden som SIV beslutat att överta från polismyndighet – verkställighet skulle enligt polismyndighetens beslut ske till hemlandet

Medborgare i	*Kommentar*
Ungern 2	Överskridit utresetillstånd
Bangladesh 1	
Uganda 1	
Polen 6	Illegal utresa 2
	Hoppat av gruppresa 2
	Hoppat av polskt fartyg 1
	Ej inställt sig till militär repetitionsövning 1

Summa 10 ärenden

Ärenden som SIV beslutat att överta från polismyndighet – verkställighet skulle enligt polismyndighetens beslut ske till tredje land

Medborgare i	*Kommentar*
Turkiet	Åtnjuter ej i Libanon – dit verkställighet kan ske – trygghet mot att bli sänd till hemlandet.
Bangladesh	Italien – dit verkställighet kan ske – har ej tillträtt 1967 års tilläggsprotokoll till flyktingkonventionen. Sökande, som inte faller in under konventionen i dess ursprungliga lydelse, åtnjuter därför ej trygghet i Italien.
Etiopien	Polismyndighet fattat avvisningsbeslut under förutsättning av verkställighet till Sudan. Det finns emellertid inget som styrker att sökanden någonsin varit i Sudan, varför verkställighet dit torde vara utesluten.

Summa 3 ärenden.

Bilaga 6 Undersökning av verkställighetsärenden som överlämnats till SIV under första halvåret 1981

Bakgrund

Verkställighet av lagakraftvunna beslut om avvisning ankommer på polismyndighet. Detsamma gäller verkställighet av lagakraftvunnet utvisningsbeslut, som fattats av SIV (verkställighet av utvisningsbeslut som meddelats av domstol eller av länsrätt ankommer tills vidare på länsstyrelse). Åberopar utlänningen vid verkställigheten skäl enligt 3, 5 eller 6 §§ UtlL (dvs att han är flykting, krigsvägrare eller att han – utan att vara flykting – kan åberopa flyktingliknande skäl), skall polismyndigheten enligt 85 och 86 §§ UtlL överlämna verkställighetsärendet till SIV – såvida påståendet inte har prövats tidigare eller polismyndigheten bedömer att det är uppenbart oriktigt respektive att det kan lämnas utan avseende.

Bestämmelserna i 85 och 86 §§ UtlL om överlämnande till SIV av verkställighetsärende när politiska skäl åberopas stämmer överens med vad som gällde redan enligt 1954 års UtlL. Enligt 89 § UtlL gäller vidare att polismyndighet även i andra fall skall överlämna verkställighetsärende till SIV om det uppstår hinder eller svårighet att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning eller om det är tveksamt om eller hur beslutet skall verkställas. Att verkställighetsärende skall överlämnas även när det är tveksamt *om* beslutet skall verkställas är en nyhet som infördes den 1 juli 1980 samtidigt som möjligheten att få ett lagakraftvunnet beslut omprövat av regeringen togs bort. Inte heller SIV kan ompröva ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, om inte polismyndighet lämnar över verkställighetsärendet.

Undersökningen

I ett försök att belysa hur denna ordning fungerat i praktiken har en genomgång skett av verkställighetsärenden som av polismyndighet lämnats över till SIV under första halvåret 1981. Inte minst har det varit av intresse att söka få fram hur bestämmelsen i 89 § UtlL har tillämpats. (Den vanligaste anledningen till överlämnande enligt denna paragraf har varit att läkarintyg företetts om medicinska verkställighetshinder, inte sällan intyg om självmordsrisk.)

Enligt SIV:s datastatistik överlämnade polismyndigheterna under första halvåret 1981 sammanlagt 88 verkställighetsärenden till SIV. Omkring 80 %

av samtliga verkställighetsärenden rörde chilenska medborgare (21 ärenden) eller assyrier och syrianer från Turkiet och Mellanöstern (sammanlagt 50 ärenden).

En närmare genomgång har skett av 65 av de 88 ärendena. Dessa 65 ärenden motsvaras av 45 ärenden, om beslut rörande en hel familj räknas som ett ärende. Tabell 1 visar dessa 45 ärenden med fördelning på medborgarskap och grund för överlämnande. I underbilaga 1 till bilaga 6 återges en kortfattad redogörelse för vart och ett av de 45 ärendena.

Vid genomgången har vi bl a funnit följande, vilket framgår av tabell 1 och underbilaga 6:1. Av totalt 27 beslut från SIV om upphävande av avlägsnandebeslutet har 12 grundats på läkarintyg angående självmordsrisk. Av dessa 12 avser 10 assyrier och syrianer från Turkiet eller Mellanöstern.

I 3 fall har avlägsnandebeslut upphävts rörande kvinnor som ingått äktenskap här i landet och som varit gravida. Inget fall av denna typ har underkänts samtidigt som de 3 kanske inte varit helt "rena", i alla 3 fallen skulle kvinnan ha drabbats av speciella svårigheter vid ett återvändande. Skälen har däremot underkänts i de 2 fall där det varit fråga om en man som åberopat äktenskap/sammanboende med en kvinna här i landet.

I 7 fall har tidigare avlägsnandebeslut upphävts på grund av nya politiska skäl. Av dessa fall avser 4 chilenska medborgare.

I ärenden där intyg av psykiater företeddes var genomsnittstiden från inresan till beslutet i verkställighetsärendet ca 2 år. Den kortaste tiden var 10 månader och den längsta 3 år och 4 månader. Om man i stället endast ser till tiden från inresan till lagakraftvunnet avlägsnandebeslut blir genomsnittstiden 1 år och 1 månad, den kortaste tiden 6 månader och den längsta 2,5 år.

Tabell

Tabell 1 Av polismyndighet till SIV under första halvåret 1981 överlämnade verkställighetsärenden – fördelning efter medborgarskap och grund för överlämnande 355

Underbilaga

Underbilaga 6:1 Kortfattade redogörelser för 45 verkställighetsärenden som överlämnats till SIV under första halvåret 1981 355

Tabell 1 Av polismyndighet till SIV under första halvåret 1981 överlämnade verkställighetsärenden – fördelning efter medborgarskap och grund för överlämnande

Medborgare i	Överlämnat enligt 85/86 §§ UtlL		Överlämnat enligt 89 § UtlL		Summa
	Verkställighet	Ej verkställighet	Verkställighet	Ej verkställighet	
Ghana			1		1
Egypten			1		1
Marocko	1				1
Tunisien		1			1
Tjeckoslovakien				1	1
Österrike				1	1
Jugoslavien			1		1
Syrien	1		3	5	9
Libanon	1			2	3
Japan				1	1
Turkiet		2[a]	3	5	10
Portugal				1	1
Iran		1			1
Polen			2	1	3
Chile	3[b]	4	1	2	10
Summa	6	8	12	19	45

[a] Varav i ett fall polismyndigheten överlämnat verkställigheten på grund av åberopade politiska skäl, vilka underkänts av SIV. SIV har i stället upphävt avlägsnandebeslutet på grundval av läkarintyg som företetts först efter polismyndighetens överlämnande.
[b] Varav ett ej avgjort av regeringen.

Underbilaga 6:1

Kortfattade redogörelser för 45 verkställighetsärenden som överlämnats till SIV under första halvåret 1981.

Medborgare i	*Kort ärendebeskrivning*
Ghana	Ensamstående man, inrest juli 1979. Ansökan oktober 1979, åberopade politiska skäl. Skälen underkända av SIV, förpassningsbeslut augusti 1980. Regeringen avslog besvären december 1980. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet januari 1981 sedan sökanden, efter regeringens beslut, ingått äktenskap med svensk kvinna. SIV:s beslut februari 1981: Verkställighet.
Egypten och Polen	Man inrest oktober 1978, beviljad UT på grund av anknytning till svensk kvinna. Sedan anknytningen upphört inom första 6 månaderna önskade mannen stanna ytterligare någon tid, ej bosättning. SIV förpassningsbeslut augusti 1980. Hos regeringen åbe-

ropade sökanden ny anknytning till polsk kvinna, som vistades här utan tillstånd. Regeringen avslog besvären mars 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten på grund av verkställighetsproblem, mannen ville ej återvända till Egypten och kvinnan ej till Polen. SIV:s beslut juni 1981: Verkställighet till Egypten beträffande båda. (Båda därefter utresta till Polen).

Marocko — Ensamstående man, född 1960, inrest första gången augusti 1980, fast vid inre kontroll (svartjobb på restaurang), åberopade inga skäl för kvarstannande, utvisningsbeslut av SIV december 1980. Anträffad på nytt vid inre kontroll april 1981, återvänt trots förbud, illegalt inrest. Åberopade denna gång politiska skäl, verkställigheten överlämnad av polismyndighet. Skälen underkända av SIV april 1981, regeringen avslog besvären april 1981, verkställt. (Nytt försök till inresa september 1981, avvisad vid yttre kontroll, motsatte sig denna gång ej verkställighet).

Tunisien — Ensamstående man, född 1960, inrest oktober 1980, ansökan december 1980, åberopade anknytning till bror. Avvisningsbeslut av polismyndighet december 1980, ej överklagat. Åberopade vid försök till verkställighet i januari 1981 politiska skäl. Polismyndighet överlämnade verkställigheten. SIV syntes godta de politiska skälen genom att i mars 1981 bevilja UAT (formellt felaktigt upphävdes ej avvisningsbeslutet).

Österrike — Kvinna född 1956, inrest november 1978 och beviljad UAT på grund av anknytning. Skilsmässa efter 1,5 år, utvisningsbeslut av SIV september 1981, sedan sökanden ej längre bedömdes ha tillräcklig anknytning hit. I besvär hos regeringen åberopades ny anknytning till här bosatt libanesisk man. Regeringen avslog besvären november 1980. Polismyndighet överlämnade verkställigheten i januari 1981 och anförde att det ej varit känt för regeringen att kvinnan vid tidpunkten för regeringsbeslutet redan ingått äktenskap med den nya mannen. SIV beslutade i juni 1981 upphäva utvisningsbeslutet. Intyg fanns då om att kvinnan var gravid samt intyg från psykiater (till saken hörde möjligen också att verkställighet skulle ske till Österrike, där kvinnan visserligen var medborgare men som hon aldrig ens besökt och vars språk hon ej talade).

Jugoslavien — Flicka född 1964, inrest augusti 1979. Ansökan november 1979, åberopade anknytning till syster och hennes make samt att hennes åldriga föräldrar i hemlandet ej kunde ta hand om henne. SIV förpass-

ningsbeslut i juli 1980. Regeringen avslog besvären januari 1981. Då förelåg också beslut från HD, som i likhet med underinstanserna vägrat ge tillstånd för systern här till adoption av sökanden. Polismyndighet överlämnade verkställigheten sedan det anförts att flickan under vistelsen här övergått till Jehovas vittnen och därigenom förskjutits av sin katolska familj i Jugoslavien. SIV beslut om verkställighet i april 1981.

Syrien — 3 bröder inresta december 1978, ansökan januari 1979, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut oktober 1979, regeringen avslog besvären mars 1980, därefter avslag på ansökningar om upphävande av förpassningsbeslutet i juni 1980 och september 1980. Polismyndighet överlämnade verkställigheten februari 1981 (bröderna hållit sig undan) på grund av läkarintyg utfärdat av överläkare vid psykiatrisk klinik om att bröderna var i mycket dåligt skick. SIV beslut februari 1981: Verkställighet. Polismyndighet överlämnade på nytt verkställigheten mars 1981 på grund av läkarintyg av samma psykiater om bestående psykiska men av verkställighet. SIV beslut samma dag: Förpassningsbeslutet upphävs.

Syrien — 2 tvillingbröder inresta september 1977. Ansökan oktober 1977, politiska skäl. SIV förpassningsbeslut februari 1979, regeringen avslog besvären mars 1980, då läkarintyg angående psykiska besvär hos bröderna förelåg. Regeringen avslog därefter ansökningar om upphävande juni 1980 och september 1980 (regeringens samtliga beslut beträffande dessa två fattade samtidigt med besluten rörande de 3 bröderna i föregående fall, personerna i fråga hade dock ej anknytning till varandra). Polismyndighet överlämnade verkställigheten januari 1981 (bröderna hade hållit sig undan) på grund av läkarintyg om verkställighetshinder på grund av brödernas dåliga psykiska skick. SIV beslut inom 3 dagar: Förpassningsbeslutet upphävs.

Japan — Kvinna inrest mars 1978, ansökan april 1978 som gäststuderande. SIV beslut december 1979 förpassning. Laga kraft sedan anförda besvär återkallats. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet i mars 1981 (var har kvinnan hållit hus?) sedan sökanden erhållit s k UD-visering för anställning som privattjänare hos japansk diplomat. SIV beslut maj 1981: Verkställighetsärendet avskrivs (SIV har uppenbarligen ansett att kvinnan borde få stanna men har fattat ett formellt felaktigt beslut).

Syrien	Kvinna inrest oktober 1978, ansökan december 1978, åberopade inbördeskriget i Libanon, där hon varit bosatt. SIV beslut juni 1980 förpassning (till Syrien), regeringen avslog besvären oktober 1980. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet i juni 1981 på grund av att kvinnan ingått äktenskap december 1980 och var gravid. SIV beslut juli 1981: Förpassningsbeslutet upphävs.
Okänt (från Libanon)	Ensam kvinna inrest november 1979, ansökan samma månad, åberopade inbördeskriget i Libanon. SIV:s förpassningsbeslut oktober 1980, regeringen avslog besvären mars 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten mars 1981 på grund av läkarintyg om psykiska problem. SIV beslut juni 1981: Verkställighet. Polismyndighet överlämnade verkställigheten på nytt på grund av nytt läkarintyg från samma psykiatriska klinik. SIV beslut inom 4 dagar: Förpassningsbeslutet upphävs.
Syrien	Pojke född 1963, inrest juli 1979, ansökan augusti 1979, åberopade politiska skäl. SIV:s beslut förpassning mars 1980, regeringen avslog besvären november 1980. Polismyndighet överlämnade verkställigheten juni 1981 på grund av att sökandens mor på andra grunder beviljats tillstånd och sökanden var under 20 år. SIV beslut inom 1 vecka: Förpassningsbeslutet upphävs.
Syrien	Pojke född 1962, inrest november 1979, ansökan december 1979, åberopade ekonomiska skäl. Polismyndighet meddelade avvisningsbeslut, SIV avslog besvären februari 1980 och regeringen juli 1980. Polismyndighet överlämnade verkställigheten januari 1981 på grund av tidigare ej åberopade politiska skäl. SIV beslut februari 1981: Verkställighet. Regeringen avslog besvär över detta beslut februari 1981.
Syrien	Ensam man, född 1939, inrest maj 1979, ansökan september 1979, åberopade humanitära skäl, rörelsehandikapp plus nästan blind, hade tidigare tagits om hand av numera avlidna föräldrar. SIV förpassningsbeslut april 1980, regeringen avslog besvären september 1980. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet på grund av läkarintyg angående mannens fysiskt dåliga skick, sedan mannen, som hållit sig undan, gripits på sjukhus januari 1981. SIV beslut januari 1981: Verkställighet.
Syrien	Äkta makar inresta december 1979, ansökan samma månad, mannen åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut juni 1980, regeringen avslog besvären september 1980. I ärendet hos regeringen förelåg

även uppgift om att hustrun polisanmält mannen för misshandel. Polismyndighet överlämnade verkställigheten januari 1981 på grund av uppgift om att makarna skulle vara frånskilda, att hustrun inte vågade återvända till Syrien (dit mannen *ville* återvända) på grund av risk för fortsatt misshandel från mannens sida samt läkarintyg om suicidrisk rörande hustrun. SIV beslut juni 1981: Verkställighet (makarna därefter utresta på egen hand och i varandras sällskap).

Libanon — Kvinna med 2 barn, inresta september 1980, åberopade vid inresan politiska skäl som från början bort framstå som uppenbart osannolika och som senare också kunde visas vara helt lögnaktiga. SIV förpassningsbeslut december 1980, regeringen avslog besvären mars 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten juni 1981 på grund av läkarintyg angående psykiska besvär för barnen. SIV beslut juli 1981: Verkställighet. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet på nytt sedan kvinnan tagit 10 sömntabletter, vilket av läkare betecknades som självmordsförsök. SIV beslut samma dag: Utvisningsbeslutet upphävs.

Turkiet — Assyrisk man, född 1905, inrest september 1979, ansökan februari 1980, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut mars 1980, verkställighet till FRT där mannen själv hade UT och där hustru och 2 barn fanns (med gällande tillstånd). I besvär hos regeringen åberopade mannen att han hade dålig kontakt med hustrun och barnen i FRT och trivdes bäst hos sonen i Sverige. Regeringen avslog besvären oktober 1980. Polismyndighet överlämnade verkställigheten oktober 1980 på grund av läkarintyg om psykosomatisk sjukdom (magsår). SIV beslut december 1980: Verkställighet. Polismyndighet överlämnade verkställighet på nytt i juni 1981 och hänvisade dels till nytt läkarintyg, dels till verkställighetssvårigheter (mannens UT i FRT hade gått ut och han vägrade medverka till att söka förlängning och tyska myndigheter krävde egenhändig ansökan om visum). SIV beslut juni 1980: Verkställighet till hemlandet om sökanden inte söker visum till FRT. (Sökanden därefter på egen hand utrest).

Turkiet — Assyrisk man född 1939, inrest februari 1979, ansökan juni 1979, åberopade politiska skäl. SIV beslut juni 1979: Överlämnas till regeringen med avstyrkande i enlighet med praxis rörande turkiska assyrier. Regeringen förpassningsbeslut september 1979. Regeringen avslog därefter ansökningar om upphä-

	vande av förpassningsbeslutet mars 1980, april 1980 och november 1980. Polismyndighet överlämnade verkställigheten mars 1981 med hänvisning till det ändrade politiska läget i Turkiet efter statskuppen. SIV beslut i april 1981: Förpassningsbeslutet upphävs, dock inte av politiska skäl utan på grundval av läkarintyg från bitr överläkare vid mentalsjukhus om risk för att sökanden begår självmord vid verkställighet.
Turkiet	Kurdisk man, född 1956, inrest januari 1979, ansökan samma månad under åberopande av politiska skäl. SIV förpassningsbeslut april 1979, regeringen avslog besvären januari 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten mars 1981, sedan sökanden åberopat nya politiska skäl. SIV beslut april 1981: Förpassningsbeslutet upphävs, politiskt verkställighetshinder.
Turkiet	Assyrisk flicka, född 1964, inrest januari 1979, ansökan maj 1979, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut november 1979, regeringen avslog besvären februari 1980. Regeringen avslog därefter ansökan om upphävande i april 1980. Polismyndighet överlämnade verkställigheten januari 1981 sedan det uppgivits att flickans far i Turkiet avlidit och att mamman inte längre kunde ta hand om henne. SIV beslut april 1981: Verkställighet.
Turkiet	Assyrisk man, f 1961, inrest juli 1979. Beviljad UT på grund av anknytning till föräldrar. Tillståndet återbrutet och förpassningsbeslut meddelat mars 1980 sedan det framkommit att mannen lämnat felaktiga uppgifter(han hade uppgivit att han var ensamstående men var i själva verket gift och hade barn). I besvär till regeringen företeddes även läkarintyg angående psykiska besvär. Regeringen avslog besvären november 1980. Polismyndigheten överlämnade verkställigheten i januari 1981 sedan läkarintyg rörande självmordsrisk såväl i fråga om sonen som föräldrarna företetts. SIV beslut januari 1981: Förpassningsbeslutet upphävs.
Turkiet	Assyriskt äkta par, inresta december 1978, födda 1962 respektive 1964. Ansökan maj 1979, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut december 1979. SIV:s beslut vunnit laga kraft sedan anförda besvär återkallats. Polismyndighet överlämnade verkställigheten februari 1981 med hänvisning till att förpassningsbesluten inte innefattade makarnas i oktober 1979 födda dotter. SIV beslut mars 1981: Förpassningsbeslutet upphävs "med hänsyn till makarnas personliga förhållanden". I ärendet fanns

	då dels uppgift om att hustrun av misstag och under sitt flicknamn beviljats UT, dels läkarintyg angående dotterns behov av läkarvård.
Turkiet	Ensamstående assyrisk kvinna, född 1947, inrest september 1979, ansökan januari 1980, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut februari 1980, regeringen avslog besvären juli 1980. Polismyndighet överlämnade verkställigheten februari 1981 med hänvisning dels till läkarintyg från psykiater angående ett utfört självmordsförsök, dels uppgift om att kvinnans föräldrar beviljats tillstånd. SIV beslut februari 1980: Förpassningsbeslutet upphävs.
Portugal	Man född 1958, inrest november 1979, ansökan samma månad, åberopade dels anknytning (syster), dels humanitära skäl (handikapp). SIV förpassningsbeslut april 1980, regeringen avslog besvären januari 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten sedan intyg företetts om att modern i Portugal lagts in på sjukhus för långvarig vård och att enda släkting som kunde ta hand om mannen – som på grund av sitt handikapp inte klarade sig själv – var systern i Sverige. SIV beslut april 1981: Förpassningsbeslutet upphävs.
Turkiet	Assyrisk kvinna född 1953, inrest januari 1980, ansökan samma månad, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut oktober 1980, verkställighet till FRT, där maken finns. I besvär till regeringen anförde sökanden att det var problem i äktenskapet mellan henne och maken. Regeringen avslog besvären december 1980. Polismyndighet överlämnade verkställigheten mars 1981, verkställighet torde ej längre kunna ske till FRT eftersom maken numera var bosatt i Syrien. SIV beslut i april 1981: Verkställighet till Syrien.
Turkiet	Assyrisk familj, man född 1924 samt hustru, son och dotterson, inresta mars 1980, ansökan april 1980, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut oktober 1980, regeringen avslog besvären maj 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten beträffande samtliga på grundval av läkarintyg rörande psykiska problem för framför allt sonen född 1956. SIV: Ärendet överlämnas som svårbedömt till regeringen för avgörande. Regeringens beslut juli 1981. Förpassningsbesluten upphävs.
Iran	Man, född 1954, inrest november 1979, beviljad UT som gäststuderande. Förlängt UT som gäststuderande vägrat på grund av brister i såväl försörjning som studieresultat, utvisningsbeslut av SIV februari 1981. Laga kraft efter nöjdförklaring. Verkställigheten

	överlämnad av polismyndighet mars 1981 sedan sökanden åberopat tidigare inte åberopade politiska skäl (inkallelse till militärtjänst och krigsvägran). SIV beslut i maj 1981: Utvisningsbeslutet upphävs, politiskt verkställighetshinder.
Polen	Polskt äkta par, födda 1953 respektive 1954, inresta september 1979, ansökan samma månad, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut december 1979, regeringen avslog besvären september 1980. Polismyndighet överlämnade verkställigheten december 1980 på grundval av läkarintyg angående självmordsrisk för hustrun (intyget utfärdat av privatpraktiserande läkare, landsman till sökanden). SIV beslut januari 1981: Förpassningsbeslutet upphävs.
Chile	Chilenskt äkta par, inresta februari 1979, ansökan samma månad, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut juni 1979, regeringen avslog besvären januari 1981. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet mars 1981 sedan mannen åberopat nya politiska skäl (medan hustrun förklarade att hon snarast ville återvända ensam till Chile). SIV beslut juli 1981: Förpassningsbeslutet upphävs (för båda makarna).
Chile	Man, född 1960, inrest juli 1979, ansökan augusti 1979, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut mars 1980, regeringen avslog besvären april 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten sedan det framkommit att sökanden var förlovad med svensk kvinna (avsevärt äldre än sökanden, frånskild och med 5 barn). SIV beslut juni 1981: Verkställighet.
Chile	Man, född 1957, inrest juli 1979, ansökan samma månad, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut juli 1980, regeringen avslog besvären januari 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten juni 1981 sedan sökanden åberopat nya politiska skäl. SIV beslut juni 1981: Förpassningsbeslutet upphävs.
Chile	Man, född 1961, inrest maj 1979, ansökan samma månad, åberopade politiska skäl. SIV beslut mars 1980 om förpassning (polisens utredning tagit 8 månader). Regeringen avslog besvären mars 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten juni 1981, SIV beslut augusti 1981: Verkställighet, ej trovärdiga skäl. Regeringen avslog besvär över detta beslut oktober 1981 (verkställt 3 dagar efter beslutet). Sökanden i förvar 2 månader i avvaktan på SIV:s beslut i verkställighetsärendet.

Chile	Man, född 1934, inrest november 1979, jämte hustru, 3 söner och hustruns mamma, ansökan samma månad, politiska skäl. SIV förpassningsbeslut juli 1980, regeringen avslog besvär januari 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten februari 1981 sedan sökanden åberopat nya politiska skäl. SIV beslut september 1981: Förpassningsbeslutet upphävs, politiskt verkställighetshinder.
Chile	Kvinna, född 1948, inrest april 1980, ansökan samma månad, politiska skäl. SIV förpassningsbeslut juli 1980, regeringen avslog besvären februari 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten april 1981 sedan kvinnan ingått äktenskap med här bosatt landsman och företett graviditetsintyg. SIV beslut september 1981: Förpassningsbeslutet upphävs.
Chile	Man, född 1955, inrest augusti 1979, ansökan vid inresan, politiska skäl. SIV förpassningsbeslut april 1980, regeringen avslog besvär april 1981. Polismyndighet överlämnade verkställigheten juni 1981 sedan sökanden ytterligare utvecklat de politiska skälen. SIV beslut juni 1981: Verkställighet, nya politiska skälen ej trovärdiga. I yttrande till regeringen över besvär över detta beslut vidhöll SIV sin uppfattning om de politiska skälen men tillstyrkte på grund av suicidförsök. Ej avgjort av regeringen (december 1981).
Chile	Man och hustru, båda födda 1951, jämte 2 barn, inresta november 1979. Ansökan vid inresan, politiska skäl. SIV förpassningsbeslut juli 1980, regeringen avslog besvären december 1980. Polismyndighet överlämnade verkställigheten mars 1981 på grund av ytterligare utvecklade politiska skäl. SIV överlämnade ärendet till regeringen med avstyrkande juni 1981. Regeringen upphävt beslutet, politiskt verkställighetshinder, september 1981.
Chile	Man och hustru, födda 1947 respektive 1955, jämte 2 barn, inresta juni 1979, ansökan i samband med inresan, politiska skäl. SIV förpassningsbeslut april 1980, regeringen avslog besvären december 1980. Verkställigheten överlämnad första gången av polismyndigheten december 1980 på grund av läkarintyg angående "psykisk insufficiens", dock ej självmordsrisk. SIV beslut om verkställighet mars 1981. Verkställigheten överlämnad på nytt av polismyndighet mars 1981 på grund av nytt läkarintyg angående hustruns graviditet och förestående nedkomst. SIV beslut april 1981: Förpassningsbeslutet upphävs "med hänsyn till de särskilda omständigheterna".

Chile	Man, född 1961, inrest december 1978, ansökan januari 1979, åberopade politiska skäl. SIV förpassningsbeslut november 1979. I besvären åberopades att en syster i Sverige önskade adoptera honom. Regeringen avslog besvären januari 1981 (domstol då avslagit adoptionsansökan). Verkställigheten överlämnad mars 1981 på grund av ytterligare utvecklade politiska skäl. SIV beslut om verkställighet april 1981, regeringen avslog besvär över detta beslut september 1981.
Tjeckoslovakien	Man och hustru, födda 1945 respektive 1952, jämte 5 barn. Inresta mars 1980, ansökan dagen efter inresan, åberopade politiska och humanitära skäl. SIV förpassningsbeslut juni 1980, verkställighet till Österrike, där makarna hade tillstånd och flyktingstatus. Regeringen avslog besvär september 1980. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet oktober 1980 på grund av läkarintyg om fysisk sjukdom hos ett av barnen. SIV beslut om verkställighet november 1980. Verkställigheten överlämnad på nytt april 1981 (familjen under tiden hållit sig undan) på grund av läkarintyg angående hustruns och barnens psykiska hälsa och självmordsrisk beträffande hustrun. SIV beslut april 1981. Förpassningsbeslutet upphävs.
Turkiet	Assyrisk man, född 1953, inrest juni 1977, ansökan juli 1977, politiska skäl. Överlämnat av SIV till regeringen i enlighet med praxis i turkassyriska ärenden, regeringen förpassningsbeslut februari 1978. Nytt förpassningsbeslut av regeringen oktober 1980 sedan det gamla preskriberats genom att sökanden efter delgivning lyckats hålla sig undan mer än 2 år. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet mars 1981 på grund av läkarintyg angående självmordsrisk. SIV beslut mars 1981: Förpassningsbeslutet upphävs.
Libanon	Man, född 1961, inrest juli 1980, ansökan i samband med inresan, politiska skäl. SIV utvisningsbeslut januari 1981, regeringen avslog besvär mars 1981. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet april 1981 på grund av ytterligare utveckling av de politiska skälen. SIV beslut juli 1981: Verkställighet (ej överklagat).
Syrien	Kvinna, född 1935 jämte 1 barn, inrest maj 1979. Ansökan juli 1979, humanitära skäl. SIV förpassningsbeslut juni 1980, regeringen avslog besvären november 1980. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet april 1981 på grund av läkarintyg om att sonen var TBC-sjuk och i behov av vård. SIV beslut maj 1981: Verkställighet.

Syrien	Kvinna, född 1935 jämte 3 barn, inresta juli 1979. Ansökan augusti 1979, anknytning och humanitära skäl. SIV förpassningsbeslut mars 1980, regeringen avslog besvären november 1980. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet maj 1981, dels på grund av bevis om att maken dödats vid strider i Libanon, dels läkarintyg angående självmordsrisk. SIV beslut maj 1981: Förpassningsbeslutet upphävs.
Polen	Man, född 1950, inrest november 1978, beviljad kort UT för besök hos syster. Åberopade därefter politiska skäl (Jehovas vittne, värnpliktsvägrare). SIV förpassningsbeslut februari 1980, regeringen avslog besvären april 1981. Verkställigheten överlämnad av polismyndighet maj 1981 med hänvisning dels till att sökanden avvaktade beslut om inresevisum till Canada, dels till att modern beviljats tillstånd. SIV beslut juni 1981: Verkställighet.

Bilaga 7 Undersökning av ärenden inkomna till SIV under tiden 5-16 oktober 1981

I syfte dels att studera effekterna av det den 1 april 1981 införda kravet på att UT i normalfallet skall ha sökts och beviljats före inresan, dels att undersöka om invandringens struktur ändrats efter det att undersökningen gjordes av ärenden som kom in till SIV under oktober 1978, har vi gått igenom förstagångsärenden som kom in till SIV under tiden den 5 – den 16 oktober 1981.

Datamaskinella utdrag ur SIV:s register har tagits fram beträffande samtliga ärenden – med undantag för ärenden rörande enbart AT – som kom in till SIV under tiden den 5 – den 16 oktober 1981 och gällde personer för vilka något ärende inte funnits registrerat tidigare. På så sätt har de flesta förstagångsärenden rörande invandring kommit med. Om en person tidigare exempelvis sökt visering för besök och i oktober 1981 sökt tillstånd för invandring har dock detta ärende inte kommit med eftersom det redan funnits ett ärende registrerat. Detta bortfall torde dock inte ha annat än marginell betydelse. Liksom vid vår oktoberundersökning (se bilaga 3) har ärenden rörande återresetillstånd, främlingspass och resedokument som saknat samband med ansökan om UT inte tagits med.

Till skillnad mot vad som gällde vid den tidigare undersökningen har SIV:s persondossierer gåtts igenom endast i mycket begränsad utsträckning. I de flesta fall där positivt beslut meddelats har grunden för beslutet kunnat utläsas av registerutdraget. I åtskilliga fall har också vid negativa beslut grunden kunnat utläsas exempelvis om det varit fråga om visering för besök eller ansökan om AT före inresan. Dossier har gåtts igenom i ett drygt hundratal ärenden, huvudsakligen avseende avslag efter inresan, samt i de knappa trettiotal ärenden som den 30 april 1982 ännu inte var avgjorda. I sammanlagt 25 ärenden har dossier ej återfunnits, och det har heller inte av registerutdraget gått att utläsa vilka skäl sökanden åberopat.

Sammanlagt har vi tagit del av drygt 1 100 ärenden. Undersökningen är alltså mindre omfattande än den avseende oktober 1978, då sammanlagt över 2 700 ärenden studerades. Eftersom undersökningen gjorts i väsentligt närmare anslutning till den tid då ärendena kom in till SIV utgörs också ett visst bortfall av ärenden som vid undersökningstillfället inte var avgjorda. Detta bortfall är dock så litet att det inte kan påverka undersökningsresultatet annat än när det gäller ansökningar där politiska skäl har åberopats efter inresan. Ca 8 % av dessa ärenden var inte avgjorda. När det gäller övriga kategorier är det fråga om väsentligt mindre andelar.

I tabell 2 finns en jämförelse mellan resultatet av undersökningen av

ärenden i oktober 1978 och undersökningen avseende del av oktober 1981, uppräknat till hel månads siffror. Jämförelsen visar att invandringens struktur förändrats avsevärt beträffande ett par kategorier. Det gäller först och främst antalet personer som har beviljats tillstånd på grundval av s k snabb anknytning. Antalet sådana fall har minskat från 459 i oktober 1978 till ca 330 i oktober 1981. Det beror främst på att antalet tillstånd efter inresa har minskat från 333 i oktober 1978 till ett knappt 50-tal i oktober 1981. Den uppenbara huvudorsaken är den nya regeln att UT skall vara klart före inresan. Även antalet tillstånd som beviljats på grund av någon annan form av anknytning till Sverige än "snabb anknytning" har minskat relativt kraftigt. Antalet ansökningar före inresan har ökat från 78 till ca 190 och antalet ansökningar efter inresan har minskat från 136 till ca 75. Antalet tillstånd totalt för kategorin har minskat från 177 till ca 125. Minskningen för de två nu nämnda kategorierna, dvs personer med anknytning till Sverige i någon form (såväl "snabb anknytning" som annan anknytning) har lett till en total minskning av invandringen eftersom övriga kategorier inte ökat i motsvarande utsträckning.

Tabeller

Tabell 1 Beslut i ärenden där förstagångsansökan kommit in till SIV under tiden 5-16 oktober 1981 – fördelning på olika kategorier besökare och invandrare 369

Tabell 2 Jämförelse mellan förstagångsärenden hos SIV oktober 1978 och oktober 1981 – fördelning på olika kategorier besökare och invandrare 370

Tabell 1 Beslut i ärenden där förstagångsansökan kommit in till SIV under tiden 5–16 oktober 1981 – fördelning på olika kategorier besökare och invandrare

Kategori	Bifall			Avslag			Ej avgjorda		
	Före inresa	Efter inresa	S:a	Före inresa	Efter inresa	S:a	Före inresa	Efter inresa	S:a
I. *Tillfällig vistelse*									
IV för besök	267	–	267	93	–	93	–	–	–
UT för besök	50	32	82	5	59	64	–	1	1
Gäststuderande	5	–	5	4	1	5	–	1	1
Tidsbegränsat arbete[a]	71	3	74	(24)[d]	–	24	–	–	–
Summa	393	35	428	126	60	186	–	2	2
II. *Uppskjuten invandringsprövning*									
"Snabba anknytningar"	128	22	150	5	6	11	1	2	3
III. *Invandring*									
Politiska och politisk/humanitära skäl	24	95[c]	119	14	18	32	3	10	13
Anknytning	33	23	56	54[e]	1	55	1	–	1
Arbetskraft	8[b]	–	8	(24)[d]	10[f]	34	2[g]	–	2
Övrig invandring	2	–	2	–	–	–	–	–	–
Summa II och III	195	140	335	97	35	132	7	12	19
Ärende ej återfunnet	–	5	5	7	7	14	1	5	6
Totalsumma	588	180	768	230	102	332	8	19	27

Summa genomgångna ärenden: 1 127.

[a] I undersökningen ingår inte ärenden rörande enbart AT. AT för kortare tid än tre månader för viseringsfria har därför inte kommit med i undersökningen. Det innebär i sin tur att majoriteten av alla tidsbegränsade AT, som avser mycket korta AT för artister, inte finns med.

[b] Yrkesfördelning av beviljade AT: 1 ledande befattning i utlandsägt företag, 1 specialist, 2 präster i invandrarkyrkor, 2 kockar (varav 1 vid kinesrestaurang), 2 övriga.

[c] Av de 95 personer som beviljades tillstånd på grund av politiska eller humanitära skäl var 34 polska medborgare. Två av de 95, båda etiopiska medborgare, beviljades tillstånd utan att få flyktingförmåner.

[d] Siffran avser av AMS avstyrkta AT. Fördelning mellan arbetskraftsinvandring och tidsbegränsat arbete framgår ej.

[e] Av de 54 som sökte före inresan och åberopade anknytning, men som vägrades, prövades 34 inom ramen för den särskilda familjeåterföreningskvoten för turkiska assyrier/syrianer.

[f] De som sökt AT efter inresan har i allmänhet inte haft något arbetserbjudande utan endast åberopat bättre möjligheter till försörjning i Sverige. Några har arbetat "svart" och förklarat sig inte motsätta sig utvisning.

[g] De 2 som sökt AT före inresan och vars ansökningar inte avgjorts efter drygt 6 månader sökte båda som kock vid kinesrestaurang och dröjsmålet beror på att yttrande från AMS inte kommit in till SIV (april 1982).

Tabell 2 Jämförelse mellan förstagångsärenden hos SIV oktober 1978 och oktober 1981 – fördelning på olika kategorier besökare och invandrare[a]

Kategori	Bifall						Avslag					
	Före inresa		Efter inresa		S:a bifall		Före inresa		Efter inresa		S:a avslag	
	1978	1981	1978	1981	1978	1981	1978	1981	1978	1981	1978	1981
I. *Tillfällig vistelse*												
IV för besök	392	587	–	–	392	587	201	205	–	–	201	205
UT för besök	61	110	168	70	229	180	4	11	174	130	178	141
Gäststuderande	13	11	37	–	50	11	7	9	9	2	16	11
Tidsbegränsat arbete	. .	. .	. .	. .	486	. .	. .	. .	. .	. .	33	. .
Summa	466	. .	205	. .	1 157	. .	212	. .	183	. .	428	. .
II. *Uppskjuten invandringsprövning*	126	282	333	48	459	330	5	11	16	13	21	24
III. *Invandring*												
Politiska och politisk/humanitära skäl	69	53	144	209	213	262	59	31	48	40	107	71
Anknytning make/maka och barn 16–20 år												
Anknytning, annan släktskap	56	73	121	51	177	124	22	119	11	24	33	143
Anknytning, ej till person												
Arbetskraft	46	18	7	–	53	18	44	ca 25[b]	14	22	58	ca 50
Övrig invandring (pensionärer, egna företagare, fria yrkesutövare m. m.)	–	4	5	–	5	4	2	–	10	–	12	–
Summa II och III	297	430	610	308	907	738	132	ca 185	99	99	231	ca 285

[a] Siffrorna för oktober 1981 är uppskattade med antagandet att den undersökta perioden, 5–16 oktober 1981, motsvarat 10/22-delar av antalet ärenden under hela månaden oktober.

[b] Siffran ungefärlig eftersom exakt fördelning mellan arbetskraftsinvandring och tidsbegränsat arbete inte framgår när det gäller av AMS avstyrkta AT i undersökningen rörande ärenden i oktober 1981.

Bilaga 8 Undersökning av ärenden som inkommit till SIV från polismyndigheterna under september 1981

Statistik saknas när det gäller utlänningsärenden hos polismyndigheterna och deras fördelning på olika polisdistrikt och ärendetyper. För att få en uppfattning om ärendenas antal och fördelning har vi gjort en undersökning avseende en månad, september 1981.

Datamaskinella registerutdrag har tagits fram rörande alla ärenden som kom in till SIV i september 1981 från någon polismyndighet. Registerutdragen har efter genomgång fördelats på samtliga polisdistrikt i landet. Fördelning på olika polisdistrikt och områden framgår av tabellerna 1-7. Som framgår av tabell 8 har fördelning på olika ärendetyper gjorts av ärenden i 5 polisdistrikt. Variationerna mellan de olika polisdistrikten är relativt stora. Det är därför svårt att dra några slutsatser när det gäller fördelningen på olika ärendetyper i något visst annat polisdistrikt. De fem polisdistrikten representerar mer än hälften av det totala antalet utlänningsärenden hos samtliga polismyndigheter. Det bör därför vara möjligt att dra slutsatser beträffande fördelningen på ärendetyper när det gäller ärenden i samtliga polisdistrikt, som framgår av tabell 9.

Tabeller

Tabell 1 Ärenden inkomna till SIV från polismyndighet under september 1981 – fördelning på polismyndigheter områdesvis 372
Tabell 2 Ärendefördelning på polisdistrikt i Stockholmsområdet . 372
Tabell 3 Ärendefördelning på polisdistrikt i Malmöområdet . . 373
Tabell 4 Ärendefördelning på polisdistrikt i Göteborgsområdet . 373
Tabell 5 Ärendefördelning på polisdistrikt i Svealand utom Stockholmsområdet 374
Tabell 6 Ärendefördelning på polisdistrikt i Götaland utom Malmö- och Göteborgsområdena 375
Tabell 7 Ärendefördelning på polisdistrikt i Norrland 376
Tabell 8 Ärenden inkomna till SIV från polismyndighet under september 1981 – fördelning på ärendetyper i några polisdistrikt 377
Tabell 9 Uppskattad fördelning på ärendetyper i samtliga polisdistrikt 378

Tabell 1 Ärenden inkomna till SIV från polismyndighet under september 1981 – fördelning på polismyndigheter områdesvis

Region	Antal	Procent
Stockholmsområdet (Stockholms, Uppsala och Södermanlands län)	2 664	48
Malmöområdet (Malmöhus och Kristianstads län)	1 106	20
Göteborgsområdet (Göteborgs och Bohus, Hallands och Älvsborgs län)	741	14
Övriga Svealand	254	5
Övriga Götaland	563	10
Norrland	188	3
Summa	5 516	100

Tabell 2 Ärendefördelning på polisdistrikt i Stockholmsområdet

Polisdistrikt	Antal	
Stockholms län		2 349
varav		
Stockholm	1 225	
Huddinge	470	
Handen	142	
Solna	118	
Övriga distrikt i Stockholms län (Danderyd, Jakobsberg, Lidingö, Märsta, Nacka, Norrtälje, Sollentuna, Södertälje, Täby)	394	
Uppsala län		245
varav		
Uppsala	234	
Övriga distrikt i Uppsala län (Enköping, Tierp)	11	
Södermanlands län		70
varav		
Eskilstuna	28	
Övriga distrikt i Södermanlands län (Katrineholm, Nyköping, Strängnäs)	42	
Totalsumma		2 664

Tabell 3 Ärendefördelning på polisdistrikt i Malmöområdet

Polisdistrikt	Antal	
Malmöhus län		1 009
varav		
Malmö	588	
Helsingborg	188	
Lund	119	
Övriga distrikt i Malmöhus län (Eslöv, Landskrona, Trelleborg, Ystad)	114	
Kristiands län		97
varav		
Kristianstad	34	
Övriga distrikt i Kristianstads län (Hässleholm, Simrishamn, Ängelholm)	63	
Totalsumma		1 106

Tabell 4 Ärendefördelning på polisdistrikt i Göteborgsområdet

Polisdistrikt	Antal	
Göteborgs och Bohus län		554
varav		
Göteborg	483	
Övriga distrikt i Göteborgs och Bohus län (Kungälv, Mölndal, Strömstad, Uddevalla)	71	
Hallands län		79
varav		
Halmstad	37	
Övriga distrikt i Hallands län (Falkenberg, Kungsbacka, Varberg)	42	
Älvsborgs län		108
varav		
Borås	39	
Övriga distrikt i Älvsborgs län (Alingsås, Kinna, Trollhättan, Ulricehamn, Vänersborg, Åmål)	69	
Totalsumma		741

Tabell 5 Ärendefördelning på polisdistrikt i Svealand utom Stockholmsområdet

Polisdistrikt	Antal	
Värmlands län		62
varav		
Karlstad	33	
Övriga distrikt i Värmlands län (Arvika, Hagfors, Kristinehamn, Säffle)	29	
Örebro län		62
varav		
Örebro	21	
Övriga distrikt i Örebro län (Karlskoga, Hallsberg, Lindesberg)	41	
Västmanlands län		81
varav		
Västerås	47	
Övriga distrikt i Västmanlands län (Fagersta, Köping, Sala)	34	
Kopparbergs län		49
varav		
Borlänge	15	
Övriga distrikt i Kopparbergs län (Avesta, Falun, Ludvika, Malung, Mora, Rättvik)	34	
Totalsumma		254

Tabell 6 Ärendefördelning på polisdistrikt i Götaland utom Malmö- och Göteborgsområdena

Polisdistrikt	Antal	
Östergötlands län		199
varav		
Norrköping	108	
Övriga distrikt i Östergötlands län (Linköping, Mjölby, Motala)	91	
Jönköpings län		99
varav		
Jönköping	49	
Övriga distrikt i Jönköpings län (Eksjö, Vetlanda, Värnamo)	50	
Kronobergs län		112
varav		
Växjö	90	
Övriga distrikt i Kronobergs län (Ljungby, Älmhult)	22	
Kalmar län		80
varav		
Kalmar	31	
Övriga distrikt i Kalmar län (Oskarshamn, Vimmerby, Västervik)	49	
Blekinge län		38
varav		
Karlskrona	18	
Övriga distrikt i Blekinge län (Karlshamn, Ronneby)	20	
Skaraborgs län		34
varav		
Skövde	17	
Övriga distrikt i Skaraborgs län (Falköping, Lidköping, Mariestad, Skara), Tidaholm inget ärende	17	
Gotland		1
Totalsumma		563

Tabell 7 Ärendefördelning på polisdistrikt i Norrland

Polisdistrikt	Antal	
Gävleborgs län		42
varav		
Gävle	21	
Övriga distrikt i Gävleborgs län (Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Sandviken, Söderhamn)	21	
Västernorrlands län		30
varav		
Sundsvall	16	
Övriga distrikt i Västernorrlands län (Härnösand, Kramfors, Örnsköldsvik) Sollefteå inget ärende	14	
Jämtlands län		25
varav		
Östersund (Sveg inget ärende)	25	
Västerbottens län		57
varav		
Umeå	40	
Övriga distrikt i Västerbottens län (Lycksele, Skellefteå, Storuman) Vilhelmina inget ärende	17	
Norrbottens län		34
varav		
Luleå	18	
Övriga distrikt i Norrbottens län (Arvidsjaur, Boden, Gällivare, Haparanda, Kalix, Kiruna, Piteå)	16	
Totalsumma		188

Tabell 8 Ärenden inkomna till SIV från polismyndighet under september 1981 – fördelning på ärendetyper i några polisdistrikt

Ärendetyp	Polisdistrikt										Summa	
	Stockholm		Malmö		Göteborg		Huddinge		Norrköping			
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Avvisningsbeslut av polismyndighet	127	10	209	36	38	8	13	3	1	1	388	14
Förlängningsbeslut av polismyndighet	201	17	70	12	138	28	68	15	8	7	485	17
Avlägsnandeärenden samt förstagångs-ärenden överlämnade till SIV	162	13	32	5	53	11	33	7	18	17	298	10
Förlängningsansökningar överlämnade till SIV	358	29	162	28	125	26	110	23	33	31	788	27
PUT (till SIV)	202	17	65	11	91	19	206	44	36	33	600	21
Övriga ärenden till SIV (RD, FP, ÅT, m m)[a]	176	14	50	8	38	8	40	8	12	11	316	11
Summa	1 226	22[b]	588	11[b]	483	9[b]	470	9[b]	108	2[b]	2 875	53[b]

[a] Resedokument (RD), främlingspass (FP), återresetillstånd (ÅT), m m.
[b] Procent av samtliga ärenden (5 516) hos samtliga polismyndigheter.

Tabell 9 Ärenden inkomna till SIV från polismyndighet under september 1981 – uppskattad fördelning på ärendetyper i samtliga polisdistrikt

Ärendetyp	Antal ca		Procent
Avvisningsbeslut av polismyndighet	750		14
Förlängningsbeslut av polismyndighet	950		17
Avlägsnandeärenden samt förstagångsärenden överlämnade till SIV	550		10
varav med politiska skäl		300	
Förlängningsansökningar överlämnade till SIV	1 500		
varav för personer som redan tidigare accepterats som invandrare		180	
PUT (till SIV)	1 150		21
varav för personer som redan tidigare accepterats som invandrare		1 050	
Övriga ärenden till SIV (RD, FP, ÅT, m m)[a]	600		11
Summa	5 500		100

[a] Resedokument (RD), främlingspass (FP), återresetillstånd (ÅT), m m.

Bilaga 9 Enkät till ett antal polismyndigheter angående värdet av systemet med arbetsgivar- och bostadsanmälningar

För att få en bild av hur polismyndigheterna uppfattar arbetsgivar- och bostadsanmälningarnas värde har kommittén med hjälp av RPS gjort en enkät hos ett antal polismyndigheter. Enkäten har sänts till 22 av de polismyndigheter som erfarenhetsmässigt har det största antalet utlänningsärenden att handlägga. Totalt beräknas ca 80 % av samtliga utlänningsärenden hos polismyndigheterna handläggas hos de 22 polismyndigheterna.

Vi har fått svar från 21 polismyndigheter. En sammanställning av svaren redovisas i tabell 1. Av svaren framgår bl a resursåtgången för hantering av anmälningarna, hur många utvisade eller förvisade utlänningar som återfanns under år 1981 genom anmälningssystemet samt en bedömning av om systemen bör vara kvar eller slopas. Även polismyndigheternas kommentarer i enkätsvaren om värdet av systemen från inre kontrollsynpunkt och allmän spaningssynpunkt redovisas i tabellen.

Tabell

Tabell 1 Svar från 21 polisdistrikt på frågor om arbetsgivar- och bostadsanmälningar 380

Underbilaga

Underbilaga 9:1 Frågeformulär till enkäten 381

Tabell 1 Svar från 21 polisdistrikt på frågor om arbetsgivar- och bostadsanmälningar

Polisdistrikt	Arbetsinsats i dagar/år (Ba[a])	Antal personer med förbud att återvända hittade 1981	Ag[a]		Ba[a]		Bedömning från	
			Anmälningsskyldighet bör vara				Inre kontrollsynpunkt	Allmän spaningssynpunkt
			Kvar	Ej kvar	Kvar	Ej kvar		
Stockholm	400 (200)	3	X	X[b]	X		Motverkar anst. utan AT	Bra källa för spaning – gäststud. feriearb. Ba bra för RPS
Göteborg	135	5–6 (Ag)[a]	X			X[e]	Motverkar anst. utan AT	Stort värde – brottsefterlyst hittad
Malmö	60–135	0		X		X	Kan avskaffas utan men	Mycket ringa värde
Handen	Ytterst liten	0	X				Motverkar anst. utan AT	Bekräftar i regel vad är känt
Huddinge	65	0		X		X	Används aldrig – finns bättre	Otillförlitlig – används aldrig
Solna	15	0		X		X	Inget större värde	
Uppsala	30	0		X		X	Värdelöst	Arb.börda ej i proportion till nyttan
Linköping	30 (30)	0	X		X		Slår dagligen mot data	Om bort, ej möjligt ha kontroll
Norrköping	15 (högst)	0	X	X[b]		X	Värde betr. icke nordbor	Utnyttjas i spaningsverksamhet
Jönköping	10	0	X			X	Stor betydelse vid 100 % efterlevnad	Stor betydelse vid 100 % efterlevnad
Växjö	10	0	X			X[f]	Av betydelse	Visst värde
Helsingborg	45–60	0		X[c]		X	Motverkar anst. utan AT	Visst värde
Lund	20–25 (15)	0	X			X[e]	Arbetet vägs upp av kontrollmöjligheterna	
Trelleborg	10	0	X		X		Slår sällan i reg.	Angeläget att reg. finns kvar
Ystad	5–10	0	X		X		Stort värde	Stort värde
Halmstad	Marginell	0	X		X		Om reg. tas bort, kan AT-kontroll ej ske	Stort värde – arbetsbespar.
Borås	30	0		X		X	Inget el. mkt ringa värde	Inget intresse för registret
Karlstad	40	2	X			X	Om anm. i tid – visst värde	Pos. erf. hos nark. o. ekon.-rotlarna
Gävle	10	2	X			X[g]	Motverkar anst. utan AT och har värde betr. nordbor	Pos. vid allmän brottsspaning
Västerås	45 (30)	0	X			X	Motverkar anst. utan AT	Fyller viss funktion
Örebro	15	0		X		X	Ej tillr. nytta p. g. a. brist. efterlevnad	Värdet begränsat
Summa	1 090–1 190	12–13	14	9[d]	5	15		

[a] Ag = arbetsgivaranmälningar.
Ba = bostadsanmälningar (hotellanmälningar).
[b] Kan reduceras betr. nordbor.
[c] Kan utan ej alltför stora nackdelar slopas.
[d] Två distrikt vill behålla Ag för icke nordbor men kan slopa beträffande nordbor.
[e] Om kvar, bör privat upplåtelse ingå.
[f] Av litet värde – tveksamt.
[g] Tveksamt – men undantag för skyddsområden.

Underbilaga 9:1

Frågeformulär till den i tabell 1 redovisade enkäten.

FRÅGEFORMULÄR

Polisstyrelsen i .....polisdistrikt

Uppgifter beträffande bostadsanmälan och anmälan om anställning enligt 61 och 62 § UtlF

1. Hur stor arbetsinsats åtgår för registerhållningen?
   Svar:
2. Hur många utlänningar med förbud att återvända till Sverige utan särskilt tillstånd har anträffats med hjälp av registren under 1981?
   Svar:
3. Synpunkter på värdet av registren som hjälpmedel vid den inre utlänningskontrollen.
   Svar:
4. Synpunkter på värdet av registren ur allmän spaningssynpunkt.
   Svar:
5. Bör anmälningsskyldigheten, enligt polisstyrelsens mening, finnas kvar?
   Svar:
6. Övriga synpunkter.

POLISSTYRELSEN

Sakregister

Adoptivbarn 260
Allmän rättshjälp, se Rättshjälp
Anhöriga, se Anknytning
Anknytning
  genom släktingar 137-153
  genom tidigare vistelse 155
  genom svenskt påbrå 156
  genom svensk anställning 156 f
Anmälan av avvisningsbeslut 117 f, 190, 192
Anmälningsskyldighet
  för vissa myndigheter 172 f
  se även Arbetsgivaranmälan och Bostadsanmälan
Anpassningsfrågor 48 f, 50 f
Anställningstillstånd för sjömän 72
Arbetsförmedlingssamarbete inom Norden, se Norden
Arbetsgivaranmälan 174–179
Arbetskraftsinvandring, se Arbetstillstånd och Norden
Arbetskraftsöverenskommelse, Se Italien, Jugoslavien resp Turkiet
Arbetsmarknad
  prövning i tillståndsärenden 78–80, 86, 89
  svenska på betald tid 234 f
  gemensam inom Norden, se Norden
Arbetsmarknadsdepartementet, se Beslutsordning, Handläggningstider, Instansordning, Organisation, Resursåtgång och Överlämnande av ärende
Arbetstillstånd
  allmänt 70, 81
  befrielse 72, 98 f
  undantag 70 f, 99 f
  krav på tillstånd före inresan 74, 87 f
  för vissa yrken, se resp yrke
Artister 72, 98 f, 100
Asocialitet 186
Assimilering 50 f
Asyl, se Flykting
Assyrier och syrianer 128–130, 151 f
Au-pair 85 f, 104 f

Australien, invandringspolitik 300–303
Avhoppare, se Ungern och Östeuropa
Avvisning
  allmänt 179–181
  överlämnande av 116 f, 190, 192 f
  se även Anmälan av avvisningsbeslut och Verkställighet

Barn (tillstånd för)
  se Minderårig
"Barnflickor" 85
"B-flykting", se Flyktingliknande skäl
Befolkningsutveckling 272 f
Beslutsordning, handläggande instansers 208–211
Besvär
  över beslut av polismyndighet 186
  över beslut av SIV 187 f, 194
Besvärsnämnd, se Instansordning
Besök, tillstånd för 161–165, 182
Biblioteksstöd (litteratur på invandrarspråk) 238
Biståndspolitik, se Flyktinghjälp
Bostadsanmälan 174–179
Bostadsfrågor
  prövning i tillståndsärenden 47, 80, 85, 87, 138
  för invandrare 235 f
Bosättningstillstånd, se Permanent uppehållstillstånd
Brott 112, 186
Båtflyktingar (från Sydostasien) 127, 134 f

Canada, invandringspolitik 304–307
Chaufförer 97 f, 99
Chilenare, se Latinamerikaner
Cirkelledare i språk 94, 106

Danmark
  invandring från 60, 258
  invandringspolitik 283–286
Delegering av beslut 209 f, 221
Demografiska aspekter, se Befolkningsutveckling
Desertörer, se Krigsvägrare
Diplomater, anhöriga till och "tjänstefolk" hos 106
Direktavvisning 109 f, 191, 196
Diskriminering 243 f

EG, särregler för medborgare i 285 f
Egna företagare 70, 158
Ekonomisk garant 162

Ekonomiska effekter av invandringen 276–278
Enskilt hushåll, anställning i 96
Eritreaner 133

Facklig organisation (arbetsmarknadsprövning) 79 f, 87
Familjeanknytning, se Familjemedlem
Familjemedlem, tillstånd för 137–139
se även Anknytning, Make/maka, Minderåriga och Föräldrar
Familjeåterföreningskvot 130, 147, 151 f
Fartygsinspektörer 85
Ferie-arbetstillstånd 86, 105
Finland, invandring från 65–68, 258
Finsk-svenska kanaliseringsöverenskommelsen 61–65
Flykting 107–135
Flyktingförklaring 118 f
Flyktinghjälp 119–122
Flyktingkommissarie, FN:s 121, 125
Flyktingkonvention, se Genève-konventionen
Flyktingkvot 119, 124 f
Flyktingliknande skäl 113–116, 127–134
Flyttningsbetyg, internordiskt 59, 253
Folkpension 236 f
Frankrike, invandringspolitik 288–291
Fria yrkesutövare 70, 158 f
Förföljelse, politisk 110
Förpassning, se Utvisning
Försörjning 149, 157, 165
Förtroendeläkare 187
Förvar 184
Förvisning, se Utvisning
Föräldrar 146–151
se även Familjemedlem och Änka/änkling

Genève-konventionen 107 f, 111, 118
Grekland, invandring från 128, 260, 265
Gästforskare 85, 103
Gäststuderande 99 f, 165–168

"Halvofficiella" anställningar 95 f
Handelskammare och handelsagentur, anställning vid 84
Handelsagenter och -kommissionärer 70
Handelsresande 71
Handläggningsordning
ansökningar före inresan 170 f
förstagångsärenden efter inresan 181 f
förlängningsärenden 182 f, 185

föreslagna förändringar 195–199
se även Besvär och Instansordning
Handläggningstider
hos polisen 213, 217 f
hos SIV 213–215, 217 f
hos regeringen 216–218
se även Ärendeutveckling
Helsingforsöverenskommelsen 137
Hembiträden, se Enskilt hushåll
Hemlandspass 69
Hemspråksreformen 237, 240
Hjälporganisationsarbete 85
Humanitära skäl 116, 130 f, 139

Idrottsutövare, professionella 72, 99 f
Information till invandrare 245
Inre kontroll 172–174
Inresekontroll, se Yttre kontroll
Instansordning
utveckling 200–202
fråga om besvärsnämnd 202–206
Integration 51
Invandrarkyrkor
anställning inom 84
se även Trossamfund, invandrares
Invandrarorganisationer 241 f
Invandrarpolitik
mål 232 f
ansvarsfördelning 245 f
utgifter för säråtgärder 248 f
Invandringsforskning 246
Invandringsprövning 73
se även Uppskjuten invandringsprövning
Irak, krigsvägrare från 135
Iran, invandring från 133 f
Italien, arbetskraftsöverenskommelse 77

Jugoslavien
arbetskraftsöverenskommelse 77 f
invandring från 78, 97, 260, 265
Jämlikhet, se Invandrarpolitik
"Jämställd" med flykting 120

Kanaliseringsöverenskommelse, se Finsk-svenska kanaliseringsöverenskommelsen
Kockar 93 f

Kollektiv överföring, se Organiserad överföring
Kommunal rösträtt, se Rösträtt
Kommunens ansvar för väntare, se "Väntare"
Konsulter (specialister) 106
Krigsskådeplats, se Krigsvägrare
Krigsvägrare 112–114, 127 f
Kulturpolitik, åtgärder för invandrare 237–239
Kvotflykting, se Flyktingkvot
Kyrkobokföring 173, 230, 252 f

Latinamerikaner 126–128
Leveranskontrollanter 85
Libanon, invandring från 130–132, 135
Litteraturevangelister 85
Litteraturstöd (litteratur på invandrarspråk) 238
Läkare, se Förtroendeläkare och Medicinalpersonal
Länsarbetsnämnd (arbetsmarknadsprövning) 87
Lärare, se Cirkelledare i språk

Make/maka 139–143
  se även Familjemedlem, "Snabb anknytning" och Uppskjuten invandringsprövning
Markpersonal vid utländskt flygbolag 84
Medborgarskap, förvärv av 244
Medicinalpersonal 54, 104
Migrationsrörelser, internationellt 260 f, 278–282
  se även Norden
Minderårig(a)
  tillstånd för barn 138, 143 f
  äktenskap mellan 143
Montörer 99, 101–103

Naturalisation, se Medborgarskap
Nederländerna, invandringspolitik 291–293
New York-protokollet 107 f
Norden
  migrationsrörelser 57, 59 f, 258 f
  överenskommelse om gemensam arbetsmarknad 53–56
  arbetsförmedlingssamarbete 60 f
  passkontrollöverenskommelse 108 f
  se även Finsk-svenska kanaliseringsöverenskommelsen
Norge, invandringspolitik 286–288

OECD:s arbetskraftsstadga 77, 81
Offentligt biträde, se Rättshjälp

Omhändertagande av flyktingar 119 f
Organisation, handläggande instansers 207–211
Organiserad överföring
av arbetskraft 96 f
av flyktingar 119 f, 124–127

Pass 69, 171, 179
Passkontroll, se Yttre kontroll
Passkontrollöverenskommelse, se Norden
Permanent uppehållstillstånd (PUT) 73
Polen, invandring från 126, 134
Politisk flykting, se Flykting
Politisk förföljelse, se Förföljelse
Politisk-humanitära skäl 130–132, 135
Politiskt verkställighetshinder, se Verkställighet
Praktikanter 103
Presstöd (tidningar på invandrarspråk) 238 f
Präster, se Invandrarkyrkor

Radio- och TV-sändningar (på invandrarspråk) 238
Religionslärare, se Invandrarkyrkor
Resedokument 69, 118
Resursåtgång, handläggande instansers
hos polisen 207–209
hos SIV 209 f, 220
i regeringskansliet 210 f, 221
Rättshjälp 181, 187
Rättssäkerhet 189–195
se även Undersökningar
Rösträtt 244

Sammanboende 139–143
se även Familjemedlem, Make/maka, "Snabb anknytning" och Uppskjuten invandringsprövning
Samverkan, se Invandrarpolitik
"Sista länk" 148, 151
Sjömän 72, 156 f
"Snabba anknytningar" 140–143
se även Familjemedlem, Make/maka, Sammanboende och Uppskjuten invandringsprövning
Språklärare, se Cirkelledare i språk
Statens utlänningskommission 42, 200
Storbritannien, invandringspolitik 293–296
Svenskundervisning för invandrare 239
Sydostasien, se Båtflyktingar
"Synnerliga skäl"

tillstånd för vissa anhöriga 139, 147 f, 150
prövning av ansökan efter inresan 74, 88
att vägra tillstånd 111, 114
Syrianer, se Assyrier och syrianer
"Särskilda skäl" att vägra tillstånd 113–115, 117, 129

Tjeckoslovakien, invandring från 126
Tolk- och översättarservice 246–248
"Tredje land" 111, 117, 192
Trossamfund, invandrares 242
Turkiet
arbetskraftsöverenskommelse 77
invandring från 260, 270
se även Assyrier och syrianer
Tvångsåtgärder, se Förvar
Tyskland, Förbundsrepubliken
överenskommelse om återtagande 109
invandringspolitik 297–300

UD-visering 106
Uganda, asiater från 126
Underställning, se Överlämnande
Undersökningar
Invandringens sammansättning i oktober 1978 331–344
Arbetskraftsinvandringen i oktober 1978 och i juni 1981 345 f
Rättssäkerheten vid direktavvisning 347–352
Rättssäkerheten i verkställighetsärenden 353–365
Invandringens sammansättning i oktober 1981 367–370
Utlänningsärenden i september 1981 fördelade på polisdistrikt 371–378
Några polismyndigheters syn på värdet av arbetsgivar- och bostadsanmälningar 379–381
Ungern, invandring från 132 f
UNHCR, se Flyktingkommissarie, FN:s
Universitetslärare 85
Uppehållstillstånd
allmänt 69 f
undantag 138
krav på tillstånd före inresan 73, 144, 146, 152, 156, 164, 166
för vissa kategorier, se resp kategori
se även Besök och Permanent uppehållstillstånd
Upphävande 188, 200 f
Uppskjuten invandringsprövning 73, 140–143, 158 f
USA, invandringspolitik 307–316
Utbytesstudenter 84
Utlandskorrespondenter
tillstånd för 84
anhöriga till 84, 106

Utlandsmyndighet 162, 170 f
Utländska medborgare i Sverige 266–272
Utlänningsnämnden 42, 200, 202
Utresetillstånd 132
Utvisning 179, 186
se även Verkställighet

Valfrihet, se Invandrarpolitik
Vandelsskäl 73, 201
Vapenvägrare, se Värnpliktsvägrare
Verkställande direktör 85, 96
Verkställighet,
allmänt 111 f, 114 f, 183 f
överlämnande av verkställighetsärende 184, 187, 190 f, 193–195
Vetenskapsmän 71, 99
Vietnam, se Båtflyktingar
Visering 69 f, 162 f
Viseringsfri 69, 161
Viseringstvång 70, 162
"Väntare"
väntarnas rättigheter 223–226
kommunernas ansvar 226–230
föreslagna åtgärder 230
Väntetider, se "Väntare" och Handläggningstider
Värnpliktsvägrare 115

Yrkesbegränsning 81, 84
Yttre kontroll 171 f

Återbrytning, se Upphävande
Återinvandrare 264–266
Återkallelse 70, 73
Återutvandrare 262–264

Änka/änkling 150 f
se även Familjemedlem och Föräldrar
Ärendeutveckling 212–216

Östeuropa, invandring från 132
se även Polen, Tjeckoslovakien och Ungern
Överföring av flyktingar, se Organiserad överföring
Överlämnande av ärende
till regeringen 189, 203
se även Avvisning och Verkställighet
Översättarservice, se Tolk- och översättarservice

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
2. Real beskattning. Bilaga 1–3. B.
3. Real beskattning. Bilaga 4–6. B.
4. Tandvården under 80-talet. S.
5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
6. Sockernäringen. Jo.
7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
8. Videoreklamfrågan. Ju.
9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.
10. Sanering efter industrinedläggningar. Bo.
11. Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. S.
12. Statlig fondförvaltning m. m. E.
13. Kommunalföretaget. Kn.
14. Tillväxt eller stagnation. E.
15. Internationella företag i svensk industri. I.
16. Skatt på energi. B.
17. Skatt på energi. Bilagor. B.
18. Förvärvsarbete och föräldraskap. A.
19. Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. U.
20. Kommunerna och näringslivet. Kn.
21. Ett effektivare vite. Ju.
22. Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. Jo.
23. Fritidsboende. Bo.
24. Vidgad länsdemokrati. Kn.
25. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. Ju.
26. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. Ju.
27. Svensk industri i utlandet. I
28. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. E.
29. KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. U.
30. Information om arbetsmiljörisker. A.
31. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. A.
32. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljöinformation-påverkan, behov och utbud. A.
33. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. A.
34. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. Bo.
35. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. Bo.
36. Enklare föräldraförsäkring. S.
37. Kommunal planering i förändring. Kn.
38. Fakta för konsumenter. H.
39. Stöld i butik. Ju.
40. Ägarlägenheter. Ju.
41. Överklagande av kommunala beslut. Kn.
42. Utbildning för hälso- och sjukvård vid katastrofer och i krig. S.
43. Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. S.
44. Nytt bilstöd till handikappade. S.
45. Ortnamns värde och vård. U.
46. Handlingsprogram i handikappfrågor. S.
47. Löntagarna och kapitaltillväxten 10. E.
48. Försvarsmaktens personalkategorier. Fö.
49. Invandringspolitiken. A.

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Videoreklamfrågan. [8]
Ett effektivare vite. [21]
Rättegångsutredningen. 1. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. [25] 2. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. [26]
Stöld i butik. [39]
Ägarlägenheter. [40]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens personalkategorier. [48]

Socialdepartementet

Tandvården under 80-talet. [4]
Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. [11]
Enklare föräldraförsäkring. [36]
Utbildning för hälso- och sjukvård vid katastrofer och i krig. [42]
Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. [43]
Nytt bilstöd till handikappade. [44]
Handlingsprogram i handikappfrågor. [46]

Ekonomidepartementet

Statlig fondförvaltning m. m. [12]
Tillväxt eller stagnation. [14]
Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. [28] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 10. [47]

Budgetdepartementet

Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. [3]
Energiskattekommittén. 1. Skatt på energi. [16]2. Skatt på energi. Bilagor. [17]

Utbildningsdepartementet

Talböcker-utgivning och spridning. [7]
Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. [19]
KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. [29]
Ortnamns värde och vård. [45]

Jordbruksdepartementet

Sockernäringen. [6]
Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. [22]

Handelsdepartementet

Fakta för konsumenter. [38]

Arbetsmarknadsdepartementet

Förvärvsarbete och föräldraskap. [18]
Utredningen rörande information om risker i arbetsmiljön. 1. Information om arbetsmiljörisker. [30] 2. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. [31] 3. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljö-information-påverkan, behov och utbud. [32] 4. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. [33]
Invandringspolitiken. [49]

Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]
Sanering efter industrinedläggningar. [10]
Fritidsboende. [23]
Byggprisutredningen. 1. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. [34] 2. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. [35]

Industridepartementet

Direktinvesteringskommittén. 1. Internationella företag i svensk industri. [15] 2. Svensk industri i utlandet. [27]

Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]
Kommunalföretaget. [13]
Kommunerna och näringslivet. [20]
Vidgad länsdemokrati. [24]
Kommunal planering i förändring. [37]
Överklagande av kommunala beslut. [41]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1982 -11- 15
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07071-5
ISSN 0375-250X