

RefKB 0a SOU

# INVANDRING OCH ASYL I TEORI OCH PRAKTIK

En jämförelse mellan tolv länders politik

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2014



National Library  
of Sweden

SOU

1993:113

Rapport från Invandrar- och flyktingkommittén

RefKB 00 SOU

# INVANDRING OCH ASYL I TEORI OCH PRAKTIK

En jämförelse mellan tolv länders politik

SOU

1993:113

Rapport från Invandrar- och flyktingkommittén





Statens offentliga utredningar  
1993:113  
Kulturdepartementet

# Invandring och asyl i teori och praktik

En jämförelse mellan tolv  
länders politik

Rapport från Invandrar- och flyktingkommittén  
Stockholm 1993



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS  
OFFSETCENTRAL  
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13515-9  
ISSN 0375-250X

# Förord

Invandrar- och flyktingkommittén är en av regeringen tillsatt parlamentarisk kommitté med uppgift att se över invandrapolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken. Kommittén inledde sitt arbete i juni 1993 (bilaga 1).

Regeringen anger i sina direktiv (Dir. 1993:1) att "kommittén bör inleda sitt arbete med att göra en sammanställning och analys av hur invandringsregleringen och skyddsbestämmelserna i andra jämförbara länder har kodifierats och hur dessa tillämpas". Detta kan bl.a. ses mot bakgrund av regeringens uppfattning att det står "klart att dagens lagreglering av skyddsbestämmelserna och de övriga grunderna för rätten och möjligheterna till uppehållstillstånd i Sverige illa svarar mot de behov som den förändrade situationen kommit att innebära". Regeringen framhåller också att behoven av en internationell samordning av insatserna blivit uppenbara samt nämner den betydelse som samordningssträvandena mellan EG-länderna kan få för Sverige.

Avsikten med den nu framlagda rapporten är att tillföra debatten om invandringen och invandringspolitiken ett viktigt underlag genom att översiktligt redovisa vilken invandringspolitik som förs i med Sverige jämförbara länder och vilka resultaten är. Någon sådan översikt har hittills inte gjorts i något land eller av någon internationell organisation. Anledningen är helt enkelt de stora svårigheter detta möter. De data som offentliggörs är ofta inte jämförbara mellan länderna. I andra hänseenden saknas officiella uppgifter helt.<sup>1</sup>

I juli 1993 gav kommittén i uppdrag till det nyskapade *Internationella centret för migrationspolitisk utveckling* (International Centre

---

<sup>1</sup>Det existerar visserligen en omfattande litteratur om internationell migration och om invandrings- och asylpolitik i enskilda länder. Det finns också utförliga jämförande översikter över migrationsströmmar inom OECD-området (såsom de årliga SOPEMI-rapporterna från OECD), över flyktingpolitik och asyllagstiftning i olika länder (bl.a. ett antal tyska publikationer samt arbetsmaterial från FN:s Flyktingkommissarie och från 16-landskonsultationernas sekretariat i Genève), över integrationsåtgärder för invandrare i olika länder (såsom naturalisationsbestämmelser) etc. Men det finns inga överskådliga översikter av invandringspolitiken i dess helhet (dvs. inklusive asylpolitiken), dess tillämpning och effekter, i med Sverige jämförbara länder.

for Migration Policy Development, ICMPD<sup>2</sup>) i Wien att göra en sådan sammanställning och analys. Arbetet med studien påbörjades i augusti 1993. Ett omfattande dokumentationsarbete har genomförts på kort tid. ICMPD har inhämtat uppgifter om ca 75 åtgärdsområden i 12 länder.

ICMPD:s här publicerade studie är *en sammanställning av den aktuella invandrings- och asylpolitiken i ett antal länder och över politikens tillämpning och utfall* med hänsyn till vilka kategorier som i *verkligheten* får stanna i landet. Studien analyserar i synnerhet asylpolitiken, dess effekter i förhållande till övergripande invandringspolitiska mål, hur olika skyddsbegrepp används samt aktuella utvecklingstendenser. Med hänsyn till ämnets omfång är studien översiktligt utformad, med lättöverskådliga jämförelser mellan politik, regleringsinstrument, utfall och administration i olika länder.

Studien avser *med Sverige jämförbara länder*; europeiska länder av samma storlek som Sverige, med likartad lagstiftning och/eller jämförbara vad gäller invandringstryck och asylsökande. Studien koncentreras på ett antal europeiska länder, inkluderat de nordiska länderna. Dessutom ges, i kontrasterande syfte, en kort översikt över situationen i några klassiska invandringsländer. Mot denna bakgrund omfattar studien följande länder:

- (i) nordiska grannländer: Norge, Danmark och Finland,
- (ii) några andra europeiska länder: Schweiz, Österrike, Tyskland, Nederländerna, Frankrike och Storbritannien samt
- (iii) några klassiska invandringsländer: USA, Kanada och Australien.

Samtliga länderöversikter är allmänt hållna och anger enbart vissa grunddrag i politiken och dess tillämpning samt aktuella reformer. Länderöversikterna i avsnitten 2–4 tjänar således syftet att kortfattat beskriva invandringens roll och viktigare beslut i länderna. Den mer detaljerade redovisningen av olika element i tillståndsgivningen och asylpolitiken samt politikens effekter återfinns i det jämförande avsnittet 5, som återger de enskilda åtgärderna och instrumenten

---

<sup>2</sup>ICMPD är en av Schweiz och Österrike i juni 1993 grundad institution, vars uppgift är att biträda regeringar med underlag för att utforma långsiktiga migrationsstrategier i en föränderlig värld. Centret skall också tjäna som samarbetslänk i migrationsfrågor mellan regeringar i Öst- och Västeuropa, och därvid biträda i de s.k. Wien- och Budapestprocesserna.



beträffande vart och ett av de studerade länderna. Uppgifter i detta avsnitt återfinns inte med nödvändighet i länderöversiktterna i avsnitten 2–4 och vice versa. Syftet med det jämförande avsnittet är att i koncis form redovisa skillnader och likheter mellan de undersökta länderna i relevanta avseenden. Med nödvändighet måste en sådan översikt inriktas på förenklingar, så att skillnader och likheter framställs så klart som möjligt.

I avsnitt 1 och 6 redovisas några allmänna grundläggande förutsättningar för den hittillsvarande och framtida invandrings- och asylpolitiken i de undersökta europeiska länderna.

Inom ICMPD har studien genomförts av en grupp bestående av Jonas Widgren (chef för centret), Mike Bisi (konsult i migrationsfrågor vid FN:s ekonomiska kommission för Europa i Genève) samt Anne-Grethe Nielsen (internationell expert hos den schweiziska federala flyktingmyndigheten i Bern). För innehåll, bedömningar och värderingar i studien svarar Jonas Widgren. Avsnittet om Sverige samt övriga i olika textavsnitt lämnade, inramade uppgifter rörande Sverige svarar kommitténs sekretariat för. De har tillfogats för att underlätta för läsaren att jämföra Sverige med de studerade länderna.

En version på engelska av denna rapport beräknas utges av kommittén och ICMPD under 1994. Uppgifter om Sverige kommer där att vara införda på samma sätt som rörande andra länder. Förhoppningen är att den engelskspråkiga rapporten skall vara av värde i den internationella migrationspolitiska debatten.

Stockholm  
i december 1993

Rolf Wirtén





# Innehåll

Förkortningar . . . . .	11
1 Traditionella regleringssystem under ökat invandringstryck . . . . .	13
Mätbar ökning av invandringen . . . . .	13
Existerande regleringssystem otidsenliga . . . . .	18
Intensivt förändringsarbete har inletts . . . . .	19
2 Nordiska grannländer . . . . .	21
Norge . . . . .	21
Danmark . . . . .	23
Finland . . . . .	25
Sverige . . . . .	26
3 Övriga europeiska länder . . . . .	29
Schweiz . . . . .	29
Österrike . . . . .	32
Tyskland . . . . .	36
Nederländerna . . . . .	40
Frankrike . . . . .	42
Storbritannien . . . . .	45
4 Klassiska invandringsländer . . . . .	47
5 Jämförande översikt . . . . .	51
Invandringens roll . . . . .	51
Invandringens sammansättning . . . . .	53
Användning av planeringsramar . . . . .	57
Invandringspolitiken: tillgängliga regleringsinstrument . . . . .	58
Tillämpning av visumplikten . . . . .	58
Kringgående av krav på uppehållstillstånd före inresa . . . . .	60
Åtgärder mot illegal invandring . . . . .	61

Regler för familjesammanföring . . . . .	63
Permanent uppehållstillstånd . . . . .	65
Integration och medborgarskap . . . . .	66
Asylpolitiken: allmänna tendenser . . . . .	68
Ansökningsförfarande och identitetskontroll . . . . .	69
Kortprocedur för uppenbart grundlösa ansökningar . . . . .	71
Tillämpning av första asyllandsprincipen . . . . .	71
Säkra ursprungsländer . . . . .	72
Existerande asylkriterier . . . . .	73
Krigsdrabbade från Bosnien-Hercegovina . . . . .	74
Handläggningstider . . . . .	76
Rätt att arbeta . . . . .	76
Utfall av asylprövningen . . . . .	77
Återresa och avlägsnande . . . . .	78
Kostnader för inrikes i förhållande till utrikes flyktingpolitik . . . . .	79
 6 Sammanfattande värdering . . . . .	 81
 Referenslitteratur . . . . .	 85
 Bilaga 1 . . . . .	 89

# Förkortningar

BFF	Bundesanstalt für Flüchtlinge, Bern
ECE	United Nations Economic Commission for Europe, Genève
EFTA	European Free Trade Association, Genève
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (1991 års avtal om ekonomiskt samarbete mellan EG och EFTA)
EG	Den europeiska gemenskapen
Eurostat	EG:s statistikmyndighet, Luxemburg
FN	Förenta Nationerna
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development, Wien
ILO	International Labour Office, Genève
IND	Immigration and Naturalization Department, Haag
INS	Immigration and Naturalization Service, Washington D.C.
IOM	International Organization for Migration, Genève
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development, Paris
OFPPA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, Paris
SOPEMI	Système d'Observation Permanente des Migrations, OECD
UDI	Utlendingsdirektoratet, Oslo
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, Genève
TPS	Temporary protected status





# 1 Traditionella regleringssystem under ökat invandringstryck

I direktiven till Invandrar- och flyktingkommittén konstateras att "sammantaget är Västeuropa utsatt för ett starkt växande invandringstryck från den närmaste omgivningen – ett tryck som de europeiska staterna inte kommer att kunna hantera var för sig". Detta citat sammanfattar den miljö inom vilken de enskilda europeiska länderna nu tvingas anpassa en genom årtionden utvecklad invandring- och asylpolitik till en hastigt föränderlig omvärld. I detta inledande avsnitt skall inte de faktorer som orsakar detta växande invandringstryck närmare beskrivas. De är väl kända och är i korthet omnämnda i utredningsdirektiven. Det ingår heller inte i uppdraget till ICMPD att närmare redovisa orsakerna till att Västeuropa och hela den industrialiserade världen har att vänta ett kraftigt ökat invandringstryck under kommande år. Det räcker att i detta sammanhang hänvisa till att den internationella expertisen är ense om att de samlade effekterna av utvecklingen på en rad områden (den globala befolkningsökningen, resurs- och rikedomsklyftan, det förändrade världspolitiska läget, den fortsatta utvecklingen i Östeuropa och det ökade antalet konflikter och flyktingar på många håll i världen) kommer att leda till en väsentlig ökning av antalet människor som för kortare eller längre tid vill söka invandra till de västeuropeiska länderna.

## Mätbar ökning av invandringen

Denna ökning av invandringstrycket är redan nu statistiskt mätbar. Samtliga västeuropeiska länder redovisar sedan årtionden uppgifter om den årliga registrerade in- och utvandringen till olika internationella organisationer. Denna statistik, som är fördelad på utlänningar och medborgare i landet, omfattar alla personer som kommer till eller lämnar landet för en period av minst ca ett år. En förutsättning för registrering är dock i de flesta länder att inresan skett i reguljära

former och att vederbörliga tillstånd för vistelse föreligger, i den mån sådana tillstånd krävs.

Inom OECD sammanställs och analyseras sedan år 1973 sådana uppgifter över den registrerade in- och utvandringen av utländska medborgare vad gäller ett stort antal länder i Västeuropa. Denna analys sker inom ramen för det s.k. SOPEMI-systemet. De statistiska bearbetningar som gjorts inom ICMPD med hjälp av data från detta system visar att den samlade årliga bruttoinvandringen till de europeiska länderna under perioden 1975–1984 förblev på en relativt stabil nivå, som en följd av de invandringsrestriktioner som infördes över hela Västeuropa i mitten av 1970-talet, när samtliga länder registrerade en av oljekrisen orsakad ekonomisk nedgång. Den samlade årliga invandringen i Västeuropa är en summering av de enskilda ländernas registrerade bruttoinvandring av vistelseberättigade utlänningar. I denna statistik ingår således även personer som omfattas av den fria rörligheten inom EG och Norden. Den totala invandringen till de västeuropeiska länderna har enligt denna statistik, beroende på konjunkturutvecklingen i området, pendlat mellan 0,6 och 1,0 miljoner per år från mitten av 1970-talet till mitten av 1980-talet, varav invandringen till Tyskland har svarat för ungefär hälften. Nettoinvandringen (dvs. den totala inflyttningen minus den totala utflyttningen av vistelseberättigade utlänningar) har självfallet varit lägre.

Vad som inträffat under senare år är emellertid att den registrerade bruttoinvandringen till Västeuropa har visat en tendens att stegvis öka, trots konjunkturedgången, samtidigt som även utvandringen minskar. Orsaken till att den totala invandringen ökar är främst den fortsatta familjesammanföringen samt den eftersläpande registreringen av personer som i själva verket invandrat flera år tidigare, t.ex. asylsökande och illegala migranter, vilka ej kunnat föras in i befolkningsstatistiken förrän efter ca 3–6 år då de på olika grunder slutligen erhållit vistelserätt.

När invandringen av asylsökande var liten, som t.ex. i mitten av 1970-talet, då det totala antalet asylsökande i Västeuropa uppgick till ca 20 000 personer per år, var de statistiska effekterna av denna eftersläpning minimala. Idag ingår emellertid *merparten* av den faktiska årliga invandringen av utlänningar till de västeuropeiska länderna ej i den redovisade officiella invandringsstatistiken, eftersom



merparten av den totala invandringen äger rum vid sidan av de regelsystem på vilka årsstatistiken i alla länder är grundad. Detta innebär att det för att mäta den faktiska årliga invandringen till Västeuropa är nödvändigt att söka uppskatta samtliga invandringskategorier, dvs. även de som ej ingår i den redovisade officiella invandringsstatistiken, så att en helhetsbild av hur stor invandringen i verkligheten är kan erhållas. Den ovan nämnda eftersläpningen kommer om några år att i ökad utsträckning förringa värdet av den årliga statistiken över den reguljära invandringen, eftersom en allt större del av dem som kommer att hänföras till denna kategori i själva verket har invandrat för ca 3–6 år sedan.

Först nyligen har internationella organisationer som har till uppgift att harmonisera befolkningsstatistik (såsom Eurostat, ECE och OECD) påbörjat ett arbete i syfte att revidera de gällande kriterierna för statistik över internationell migration, så att en mer korrekt bild av de faktiska migrationsströmmarna kan erhållas. Det kommer emellertid att dröja åtskilliga år innan dessa åtgärder resulterat i nya internationellt harmoniserade mätmetoder och i en mer adekvat årsstatistik över migrationsströmmarna i Europa.

Utöver den av bl.a. OECD redovisade årliga invandringen av *vistelseberättigade* utlänningar sker för närvarande invandring till Västeuropa av följande kategorier. En betydande kategori är som ovan nämnts de asylsökande, som i praktiskt taget samtliga västeuropeiska länder ej registreras som invandrare förrän tillstånd slutligt beviljats efter flera års provotid. Även om asyl- eller uppehållstillstånd på humanitära grunder ej beviljats efter prövning i alla instanser kvarstannar ändå i genomsnitt 85 procent av alla asylsökande i Västeuropa som har fått avslag i sista instans. Som ovan nämnts inträder dessa i befolkningsstatistiken först när de av olika skäl, ofta efter mycket lång tid, ändå får uppehållstillstånd eller tvingas kontakta myndigheterna. Utöver kategorin formella asylsökande (över vilken statistik förs inom bl.a. UNHCR, 16-landskonsultationernas sekretariat, SOPEMI och ICMPD) har en ny kategori tillståndssökande tillkommit under det senaste året, nämligen krigsflyktingar från det tidigare Jugoslavien (främst medborgare i Bosnien-Hercegovina) som i regel ej registreras som asylsökande men som får stanna tillfälligt på olika grunder. Ej heller denna kategori ingår i den årliga invandringsstatistiken. En ytterligare kategori som



ej återfinns i den reguljära invandringsstatistiken är personer som på grund av sin etniska bakgrund har en i författningen garanterad invandringsrätt till vissa västeuropeiska länder (såsom exempelvis tyskar i f.d. Sovjetunionen som invandrar till Tyskland och vissa invandrare från f.d. franska och engelska kolonier). I flertalet fall registreras de nämligen som medborgare i det land till vilket de flyttar, trots att de i realiteten helt saknar bosättningsband med landet ifråga och i alla väsentliga avseenden kan likställas med inflyttade utlänningar. Slutligen återfinns ej (definitionsmissigt) den illegala och helt oregistrerade invandringen, över vilken endast uppskattningar kan göras.

I tabellen nedan redovisas en uppskattning av den totala årliga invandringen till Västeuropa som omfattar alla nu nämnda kategorier.

*Tabell 1. Uppskattning av den totala faktiska årliga invandringen till Västeuropa (EG och EFTA) perioden 1985–1992 (tusental).*

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Registrerad invandring	650	720	760	910	1 080	980	1 020	1 240
Asylsökande	165	195	172	221	307	426	545	680
Krigsflyktingar från f.d. Jugoslavien	–	–	–	–	–	–	42	370
Invandrare med hemortsrätt	50	53	101	217	392	417	239	252
Illegal invandring (uppskattning)	50	65	75	90	150	210	280	380
<b>Totalt</b>	<b>915</b>	<b>1 033</b>	<b>1 108</b>	<b>1 438</b>	<b>1 929</b>	<b>2 033</b>	<b>2 125</b>	<b>2 922</b>

Som framgår av tabellen har den faktiska årliga invandringen till Västeuropa ökat från ca 0,9 miljoner år 1985 till sannolikt minst ca 2,9 miljoner år 1992. Även om hänsyn tas till viss statistisk överlappning mellan några av kategorierna är den trendmässiga ökningen anmärkningsvärd. Den mest oklara punkten är självfallet uppskattningen av antalet illegala (icke registrerade) inresor av utlänningar som äger rum i och för varaktig vistelse. Till grund för de i tabellen redovisade siffrorna ligger emellertid beräkningar gjorda inom ICMPD på grundval av statistik över antalet konstaterade illegala

gränsöverträdanden i ett stort antal europeiska länder över antalet legaliseringar av illegala migranter i ett antal västeuropeiska länder samt beräkningar över antalet illegalt invandrade anställda utlänningar i olika länder som sammanställts av ILO.

Av tabellen ovan framgår således dels att den totala invandringen till EG/EFTA-området sedan mitten av 1980-talet visar en klart uppåtgående trend, dels att den del av invandringen som är oplanerad, sett ur myndigheternas synpunkt, kraftigt ökar. Den irreguljära invandringen (dvs. spontant inresande som ej är i besittning av en på förhand tilldelad vistelserätt) förefaller således ha ökat från drygt 20 till nära 50 procent av den totala årliga invandringen till Västeuropa enbart under perioden 1985–1992.

Vad gäller asylsökande har, som framgår av tabell 2, en konstant trendmässig ökning registrerats sedan år 1983. Till följd av en rad åtgärder som vidtogs under år 1986 av flera mottagningsländer i syfte att bättre kontrollera inflödet och förkorta handläggningstiderna registrerades under år 1987 en viss stabilisering av asylinvandringen inom EG-området. En motsvarande stabilisering kommer att registreras inom både EG- och EFTA-områdena under år 1993, som en följd av ytterligare åtgärder som genomförts i en rad länder. Det är emellertid sannolikt att det totala antalet asylsökande i det samlade EG/EFTA-området kommer att stiga igen under kommande år, med hänsyn till redan etablerade invandringsmönster och till den ökade kännedomen om möjligheterna att kringgå nyligen införda kontrollåtgärder. Det bör därutöver erinras om att den större delen av de skyddsbehövande från f.d. Jugoslavien i de flesta länder numera får invandra tillfälligt vid sidan av asylsystemet. I vissa länder registreras de dock som asylsökande. Allt talar för att invandringen av asylsökande (såväl skyddsbehövande som ej skyddsbehövande) från olika delar av f.d. Jugoslavien kommer att fortgå under de kommande åren.

Mot denna bakgrund finns det anledning att även fortsättningsvis på det internationella planet diskutera sambandet mellan den ökande asylinvandringen (och de stora offentliga kostnader som den ger upphov till) och övrig invandring, liksom mellan asylinvandringen, den globala flyktingpolitiken och behovet av förebyggande åtgärder i ursprungsregionerna.

Tabell 2. Officiellt och uppskattat antal asylsökande inom OECD-området 1983–1993 (tusenatal).

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
EG-länder	48	71	133	160	123	160	224	332	442	554	482
EFTA-länder	17	27	32	35	49	59	83	94	103	126	85
Nordamerika / Australien	25	31	28	42	61	102	123	113	117	145	185
<b>Totalt</b>	<b>90</b>	<b>129</b>	<b>193</b>	<b>237</b>	<b>233</b>	<b>321</b>	<b>430</b>	<b>539</b>	<b>662</b>	<b>825</b>	<b>752</b>

## Existerande regleringssystem otidsenliga

De nu redovisade uppgifterna aktualiserar frågan hur Västeuropa kan möta ett över åren starkt ökat invandringstryck. Invandrings- och asylopolitiken i västeuropeiska länder är nämligen utformad för helt andra förutsättningar och under helt andra förhållanden. Från att ha varit den främsta utvandringsregionen i världen, kom Europa först under 1960-talet att i förhållande till andra världsdelar registrera större invandring än utvandring. Det nuvarande systemet för invandringskontroll bygger i de flesta västeuropeiska länder på lagstiftning som har utvecklats sedan 1920-talet, och grunderna för asyllagstiftningen i de västeuropeiska länderna utformades i huvuddrag i samband med tillskapandet av 1951 års Genève-konvention. Den intensiva förändringsverksamheten på dessa områden i de västeuropeiska länderna under senare år, som kortfattat kommer att redovisas i det följande, avspeglar denna diskrepans mellan sedan länge existerande regleringssystem och en sedan kort tid synnerligen föränderlig omvärld som skapar nya och stora migrationsströmmar.

I allt större utsträckning står det klart för de enskilda länderna att möjligheterna att reglera invandringen i förhållande till målen för varje lands utveckling och till dess mottagningskapacitet är avhängiga internationellt samarbete. I den mån det internationella samarbetet i större utsträckning inriktas på att motverka de grundläggande orsakerna till omfattande utvandring, och till att på ett västeuropeiskt plan harmonisera målen för invandringspolitiken och metoderna för dess tillämpning, kan invandringstrycket dämpas. Omvänt gäller att ju mindre omfattande ansträngningarna är på det internationella planet



att motverka grundorsakerna till massiv utvandring och till att harmonisera invandrings- och asylpolitiken, desto större kommer invandringstrycket att bli.

Den översikt som lämnas i det följande kommer uteslutande att redovisa aktuell invandrings- och asylpolitik i berörda länder och ej åtgärder som genomförs eller planeras av de enskilda länderna och av internationella organisationer i syfte att förebygga massiva migrationsrörelser, eftersom detta ligger utanför uppdraget. I det avslutande avsnitt 6 kommer emellertid det nära sambandet mellan åtgärder utanför invandrings- och asylpolitikens område med frågan om möjligheterna att reglera invandringen till enskilda europeiska länder i enlighet med uppställda mål att ånyo understrykas.

## Intensivt förändringsarbete har inletts

Av det kartläggningsarbete som har gjorts inom ramen för denna studie framgår också klart att nu pågående förändringsarbete i allt högre grad inriktas på att bättre sammanlänka åtgärder för regleringen av invandringen på nationell nivå med flyktförebyggande och preventiva åtgärder på internationell nivå. Samtidigt pågår överväganden i vissa länder om en anpassning av nationella system och lagstiftning till realistiska invandringsnivåer, eftersom alla tecken tyder på att invandringen oundvikligen kommer att öka och att nödvändigheten att inordna dessa flöden i mer ordnade former därigenom blir mer framträdande.

Sammanfattningsvis kan utvecklingen i Västeuropa i syfte att reglera invandringen sägas ha genomgått fem faser under de senaste årtiondena, varvid olika politiska aspekter har tillmätts olika vikt. Reform- och ändringar i lagstiftningen har skett med stor parallellitet i nästan alla de undersökta europeiska länderna, och har i stort följt dessa utvecklingsfaser (tabell 3). Förändringarna i samtliga berörda länder sker nu mycket snabbt. I samband med sammanställningen av denna studie har en översikt gjorts av reformintervallerna i varje enskilt land. Medan under 1950- och 1960-talen lagstiftningen inom aktuella områden reviderades ungefär en eller högst två gånger per årtionde, kännetecknas situationen under de tre senaste åren av flera revisioner per år i varje land. Denna intensiva



förändringsprocess måste nu bättre länkas samman på internationell nivå och bli mer långsiktigt inriktad.

Tabell 3. De fem faserna i utvecklingen av invandringspolitikerna i Västeuropa.

	Fas 1	Fas 2	Fas 3	Fas 4	Fas 5
Period	1948–1964	1965–1972	1973–1982	1983–1988	1989–1993
Karaktäristika	Fri rörlighet inom t.ex. Norden, Benelux och EG	Ekonomisk expansion. Gästarbetarinvandring från Syd-europa	Invandringsrestriktioner efter oljekrisrecession	Irreguljär invandring ökar trots restriktioner	Skärpt kontroll av irreguljär invandring; gemensamma yttergränser; nya migrationssystem
Genomsnittsnivå på den årliga invandringen	500 000	1 100 000	700 000	1 100 000	2 300 000

## 2 Nordiska grannländer

Utvecklingen av invandrings- och asylpolitiken i Danmark och Norge företer många likheter med den i Sverige, även om invandringen i absoluta tal har varit betydligt större i Sverige än i grannländerna. Från att under 1950-talet ha koncentrerats på genomförandet av den fria nordiska arbetsmarknaden och det gemensamma passkontrollområdet, kom tyngdpunkten i politiken i samtliga tre länder under 1960-talet att ligga på regleringen av den utomnordiska arbetskraftsinvandringen, för att under 1970-talet präglas av införandet av invandringsrestriktioner och under 1980-talet av den ökade asylinvandringen. I Finland, däremot, stod utvandringspolitiken och omsorgen om finländarna i Sverige i fokus fram till början av 1980-talet. Med den relativt sett kraftigt ökade asylinvandringen och övrig irreguljär invandring kan Finland nu jämföras med de övriga nordiska grannländerna vad gäller invandringsproblem. Samtliga nordiska grannländer har under senare år reviderat sin invandrings- och asyllagstiftning. I det följande redovisas kortfattat utvecklingen i de tre länderna var för sig.

### Norge

Den första utlänningslagsstiftningen infördes i Norge år 1927, samtidigt med att motsvarande lagstiftning tillskapades i en rad andra europeiska länder. Lagstiftningen reviderades år 1956, bl.a. i syfte att klarare reglera tilldelningen av arbetstillstånd för utomnordisk arbetskraft. Vid den tidpunkten fanns 25 000 utländska medborgare i Norge, varav merparten från nordiska länder.

Fram till början av 1970-talet erhöll i praktiken varje utomnordisk medborgare som hade ett arbetserbjudande ett tidsbegränsat arbetstillstånd i Norge. Ökningen av den spontana invandringen av arbetsökande från bl.a. Pakistan, Indien och Turkiet ledde till en skärpning av politiken år 1971, varvid mottagningsmöjligheterna i Norge gavs ökad tyngdpunkt som kriterium för tillstånd till arbetskrafts-

invandring. I samband med den ekonomiska nedgången år 1974 föreslog regeringen ett ettårigt totalstopp vad gäller tilldelning av arbetstillstånd till nykomna utomnordiska invandrare. Detta invandringsstopp för arbetskraft trädde i kraft i februari 1975, konsoliderades med vissa lagändringar år 1981, och gäller än i dag. Undantag i tillämpningen av invandringsstoppet görs för viss utomnordisk expertis, personal anställd i oljeindustrin samt utlänningar som fått flyktingstatus eller uppehållstillstånd i Norge på annan grund. I och med införandet av invandringsstoppet stabiliserades den årliga utomnordiska invandringen till Norge till nivån 12 000–14 000, varav ungefär hälften regelmässigt har fått tillträde till arbetsmarknaden.

Sedan början av 1950-talet har antalet utländska medborgare i Norge fyrdubblats. Det uppgår nu till 143 000 (3,4 procent av totalbefolkningen), varav 113 000 är utomnordbor. En aktiv politik för invandrarnas integrering, liknande den i Sverige, förs i Norge sedan mitten av 1970-talet.

Sedan mitten av 1980-talet har, liksom i Sverige och Danmark, antalet asylsökande ökat.

Tabell 4. Officiellt registrerat antal asylsökande till Norge år 1983–1993 (i avrundade tal).

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
200	300	900	2 700	8 600	6 600	4 400	4 000	4 600	5 200	12 000

<sup>1</sup>uppskattat antal asylsökande

Ökningen av antalet asylsökande i mitten av 1980-talet har lett till en omfattande förändringsverksamhet. Ett system för lokalt mottagande av asylsökande och flyktingar infördes redan i början av 1980-talet. Den samlade administrationen för utlännings-, flykting- och invandrarfrågor omorganiserades år 1988, varvid ett Utländningsdirektoratet (UDI) inrättades under Kommunal- og arbeidsdepartementet, men med Justitsdepartementet som för utlänningslagstiftningen ansvarigt departement. Utländningsdirektoratet har för närvarande 275 anställda.

En regeringsproposition med fortsatta riktlinjer för invandringpolitiken lades fram våren 1988 och en ny utlänningslag trädde i kraft sommaren samma år. Propositionen innebar en ytterligare viss skärpning av invandringskontrollen, ett förbättrat och snabbare asylför-



farande (ett mål om 3–4 månaders handläggning i första instans angavs), en mera stringent tillämpning av första asylprincipen och vissa förändringar i visumpolitiken. Samtidigt ökades den årliga kvoten för den organiserade överföringen av flyktingar till Norge (från 700 platser år 1986 till 2 000 platser år 1992) och vikten av ökade insatser från Norges sida i det förebyggande internationella samarbetet underströks.

En ny utlänningsförordning utfärdades år 1990. Förordningen trädde i kraft i januari 1993. Genom förordningen har bl.a. lättnader i EG-medborgares inresa införts i konsekvens med EES-avtalet samt skärpningar genomförts vad gäller prövningen av asylsökande, bl.a. i syfte att underlätta identifieringen (fingeravtryck m.m.).

Under år 1993 har i två rapporter, utarbetade av statliga arbetsgrupper, förordats en utveckling av den norska flyktingpolitiken. I den ena rapporten läggs fram förslag till en samlad flyktingpolitik, innefattande bl.a. preventiva åtgärder i ursprungsländerna. I den andra rapporten föreslås att Norge inför möjligheten att ge temporär asyl i sin lagstiftning. Båda rapporterna är för närvarande föremål för beredning.

## Danmark

Invandringen till Danmark var under 1950-talet måttlig och omfattade till större delen nordbor. Liksom i Sverige ökade under 1960-talet arbetskraftsinvandringen, främst från Turkiet, Jugoslavien och Pakistan. I slutet av 1970-talet bodde 15 000 turkiska, 7 000 jugoslaviska och 6 000 pakistanska medborgare i landet. I likhet med övriga länder i Västeuropa införde Danmark i mitten av 1970-talet ökade invandringsrestriktioner för utländsk arbetskraft, främst genom en ny lagstiftning år 1973. Genom familjesammanföring samt asylinvandring under 1980-talet har det totala antalet utländska medborgare i Danmark ökat från 100 000 år 1980 till 180 000 år 1993 (ca 3,5 procent av totalbefolkningen). Därtill kommer ca 25 000 f.d. utländska medborgare som erhållit danskt medborgarskap.

Den invandring som ägde rum trots det år 1973 införda stoppet för arbetskraftsinvandring ledde år 1983 till införandet av en ny utlänningslag. Lagen innebär bl.a. ökad rättsäkerhet för utlänningar som bott länge i Danmark. Ett Direktorat för utlänningsfrågor in-



rättades under justitiedepartementet samt en besvärinstans för asyl-ärenden (Flyktningenaevnet). Genom 1983 års lag infördes ett nytt flyktingbegrepp (de facto-flyktingar) vid sidan av konventionsflyktingbegreppet. Efter införandet av 1983 års lag ökade asylinvandringen till Danmark.

Tabell 5. Officiellt registrerat antal asylsökande till Danmark 1983–1993 (avrundade tal).

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
800	4 300	8 700	9 300	2 800	4 700	4 600	5 300	4 600	13 900	20 000

<sup>1</sup>uppskattat antal asylsökande

Ökningen åren 1984–1985 ledde till lagändringar åren 1985 och 1986 i syfte att skärpa kontrollen över asylinvandringen och påskynda handläggningen. Möjligheten till återsändning till säkra första asyl-länder infördes, liksom även regler för bötfällning av flygbölag som fraktar dokument- och visumlösa passagerare. Samtidigt infördes ett ytterligare skyddsbegrepp vid sidan om konventions- och de factobegreppet, varigenom justitieministern fick möjlighet att ge uppehållstillstånd i fall då "väsentliga hänsyn av humanitär karaktär avgörande talar härför". En ytterligare lagändring gjordes år 1991 i syfte att möjliggöra Danmarks ratificering av Dublin-konventionen.

I den redogörelse för hela utlänningspolitiken och dess tillämpning som justitieministern lämnade till Folketinget hösten 1991 förordades en ny samlad utlänningspolitik, mot bakgrund av det ökade invandringstrycket. I redogörelsen gjordes en bred genomgång av aktuella utvecklingstendenser och nödvändigheten av reformer. Redogörelsen ledde våren 1992 till vissa ändringar i utlänningslagen, bl.a. begränsningar i familjesammanföringsreglerna samt ökade möjligheter till kontroll av icke samarbetsvilliga asylsökande (frihetsinskränkningar när vederbörande ej infinner sig till intervju, möjligheter att ta fingeravtryck etc.).

I samband med regeringsskiftet våren 1993 fördes utlännings- och flyktingfrågorna över från justitie- till inrikesministeriet. I en sommaren 1993 framlagd rapport aviserar inrikesministern nya insatser: förslag om inrättande av en europeisk flyktingkommission, ökat bistånd till flyktingar i närområdena (bland annat i f.d. Jugoslavien), utveckling av bestämmelserna om tillfälligt skydd för

personer från Bosnien-Hercegovina, snabbare handläggning av asyl-ärenden samt ökad repatrieringshjälp. Flera av dessa insatser har genomförts.

## Finland

Bland de övriga nordiska grannländerna urskiljer sig Finland genom att först under senare år ha blivit ett invandringsland. Under perioden 1945–1991 flyttade över 500 000 finländare till Sverige (med kulmen under åren 1969–1970), av vilka ungefär hälften har återvänt till Finland. I början av 1980-talet blev återflyttningen av finländska medborgare större än utflyttningen samtidigt som invandringen av utländska medborgare började öka. Invandringen från utomnordiska länder till Finland uppgick till 13 000 år 1990. Därtill kommer invandringen till Finland av hittills 8 000 f.d. finländska medborgare från f.d. Sovjetunionen (av dessa talar endast 40 procent finska).

Antalet utländska medborgare i Finland uppgick till 26 300 år 1990 och hade ökat till 35 000 år 1992. Av dessa var en fjärdedel från övriga nordiska länder. Omkring 4 200 kom från Asien, 2 400 från Afrika och 500 från Latinamerika.

Redan innan asylinvandringen till Finland inleddes i slutet av 1980-talet hade regeringen beslutat att lägga tonvikt vid kvotintagning framför spontaninvandring. Omkring 200 latinamerikanska flyktingar mottogs 1973–1977, och 300 flyktingar från Indokina 1979–1985. I mitten av 1980-talet infördes en årlig flyktingkvot. Denna ökades från 130 år 1986 till 500 år 1990.

Denna planerade flyktingöverföring i ordnade former har emellertid kommit att få minskad betydelse till följd av en kraftig ökning av den spontana asylinvandringen under de senaste åren.

Tabell 6. Officiellt registrerat antal asylsökande till Finland 1984–1993 (i avrundade tal).

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
15	15	22	46	67	173	2 500	2 100	3 600	2 600

<sup>1</sup>uppskattat antal asylsökande

Ökningen av asylinvandringen har lett till att 1984 års utlänningslag har kompletterats med ändringar i utlänningsförordningen år 1988 och i utlänningslagen år 1991. Flyktinkriterierna i 1951 års Genève-konvention har införts i lagen. Särskild de facto-status har införts i den finska lagstiftningen.

## Sverige

Fram till 1930-talets början var Sverige ett utvandrarnland. Många av dem som invandrade under 1930-talet var emellertid liksom under tidigare årtionden svenskar som återinvandrade från USA. Invandringen av andra än svenskar fick stor omfattning först i samband med andra världskriget. Vid krigsslutet fanns nästan 200 000 flyktingar i Sverige, men många av dem återvände hem eller reste vidare.

Under 1950- och 1960-talen dominerade arbetskraftsinvandringen, som underlättades av det år 1954 ingångna avtalet om en gemensam nordisk arbetsmarknad. Invandringsöverskottet för hela 1950-talet stannade på drygt 100 000 medan det under 1960-talet mer än fördubblades till 235 000. Under efterkrigstiden fram t.o.m. år 1970 kom ca två tredjedelar av invandringen från övriga nordiska länder. Arbetskraftsinvandringen kulminerade år 1970 med en bruttoinvandring på över 73 000 personer. Invandringen från de nordiska länderna hade då sin topp och överskred 40 000 vardera året 1969 och 1970.

Under 1970-talets senare år kunde flera nya inslag märkas i invandringsmönstret. För första gången var den nordiska invandringen lägre än invandringen från andra länder. Det visade sig också att även om myndigheterna i stort sett upphört att ge tillsånd till nya utomnordiska arbetskraftsinvandrare påverkades den utomnordiska inflyttningen endast marginellt. I stället kom invandringen att ske på andra tillståndsgrunder med allt fler som åberopade släkanknytning eller asylskäl. Det rörde sig här om en invandring där myndigheternas prövning inte kunde påverkas av det svenska arbetsmarknadsläget på det sätt som var typiskt för arbetskraftsinvandringen. Andelen utomeuropeiska invandrare, som hade varit stigande sedan 1970-talets början, blev 1985 för första gången större än andelen europeiska invandrare.



År 1992 fanns det i Sverige ca 835 000 personer, som var födda utomlands, vilket motsvarar 9,6 procent av den totala folkmängden. Av dem är ca 431 000 naturaliserade svenskar, de övriga utländska medborgare.

Invandringen av anhöriga utgör en stor del av den utomnordiska invandringen till Sverige. Under 1984–1992 utfärdades 237 800 uppehållstillstånd. Cirka 93 procent av dem beviljades av flykting- och anhörigskäl. Anhöriga utgjorde 48 procent.

Tabell 7. Officiellt registrerat antal asylsökande till Sverige år 1983–1993 (i avrundade tal).

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
3 000	12 000	14 500	14 600	18 100	19 600	30 350	29 350	27 350	84 000	38 000

<sup>1</sup>uppskattat antal asylsökande

Under andra halvåret 1989 anlände ungefär lika många asylsökande som under hela 1988. Pga. de påfrestningar som mottagningssystemet då utsattes för bestämde sig den dåvarande regeringen den 13 december 1989 för att inskränka asylrätten till att förutom flyktingar endast avse de krigsvägrare och de factoflyktingar som hade särskilt starka skyddsbehov. En liknande åtgärd hade skett en gång tidigare, år 1976, men avsåg då bara en grupp – assyrier/syrianer från Turkiet. Beslutet 1989 rörde inte någon viss grupp utan gällde asylsökande från alla länder. I december 1991 upphävde den nytillträdda regeringen beslutet från 1989.

För att påskynda handläggningen av det ökande antalet asylärenden under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet och samtidigt minska väntetiderna har Sverige använt olika vägar:

– En ny utlänningslag infördes år 1989 med förändringar främst i olika procedurfrågor.

– Genom olika beslut 1989 och sommaren 1990 fick de som väntat länge – detta gällde inte minst barnfamiljer – i stor utsträckning tillstånd att stanna i Sverige utan att de ansågs ha asylskäl.

– Genom organisatoriska förändringar. Bland annat decentraliserades under 1989 invandrarverkets handläggning av asylärenden samt mottagandet av asylsökande. Till och med 1991 var det regeringen som överprövade en stor del av invandrarverkets beslut. På grund av det stora antalet överklaganden inrättades därefter



Utlänningsnämnden med uppgift att pröva överklaganden enligt utlänningslagen och medborgarskapslagen.

Inte något enskilt år sedan andra världskriget har antalet personer som sökt sig till Sverige varit så stort som 1992. Av de ca 84 000 asylsökande som då kom var emellertid hela 83 procent från f.d. Jugoslavien. Antalet asylsökande från andra länder som Irak, Iran och Somalia minskade däremot.

Under sommaren 1992 dominerade asylsökande från Makedonien och den serbiska Kosovoprovinsen. Förutom bl.a. omfattande direktavvisningar till Makedonien, som fick inströmningen därifrån att upphöra, har Sverige använt viseringsinstrumentet för att direkt påverka inflödet. Efter att visumtvång i oktober 1992 införts för medborgare från Serbien-Montenegro och Makedonien upphörde i stort sett inströmningen från dessa länder. Sverige har därefter också infört visumplikt för medborgare från Bosnien-Hercegovina.

Samtidigt avgjorde regeringen några enskilda ärenden rörande personer från Bosnien-Hercegovina, varigenom de fick tillstånd att stanna i Sverige. Detta har bedömts medföra att ca 40 000 personer som redan vistas i Sverige kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd.

Under hösten 1993 har regeringen lagt ett förslag om tillfälligt skydd för bl.a. sådana som lämnat sitt land pga. inbördeskrig. En eventuell ändring av utlänningslagen påverkar dock inte situationen för de som nu kommit från Bosnien-Hercegovina.

### 3 Övriga europeiska länder

De övriga sex europeiska länder som omfattas av studien uppvisar stora skillnader vad gäller geografisk belägenhet (såsom närhet till olika emigrationsområden, gränsförhållanden etc.), befolkningsstruktur, koloniala traditioner, erfarenheter från andra världskriget samt ekonomisk utveckling, och samtliga dessa och andra faktorer har bidragit till utformningen av varje lands invandrings- och asylpolitik. Fyra av länderna är medlemmar av EG och två av EFTA. I det följande sammanfattas grunddragen vad gäller invandringen och invandringspolitiken i dessa sex länder.

#### Schweiz

Schweiz har ungefär samma folkmängd som Sverige, men har sedan länge haft en betydligt större invandring. I landet fanns redan före första världskriget ett stort antal utländska arbetare (16 procent av totalbefolkningen i Schweiz bestod av utlänningar året före krigsutbrottet). Under 1950-talet inleddes en för hantverks- och turistindustrins utveckling nödvändig rekrytering av arbetskraft i Sydeuropa, bl.a. genom en vidgning av det för Schweiz karakteristiska säsongarbetarprogrammet. Detta möjliggör anställning av ett stort antal utländska arbetare under successiva tidsperioder om för närvarande nio månader. Familjen förutsätts kvarstanna i hemlandet. Arbetaren kan efter ett antal niomånadersperioder (med hemresor dessemellan) omvandla sin säsongarbetarstatus till reguljär arbetstillståndsstatus, vilket möjliggör rätt till familjesammanföring.

Den genom säsongarbetarinvandringen kraftigt ökade följdinvandringen ledde under slutet av 1960-talet till vissa främlingsfientliga stämningar i detta redan grundlagsmässigt fyrspråkiga land, och den första folkomröstningen (följd av ytterligare ett antal) om en övre gräns för hur många utlänningar som skulle få bo i landet ägde rum redan år 1970. Debatten under 1970-talet ledde till politisk konsensus

om att nivån vad gäller antalet i Schweiz boende utlänningar borde stabiliseras till ungefär en miljon (av totalt för närvarande 6,9 miljoner invånare i landet). I september 1993 bodde dock 1 241 000 utlänningar i Schweiz (internationella tjänstemän, säsongsarbetare och asylsökande ej medräknade), vilket innebär att Schweiz med 18 procent utlänningar i befolkningen (näst Luxemburg) är den utlänningstätaste staten i Europa och en av de utlänningstätaste i världen. I början av år 1991 fanns mer än 860 000 yrkesverksamma utlänningar på den schweiziska arbetsmarknaden, vilket motsvarar 25 procent av hela arbetskraften. Av dessa kom emellertid 83 procent från EG- och EFTA-länder. Utöver de utländska medborgarna bor i landet minst 400 000 f.d. utlänningar som erhållit schweiziskt medborgarskap.

Av utlänningarna i Schweiz härstammar 73 procent från EG- och EFTA-länder (mest Portugal och Italien). De största utlänningsgrupperna därutöver är från f.d. Jugoslavien (ca 232 000) och Turkiet (ca 75 000). Den årliga nettoinvandringen av utlänningar ligger på en efter europeiska förhållanden mycket hög nivå och uppgick år 1990 till 60 000, till följd av fortsatt familjesammanföring, omvandling av säsongsarbetarstatus samt slutgiltiga beslut i asylärenden. Till denna siffra skall läggas under år 1990 nykomna asylsökande (36 000). Med en faktisk bruttoinvandring på över ca 130 000 utlänningar per år ligger Schweiz i förhållande till sin befolkning även i täten i Europa när det gäller invandringsnivå.

Till den sedan länge pågående debatten i landet om var gränserna för den totala mottagningskapaciteten går har självfallet den ökande asylinvandringen bidragit. Antalet asylsökande steg kraftigt fram till år 1991, då en rad reformer i asylsystemet genomfördes, men visar nu återigen en tendens till ökning.

Tabell 8. Officiellt registrerat antal asylsökande till Schweiz 1986–1993 (i avrundade tal).

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
8 500	10 900	16 700	24 500	36 000	41 600	18 100	25 000

<sup>1</sup>uppskattat antal asylsökande

Alla de siffror som nu redovisats återspeglar den viktiga roll som invandringen och dess effekter har för schweizisk inrikes- och



utrikespolitik. I allt högre grad diskuteras i Schweiz frågan om den pågående tillväxten av befolkningen genom invandring i förhållande till landets lilla yta och den ekologiska belastning som skapas genom ytterligare befolkningsökning. Ett arbete inleddes mot denna bakgrund i slutet av 1980-talet i syfte att utforma en långsiktig schweizisk migrationspolitik. Detta ledde till en regeringsrapport som år 1991 antogs av parlamentet. De nya riktlinjerna innebär att asylpolitiken skall samordnas med invandringspolitiken i dess helhet och med flyktingpolitiken utanför Schweiz. Ökad tonvikt skulle också läggas vid bättre kontroll av den illegala invandringen och åtgärder mot missbruk av asylsystemet. De hittillsvarande insatserna i syfte att bibehålla en rimlig balans mellan storleken av den inhemska och den invandrade befolkningen skulle fortsätta, men invandring av utländsk arbetskraft var även i framtiden nödvändig för att upprätthålla landets ekonomiska standard. Anpassningen till EG (EES-avtalet) innebar att Schweiz skulle ge prioritet åt EG/EFTA-arbetskraft som fritt skulle kunna ta anställning i landet och att säsongsarbetarsystemet skulle avvecklas. Det förhållandet att Schweiz efter 1992 års folkomröstning står utanför EES-avtalet har inte lett till någon ändring av dessa nya migrationspolitiska grundsatser. I ett annat av parlamentet samtidigt antaget långsiktigsprogram (Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995) angavs som ett explicit mål för biståndssamarbetet att det i högre grad skulle syfta till att söka förhindra okontrollerade migrationsströmmar till Schweiz från utvecklingsländer.

Ett framträdande drag i den migrationspolitiska utvecklingen i Schweiz under senare år har således varit ansträngningarna att få till stånd ett långsiktigt inriktat planeringssystem. Dessa ansträngningar underlättas av att det sedan länge existerande systemet för arbetstillståndsgivning bygger på planeringsramar som görs upp på förhand. Regeringen beslutar således årligen om det maximala antal utlänningar som kan tilldelas ettåriga arbetstillstånd, eller säsongsarbetstillstånd (nio månader), eller korttidstillstånd (sex månader). Endast den första kategorin har rätt att ta med sig make/maka och barn under 18 år. Denna årliga tillståndsgivning handhas av den federala utlänningsmyndigheten i samråd med den för arbetsmarknadsfrågor ansvariga federala myndigheten.

Den tredje i sammanhanget ansvariga myndigheten är den år 1986 upprättade federala flyktingbyrån (BFF). Dess personal har ökat från

ursprungligen 150 år 1985 till 450 år 1993. De 26 kantonerna är enligt en fördelningsordning ansvariga för mottagandet av asylsökande, mot statsbidrag. En omfattande reformering av hela det schweiziska systemet för asylutredning och mottagande har ägt rum, med korta handläggningstider och minskat missbruk som resultat. En viktig åtgärd var regeringens beslut att som första europeiska land år 1990 införa begreppet "säkert ursprungsland" i lagstiftningen. Genom regeringsbeslut i oktober 1993 skall numera 11 länder betraktas som säkra ursprungsländer ur asylsynpunkt: Albanien, Bulgarien, Gambia, Ghana, Indien, Polen, Rumänien, Senegal, Slovakiska Republiken, Tjeckiska Republiken och Ungern. Asylprövningen sker i dessa fall under mycket kort tid, varpå omedelbar återsändning sker i nästan samtliga fall, vilket resulterat i minskad inströmning från dessa länder.

Under år 1993 har en expertgrupp tillsatts för att göra ytterligare en översyn av asyllagstiftningen, framför allt i syfte att bättre klargöra vilka som skall omfattas av de facto-status. Vidare har ett arbete inletts inom regeringskansliet med sikte på en långsiktig samlad invandringspolitik med hithörande ramlagstiftning, som en uppföljning av ett parlamentsbeslut med krav på utredning härom år 1992.

## Österrike

Liksom Schweiz har Österrike ungefär samma folkmängd som Sverige, men har fram till nyligen skilt sig från både Schweiz och Sverige vad gäller den allmänna inriktningen av invandringspolitiken. Utvecklingen under de senaste två åren innebär emellertid att Österrike i både faktiskt och lagstiftningsmässigt hänseende har övergått från att ha varit ett transitland och ett gästarbetarland till att ha blivit ett invandringsland.

På grund av det ekonomiska läget i landet under årtiondena närmast efter andra världskriget fortsatte den redan tidigare inledda utvandringen av österrikare. Ännu idag arbetar ca 100 000 österrikare i Schweiz och Tyskland. Utvandringen av kvalificerad personal ledde till arbetskraftsbrist i Österrike under 1960-talet, och till gästarbetarinvandring från främst Jugoslavien och Turkiet. Ett system för kvotintag av gästarbetare upprättades i trepartssamråd mellan staten,



arbetsgivarna och de fackliga organisationerna. Omfånget av dessa kvoter (s.k. kontingenter) byggde på en analys av arbetskraftsbehoven i vissa regioner och branscher, varpå berörda arbetsgivare erhöll tillstånd att årligen anställa ett visst antal nyinvandrade utländska arbetare. Kontingentsystemet lagfästes senare i 1975 års lag om anställning av utländsk arbetskraft. Fortfarande under 1980-talet utfärdades årligen totalt 50 000–60 000 sådana tillstånd till arbetsgivarna att rekrytera utländska arbetare.

Liberaliseringen i Östeuropa i slutet av 1980-talet ledde till en kraftig ökning av antalet spontana inresor till Österrike och till en kraftig minskning av de klassiska mottagningsländernas (USA, Kanada och Australien) benägenhet att överföra dessa människor, som ju definitionsmässigt ej längre var att betrakta som politiska flyktingar. Denna situation framtvängde en radikal omläggning av den österrikiska migrationspolitiken, och ett intensivt reformarbete inleddes år 1991.

Under perioden 1945–1990 anlände mer än tre miljoner utlänningar till Österrike för kortare eller längre bosättning, varav 650 000 överförts i organiserade former till andra länder, främst de ovan nämnda. För närvarande finns närmare 700 000 utländska medborgare i landet (motsvarande ca 9 procent av totalbefolkningen), varav 520 000 är registrerade för varaktig vistelse, ca 70 000 (mest medborgare i Bosnien-Hercegovina) accepterats för tillfällig vistelse sedan kriget bröt ut i f.d. Jugoslavien och ca 100 000 är utlänningar (mest östeuropéer) som illegalt vistas i Österrike. Merparten av de registrerade utlänningarna är från f.d. Jugoslavien och från Turkiet. Till de 700 000 utlänningarna kommer ca 350 000 invandrare som erhållit österrikiskt medborgarskap (ca 10 000 per år naturaliseras).

Antalet asylsökande har sedan mitten av 1980-talet visat en tendens att öka. Ungefär 70 procent av de sökande har kommit från Östeuropa. Till följd av den genomgripande förändringen av asylsystemet under senare år har nu antalet asylsökande börjat minska.

Alla de nu nämnda omständigheterna samt nödvändigheten att revidera den österrikiska lagstiftningen med hänsyn till EES-förhandlingarna, framtvängde en totalöversyn av den österrikiska invandringspolitik, aviserad i ett regeringsprogram år 1991. I programmet anmäldes fyra nya lagar: en avseende decentraliserad mottagning av asylsökande (Bundesbetreuungsgesetz, i kraft i augusti 1991), en



som anger asylkriterier (Asylgesetz, i kraft i juni 1992, ersätter 1968 års lag), en om regler för inresa (Fremdengesetz, i kraft i januari 1993, ersätter 1954 års lag) samt den nya lagen om uppehållstillstånd (i kraft i juli 1993, ersätter 1975 års lag). Hela lagverket, som har åtföljts av ny statlig administration för dess tillämpning, kännetecknas av en avsikt att bättre planera invandringens omfång i förhållande till landets reella mottagningsresurser. Samtidigt har regeringen tagit initiativ på europeisk nivå för att initiera en motsvarande internationell planeringsprocess; ett förslag till en europeisk migrationskonvention, som bl.a. syftar till att i internationell samverkan fastställa planeringsnivåer, har i februari 1993 lagts fram i detta syfte (vid en ministerkonferens i Budapest i vilken 36 stater deltog).

Tabell 9. Officiellt registrerat antal asylsökande till Österrike samt andelen asylsökande från Östeuropa i procent 1987–1993 (i avrundade tal).

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
Totalt	11 400	15 800	21 900	22 800	27 300	16 200	6 000
varav Östeuropa	80 %	88%	72%	67%	62%	67%	–

<sup>1</sup>uppskattat antal asylsökande

Det nya lagsystemet innebär sammanfattningsvis följande. Klara regler har fastställts om var gränsen går mellan utlänningar som legalt vistas som turister i Österrike och övriga utlänningar. Åtgärder mot illegal invandring och människosmuggling har skärpts. Förstagångs-turistvisum kan endast förlängas genom de österrikiska ambassaderna. Sanktioner mot bolag som fraktar dokumentlösa har införts. En principiell viktig förändring är att den nya uppehållslagen anger att varje utlänning som skall vistas mer än tre månader i Österrike skall kunna få uppehållstillstånd inom ramen för en kvot för förstagångstillstånd som fastställs årligen i samråd mellan staten, arbetsgivare, de fackliga organisationerna, handelskamrarna och kommunerna. Uppehållstillstånd till asylsökande, flyktingar, gränsarbetare och de som omfattas av det kommande EES-avtalet ligger utanför kvoten. För juli 1993–juni 1994 har en totalkvot på 27 000 platser fastställts, varav 15 000 avser gästarbetare, 5 000 familjesammanföring och 5 000 utländska studerande. Gästarbetarna har rätt till anställning inom hela den sektor som deras tillstånd gäller för. Det

förhållandet att i Österrike sedan länge befintliga utlänningar med oklar tillståndstatus nu från utlandet måste ansöka om plats inom kvoten har orsakat debatt, liksom även andra tillämpningsfrågor.

Asylsökande ligger som redan nämnts av naturliga skäl utanför planeringssystemet, men det nya mottagningssystemet för dem bygger på ettåriga planeringskvoter. Syftet med systemet är att få till stånd en decentralisering av omhändertagandet till småhotell och privata hem. De 9 länderna har tilldelats proportionella mottagningskvoter som har fastställts i förhållande till deras totala folkmängd och till andelen redan befintliga utlänningar i varje land. Systemet är planerat för 20 000–30 000 sökande, men har trots den stora inströmningen av krigsfördrivna från Bosnien-Hercegovina väl klarat påfrestningarna och fördelningen har skett i enlighet med den uppgjorda fördelningsplanen. För närvarande finns 3 500 vanliga asylsökande och ca 45 000 personer från Bosnien-Hercegovina i systemet.

Den nya asyllagen syftar till att påskynda handläggningen och klargöra grunderna för tillstånd. Endast Genève-konventionens kriterier är asylgrundande, men tillstånd kan även ges om återsändning inte bedöms möjlig "på grund av tungt vägande skäl". Asyl skall ej beviljas om utlänningar redan har skydd i ett annat land, eller har fått sin ansökan avslagen i annat land som tillämpar Genève-konventionen. En asylansökan kan avslås om den asylsökande vägrar samarbeta vad gäller fastställande av hans/hennes identitet. Samtidigt har ett flyktingombudssystem tillskapats. UNHCR underrättas om alla asylansökningar och har rätt att ta del av samtliga handlingar. Integrationen av flyktingar i samhället skall underlättas genom en särskild fond. En ny central asylmyndighet har inrättats (Bundesasylamt), med 7 lokal-kontor. En särskild besvärinstans för asylärenden har också tillskapats.

Invandrarfrågorna spelar en stor roll i den österrikiska inrikespolitiken, bl.a. sedan krav på folkomröstning (Volksbegehren) om invandringens roll år 1992 framfördes av ett av de politiska partierna på ytterkanten. Det är ännu för tidigt att avläsa de samlade effekterna av det nya paketet, men såväl nettoinvandringen (37 000 år 1992) som invandringen av asylsökande har, som angivits ovan, väsentligt minskat sedan den nya lagstiftningen införts.



## Tyskland

Det som har förenat den tyska med den schweiziska och österrikiska invandringspolitiken har varit användningen av arbetstillståndsgivningen som ett väsentligt instrument för att reglera primärinvandringen. Trots det stopp för invandring av utländsk arbetskraft som Tyskland införde hösten 1973 har en stor del av invandringen därefter haft formen av arbetskraftsinvandring. För den större delen av invandringen efter 1973 svarar emellertid anhöriga, asylsökande och personer av tyskt ursprung från olika länder i Östeuropa. Totalt uppgår nu den årliga invandringen av dessa fyra kategorier till nära en miljon personer, vilket innebär att Tyskland är det utan jämförelse största invandringslandet i Europa, mätt i absoluta tal. Invandringen till Tyskland (med 80 miljoner invånare efter 1990 års tyska återförening) är nu nästan lika stor som den till USA (med 249 miljoner invånare). Trots det värjer sig myndigheterna i Tyskland fortfarande för att beteckna landet som ett invandringsland. Häri skiljer sig Tyskland från Schweiz, Österrike och en rad andra europeiska länder. Denna diskrepans mellan politik och verklighet är det mest framträdande draget i den tyska politiken.

Idag bor nära 6,5 miljoner registrerade utländska medborgare i Tyskland, varav 1,9 miljoner är från Turkiet, ca 1,0 miljon från Jugoslavien, 0,6 miljoner från Italien och 0,3 miljoner från Grekland. Över 60 procent av de utländska medborgarna har bott i Tyskland i mer än tio år. Eftersom de tyska naturalisationsreglerna är relativt restriktiva uppgår antalet naturaliserade endast till ca 900 000.

Den första invandringsvågen kom redan strax efter andra världskriget (totalt 8,3 miljoner människor, de flesta av tyskt ursprung, flyttade till Västtyskland enbart mellan åren 1945 och 1950). När Berlinmuren restes år 1961 kom den expanderande västtyska ekonomin att lida av brist på arbetskraft, och en serie bilaterala arbetskraftsavtal slöts med nästan samtliga sydeuropeiska länder. Den mest omfattande rekryteringen ägde rum åren 1968–1972, då antalet utländska arbetare steg från 1,0 till 2,6 miljoner, vilket ledde till en ökning av utlänningarnas andel av den totala arbetskraften från 5 till 12 procent. År 1973, när kraftiga invandringsrestriktioner infördes, fanns redan 4,0 miljoner utländska medborgare i landet. Invandringsstoppet hade emellertid föregåtts av en debatt under flera år om vissa negativa effekter av den omfattande gästarbetarinvandringen. Det



hade konstaterats att denna invandring i praktiken var av permanent karaktär, att stora investeringar på social- och utbildningspolitikens område krävdes för att ta hand om de efterföljande familjemedlemmarna och att gästarbetarinvandringen hade fördröjt den nödvändiga strukturrationaliseringen och därmed långsiktigt försvagat Tysklands ekonomiska konkurrenskraft. Dessutom började utlänningsfientliga stämningar att göra sig gällande.

Åtstramningen år 1973, som bl.a. innefattade en kraftig höjning av arbetsgivarnas avgift för att få anställa nyinvandrad utländsk arbetskraft, avsåg även följdinvandringen: nära anhöriga till dem som hade arbetstillstånd sedan en tid tilläts även i fortsättningen komma, men de fick inte arbeta förrän efter två år. Vidare beslöts att ingen nyinvandring fick ske till städer med mer än 12 procent utlänningar bland befolkningen. Arbetslösa utlänningar erbjöds omfattande repatrieringshjälp etc.

Samtliga dessa åtgärder hade emellertid liten effekt vad gäller såväl följdinvandringen (av släktingar) som nyinvandringen. Restriktionerna ledde till att särskilt turkar med oklar vistelsestatus som redan befann sig i Tyskland började använda sig av asylsystemet för att erhålla fortsatt vistelserätt. Antalet asylsökande ökade därför kraftigt åren 1980–1981, och som en följd därav infördes visumtvång och andra kontrollåtgärder för turkiska medborgare. Dessa åtgärder ledde till en nedgång i det totala antalet asylsökande, men från år 1983 började antalet asylsökande åter att öka år till år och nådde år 1992 rekordnivån 438 200.

Tabell 10. Officiellt registrerat antal asylsökande till Tyskland år 1984–1993 (i avrundade tal).

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
35 300	73 900	99 700	54 400	103 100	121 000	193 000	256 000	438 200	330 000

<sup>1</sup>uppskattat antal asylsökande

Liksom för Österrike ledde Tysklands geografiska läge till en kraftig ökning av totalinvandringen när utresekontrollen i Östeuropa liberaliserades. I slutet av 1980-talet kom 40 procent av de asylsökande till Tyskland från Östeuropa. Vad gäller "Übersiedler", (östtyskar som lyckades komma över till Västtyskland för bosättning) låg antalet normalt på en årlig nivå av 20 000–30 000. År 1988 kom

emellertid 40 000 och år 1989, via Ungern och Österrike och fram till murens fall i november, hela 340 000. Inflyttningen av "Aussiedler" (personer av tyskt ursprung i Östeuropa med författningsmässig rätt att invandra till Tyskland) ökade från 78 000 år 1987, till 203 000 nästföljande år, 377 000 år 1989 och ett rekordtal av nära 400 000 år 1990. Därtill tilltog den illegala invandringen (även av medborgare i länder i Asien och Afrika) från och via grannländerna Polen och f.d. Tjeckoslovakien.

Denna kraftiga ökning av invandringen ledde till införandet av en rad åtgärder i syfte att dämpa inströmningen. Vad gäller Aussiedler trädde ny lagstiftning i kraft i januari 1993 som sätter ett tak för inresorna: endast 225 000 ges årligen bosättningsstillstånd och övriga får köa (ca 750 000 ärenden väntar för närvarande i denna kö). Dessutom gjordes inskränkningar i den speciella socialhjälp som Aussiedler får och i omfattningen av den särskilda tyskundervisningen för dem. Omfattande åtgärder vidtas också i ursprungsländerna, främst i Ryssland i syfte att förbättra villkoren för de tyska minoriteterna (ca 180 miljoner DEM betalades i statsmedel i detta syfte år 1992 och 250 miljoner är avsatta för år 1993).

Samtidigt som de allmänna restriktionerna för arbetskraftsinvandring kvarstår har den tyska regeringen ansett det vara nödvändigt att kunna erbjuda tillfälliga arbetsmöjligheter i Tyskland för östeuropéer i syfte att bistå deras hemländer i den ekonomiska utvecklingen och också att skapa ordnade alternativ till illegal invandring. Dessa program avser östeuropeiska gästarbetare (ca 4 000 platser år 1992), säsongsarbetare (ca 210 000 platser), personer anställda av utländska underleverantörer (ca 123 000 platser) och gränsarbetare (ca 12 000 platser). Dessa program har emellertid utvecklats mycket dynamiskt och ökat dragningskraften till Tyskland. Restriktioner har nu därför införts.

Den helt övergripande frågan i den tyska invandringspolitiska debatten under senare år har emellertid varit asylfrågan. I 1949 års grundlag stadgas i art. 16 att "politiskt förföljda skall ha rätt till asyl". Hela det tyska asylförfarandet, som är judiciellt till sin karaktär, med domstolar ansvariga för handläggningen av besvärärendena och med den federala författningsdomstolen som högsta lagtolkningsorgan, vilar på domstolarnas tolkning av art. 16. När antalet asylsökande i genomsnitt uppgick till 5 000 per år, som fallet var fram till början



av 1970-talet, var detta system hanterligt. Men när det årliga antalet började överskrida 100 000 i mitten av 1980-talet inleddes en debatt mellan de politiska partierna om en ändring av art. 16. Denna diskussion slutfördes först i och med kompromissbeslutet i maj 1993 av Bundestag (parlamentet) att formuleringen i art. 16 skulle kvarstå oförändrad, men att denna formulering jämte undantag och inskränkningar skulle infogas i en ny artikel 16a.

Således stadgas nu i den nya art. 16a att den inte har rätt till asyl som inreser till Tyskland via ett EG-land eller ett annat land där tillämpningen av 1951 års flyktingkonvention och 1950 års europeiska konvention om mänskliga rättigheter är säkerställd. I den nya asylförfarandelag som trädde i kraft den 1 juli 1993 anges att sådana säkra tredje-länder är samtliga EG- och EFTA-stater samt grannländerna Polen och Tjeckiska republiken. Dessutom har i lagstiftningen införts begreppet säkra ursprungsländer. Asylansökningar av medborgare i dessa länder skall a priori betraktas som uppenbart ogrundade såvitt inte mycket speciella skäl föreligger. Bulgarien, Gambia, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, Slovakiska Republiken, Tjeckiska Republiken och Ungern har i den nya lagstiftningen angetts vara säkra ursprungsländer.

Även en rad andra förändringar har beslutats i syfte att hejda inströmningen av asylsökande och effektivisera handläggningen. Den centrala flyktingmyndigheten med högkvarter i Nürnberg (Zirndorf), som är första instans och som år 1985 hade 350 anställda, har nu genom kraftiga personalförstärkningar 5 500 anställda (inkl. personal på de nya regionalkontoren). Andra instansprövningen har förenklats. Handläggningen i första instans har i högre grad decentraliserats till Bundesländerna, mottagningssystemet har datoriserats och koncentrerats till 46 centra, fingeravtryck tas av dokumentlösa sedan januari 1993, dokumentlösa som anländer till flygplats får ej lämna flygplatsen de första tre veckorna etc. Avtal om återtagande har vidare träffats med Polen och förhandlingar härom pågår med Tjeckiska republiken. Effekten av samtliga dessa och andra parallella åtgärder har blivit att antalet asylsökande halverats månaderna efter det att den nya lagstiftningen börjat tillämpas sommaren 1993. Det totala antalet kommer dock att uppgå till betydligt mer än 300 000 för år 1993.



## Nederländerna

Landets invandringspolitik består av flera mycket olika element och är svår att kortfattat karakterisera. Till skillnad från de tidigare behandlade länderna har Nederländernas koloniala förflutna i hög grad präglat inflyttningen. Av de 1,2 miljoner utlandsfödda som bor i landet härstammar nära 40 procent från de f.d. holländska kolonierna Indonesien och Surinam och från de nuvarande holländska territorierna i Karibiska havet. Samtidigt har landet tidigare i väsentlig omfattning rekryterat arbetare från Turkiet och Marocko och ett stort antal utländska experter från övriga EG-länder har kommit.

Den största gruppen av invandrare från f.d. holländska kolonier är surinameserna, nära 270 000. Merparten kom mellan år 1975 (då Surinam blev självständigt) och 1980 (då rätten för surinameser att fritt invandra till Nederländerna upphörde). Många av dem som kommit från de f.d. kolonierna har stora problem att integreras på arbetsmarknaden; arbetslösheten bland surinameserna uppgår nu till ca 20 procent.

Totalt bor 692 000 utländska medborgare i landet (turkar och marockaner svarar för hälften), vilket motsvarar nästan 5 procent av totalbefolkningen (nära 15 miljoner). Bruttoinvandringen av utlänningar uppgick år 1990 till 81 000. Därav svarade turkiska medborgare för 8 000 och medborgare i Surinam för 6 000. Nederländerna är ett av de få länder i Europa som omedelbart räknar in asylsökande i invandringstatistiken, oavsett deras legala status. År 1990 invandrade nära 4 000 nederländska medborgare från de holländska territorierna i Karibiska havet (Antillerna).

Den senaste utlänningslagstiftningen antogs år 1965, men väsentliga ändringar vad gäller asylreglerna förbereds för närvarande. Tre ministerier har traditionellt medverkat i tillämpningen av invandningsreglerna: justitieministeriet (ansvarigt för utlännings- och asyl-lagstiftningen) utrikesministeriet (till nyligen medansvarigt för flyktingskapsbedömningar) samt social-, hälso- och kulturministeriet (ansvarigt för mottagande av asylsökande). Utrikesministeriets inflytande över enskilda asylärenden (som liksom i Frankrike har varit stort) har emellertid minskat genom en administrativ reform år 1992. Social-, hälso- och kulturministeriet medverkar även i genomförandet av den år 1983 införda aktiva holländska minoritetspolitiken, som

syftar till att förstärka invandrarnas och de etniska minoriteternas kulturella rättigheter och till att motverka diskriminering.

I Nederländerna har även det för biståndspolitiken ansvariga ministeriet traditionellt spelat en stor roll vid utformningen av migrationspolitiken. Ett större utvecklingsprojekt, initierat av biståndsministeriet, genomfördes i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet i syfte att skapa arbetsmöjligheter för hemvändande invandrare från ett antal medelhavsländer. Under senare år har, i samarbete med IOM, återvandringen på nytt stimulerats genom särskilda program. Bland annat finns ett särskilt återvandringsprogram för invandrare från Turkiet och Marocko som blivit pensionärer.

Till följd av landets geografiska belägenhet, i kombination med dess höga levnadsstandard, har den illegala invandringen ökat kraftigt under de senaste årtiondena. Vid två tillfällen har illegala migranter fått legal status; år 1975 och år 1981. Under den andra hälften av 1980-talet kom den irreguljära invandringen att i allt högre grad ske i form av asylinvandring. Hälften av de asylsökande invandrar landvägen via grannländerna, främst Tyskland. Asylfrågan spelar sedan flera år en stor roll i den holländska politiska debatten.

Antalet asylsökande visade en uppåtgående tendens åren 1984–1987, varvid en skärpning av asylreglerna infördes, varpå antalet ansökningar sjönk. Därefter skedde på nytt en ökning, följd av nya åtgärder år 1991. För tredje gången äger nu en kraftig ökning rum, trots olika nya åtgärder, och antalet kan år 1993 komma att uppgå till rekordsiffran 40 000.

Tabell 11. Officiellt registrerat antal asylsökande till Nederländerna år 1984–1993 (i avrundade tal).

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
2 600	5 700	5 900	13 500	7 500	14 000	21 200	21 600	17 500	38 000

<sup>1</sup>uppskattat antal asylsökande

Inför ikraftträdandet av Dublin- och Schengenkonventionerna har hela det holländska asylsystemet nyligen förändrats. År 1992 genomfördes en administrativ reform i syfte att anpassa asylmottagandet. Alla asylsökande fördelas numera till åtta regionala asylcentra och endast vid dessa kan ansökan inlämnas. Därigenom har handläggningstiden i första instans förkortats till en månad. Vidare



har ett uppsamlingscenter upprättats inom det internationella transitområdet vid Amsterdams flygplats (Schipol), avsett för dem som fått avslag redan i kortproceduren för uppenbart grundlösa ansökningar.

I september 1993 fattade parlamentet beslut om en revision av 1965 års utlänningslag, som leder till ytterligare skärpningar i asylförfarandet. Myndigheterna får nu rätt att ännu snabbare ta beslut vad gäller uppenbart ogrundade ansökningar. Alla asylsökande som anger falsk nationalitet, förevisar förfalskade identifikationsdokument eller har inrest via säkra tredje länder kommer a priori att betraktas som uppenbart ogrundade. Nederländerna inför därigenom bestämmelser om säkra tredje länder som motsvarar dem som införts i Tyskland.

Hittills har i Nederländerna, liksom i bl.a. Tyskland, funnits tre asylinstanser. Besvär över beslut av första instans har kunnat inlämnas till justitieministern, som har haft att hänföra ärendet till en rådgivande nämnd i vilken bl.a. UNHCR har varit företrädd. Om även beslutet av andra instans har varit negativt, har den sökande kunnat vända sig till en särskild administrativ högsta domstol (Raad van Staat). De nya bestämmelserna innebär emellertid att besvärmöjligheterna inskränks genom att det enbart finns två instanser. En särskild myndighet (IND) för invandring och naturalisation (som även skall ansvara för asylfrågor i första instans) inrättas från år 1994, liksom en särskild besvärsmyndighet för asylfrågor.

## Frankrike

Bland de europeiska invandringsländerna intar Frankrike en särställning genom den fram till mitten av 1980-talet traditionellt positiva grundinställningen till invandring. Denna grundhållning har sina rötter i franska revolutionen. Redan sedan 1920-talet har landet räknat med ett väsentligt invandringsöverskott i sin ekonomiska långsiktplanering. Banden med de f.d. och nuvarande franska kolonierna har också bidragit till denna positiva grundinställning. Under avkoloniseringen flyttade mer än två miljoner människor från de f.d. kolonierna till Frankrike. Under 1950- och 1960-talen slöts arbetskraftsavtal med Portugal, Spanien, Italien, Marocko, Algeriet och Tunisien.

Den positiva grundinställningen till invandring, i kombination med de mest generösa naturaliseringsreglerna på den europeiska



kontinenten, har lett till att antalet invandrare (utlandsfödda och i Frankrike födda utlänningar) uppgår till nära 8 miljoner, motsvarande 14 procent av totalbefolkningen (56 miljoner). Eftersom en tredjedel av hela befolkningen i Frankrike själva har invandrat eller är barn eller barnbarn till invandrare, är Frankrike, jämte Tyskland, det största invandringslandet i Europa. Frankrike har således en större andel utlandsfödda än Tyskland, men Tyskland har under senare år både i relativa och absoluta tal en större invandring än Frankrike.

Denna positiva grundhållning till invandring har sedan något årtionde förbytt till en mer reserverad attityd. Detta hänger samman med flera faktorer. Omprövningen av 1945 års lagstiftning, som angav positivt färgade regler för invandringen och säkrade utlänningarnas rättsställning, inleddes till följd av oljekrisen 1974 och den följande lågkonjunkturen. Detta år beslöt sålunda regeringen att avbryta rekryteringen av utländska invandrare, att endast tillåta invandring av nära familjeanhöriga (med ett temporärt tillträdesstopp under ett år) samt att främja repatriering. Denna hastiga förändring av politiken fick som omedelbar effekt att den illegala invandringen ökade, framförallt från Nordafrika.

Ett nytt reformpaket lanserades år 1981, i syfte att å ena sidan förstärka de i Frankrike sedan länge boende invandrarnas rättsställning, och å den andra slå till hårdare mot den illegala invandringen. Det beräknades att det fanns närmare 400 000 illegala invandrare på arbetsmarknaden och ett program för att legalisera deras status genomfördes sommaren 1981. Omkring 150 000 tillståndslösa anmälde sig till myndigheterna och av dem fick 131 000 tillstånd. Därefter infördes lagstiftning om sanktioner mot arbetsgivare som anställer illegalt invandrade samt andra kontrollåtgärder.

Den illegala invandringen fortsatte dock, samtidigt som asylinvandringen började öka. Från att ha legat på nivån 15 000 i början av 1980-talet steg antalet asylsökande till rekordtalet 60 000 år 1989.

Som en följd av den illegala inströmningen och ökningen av antalet asylsökande kom invandrarfrågorna att från mitten av 1980-talet inta en framträdande plats i den franska inrikespolitiken. I internationell jämförelse har dock den årliga officiella bruttoinvandringen till Frankrike under de senaste tio åren inte varit särskilt omfattande. Den har uppgått till mellan 80 000–150 000 per år (asylsökande ej med-

räknade). Vad gäller överlastningen av asylsystemet, som i Frankrike sorterar under utrikesministeriet och sedan årtionden handhas av en särskild asylmyndighet (OFPRA), genomfördes år 1991 ett reformpaket. Omfattande finansiella, materiella och personella resurser ställdes till asylmyndighetens förfogande, rätten för asylsökande att arbeta upphörde, listan med visumkrav utökades, fingeravtrycks-kontrollen av asylsökande skärptes, gränskontrollen förstärktes och arbetsgivarsanktionerna höjdes.

Tabell 12. Officiellt registrerat antal asylsökande till Frankrike år 1984–1993 (i avrundade tal).

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
15 900	25 800	23 400	24 800	31 600	60 000	56 000	46 500	27 500	24 000

<sup>1</sup>uppskattat antal asylsökande

Strax efter regeringsskiftet våren 1993 lanserade inrikesministern ett "nollinvandringspaket", som därefter antogs av parlamentet. Detta pakets rättsliga status var emellertid under en tid oklar, med anledning av att det konstitutionella rådet (det högsta författningsövervakande organet) förklarade en del av de beslutade lagändringarna vara författningsvidriga. Bl.a. rådde oklarhet om asylstadgandet i 1948 års grundlag, som bygger på 1789 års revolutionsdeklaration och som stadgar att "varje människa som är förföljd på grund av sitt handlande till förmån för friheten har rätt till asyl i Republiken", tillåter en strikt tillämpning av första asyllandsprincipen. Om grundlagen ej skulle tillåta detta skulle Frankrike ej kunna ratificera Schengen-avtalet. Frågan uppkom därför hösten 1993, liksom tidigare i Tyskland, om grundlagen skulle ändras eller ej för att möjliggöra ratifikation av Schengen-avtalet. Genom av det franska parlamentet i november 1993 godkända ändringar i grundlagen har en kompromiss uppnåtts på så sätt att den övergripande asylbestämmelsen i grundlagen kvarstår samtidigt som en möjlighet (men ej en skyldighet) har införts för Frankrike att i enlighet med bestämmelserna i Schengen- och Dublinavtalen kunna återsända asylsökande, som redan ansökt i annat land, till detta land.

Det nya paketet innebär också skärpningar i familjesammanföringspolitiken. Väntetiden för att få föra in nära släktingar förlängs från ett till två år. Försörjningsplikten för anhöriga skärps och möjlighet



till familjesammanföring upphör efter en viss tidpunkt. Vidare kommer permanent uppehållstillstånd efter 10 år ej längre att utdelas automatiskt. En rad andra relativt långt gående skärpningar har också beslutats.

## Storbritannien

Inriktningen av Storbritanniens invandringspolitik kan ej lätt beskrivas eftersom politiken där, till skillnad från de flesta andra av de undersökta länderna, inte har haft eller har en aktiv karaktär. Grundhållningen har varit pragmatisk och gränskontrollen har i hög grad underlättats genom att landet är en ö. Fri rörlighet med Irland har existerat under mycket lång tid. Fram till 1971 års lag (Immigration Act) kunde alla brittiska undersåtar i hela samväldet fritt inresa till Storbritannien. Men genom denna lag likställdes medborgare i samväldet i princip med utlänningar med hänseende till utlänningskontrollen och regeringen fick möjlighet att avvisa även medborgare i samväldet.

De nuvarande medborgarskapsbestämmelserna innebär att ett barn fött efter 1982, vars far eller mor är samväldesmedborgare född i Storbritannien, automatiskt får brittiskt medborgarskap och därmed rätt till fri inresa om det ej redan bor i Storbritannien. Brittiska medborgare bosatta utomlands samt medborgare i de nuvarande brittiska kolonierna (British Dependent Territories) är emellertid underkastade invandringskontroll. Ur formell synpunkt följer således i Storbritannien medborgarskapsbestämmelserna som en konsekvens av invandringslagstiftningen och inte tvärtom som i andra länder.

Av befolkningen i Storbritannien (57 miljoner) är 3,5 miljoner utlandsfödda (motsvarande 6,2 procent av befolkningen). EG-medborgare (varav en tredjedel irländare) svarar för en tredjedel och Indien/Pakistan för ytterligare en tredjedel. Som en följd av regleringen under 1970-talet har den registrerade invandringen sjunkit med 30 procent och ligger nu på en årsnivå av brutto ca 50 000. Storbritannien har således en i förhållande till sin befolkningsstorlek liten invandring. Hälften av nyinvandringen kommer från samväldesländer. I Storbritannien svarar familjesammanföring för mer än hälften av invandringen (den största andelen bland de europeiska länderna).



En ny version av huvudlagen (Immigration Act) av år 1988 behandlar frågan om illegal invandring. Lagen har lett till en skärpning av åtgärderna på detta område.

Från att ha haft en asylinvandring på en i förhållande till landets storlek låg nivå (ca 5 000), ökade asylinvandringen åren 1989–1990 och nådde år 1991 rekordtalet 57 700. Som en följd av de åtgärder som har satts in beräknas en viss fortsatt minskning år 1993.

Tabell 13. Officiellt registrerat antal asylsökande till Storbritannien år 1986–1993 (i avrundade tal).

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
4 800	5 200	5 100	10 000	30 000	57 700	24 600	23 000

<sup>1</sup> uppskattat antal asylsökande

Ökningen under åren 1990–1991 samt det förhållandet att 70 procent av de asylsökande anländer dokumentlösa eller med förfalskade dokument har föranlett en omfattande översyn av hela asylsystemet. Handläggningen har påskyndats genom avsevärda personalförstärkningar, och en ny lagstiftning, införd år 1993, har lett till skärpningar på en rad områden: böterna för fraktbolag som transporterar dokumentlösa har höjts (ca 25 000 kr per passagerare), möjlighet att införa transitvisum har införts, en snabb procedur för uppenbart grundlösa ansökningar har börjat tillämpas (inkl. ökade möjligheter till förvarstaggande), fingeravtryck skall tas av alla asylsökande, uteblivande från asylintervjuer kan leda till avslag, besvärsordningen har ändrats (bl.a. måste besvär inges inom 2–10 dagar) och en mera stringent tillämpning av första asyllandsprincipen har beslutats. Det är ännu för tidigt att uttala sig om effekterna av den nya lagstiftningen på den fortsatta inströmningen.

## 4 Klassiska invandringsländer

De tre länderna USA, Kanada och Australien har medtagits i studien för att illustrera skillnaden mellan en invandringspolitik som syftar till fast bosättning och en politik som leder till fast bosättning utan att detta är syftet. I samtliga tre länder apostroferas invandringens roll för nationens framväxt och välmåga i respektive grundlag, och ländernas invandringssystem är i första hand inriktade på permanent bosättning. Däremot har inget av de undersökta europeiska länderna en lagstiftning som innebär att ett förstagångstillstånd omedelbart ger rätt till obegränsad bosättning.

Samtliga tre länder använder sig av omfattande planeringssystem för att fastställa nivån och sammansättningen av nästkommande års invandring. Australien, som år 1990 tog emot 121 000 invandrare för permanent bosättning, angav som planeringsmål för 1992 års invandring att 55 procent borde avse familjesammanföring, 38 procent arbetskraft i vissa angivna branscher och resten humanitärt betingad invandring. Även Kanada (213 000 invandrare år 1990) laborerar med sådana riktgivande nivåer. USA däremot anger ett tak för totalinvandringen, med uppdelning på i huvudsak tre kategorier (familjebetingad, sysselsättningsbetingad och i övrigt betingad invandring). Överhuvudtaget spelar familjesammanföring en övergripande (positivt präglad) roll i invandringsplaneringen i alla tre länder. I t.ex. Kanada anges således inget tak för familjesammanföringsdelen av den planerade årliga totalinvandringen. USA:s politik härvidlag skiljer sig något från de två övriga länderna, eftersom amerikanskt medborgarskap är en förutsättning för att man skall kunna föra över familjemedlemmar som inte hör till kärnfamiljen.

Samtidigt förefaller samtliga tre länder vara måna om att se till att invandringen förblir samma produktiva kraft i samhällsekonomin som tidigare, och de har därför börjat ge ökad prioritet åt arbetskraftsdelen i förhållande till totalramen. Australien och Kanada tillämpar sedan länge sofistikerade poängskalor för yrkesexpertis som behövs i respektive land, genom vilka sådana samhällsekonomiska prioriteringar kan få genomslagskraft. I Kanada tillmäts dessutom



regionalpolitiska hänsyn en stor roll i poängsättningen (dvs. större chans att få invandra om man accepterar att bo i de glest befolkade provinserna i norr). Vad gäller USA bör nämnas att 1990 års lagstiftning innebar en fördubbling av arbetskraftsdelen inom totalramen och en tredubbling av delramen för särskilt behövlig expertis. Parallellt därmed har samtliga tre länder utökat möjligheterna för tilldelning av korttidstillstånd åt särskilt behövlig arbetskraft, liknande de gästarbetar- och säsongsarbetartillstånd som ännu förekommer i vissa europeiska länder. Liksom i Europa ger dessa tillstånd ingen automatisk rätt till längre vistelse eller bosättning.

Liksom i Europa ökar den illegala invandringen i alla tre aktuella länder. Myndigheterna i Australien räknar med att där finns 90 000 illegala migranter. Ca 80 procent av dem beräknas ha anlänt med turistvisum och sedan kvarstannat (s.k. overstayers). De kommer främst från Storbritannien samt från sydostasiatiska länder. USA räknar med 2-5 miljoner illegala arbetare, främst från Mexiko, varifrån 300 000 personer per år beräknas invandra illegalt. Kanada införde år 1988 särskild lagstiftning för att bättre kunna gripa in mot illegal invandring (ökad bötesfällning av fraktbolag, ökade visiteringsmöjligheter etc.). Motsvarande lagstiftning antogs i USA år 1986, varigenom slutligen efter lång debatt arbetsgivarstraff infördes och gränskontrollen fick mer resurser. Den nya Clinton-administrationen har lagt fram ett nytt omfattande paket för att förstärka kampen mot illegal invandring (bl.a. efter upptäckten av organiserad överföring per båt från Folkrepubliken Kina), innefattande ytterligare resurser till gränskontrollen och den centrala invandringsmyndigheten (INS), datorisering i syfte att bättre upptäcka smugglare och förfalskningar, höjning av bötesstraffen för människosmuggling och avstängning av möjligheterna för illegala invandrare att få socialhjälp och arbetslöshetsunderstöd.

En form av irreguljär invandring som kraftigt ökar i Nordamerika är asylinvandringen. Såväl USA som Kanada har av tradition generösa regler för behandlingen av ansökningar genom ambassaderna från personer som motsvarar flyktingkriterierna. Under senare år har emellertid antalet spontana asylsökande med inga eller mycket svaga skäl ökat kraftigt i dessa två länder. För Australiens del är det relativt stora antalet asylsökande år 1991 en följd av Tianmen-händelserna år 1990 i Folkrepubliken Kina, då kinesiska studenter som redan befann



sig i Australien sökte asyl (genom beslut hösten 1993 har samtliga fått uppehållstillstånd av humanitära skäl). Utvecklingen av det totala antalet asylsökande i de tre länderna sammantagna har under senare år varit stigande:

Tabell 14. Officiellt registrerat antal asylsökande till USA, Kanada och Australien år 1989–1993 (i avrundade tal).

	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>1</sup>
USA	100 000	73 600	70 000	103 500	130 00
Kanada	22 000	36 000	30 500	37 700	21 000
Australien	500	3 600	16 000	4 000	2 500
<b>Totalt</b>	<b>122 500</b>	<b>113 200</b>	<b>116 500</b>	<b>145 200</b>	<b>153 500</b>

<sup>1</sup>uppskattat antal asylsökande

Denna ökning har lett till att de transatlantiska länderna har anslutit sig till olika europeiska mellanstatliga fora för samarbete i asylfrågor, bl.a. för motverkande av missbruk och för en stramare tillämpning av första asyllandspolitiken. Samtliga tre länder (i synnerhet Kanada) har således visat intresse för att ansluta sig till den för icke EG-stater utarbetade parallella Dublin-konventionen.

Andelen asylsökande som får flyktingstatus enligt Genève-konventionen är låg i USA och Australien (4,8 procent år 1991 och 4,5 år 1992), men betydligt högre i Kanada (70 procent år 1990, 64 år 1991, 57 år 1992 och 51 år 1993). Kanada har av europeiska länder kritiserats för sin höga erkännandeprocent för grupper som i Europa i princip inte längre tillerkänns flyktingstatus. Medan t.ex. 100 procent av alla rumänska asylansökningar år 1992 underkändes i Norge och 92 procent av dem i Storbritannien, godkände samtidigt Kanada nästan hälften av de rumänska ansökningarna. Detta har att göra med utformningen av det kanadensiska asylsystemet, som i praktiken är underordnat invandrarrekryteringen och som tillåter hänsynstaganden som inte i andra väststater ingår i asylprövningen. Asylsystemet i Kanada är dessutom det enda av alla system, som täcks av denna studie, i vilket referat om förhållandena i den asylsökandes hemland inte underkastas en kritisk undersökning, eftersom ambassadrapportering inte får användas vid granskningen av riktigheten i en asylframställan.



## 5 Jämförande översikt

### Invandringens roll

Som tidigare angivits är syftet med denna studie att redovisa hur invandringsregleringen och asylpolitiken är utformad i vissa länder, vilka effekter åtgärder på dessa områden har vad gäller kontrollen av invandringen samt dess resultat med hänsyn till vilka som slutligen får stanna i landet.

Ett lands invandringspolitik kan inte betraktas isolerat från landets politik i övriga avseenden, dess historia, traditioner, befolkningsammansättning, ekonomiska och geografiska belägenhet etc. Som framgår av de korta länderöversikter som har redovisats i det föregående har invandringspolitikerna i de tolv studerade länderna i hög grad påverkats av sådana faktorer. En grundläggande skillnad föreligger således mellan de länder som grundats genom invandring (USA, Kanada och Australien) och de för vilka invandringen endast är ett element bland flera i utvecklingen av nationen. Även bland dessa senare länder finns flera skillnader. Vissa länder har genom sitt koloniala förflutna under lång tid kunnat infoga befolkningsutbytet mellan moderlandet och de övriga territorierna som ett relativt naturligt inslag i landets samhällsliv (t.ex. Frankrike, Storbritannien och Nederländerna). Återigen finns bland dessa senare länder flera skillnader. Ett av dem (Frankrike) har fram till senare årtionden främjat invandringen som ett befolkningspolitiskt instrument, parallellt med andra åtgärder för att säkerställa befolkningstillväxten. Nederländerna, å den andra sidan, har trots sitt koloniala förflutna tidigt sökt kontrollera invandringen med hänsyn till befolkningstätheten i landet. I de övriga studerade europeiska länderna har emellertid främst ekonomiska hänsyn fått styra invandringspolitikerna fram till mitten av 1970-talet. Även här uppvisar länderna, som framgår av översikterna, sinsemellan stora skillnader.

Även om således grundhållningen till invandringen starkt skiljer sig mellan den amerikanska och den europeiska kontinenten, så befinner sig numera båda kontinenterna i en historiskt sett ny situation: båda är



samtidigt utsatta för växande invandringstryck. Medan den tidigare till invandring positiva grundhållningen i Nordamerika nu långsamt ersätts av en mer avmätt attityd, så tvingas de europeiska länderna inse att försöken att kortsiktigt bromsa strukturellt betingade migrationsströmmar måste inordnas i en mer långsiktig nationell och internationell handlingsram. Ur statistisk synpunkt spelar nu invandringen samma roll i en rad europeiska länder som i de klassiska invandringsländerna. Eftersom de senare har tillskapats genom invandring har de fortfarande en större andel utlandsfödda bland sin befolkning än merparten av de studerade europeiska länderna. Men befolkningssammansättningen i Västeuropa börjar mer och mer likna den i de klassiska invandringsländerna (dvs. andelen utlandsfödda tenderar snart att överstiga 10–15 procent av befolkningen). Vad gäller den faktiska årliga bruttoinvandringens omfattning i förhållande till befolkningens storlek överträffar numera några europeiska länder (Schweiz, Österrike och Tyskland) de klassiska invandringsländerna, och den årliga invandringen till de västeuropeiska staterna sammantagna är nu dubbelt så stor som den till de tre översjöiska invandringsländerna.

Invandringens ökade betydelse i Västeuropa redan demografiskt framgår av tabell 15. Tabellen redovisar uppskattningar; andelen invandrare i totalbefolkningen har för de europeiska länderna i princip beräknats med utgångspunkt från antalet utländska medborgare plus antalet naturaliserade invandrare medan för de klassiska invandringsländerna redovisas utlandsfödda. Invandringssiffrorna för de västeuropeiska länderna har (i förekommande fall) uppjusterats med de asylsökande, som (vilket tidigare nämnts) normalt inte inräknas i invandringsstatistiken. För Tysklands del har även Aussiedler medtagits. Som framgår av tabellen har Schweiz, Österrike och Tyskland både större andel invandrare än USA och relativt sett större invandring än samtliga klassiska invandringsländer. Men även Frankrike och Nederländerna har en lika stor eller större andel invandrare än USA, och nivån på invandringen till Frankrike och Nederländerna motsvarar invandringen till USA. Med nuvarande utvecklingstendenser kan man räkna med att Västeuropa i allt högre grad kommer att uppfattas som en invandringsregion sett med omvärldens ögon. Det förhållandet att snart en femtedel av befolkningen där är född utomlands kommer i sig att verka som en dragningskraft,

oavsett de europeiska ländernas egen inställning till frågan om den lämpliga nivån på invandringen och hur invandringen bör regleras.

Tabell 15. Invandrarna i förhållande till befolkningen 1990 i de tolv länderna resp. invandringen till dessa länder detta år. Tabellen innehåller uppskattade siffror.

Land	Befolkning (miljoner)	Andel invandrare (%)	Invandringen 1990 (tusental)	Invandringen i förhållande till befolkningen (%)
Danmark	5,1	4,0	12	0,2
Norge	4,2	4,8	25	0,6
Finland	5,0	1,0	7	0,1
Schweiz	6,7	24,4	138	2,0
Österrike	7,7	12,3	123	1,6
Tyskland	79,5	9,3	784	1,0
Nederländerna	14,9	8,0	65	0,4
Frankrike	56,4	14,1	205	0,4
Storbritannien	57,4	6,2	82	0,1
USA	250,5	9,0	1 100	0,4
Kanada	26,5	17,0	213	0,8
Australien	17,1	22,5	121	0,7

Sverige	8,7	9,2	40	0,5
---------	-----	-----	----	-----

## Invandringens sammansättning

Den fråga som naturligen uppkommer i detta sammanhang är från vilka utgångspunkter de västeuropeiska länderna har fört och kommer att föra sin respektive politik i syfte att reglera invandringen. Eftersom invandringen sett ur ett västeuropeiskt perspektiv har övergått från att under 1950- och 1960-talen väsentligen ha varit efterfrågestyrd (dvs. styrd av behovet av arbetskraft) till att sedan 1970-talets mitt främst ha blivit tillgångsstyrd (dvs. styrd av trycket på gränserna), blir frågan om regleringens effektivitet och om vilka som bör tillåtas komma nu mera viktig än någonsin tidigare. Genom att de transatlantiska länderna från början har använt sig av invandringen som ett instrument för att bygga upp nationen, har de på ett tidigt stadium och på förhand kunnat fastställa kriterier för en önskvärd

nivå och sammansättning av invandringen i enlighet med nationens intressen. Den geografiska isolering som kännetecknar dessa länder (omgivna av vatten och få landgränser) har underlättat denna ansats. De geografiskt sett mindre europeiska länderna har å den andra sidan, vid sidan av inrättandet av zoner för fri cirkulation (Norden, Benelux, EG och nu EES) varit mer kortsiktiga och passiva i sin invandringsplanering, särskilt efter gästarbetarepokens slut i mitten av 1970-talet.

Den årliga invandringens faktiska sammansättning med hänsyn till olika kategorier avspeglar respektive lands politik eller brist på politik vad gäller styrningsvilja att få en lämplig nivå och sammansättning av invandringen. Inom ramen för denna studie har därför ICMFD genomfört en preliminär analys av den faktiska årliga invandringens fördelning på olika kategorier i de tolv undersökta länderna. En sådan analys har tidigare ej genomförts. Bearbetningar har således gjorts av synnerligen olikartad nationell statistik i syfte att göra jämförelser möjliga, med alla de vanskligheter som en sådan bearbetning innebär. Analysen avser att illustrera de två slag av avvägningar vad gäller invandringens sammansättning och formerna för dess reglering som regelmässigt görs, eller borde göras, i varje land: (i) i vilken utsträckning skall invandringen tillåtas vara en följd av familjesammanföring och humanitära hänsyn, i förhållande till nationens långsiktiga ekonomiska och befolkningspolitiska intressen? Och (ii) i vilken utsträckning skall invandringen tillåtas ske i form av spontana ansökningar vid gränsen eller inne i landet i förhållande till statens legitima intresse att invandringen skall äga rum i ordnade former enligt på förhand fastställda regler? Bearbetningen, som sammanfattas i tabell 16, har inte kunnat byggas ut till att avse en längre period utan fotograferar läget kring år 1991.

Med arbetsinvandring avses i tabellen den invandring som sker antingen på grundval av arbetstillstånd (för minst ett år) som meddelas före inresan eller invandring av arbetstagare inom ramen för de fria arbetsmarknaderna inom EG och Norden. Familjesammanföring avser uppehållstillstånd meddelade på grundval av släktskap med en i landet bosatt person. Med "konstitutionell rätt" avses grupper som Aussiedler i Tyskland och vissa grupper som får invandra till Frankrike och Nederländerna pga. koloniala förpliktelser samt för Finlands del ingermanländare från f.d. Sovjetunionen. Organiserad



flyktingöverföring avser sådan flyktinginvandring som sker genom direkt uttagning i läger etc. i flyktingproducerande områden. I gruppen asylsökande har också inräknats de personer från det tidigare Jugoslavien som anlant spontant och getts temporär vistelserätt utan att de formellt ansökt om asyl.

Tabell 16. Sammansättningen av den faktiska invandringen år 1991 (%). Bearbetning av olika statistikkällor.

Land	Arbets- invand- ring	Familje- samman- föring	Konstitu- tionell rätt	Organi- serad flykting över- föring	Spontana asyl- sökande	Totalt
Danmark	12	32	–	3	52	100
Norge	28	33	–	10	29	100
Finland	19	21	35	6	19	100
Schweiz	27	31	–	1	42	100
Österrike	43	12	–	0,5	45	100
Tyskland	20	14	20	2	44	100
Nederländerna	33	17	8	2	40	100
Frankrike	47	19	15	5	14	100
Storbritannien	28	40	4	5	23	100
USA	29	49	–	11	10	100
Kanada	29	42	–	13	16	100
Australien	37	50	–	11	3	100
Sverige	6	50	–	4	40	100

Som framgår av tabellen, vilken som anges ej inkluderar beräkningar av den illegala invandring som överhuvudtaget ej registreras, svarar nu asylsökande och personer som erbjuds temporärt skydd utanför asylsystemet för i genomsnitt 40 procent av totalinvandringen till de västeuropeiska länderna, utom i Frankrike och Storbritannien där denna andel är betydligt lägre. I vissa länder, t.ex. Danmark, ligger nivån på över 50 procent (i Sverige låg denna typ av invandring på nivån 75 procent år 1992). Möjligheten till asylinvandring har under 1950-talet införts i de västeuropeiska länderna som ett flyktingpolitiskt instrument i enlighet med åtaganden i 1951

års flyktingkonvention. Den andel av de asylsökande i Västeuropa år 1991 som tillerkänts flyktingstatus i enlighet med konventionen uppgick emellertid till i genomsnitt 6 procent. Därtill gavs i genomsnitt ca 20 procent annan humanitär status. Som tidigare omnämnts kvarstannar ca 85 procent av totalt ca 75 procent av de asylsökande som slutligen får avslag på asylansökan i det land där de ansökt. Detta innebär att asylinstrumentet, sett ur ett samlat europeiskt perspektiv, i princip passivt har övergått till att i huvudsak tillämpas som ett högst otympligt invandringsinstrument samtidigt som ett nytt temporärt asylsystem i praktiken har skapats genom att 75 procent av de skyddsbehövande från f.d. Jugoslavien som anlät till Västeuropa har erbjudits skydd utanför de med presumtiva avslag överlastade asylprocedurerna.

Den aktiva flyktingpolitiken i form av kvotöverföring avspeglas i mycket liten utsträckning i sammansättningen av invandringen till de europeiska länderna. Endast i Norge svarar sådan kvotöverföring för en tiondel av totalinvandringen, medan (som framgår av tabellen) den för övriga studerade länder ligger på en genomsnittsnivå av endast 2–3 procent. I de transatlantiska länderna däremot, svarar kvotöverföring av humanitära skäl för ca 12 procent av totalinvandringen. Asylinvandringen är emellertid betydligt lägre i de transatlantiska länderna.

Familjesammanföring svarar för en allt ökande del av totalinvandringen till de enskilda länderna. Den svarar nu i genomsnitt för en fjärdedel av totalinvandringen till de västeuropeiska länderna utom Storbritannien, där familjesammanföringen i likhet med de transatlantiska länderna uppgår till ungefär hälften av totalinvandringen.

Arbetskraftsinvandringen har i genomsnitt ungefär samma omfattning i de västeuropeiska som de transatlantiska länderna, dvs. ca en tredjedel av invandringen. Bland de europeiska länderna finns emellertid stora skillnader: av kombinationen mellan en målinriktad asyl- och flyktingpolitik och oljeindustrins arbetskraftsbehov följer en hög arbetskraftsandel i Norge (28 procent), medan andelen är förvånansvärt låg i Tyskland (20 procent), till följd av den spontana inströmningen av asylsökande och etniska tyskar från Östeuropa. (I absoluta tal är emellertid, som redan nämnts, arbetskraftsinvandringen mycket omfattande i Tyskland.) Österrikes höga arbetskrafts-siffror år 1991 har att göra med den redan redovisade omläggningen



av invandringsspolitiken, som innebar att många relativt nyinvandrade med oklar tillståndstatus gavs arbetstillstånd som primärtillstånd inom ramen för en "rensning" inför nytt system. För år 1993 beräknas arbetskraftsandelens i invandringen till Österrike uppgå till mer normala 25 procent.

## Användning av planeringsramar

Med hänsyn till att den reglerade totalinvandringen till varje enskilt land ligger på en relativt förutsebar årlig nivå, och till att invandringstrycket förutses öka under kommande år och därmed den irreguljära invandringen, har i vissa europeiska länder diskuterats om tiden inte är mogen för uppställande av långsiktiga årliga planeringsramar för invandringen, liknande de system som sedan årtionden tillämpas i de transatlantiska länderna. En sådan nationell planeringsprocess, har det framhållits, skulle kunna leda till att sammansättningen av den årliga invandringen bättre skulle svara mot olika på förhand härvidlag uppställda mål. Sådana förslag om kvotering av totalinvandringen och dess olika beståndsdelar har t.ex. förts fram i den tyska debatten. Endast två europeiska länder har emellertid infört sådana årliga planeringsramar. Den mest systematiska ansatsen är den som nyligen beslutats i Österrike och som beskrivits ovan. En statlig arbetsgrupp i Schweiz lade år 1989 fram ett förslag till totalplanering av invandringsnivån och av sammansättningen liknande den ordning som nu börjat tillämpas i Österrike, men det har endast delvis genomförts; framför allt vad gäller arbetskraftsinvandringen finns ett sedan länge fungerande planeringssystem i Schweiz. Den i Tyskland nyligen införda kvoteringen och köordningen för det årliga tillträdet av Aussiedler är ett exempel på en liknande planeringsanordning. I de flesta övriga studerade länder förekommer visserligen traditionellt samråd mellan arbetsmarknadsparterna om nivån och sammansättningen av arbetskraftsinvandringen, men mekanismer för årliga totalavvägningar (liknande dem i de översjöiska länderna) saknas. Som tidigare nämnts har t.ex. Kanada, efter analys av alla relevanta faktorer, angivit den maximala årliga invandringen till 250 000 under femårsperioden 1992–1995, och Australien till 80 000 för 1992–1993. USA har en totalkvot på 840 000 för år 1993.



## Invandringspolitiken: tillgängliga regleringsinstrument

Nästa frågeställning som naturligen infinner sig är vilka instrument som tillämpas eller kan tillämpas i syfte att i möjligaste mån reglera invandringen i enlighet med uppställda mål. Den i Europa för detta ändamål använda uppsättningen instrument infördes under 1920-talet och har utvecklats väsentligt därefter. Den består i huvudsak av följande instrument: inresevisering, uppehållstillstånd (före eller efter inresa) och arbetstillstånd (om det ej ingår i uppehållstillståndet) samt avvísning vid gränsen i samband med inresa och utvisning efter en längre tids olaglig vistelse. Under de senaste årtiondena har andra regleringssystem tillkommit, såsom bötfällning av bolag som fraktar tillståndslösa utlänningar och av arbetsgivare som anställer utlänningar illegalt.

I det följande redovisas kortfattat visumpolitiken i de undersökta länderna samt användningen av vissa andra regleringsinstrument. Som framgår av den sammanfattande tabblån nedan förfogar nu nästan samtliga länder över likartade instrument för att reglera och kontrollera invandringen. För några år sedan var mönstret i detta avseende alls icke enhetligt. För att illustrera den nu uppnådda harmoniseringen av visumpolitiken har två för närvarande aktuella ursprungsländer i Centraleuropa, med olika typer av utvandring, tagits med i tabblån: det ena landet är Rumänien (övervägande ekonomiskt betingad utvandring) och det andra är Bosnien-Hercegovina (övervägande flyktingutvandring.) Parentes i tabell 17 anger att bestämmelsen nyligen införts men ännu ej trätt i kraft.

## Tillämpning av visumplikten

Frågan om viseringsfrihet skall gälla i förhållande till ett visst land innefattar självfallet inte enbart invandringspolitiska bedömningar utan även utrikes- och handelspolitiska. I det visumsamarbete som har inletts mellan EG-staterna under den andra hälften av 1980-talet, och som är det enda invandringspolitiska delområde som fullt ut är underkastat Maastrichtavtalet, har emellertid invandringspolitiska hänsyn nu tagit över andra bedömningsgrunder och en gemensam lista har upprättats över vilka stater vars medborgare skall vara under-

kastade visumplikt i samband med inresa till varje EG-land. Den gemensamma visumpolitiken är en grundsten i det ännu pågående och

Tabell 17. Regleringsinstrument.

Land	Viseringskrav för medborgare i Rumänien och Bosnien-Hercegovina	Krav på transitvisum	Krav på uppehållstillstånd före inresa	Bötfällning av fraktbolag	Sanktioner mot arbetsgivare
Danmark	x		x	x	x
Norge	x		x	x	x
Finland	x		x	x	x
Schweiz	x	x	x	lag förbereds	x
Österrike	(endast Rumänien)	x	x	x	x
Tyskland	x	x	x	x	x
Nederländerna	x	x	x	x	x
Frankrike	x	x	x	x	x
Storbritannien	x	(x)	x	x	x
USA	x		x	x	x
Kanada	x	x	x	x	x
Australien	x	x	x	x	
Sverige	x		x		x

mödosamma arbetet med att upprätta gemensamma yttergränser inom EG. Den gemensamma listan omfattar för närvarande 73 av samtliga 183 icke EG-länder på jorden. En hög grad av samordning mellan EG-listan och de enskilda EFTA-ländernas visumpolitik har redan uppnåtts. Även vad gäller visumpolitiken i förhållande till nya statsbildningar har en hög grad av harmonisering uppnåtts, inte endast mellan EG-länderna utan mellan dem och EFTA-länderna. Således har nu även visumpolitiken i förhållande till de stater som skapats ur f.d. Jugoslavien i huvudsak harmoniserats på så sätt att samtliga 19 EG- och EFTA-stater har visumfrihet i förhållande till Slovenien

(utom Grekland) och 11 av dessa stater har visumfrihet gentemot Kroatien, men visumtvång i förhållande till samtliga övriga republiker (Österrike har dock visumfrihet i förhållandet till Bosnien-Hercegovina och Italien medan Spanien vidmakthåller visumfrihet i förhållande till alla republiker i det tidigare Jugoslavien).

Den visumpolitiska utvecklingen i Västeuropa (EES) tenderar att i ökad grad konvergera med principerna för de översjöiska invandringsstaternas visumpolitik: dessa har alla generell visumplikt för alla inresande, med vissa undantag som under senare år införts för medborgare i bl.a. vissa EES-länder. I de transatlantiska länderna utgör visumpolitiken av tradition ett viktigt regleringsinstrument, med ansökningsförfarande via särskilda avdelningar på respektive lands ambassader och konsulat runtom i världen.

Flera av EG-staterna har, bl.a. för att kontrollera illegal invandring och möjliggöra en systematisk tillämpning av Dublin- och Schengenavtalen (syftande till att bl.a. undvika parallella asylansökningar i flera länder) infört krav på transitvisum för vissa tredjelandsmedborgare som uppräknas i den gemensamma viseringslistan. Transitvisum har således bl.a. införts för att göra det svårt att avvika från en transitflygplats för att t.ex. söka asyl. Till de EG-länder som tillämpar krav på transitvisum hör Tyskland, Nederländerna, och Frankrike, och Storbritanniens parlament har nyligen beslutat att göra det möjligt att införa transitvisum. Av EFTA-länderna använder sig Schweiz och Österrike av transitviseringsinstrumentet, och av de transatlantiska länderna Kanada och Australien.

## Kringgående av krav på uppehållstillstånd före inresa

Vad gäller uppehållstillstånd kräver numera samtliga studerade länder som en generell princip att ansökan om tillstånd skall göras före inresa. Enbart en mindre del av det totala antalet förstagångsuppehållstillstånd som årligen ges i de västeuropeiska länderna utfärdas emellertid före inresa. Merparten av de förstagångstillstånd som ges avser i praktiken efterhandsreglering av inresa som skett på annan väg, t.ex. illegalt eller via asylsystemet (som ovan nämnts får merparten av de asylsökande i slutänden uppehållstillstånd oavsett om de bedöms behöva asyl eller ej). I länder som Tyskland och framför allt Schweiz är tilldelningen av uppehållstillstånd för längre eller



varaktig vistelse ett instrument för långsam men reguljär inslussning av legala korttidsarbetare (i Schweiz säsongarbetare, se avsnittet om Schweiz) samt deras (mestadels illegalt efterföljande) familjemedlemmar på den reguljära arbetsmarknaden och därmed ett första steg mot erbjudande av permanent vistelse.

## Åtgärder mot illegal invandring

Upphållstillståndsgivningen i Västeuropa används således idag i hög grad som ett instrument för att i efterhand korrigera en situation som redan uppkommit på irreguljär väg (dvs. varaktig vistelse), och inte i tillräcklig grad som ett kvoterings- eller planeringsinstrument för att reglera invandringen före inresan. De flesta länder undviker naturligtvis att beskriva verkligheten på detta sätt, eftersom en sådan beskrivning uppmuntrar till illegal invandring, som i slutskedet således "lönar sig". Det totala antalet illegalt arbetande utlänningar i EG- och EFTA-området har av ILO år 1990 beräknats uppgå till 2,6 miljoner och det totala antalet illegalt boende utlänningar i Västeuropa uppgår sannolikt till mellan 3 och 5 miljoner. Endast länder med heltäckande system för befolkningsregistrering (som de nordiska länderna och Schweiz) har ett relativt litet antal illegala utlänningar. Vissa länder har i tidigare skeden inom ramen för återkommande engångslegaliseringar sökt få ökad kontroll över den illegala invandringen. Sådana engångslegaliseringar har bl.a. under 1980-talet genomförts i Italien och Spanien men även i Nederländerna och Frankrike (legaliseringsprogram genomfördes samtidigt i dessa senare två länder år 1981). Det holländska programmet omfattade alla som illegalt arbetat i landet mellan januari 1978 och oktober 1979; det franska ledde (som nämnts ovan) till att ca 131 000 av ett beräknat antal av 400 000 illegala fick tillstånd. Sådana program har också genomförts under 1980-talet i USA. Det råder emellertid nu allmän enighet om att den samlade effekten av sådana legaliseringskampanjer är tveksam eftersom de oftast leder till ny omfattande illegal invandring.

Frågan är då vilka åtgärder som kan vidtas för att överhuvudtaget undvika att invandring sker vid sidan av uppgjorda system, inom ramen för sådana kontrollåtgärder som kan tillämpas av demokratiska stater. Ett avgörande problem är härvidlag att en allt större del av

dem som kommer på irreguljär väg saknar identitetshandlingar eller har förfalskade handlingar. Detta gäller i synnerhet de asylsökande. Andelen asylsökande som anländer helt utan dokument eller med förfalskade dokument vid inresan till västeuropeiska stater låg för några år sedan i genomsnitt på 50–60 procent men är nu i genomsnitt 70 procent. I Nederländerna hör 90 procent av alla asylsökande på Amsterdam/Schipol flygplats år 1992 till denna kategori. I Tyskland ligger andelen över hela landet på 60–70 procent år 1992, i Norge samma år på 47 procent, och i Storbritannien år 1993 på 66 procent.

Mot denna bakgrund har allt fler länder skärpt tidigare lagstiftning eller nyligen infört bestämmelser om bötfällning av fraktbolag som transporterar dokumentlösa eller passagerare med förfalskade dokument. Samtliga undersökta länder tillämpar nu detta kontrollinstrument, utom Schweiz, som emellertid förbereder lagändringar i ämnet. Samtliga länder har också infört eller skärpt bestämmelserna avseende ingripande mot människosmuggling och har i internationellt samarbete (både inom EG och som ett resultat av de s.k. Berlin- och Budapest-processerna) förstärkt polissamarbetet för att förhindra illegala gränsöverträdanden och människosmuggling.

Tidigare var det få länder som tog fingeravtryck på asylsökande. Som framgår av den kommande redovisningen av asylpolitiken har nu nästan samtliga studerade länder infört obligatorisk daktyloskopi (fingeravtryck) av alla asylsökande.

Vad gäller i landet befintliga illegalt arbetande utländska arbetstagare infördes i de flesta västeuropeiska länder redan i början av 1970-talet ett särskilt kontrollinstrument, nämligen bötfällning av arbetsgivare som anställer utländsk arbetskraft utan vederbörliga tillstånd. Av de europeiska länderna är det enbart Storbritannien som saknar detta kontrollinstrument. USA har år 1986 efter lång debatt infört det, och Kanada tillämpar det också men ej Australien (där utöver i praktiken de fackliga organisationerna motsvarande kontroll).



### Sverige

I Sverige är transportören – under vissa förutsättningar – skyldig att ersätta kostnader för resa från Sverige för den som avvisas. Detta gäller även för resor fram och tillbaka för den bevakningspersonal, som kan behöva följa med.

Med anledning av det tilltagande problemet med människosmuggling till Sverige – där utlännningar ofta under farliga förhållanden förts in i landet – har lagstiftningen skärpts fr.o.m. den 1 januari 1994. Bland annat utvidgas möjligheten att förverka transportmedlet.

### Regler för familjesammanföring

Till de kategorier som enligt internationell lagstiftning har en fastslagen rätt att invandra hör nära anhöriga. Några allmänt omfattande internationellt bindande regler om vem som är att betrakta som nära anhörig finns emellertid ej. De tolv EG-staterna har inlett ett samarbete för att harmonisera sin lagstiftning och praxis i detta avseende. Vid det senaste mötet (i Danmark i juni 1993) mellan de för invandring ansvariga EG-ministrarna antogs en resolution i ämnet, som endast avser icke EES-medborgare, och däribland ej dem som tilldelats flyktingstatus enligt Genève-konventionen (för dessa gäller särskilda familjesammanföringsregler). Vidare omfattas inte utländska studerande och utländska korttidsarbetare av resolutionen. Grundregeln i resolutionen är att make/maka och deras barn skall omfattas av rätten till förening. Karenstider kan dock införas och sammanföring som följer av skenäktenskap godkänns ej, liksom ej heller polygami (endast första makan och av henne födda barn skall omfattas av föreningsrätten i polygama äktenskap). För barn gäller enligt EG-resolutionen att de skall vara under 16–18 år (den exakta åldersgränsen skall fastställas under de fortsatta EG-förhandlingarna), och de skall ej vara gifta eller ha skapat ett oberoende liv eller en egen familj. Vad gäller övriga familjemedlemmar skall det vara fritt för de enskilda EG-staterna att utforma mer eller mindre generösa bestämmelser.



Den genomgång som har gjorts inom ICMPS av reglerna för familjesammanföring i de studerade europeiska länderna visar att de skärpningar som har införts under senare år i flera stater tenderar att motsvara de allmänna riktlinjer som återfinns i EG-resolutionen. Stora invandringsländer som Storbritannien, Tyskland och Frankrike har således under senare år reviderat sin familjesammanföringspolitik. Särskilt påtagliga är ändringarna i Frankrike, som traditionellt har haft den mest generösa familjesammanföringspolitiken i Europa, men där 1993 års paket innebär en väsentlig kursomläggning i detta avseende. Samtliga skärpningar av reglerna för familjesammanföring som har genomförts i de europeiska länderna avspeglar naturligtvis den osäkerhet som råder beträffande de långsiktiga effekterna av en alltför generös familjesammanföringspolitik i form av följdinvandring. I förhållande till de transatlantiska ländernas klara prioritet av familjesammanföring (med en mycket bred definition av begreppet familj) som ett grundläggande element i invandringspolitiken framstår emellertid den europeiska politiken härvidlag som något kortsiktig, eftersom det förefaller som om familjesammanföring i Europa numera i allt ökad utsträckning sker som förtäckt asylinvandring eller illegalt.

Familjesammanföringsreglerna i de studerade europeiska länderna är svåröverskådliga och har genom åren blivit av allt mer detaljerad karaktär, särskilt vad gäller rätten för vuxna personer i nyligen uppkomna förhållanden att förenas. Allmänt sett låter sig dock det europeiska regelsystemet sammanfattas enligt följande. Många länder har numera infört en allmän karenstid mellan 1-8 år innan rätten för familjesammanföring överhuvudtaget inträder. Nederländerna har emellertid i ny lagstiftning infört en "omvänd" karenstid, dvs. rätten till familjesammanföring kan endast utnyttjas inom tre år efter det att tillstånd för varaktig vistelse givits för huvudmannen. Alla länder har krav på att huvudmannen skall försörja de efterföljande familjemedlemmarna och att rimliga boendeförhållanden föreligger. Några länder har år 1993 infört detaljerade föreskrifter härvidlag; i t.ex. den nya franska lagstiftningen krävs att huvudmannen minst har lön motsvarande fastställd minimilön och den nya österrikiska lagen har lett till vissa omdiskuterade lokala tillämpningsföreskrifter som föreskriver 10 m<sup>2</sup> boendeyta per person som villkor för bl.a. familjesammanföring.

Reglerna för att avgöra om giltigt eller långvarigt äktenskap föreligger har också blivit alltmer detaljerade. I polygama äktenskap tillåts numera endast en av makarna inresa (Storbritannien har tidigare infört denna regel och Frankrike ändrade lagen i denna riktning sommaren 1993). Vad gäller definitionen av vad som skall avses med minderårigt barn finns stora skillnader: från 16 år i Tyskland till 21 år i Frankrike för ogifta döttrar, i övrigt 18 år. Även definitionerna om vad barn är blir alltmer snåriga (barn i tidigare äktenskap, utomäktenskapliga barn, barn i polygama äktenskap, adoptivbarn etc.). Även i en rad andra avseenden sker i ökad grad detaljreglering, t.ex. vad gäller rätten att överföra äldre föräldrar. Tendensen är att åldersgränsen höjs uppåt (i t.ex. Danmark har nyligen gränsen höjts från 60 till 65 år) samtidigt som kraven på vistelsetid för huvudmannen och på försörjningsplikt höjs, innan rätt till överföring föreligger.

Det är svårt att ge en kort överblick av aktuella familjesammanföringsregler. Tabell 18 syftar endast till att illustrera vissa huvuddrag, utan redovisning av detaljer och talrikt förekommande undantagsbestämmelser. Med karenstid avses i första hand väntetid innan make/maka kan invandra, men i några länder omfattas även barn av väntetiden. Tabblån har begränsats till de studerade europeiska länderna (Finland saknas).

## Permanent uppehållstillstånd

Även vad gäller längden av de uppehålls- och arbetstillstånd som tilldelas vistelseberättigade utlänningar är systemen i de europeiska länderna detaljreglerade och svåröverskådliga. Allmänt kan sägas att tillstånden under den första tiden ges i korta intervaller (6–12 månader), för att sedan i ökad grad ges i längre intervaller (1–2 år). Permanent uppehållstillstånd ges i regel efter en varaktig vistelse på mellan 2–10 år: i Österrike (enligt den nya lagen) efter 2 år (tidigare 7 år), i Nederländerna efter 5 år, i Schweiz efter 5–10 år (beroende på vilken typ av förstagångstillstånd som tilldelas) och i Tyskland och Frankrike efter 10 år. Kvalifikationstiderna för permanent uppehållstillstånd har sammanfattats i tabell 19. I regel är tidskraven för tilldelning av permanent uppehållstillstånd inte synkroniserade med kvalifikationstiden för medborgarskap, eftersom medborgarskap (i

motsats till i de transatlantiska länderna) oftast i de flesta europeiska länder inte ses som en naturlig konsekvens av längre varaktig vistelse.

Tabell 18. Familjesammanföringsregler (huvudregler).

Land	Allmän karenstid	Def. av minderårig	Krav betr. äktenskap	Övriga släktingar
Danmark	5 år	18 år	make/maka minst 18 år	över 65 (om huvudmannen vistats minst 7 år)
Norge	3 år	18 år	make/maka minst 18 år	över 55–60 år
Schweiz	2–5 år	18 år	make/maka minst 21 år	efter individuell prövning
Österrike	2 år	19 år	make/maka minst 18 år	efter individuell prövning
Tyskland	5 år	16 år	8 års vistelse (i nya förhållanden)	efter individuell prövning
Nederländerna	överföring skall ske inom 3 år	16 år	make/maka minst 18 år	efter individuell prövning
Frankrike	2 år	son 18 år dotter 21 år	endast en maka	föräldrar och farföräldrar över 50 år
Storbritannien	1 år	18 år	endast en maka (minst 16 år gammal)	änkor över 65 år
Sverige	–	20 år	make/maka normalt minst 18 år	föräldrar, i allmänhet över 60 år

## Integration och medborgarskap

Som framgår av det inledande avsnittet skulle ej åtgärder till förmån för invandrarnas integration i samhället omfattas av denna studie. Som emellertid understryks i direktiven till Invandrar- och flyktingkommittén finns det ett nära samband mellan utfallet av invandringspolitiken å den ena sidan och effekten av de åtgärder som ett land vidtar för att hjälpa invandrarna och deras barn till rätta å den andra.

De undersökta länderna skiljer sig väsentligt från varandra när det gäller politiken i detta senare avseende. Kanada tillämpar sedan länge



en mot invandrade minoritetsgrupper generös politik med omfattande statsstöd, som senare i viss mån även införts av Australien och bland de undersökta europeiska länderna särskilt Nederländerna. I USA och Storbritannien ligger tonvikten snarare på åtgärder för att säkerställa färgade gruppers likställighet med majoritetsbefolkningen. I Frankrike drivs av tradition en aktiv integrationspolitik, liksom sedan 1970-talet i Danmark, Norge och även Nederländerna. I Tyskland, Österrike och även Finland är situationen mer motsägelsefull. Omfattande

Tabell 19. Kvalifikationsår för permanent uppehållstillstånd, medborgarskap samt antal och andel som fått medborgarskap.

Land	Kvalifikationsår för permanent uppehållstillstånd (huvudregel)	Kvalifikationsår för medborgarskap	Antal naturaliserade år 1991	% naturaliserade 1991 i.f.t. antalet bosatta utl. medb.
Danmark	3	7	5 100	3,1
Norge	3	7	5 100	3,5
Finland	2	7	100	3,3
Schweiz	5-10	12	8 800	0,8
Österrike	2	10	11 400	2,8
Tyskland	5-10	10	141 600	2,7
Nederländerna	5	5	29 100	4,2
Frankrike	10	5	72 200	2,0
Storbritannien	5-10	5	58 640	3,1
USA	0	5	308 000	1,3
Kanada	0	3	109 800	2,6
Australien	0	2	118 510	4,5
Sverige	normalt 0	2-5	27 700	3,3

åtgärder genomförs i dessa länder på regional och lokal nivå för att främja invandrarnas integration och goda etniska förbindelser, men dessa insatser motsvaras inte av lika omfattande åtgärder på central nivå.

De villkor som ställs upp för att invandrare skall kunna bli medborgare i landet avspeglar de olika ländernas ambitioner vad gäller integrationspolitiken. I likhet med familjesammanföringsreglerna är

medborgarskapslagstiftningen i samtliga undersökta länder svåröverskådlig med hänsyn till olika kategorier. I tabell 19 sammanfattas dels kvalifikationstiderna för erhållande av permanent uppehållstillstånd, dels kvalifikationstiderna för medborgarskap samt uppgifter om antal/andel som fått medborgarskap i de undersökta länderna.

Som framgår av tablåen har Schweiz, Österrike och Tyskland en relativt lång kvalifikationstid för medborgarskap, medan Frankrike, Nederländerna och Storbritannien har kortare kvalifikationstider än de nordiska grannländerna. Även i länder med lång kvalifikationstid och relativt stränga medborgarskapsvillkor, som t.ex. Tyskland, har emellertid det årliga antalet naturalisationer ökat kraftigt under senare år, och antalet som naturaliseras i förhållande till det totala antalet utländska medborgare är nu större än i USA och i Kanada i sex av de nio undersökta europeiska länderna.

## Asylpolitiken: allmänna tendenser

Som angivits tidigare är asylsystemen i samtliga undersökta länder föremål för intensiv förändringsverksamhet. En rad utredningar om asylsystem och asylregler har presenterats i många av de undersökta länderna (bl.a. flera jämförande studier om asyllagstiftning) och här skall endast en kort överblick ges. Allmänt sett tenderar asylsystemen i Europa att bli mer lika varandra, som ett resultat av internationella harmoniseringssträvanden. Vad gäller EG har dessa strävanden hittills mest inriktats på utarbetandet och ratificeringen av Dublinkonventionen (och för Schengen-medlemmarna av asylreglerna i Schengen-avtalen), och först under det brittiska EG-ordförandeskapet under andra hälften av år 1992 inleddes harmoniseringen av det materiella innehållet i EG-ländernas asyllagstiftning. Denna process har dock just inletts och den kommer sannolikt att sträcka sig över flera år. Den harmonisering av regler och system som redan uppnåtts på europeiskt plan är således främst ett resultat av informella processer mellan berörda regeringar, som pågått sedan 1980-talets mitt. Som ett resultat av dessa kontakter har numera en relativt hög grad av harmonisering redan uppnåtts vad gäller vissa grundläggande element i de nationella asylsystemen.

I stort sett kan man fastslå att samtliga undersökta europeiska länder har infört ett snabbförfarande för att sortera fram uppenbart

grundlösa och uppenbart välgrundade ansökningar, att de samtliga allt mer stringent tillämpar första asylsprincipen, att de förenklat och geografiskt decentraliserat förfarandet i första instans, att de även förenklat förfarandet i andra instans, att de länder som tidigare tillämpat ett omfattande besvärssystem med flera instanser tenderar att skapa endast en besvärnivå samt att ansträngningarna att avlägsna personer som fått avslag från landet efter prövning i sista instans har ökat. I alla länder har under senare år betydande personella, finansiella och administrativa resurser tilldelats asylsystemen i syfte att effektivisera handläggningen. I tabell 20 har vissa huvuddrag sammanfattats vad gäller den inledande fasen av asylförfarandet. I de följande avsnitten gås de områden i asylförfarandet som ingår tabblån kortfattat igenom. Parenteserna i tabblån anger att bestämmelser nyligen införts som ännu ej trätt i kraft.

Tabell 20. Den inledande fasen i asylförfarandet.

Land	Möjlighet att ta fingeravtryck	Kortprocedur för uppenbart grundlösa ansökningar	Tillämpning av första asylsprincipen	Säkra ursprungs-länder
Danmark	x	x	x	
Norge	x	x	x	
Finland	x	x	x	
Schweiz	x	x	x	x
Österrike	x	x	x	x
Tyskland	x	x	x	x
Nederländerna	x	x	x	(x)
Frankrike	x	x	(x)	
Storbritannien	(x)	x	x	
Sverige	se nedan	x	x	

## Ansökningsförfarande och identitetskontroll

Vad gäller de flesta länderna kan i princip en asylansökan inlämnas såväl utanför landet (på ambassad etc.) som vid gränsen och inne i landet efter inresa. Vissa länder (t.ex. Schweiz, Österrike och Nederländerna) har emellertid under senare år skärpt bestämmelserna så att



det anges exakt vid vilka myndigheter en ansökan skall inlämnas för att överhuvudtaget kunna behandlas.

Tidigare användes i endast några få länder fingeravtryck som ett led i identitetskontrollen av asylsökande. Men med den kraftiga ökningen av antalet dokumentlösa asylsökande och inför tillämpningen av Dublin- och Schengenavtalen har nu alla undersökta länder i sin asyllagstiftning infört möjlighet att ta fingeravtryck (i Tyskland trädde dessa bestämmelser i kraft i januari 1993 och Storbritannien har som senaste land infört möjligheten att ta fingeravtryck genom 1993 års lag).

Flera länder har också nyligen (t.ex. Norge och Österrike år 1993) infört bestämmelser som gör det möjligt att utbyta fingeravtryck av asylsökande samt andra identifikationsuppgifter med andra länder. Detta är nödvändigt med hänsyn till de datoriserade system för kontroll av asylsökandes identitet som är under uppbyggnad på europeisk nivå inför tillämpningen av första asyllandskonventionerna. Flera länder har redan nu datautbyte av detta slag: det har t.ex. konstaterats att nära 15 procent av alla asylsökande i Schweiz och Österrike under år 1991 inlämnat ansökningar i båda länderna och att minst 3 000 av 1993 års ansökningar i Tyskland är dubbla (dvs. ansökan av samma person behandlas samtidigt i annat europeiskt land).

Även andra åtgärder tillämpas i asylförfarandet i syfte att säkerställa att den sökande uppger rätt identitet. Flera länder (t.ex. Norge, Danmark och Schweiz) har bestämmelser som gör det möjligt att successivt skärpa kraven på företeende av identitetshandlingar för att asylprövningen skall kunna inledas. I Österrikes nya asyllag ges möjlighet att avstänga icke samarbetsvilliga asylsökande från socialhjälp och även att avbryta förfarandet som sådant. Regler för att främja samarbetsvilligheten från den asylsökandes sida finns numera även i en rad andra länders lagstiftning, liksom även föreskrifter om tagande i förvar av sökande som ej vill samarbeta vad gäller identifieringen.

### **Sverige**

Svensk lagstiftning tillåter inte att fingeravtryck tas generellt av varje asylsökande. Detta får – i vissa situationer – ske endast om sökanden inte kan styrka sin identitet eller om det finns förutsättningar för förvarstagande.

## **Kortprocedur för uppenbart grundlösa ansökningar**

Sådana procedurer tillämpas numera av de flesta länder. Även den nya tyska lagstiftningen gör kortprocedurer möjliga. Nederländerna och Storbritannien, vars lagstiftning tidigare ej förutsåg användningen av förkortade procedurer för att sortera ut uppenbart grundlösa ansökningar, införde bestämmelser härom så sent som år 1993. I regel föreskrivs att förfarandet skall ta 5–7 dagar, men i flera länder sker det på 2–3 dagar.

### **Sverige**

Invandrarverket kan bestämma att verkets avvisningsbeslut får verkställas omedelbart.

För detta krävs att det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas av andra skäl, t.ex. på humanitära grunder.

Sådana beslut får normalt inte meddelas senare än tre månader från sökandens ankomst till Sverige.

## **Tillämpning av första asyllandsprincipen**

Denna princip innebär att en asylsökande kan sändas tillbaka till det land som han/hon först anlände till, om detta land har möjlighet att erbjuda säkerhet. Samtliga undersökta europeiska länder tillämpar sedan mitten av 1980-talet denna princip, som utgör grunden för Dublin- och Schengen-avtalen. För några år sedan hade, av de undersökta länderna, endast Danmark, Norge, Österrike och Kanada föreskrifter om tillämpning av första asyllandsprincipen i sin lag-

stiftning. Samtliga undersökta europeiska länder tillämpade emellertid redan då denna princip (Frankrike dock ej fullt ut). Genom de revisioner av asyllagstiftningen som skett i Tyskland, Nederländerna, Storbritannien och Frankrike år 1993 har emellertid första asyllandsprincipen fastslagits även i dessa länders lagstiftning. I Frankrike har, som framgår av översikten ovan, denna ändring nyligen godkänts av parlamentet, efter det att det konstitutionella rådet ifrågasatt ändringens förenlighet med grundlagen.

Endast ett av de undersökta länderna, Tyskland, anger i sin lagstiftning exakt vilka länder som bör betraktas som säkra första asylländer. Som tidigare redovisats har samtliga EG- och EFTA-stater samt grannländerna Polen och Tjeckiska Republiken angivits som säkra första asylländer i den nya tyska lagstiftningen. Vissa andra europeiska länder laborerar med generellt beskrivna kriterier beträffande sådana första asylländer. Österrike anger t.ex. i sin nya lagstiftning att med sådana länder bör avses länder som tillämpar 1991 års Genèvekonvention. I andra europeiska länder anges i t.ex. förarbetena till respektive lagstiftning vilka internationella konventioner etc. som länderna bör tillämpa för att kunna anses som säkra första asylländer.

### **Sverige**

Sverige har sedan flera år en bestämmelse om första asyllandsprincipen.

## **Säkra ursprungsländer**

Till vägledning för bedömningen av om en ansökan skall betraktas som uppenbart ogrundad (antingen i kortproceduren eller i första instans) har två mottagningsländer i sin lagstiftning infört begreppet "säkert ursprungsland". Schweiz gjorde det år 1990 och Tyskland år 1993. Österrike har i sin nya asyllag (1992) en bestämmelse som anger att asyl ej skall ges om den sökande redan har skydd i annat land. De länder som för närvarande upptas i de schweiziska och tyska listorna är: Albanien (endast Schweiz), Bulgarien, Gambia, Ghana, Indien (endast Schweiz), Polen, Rumänien, Senegal, Slovakiska Republiken, Tjeckiska Republiken och Ungern. En fortlöpande över-



syn av listan, med inriktning på utvidgning av antalet länder, sker i Schweiz, där regeringen tar beslut i frågan. I Tyskland är det formellt sett också regeringen som ensam kan fatta beslut, men länderlistan i Tyskland ingick som en del av 1993 års stora asylupp-görelse och nära samråd mellan samtliga partier inför en utökning av listan är i praktiken en förutsättning.

Övriga europeiska länder anger inte klart vilka länder som bör betraktas som säkra ursprungsländer. I Nederländerna diskuteras dock för närvarande införande av den tyska modellen. I en nyligen genomförd enkät har emellertid de europeiska länderna redovisat vilka allmänna kriterier som de tillämpar; dessa är tillämpliga på ett stort antal av de aktuella ursprungsländerna. Några mottagningsländer i Europa värjer sig mot användningen av begreppet "säkert land" eftersom de befarar att detta skulle kunna ge grund för antagandet att alla andra länder därigenom skulle kunna betraktas som osäkra.

## Existerande asylkriterier

Som framgår av det inledande avsnittet syftar denna studie inte till att i detalj redovisa rättsläget i de olika länderna vad gäller utlännings- och asyllagstiftning, utan till att översiktligt ange utvecklings-tendenserna. Till ett av de få aktuella områden i denna studie som utförligt har analyserats i ett jämförande perspektiv i en rad olika utredningar hör frågan om grunderna för asyl i olika länder. Här skall därför endast en summarisk översikt presenteras.

Alla de undersökta länderna har infört flyktningkriterierna i 1951 års Genève-konvention i sin lagstiftning, antingen genom att referera till konventionen eller genom att ordagrant införa konventionens formuleringar i lagen utan att explicit hänvisa till konventionen. Få av länderna tillerkänner emellertid enligt lagstiftningen en ansökande, som svarar mot kriterierna, en absolut rätt till asyl utan överlåter åt prövningsmyndigheterna att besluta om asyl skall ges eller ej. Utöver konventionsflyktningbegreppet införde därutöver under 1970-talet flera europeiska länder i sin lagstiftning de facto-flyktningbegreppet. I samband med de ökade problemen med asylsökande med svaga eller inga skäl återgick emellertid några länder, som infört de facto-begreppet, till tidigare ordning (t.ex. Nederländerna år 1988). För närvarande har endast fyra av samtliga tolv undersökta länder de

facto-begreppet i sin lagstiftning (Danmark, Finland, Schweiz och Kanada). Övriga länder ger emellertid skyddsbehövande som inte är konventionsflyktingar uppehållstillstånd på andra grunder. Vissa har infört en särskild humanitär grund i lagstiftningen för sådana fall (t.ex. Norge och Nederländerna). Andra har i lagstiftningen infört möjligheter för liknande fall att stanna temporärt (t.ex. Tyskland, Storbritannien och Österrike).

Det aktuella rättsläget sammanfattas översiktligt i tabblån nedan. Parentes i kolumnen för humanitär eller liknande status betyder att det inte finns någon särskild humanitär status i lagstiftningen men att andra motsvarande instrument finns (i t.ex. Tyskland "Duldung", i Storbritannien "exceptional leave to remain etc").

Tabell 21. Det aktuella rättsläget.

	Konven- tions- status	De facto- status	Humani- tär eller liknande status
Danmark	x	x	(x)
Norge	x		x
Finland	x	x	x
Schweiz	x	x	x
Österrike	x		(x)
Tyskland	x		(x)
Nederländerna	x		x
Frankrike	x		(x)
Storbritannien	x		(x)
USA	x		x
Kanada	x	x	x
Australien	x		x
Sverige	x	x	x

## Krigsdrabbade från Bosnien-Hercegovina

Flykten till västeuropeiska länder av hittills ca 300 000 medborgare i det krigsdrabbade Bosnien-Hercegovina, den första stora flyktingvågen inom Europa sedan Ungernkrisen år 1956, har lett till att en ny typ av flyktingstatus, vid sidan av de hittillsvarande, har börjat

utvecklas i flera europeiska länder, nämligen temporärt skydd (temporary protected status, TPS). Sådana särordningar för att ge skydd åt krigsdrabbade från det tidigare Jugoslavien finns nu i samtliga EG-länder (utom Grekland) och i flera EFTA-länder.

Tabell 22. Antal som anlänt från f.d. Jugoslavien sedan 1991 och status.

	Antal som anlänt från f.d. Jugoslavien sedan 1991		Därav medborgare i Bosnien-Hercegovina	Särskilt temporärt skydd
	Asylsökare	Övriga		
Danmark	15 000	1 000	12 000	Särskild lag nov. 1992. Förnyelsebara sexmånaderstillstånd
Norge	6 000	1 000	4 000	Temporär status enl. gällande bestämmelser för hum. status
Finland	2 400	300	1 500	Särskild lag dec. 1992
Schweiz	28 000	51 000	18 000	Temporärt UT
Österrike	13 000	77 000	49 000	Temporärt UT till juni 1994
Tyskland	190 000	180 000	123 000	Delstaterna får utfärda temporärt UT
Nederländerna	2 000	9 000	5 000	Temporär status införd aug. 1992, förnyad till april 1994
Frankrike	4 000	16 000	5 000	Prefekterna får utfärda förnyelsebara sexmånadersvisa
Storbritannien	7 000	13 000	8 000	Endast för krigsfångar
<b>Totalt</b>	<b>265 000</b>	<b>348 000</b>	<b>224 000</b>	
Sverige	111 000	850	43 000 <sup>1</sup>	

<sup>1</sup> uppskattat antal

Totalt har ca 750 000 medborgare i de olika republikerna i f.d. Jugoslavien anlänt till EG- och EFTA-länder sedan krigets utbrott sommaren 1991. Endast hälften av dem återfinns i de ordinarie asylsystemen. Övriga har getts temporär vistelserätt enligt olika provisoriska anordningar. Av de ca 750 000 har 613 000 kommit till de europeiska länder som ingår i denna studie (resten finns främst i



Sverige). Det bör noteras att nu totalt en miljon människor har lämnat Bosnien-Hercegovina efter krigets utbrott, varav 275 000 anlänt till EG/EFTA-området. Av dessa har emellertid 90 procent anlänt till endast fem länder. Tyskland (123 000), Österrike (49 000), Sverige (43 000), Schweiz (18 000) och Danmark (12 000).

Det anses allmänt att de mest skyddsbehövande från f.d. Jugoslavien för närvarande är de som anlänt från Bosnien-Hercegovina. För dem har alla de undersökta europeiska länderna utom Storbritannien utfärdat särskilda bestämmelser om temporärt skydd (Storbritannien har infört sådana bestämmelser enbart för krigsfångar).

## Handläggningstider

Genom resursförstärkningar, datorisering samt ändringar i lagstiftning och administrativa rutiner har nu de flesta länder fått ned handläggningstiderna i första instans från i genomsnitt 10 månader år 1989 till för närvarande i genomsnitt 7–8 månader: 1 månad i Nederländerna och Österrike, 4 i Frankrike, Danmark och Norge, 6 i Schweiz och 12 månader i Storbritannien och Tyskland (från 24 månader år 1989).

I genomsnitt överklagas 75–80 procent av alla första instansbeslut i de undersökta europeiska länderna. Tidigare var i de aktuella länderna genomsnittstiden för prövningen i andra instans ett år, men ligger nu på 12 månader i Storbritannien, 11 i Tyskland, 8 i Nederländerna, 6 i Danmark, Schweiz och Österrike och endast 2 i Norge.

## Rätt att arbeta

Eftersom de totala väntetiderna dock fortfarande är långa i flera länder uppkommer med jämna mellanrum i alla länder debatt om lämpligheten (ur humanitära, socialpolitiska, samhällsekonomiska och invandringspolitiska aspekter) av att låta de asylsökande arbeta. Många länder har återinfört rätten att arbeta när väntetiderna har tenderat att bli långa. I följande länder får för närvarande asylsökande arbeta under vissa villkor: Tyskland (efter tre månader om ingen tysk eller EG-medborgare finns tillgänglig för jobbet), Schweiz (efter 6 månader men bara om ingen lokal arbetskraft finns till-

gänglig), Finland och Norge (efter 4 månader) samt i princip i Nederländerna, men i begränsad omfattning.

Möjligheten för asylsökande att arbeta togs nyligen bort i Frankrike, och rätt att arbeta finns ej heller i Danmark eller i de flesta sydeuropeiska invandringsländerna.

### **Sverige**

I Sverige har en asylsökande rätt att arbeta om det kan antas att beslut i asylärendet kommer att dröja mer än fyra månader.

## Utfall av asylprövningen

Medan således bl.a. krigsfördrivna från Bosnien-Hercegovina inte inlussats i asylsystemet i Europa men ändå omfattas av temporära skyddsanordningar, kan konstateras att merparten av alla de asylsökande som prövas inom ramen för det traditionella asylsystemet i slutänden inte befinns vara skyddsbehövande. I de undersökta europeiska länderna tillerkänns endast en liten del av samtliga asylsökande status enligt Genève-konventionen. För år 1992 redovisades följande andel som fått flyktingstatus enligt konventionen i några av de länder som omfattas av denna studie: Finland 0,6 procent, Norge 1,6, Australien 2,5, Storbritannien 3, Tyskland 4,3, Schweiz 4,5, Nederländerna 9,5 och Österrike 12,5 procent. Endast Frankrike (29,0) och Kanada (57,0) registrerade höga andelar. Orsaken till den höga andelen i Kanada har redan angivits. Vad gäller Frankrike hänger den höga andelen samman med att statistiken bygger på samtliga ansökningar som kvarstår sedan en första gallring skett mellan uppenbart ogrundade och övriga ansökningar.

Allmänt sett har andelen asylsökande som tillerkänts konventionsstatus sjunkit under senare år. Den har dock ökat något i de länder som sedan år 1991 tagit emot många f.d. jugoslaver i asylsystemet. Även vad gäller de facto-status redovisas generellt sett en nedåtgående trend utom för vissa f.d. jugoslaviska grupper samt t.ex. sri lankeser, somalier, iranier och irakier. Slutligt avslag på asylansökan, efter prövning i alla instanser, får den övervägande merparten inom alla

större asylsökande grupper erfara, utom iranier, irakier och några enstaka andra grupper.

Under år 1992 fick således t.ex. den helt övervägande andelen ghaneeer avslag. Avslagsprocent var för denna grupp i Kanada 79 procent, i Tyskland 93 och i Storbritannien 98 procent. Vad gäller rumäner var den slutgiltiga avslagsandelen 100 procent i såväl Danmark som Norge, 83 i Tyskland och 92 procent i Storbritannien.

## Återresa och avlägsnande

Som delvis framgår av länderöversikterna satsade länder som Frankrike, Tyskland och Nederländerna på omfattande program för frivillig återvandring under andra hälften av 1970-talet. Syftet med dessa program var att reducera antalet utländska arbetare som var eller löpte risk att bli arbetslösa som en följd av lågkonjunktur och strukturuomvandling. Programmen innefattade i regel ett engångsbelopp (avsett som grundinvestering för t.ex. eget företag) samt indragning av arbetstillståndet. I Nederländerna ingick, som tidigare nämnts, återreseprogrammet i ett större projekt för ekonomisk utveckling av utvandringsregioner i ett stort antal medelhavsländer.

Eftersom den långsiktiga effekten av alla dessa program inte svarade mot de ursprungliga målen sänktes ambitionsnivån. De program av denna karaktär som finns genomförs ofta numera i samarbete med IOM, och riktar sig såväl till utländska arbetare och utländska studenter som till asylsökande under asylofförandet och efter avslagsbeslut. Sedan år 1985 har IOM, genom program i Tyskland, Nederländerna och Belgien m.fl. länder, medverkat till frivillig återvandring och reintegrering av mer än 80 000 migranter och asylsökande.

Vad gäller asylsökande kvarstannare, som ovan nämnts, för närvarande i genomsnitt 85 procent av alla som fått slutligt avslagsbeslut i det land där deras ansökan prövats. En del återvänder emellertid frivilligt till hemlandet, medan andra eskorteras hem. Antalet eskorterade hemresor av asylsökande ökar nu i flera av de undersökta länderna, som en följd av ansträngningar att effektivisera hela asylprocessen. I de undersökta länderna har således antalet kontrollerade eller eskorterade hemresor vad gäller Tyskland ökat från 3 300 år 1989 till 10 800 år 1992, för Nederländerna från 2 700 år 1990 till



7 500 år 1992 och för Schweiz' del från 900 år 1989 till 2 300 år 1992.

I samtliga undersökta länder kan den som fått slutgiltigt avslag på asylansökan och som skall sändas hem sättas i förvar. Oftast kan förvarstiden omfatta 2–4 dygn på grundval av administrativt beslut. Om förvar skall ske längre tid krävs domstolsbeslut. Då kan ytterligare förvar tillåtas mellan 10 dagar (Frankrike) och upp till ca ett år (så lång förvarstid är enligt lagstiftningen möjlig i Belgien, Danmark, Tyskland och Kanada).

I tabblån nedan har vissa grunddata vad gäller asylprocessen och dess utfall sammanfattats för de undersökta europeiska länderna. Handläggningstiderna i första och andra instans avser antal månader.

Tabell 23. Grunddata om asylprocessen och dess utfall.

Land	Handläggningstider (mån)		Rätt för asylsökande att arbeta	% som fick konventionsstatus 1992	Förvar möjligt i samband med hemsändning
	1 instans	2 instans			
Danmark	4	6		10,0	x
Norge	4	2	x	1,6	x
Finland	6	4	x	0,6	x
Schweiz	6	6	x	4,5	x
Österrike	1	6		12,5	x
Tyskland	12	11	x	4,3	x
Nederländerna	1	8	(x)	9,5	x
Frankrike	4	6		29,0	x
Storbritannien	12	12		3,0	x
Sverige	9 <sup>1</sup>	5 <sup>1</sup>	x	5	x

<sup>1</sup>Siffrorna är något osäkra. Invandrarverkets handläggningstider påverkas bl.a. av att ansökningar från asylsökande från Bosnien-Hercegovina har börjat prövas först efter juni 1993.

## Kostnader för inrikes i förhållande till utrikes flyktingpolitik

Några utförliga kostnadsanalyser beträffande olika länders asylpolitik finns ej. Vissa jämförelser låter sig dock göras. Ett kostnadselement

är själva handläggningen av ett asylärende, dvs. kostnader för utredare, handläggare i första och andra instans och administrativ personal. I EG- och EFTA-länderna uppgick antalet personer som sålunda medverkade i handläggningen av asylärenden till ca 800 år 1985, ca 2 500 år 1989, ca 7 300 år 1992 och ca 8 600 år 1993. Därtill kommer personal som medverkar i det sociala omhändertagandet av asylsökande under väntetiden samt kostnader för mottagningscentra och fickpengar/socialbidrag till de asylsökande. I genomsnitt uppgår kostnaderna för det sociala mottagandet av asylsökande i de undersökta europeiska länderna till SEK 100 000–140 000 per år (med stora variationer mellan olika länder). Slutligen tillkommer relativt sett mindre belopp från statsbudgeten för rättshjälp, hemsändning m.m.

Vid beräkningar av kostnaden för prövningen i första och andra instans och för socialt omhändertagande bör erinras om att ej endast kostnader för nykomna asylsökande ingår i underlaget utan även alla från tidigare år ackumulerade obehandlade ärenden. Genom de omfattande resursförstärkningarna och genom rationaliseringar har det totala antalet ej färdigbehandlade ärenden sjunkit under senare år. Det totala antalet icke avgjorda asylärenden i EG- och EFTA-länderna uppgick dock i slutet av år 1992 till ca 630 000.

De preliminära beräkningar som har gjorts inom ICMPD tyder på att asylsystemen i de undersökta länderna år 1993 sammanlagt kommer att kosta minst ca USD 11,8 miljarder i offentliga medel, dvs. motsvarande en femtedel av OECD-ländernas samlade biståndsbudget. Detta belopp kan också jämföras med dessa länders bidrag till UNHCR år 1992, som sammanlagt uppgick till USD 670 miljoner. De undersökta staternas aktiva flyktinghjälp, förmedlad via UNHCR, motsvarar således endast 5,7 procent av deras kostnader för asylsystemen, som sålunda till övervägande del nu är inriktade på handläggning av ärenden som avser personer som enligt internationell rätt ej kan betraktas som flyktingar.

## 6 Sammanfattande värdering

Syftet med denna studie är att översiktligt ange vissa huvuddrag i utvecklingen av invandringen och invandringspolitiken i ett antal med Sverige jämförbara länder. Med nödvändighet innebär detta förenklingar av komplicerade skeenden och regler. För många av de redovisade områdena existerar detaljerade internationella analyser (se bifogad litteraturlista). En samlad kortfattad överblick av det slag som presenteras i denna studie finns emellertid ej i den internationella litteraturen. Denna studie visar följande:

- den årliga invandringen till de västeuropeiska länderna visar nu en tendens att öka som en effekt av regionala och globala förändringar, och en fortsatt tillväxt är att vänta under kommande årtionden (en ökning av totalinvandringen i Västeuropa från 1 till 3 miljoner har skett enbart under de senaste sju åren);
- den del av invandringen som inte följer av regler och avvägningar som gjorts på förhand av de enskilda länderna blir allt större (den har ökat från 20 procent till nästan 50 procent av den årliga invandringen under de senaste sju åren);
- familjesammanföring svarar för stabila 25–50 procent av den årliga totalinvandringen till de undersökta länderna, arbetsandelen minskar och den irreguljära delen (dvs. icke skyddsbehövande asylsökande och illegala migranter) växer;
- en stor del av den irreguljära delen är i själva verket familje- och arbetsinvandring, som fortlöper trots ökade kontrollåtgärder, och merparten av dem som anländer irreguljärt stannar/får stanna likafullt;
- invandringen till Västeuropa är dubbelt så stor som invandringen till USA/Kanada/Australien och flera europeiska länder har rela-



tivt sett en betydligt större invandring och fler invandrare bland befolkningen än de klassiska invandringsländerna;

- kontrollsystemen för att reglera invandringen blir alltmer likartade i alla de undersökta länderna, och en konvergens mellan visumpolitiken i Västeuropa och Nordamerika är under framväxt: liksom i Nordamerika kommer visumplikt att gälla för medborgare i ett stort antal länder i Afrika och Asien som vill inresa till EES-området och EG- och EFTA-länderna har redan nu i hög grad harmoniserat sina visumbestämmelser;
- även vad gäller övriga instrument för att kontrollera invandringen har nu systemen i Västeuropa i hög grad harmoniserats: många länder har infört krav på transitvisum och praktiskt taget alla länder har bestämmelser om bötesfällande av bolag som fraktar utlänningar utan giltiga inresehandlingar och av företag som illegalt anställer utländska arbetare;
- asylpolitiken är redan i hög grad harmoniserad och samtliga undersökta europeiska länder har infört ett snabbförfarande för att sortera fram uppenbart grundlösa och uppenbart välgrundade ansökningar, samtliga tillämpar allt mer stringent första asyllandsprincipen, nästan alla har förenklat och geografiskt decentraliserat förfarandet i första instans och även förenklat förfarandet i andra instans, infört endast en besvärnivå, och alla länder har ökat ansträngningarna att avlägsna personer från landet som fått avslag efter prövning i sista instans;
- den aktiva flyktingpolitiken (genom kvotöverföring) har reducerats till i genomsnitt 3-5 procent av den årliga totalinvandringen och bidragen till UNHCR från de undersökta länderna motsvarar 6 procent av de nuvarande årskostnaderna för asylsystemen, som i sin tur nu motsvarar en femtedel av västländernas totala årliga bistånd till utvecklingsländerna.

Detta är endast några av de konstateranden som kan göras på grundval av de resultat som studien givit. Det förefaller som om de enskilda europeiska ländernas politik nu i än högre grad bör inriktas

på att återställa den balans mellan aktiv och passiv invandringspolitik som försvann vid 1970-talets mitt, och mellan aktiv och passiv flyktingpolitik som försvann vid 1980-talets mitt. Detta bör göras innan situationen blir än mer svårstyrbar. Samtidigt är det uppenbart att mycket mer energiska preventiva åtgärder måste vidtas i internationellt samarbete för att undvika omfattande emigration från öst till väst och från syd till nord. Endast därigenom kan det nu ökade invandringstrycket dämpas.





# Referenslitteratur

- EC Ad hoc Group on Immigration, Inventaire en matière d'asile: procédures. Bryssel 1991.
- EC Ad hoc Group on Immigration, Compilation of Texts on European Practice with Respect to Asylum. Bryssel 1993.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Right of Asylum. Bryssel 1991.
- Commission of the European Communities, Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration. Bryssel 1991.
- OECD/SOPEMI, Trends in International Migration, OECD. Paris 1992.
- OECD Working Party on Migration, Acquisition of Nationality in OECD Countries. Paris 1993.
- OECD Working Party on Migration, Comparative Analysis of Regularisation Experience in France, Italy, Spain, and the United States. Paris 1990.
- Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Asylum Seekers in Western Europe (EC and EFTA) in 1992 (red. J. Widgren och M. Bisi). Genève 1992.
- Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Overview: Return of rejected Asylum Seekers (red. N. Baruch). Genève 1992.
- Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Summary Description of Asylum Procedures in States in Europe, North America and Australia (red. A.-G. Nielsen). Genève 1992.
- UNHCR, Legal Factsheets on Asylum Procedures in Western Europe. Genève 1993.

Bayerisches Staatsministerium des Innern, Neue Vergleichsstudie zu Asylpolitik, Asylgewährung und Asylrechtspraxis in Frankreich, Grossbritannien, Dänemark und Österreich. München 1991.

Reception policies for Persons in Need of International Protection, Centre for Migration Research. Amsterdam 1993.

Asyl i Norden, Dansk Flygtningehjaelp. Köpenhamn 1990.

Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Selected European Countries, Danish Refugee Council. Köpenhamn 1993.

S. Castles/M. J. Miller, The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World. London 1993.

D.A. Coleman, The World on the Move? International Migration in 1992, United Nations Commission for Europe. Genève 1993.

S. Collinson, Europe and International Migration. London 1993.

K. Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts. Baden-Baden 1989.

K. Hailbronner (red), Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich, Europäische Rechtsakademie Trier. Köln 1992.

F. Hawkins, Critical Years in Immigration, Canada and Australia Compared. Montreal och Kingston 1991.

R. E. Jenks, Immigration and Nationality Policies of Leading Migration Nations, Centre for Immigration Studies. Washington 1992.

D. M. Meissner (red), International Migration Challenges in a New Era, The Trilateral Commission. New York, Paris och Tokyo 1993.

Y. Moulrier Boutang/D. Papademetriou, Comparative Analysis of Migration Systems and Their Performance, OECD. Paris 1993.

D. North, America's Immigration Policy: What it is, How it is Formed, and What it Produces: A Summary for Europeans. Washington 1993.

J. Salt, Current and Future International Migration Trends Affecting Europe, Council of Europe. Strasbourg 1992.

J. Salt, Current and Future International Migration Trends in Europe, Council of Europe. Strasbourg 1993.

J. Velling/M. Woydt, Migrationspolitiken in ausgewählten Industriestaaten, Ein synoptischer Vergleich: Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Kanada. Mannheim 1993.





**Invandrar- och flyktingkommitténs sammansättning***Ordförande*

Rolf Wirtén

*Ledamöter*

Rune Backlund	c
Karl-Göran Biörsmark	fp
Maud Björnemalm	s
Leif Blomberg	s
Gustaf von Essen	m
Sten de Geer	v
Eric Lundquist	kds
Karl-Erik Lövdén	s
Lars Moquist	nyd

*Experter*

Per Almqvist	Kulturdepartementet
Ewa Arenbro	Utbildningsdepartementet
Ulla Bystedt	Civildepartementet
Ingemar Cederberg	Utrikesdepartementet
Thomas Fürth	Institutet för framtidsstudier
Kenneth Hyltenstam	Centrum för tvåspråkighetsforskning
Karl-Axel Johansson	Svenska Kommunförbundet
Lars G. Johansson	Kulturdepartementet
Peter Karlberg	Utbildningsdepartementet
Ulf P. Lundgren	Skolverket
Helena Hagelroth	Arbetsmarknadsdepartementet
Ann-Marie Qvarfort	Arbetsmarknadsstyrelsen
Bengt Ranland	Kulturdepartementet
Berit Rollén	Statens invandrarverk
Kerstin Wigzell	Socialstyrelsen

*Sekretariat*

Inge Kristensson	Huvudsekreterare
Björn Hammarberg	Sekreterare
Birgitta Ornbrant	Sekreterare
Petra Ekroth	Assistent

Handwritten title or header at the top of the page.

Handwritten text line 1.

Handwritten text line 2.

Handwritten text line 3.

Handwritten text line 4.

Handwritten text line 5.

Handwritten text line 6.

Handwritten text line 7.

Handwritten text line 8.

Handwritten text line 9.

Handwritten text line 10.

Handwritten text line 11.

Handwritten text line 12.

Handwritten text line 13.

Handwritten text line 14.

Handwritten text line 15.

Handwritten text line 16.

Handwritten text line 17.

Handwritten text line 18.

Handwritten text line 19.

Handwritten text line 20.

Handwritten text line 21.

Handwritten text line 22.

Handwritten text line 23.

Handwritten text line 24.

Handwritten text line 25.

Handwritten text line 26.





# Statens offentliga utredningar 1993

## Kronologisk förteckning

---

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.  
- Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.  
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor  
- kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personal. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen - en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprovare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarspålit. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I  
- Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconatit. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti - Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personal (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller.  
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nämonopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.

# Statens offentliga utredningar 1993

## Kronologisk förteckning

---

72. Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.
  73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
  74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
  75. Vissa mervärdeskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. Fi.
  76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
  77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. C.
  78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
  79. Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. M.
  80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
  81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.
  82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. S.
  83. Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. Fi.
  84. Innovationer för Sverige. N.
  85. Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. U.
  86. Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. S.
  87. Beredskapslagring av olja. N.
  88. Produktsäkerhetslagen och EG. C.
  89. Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. Fö.
  90. Lokal demokrati i utveckling. C.
  91. Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. S.
  92. Den centrala polisorganisationen. Ju.
  93. Världens svåra val. S.
  94. Anpassad kontroll av byggandet. M.
  95. Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Fö.
  96. Förändringar i lönegarantisystemet. A.
  97. Västsverige och Skåne – regioner i förändring. C.
  98. Partnerskap. Ju.
  99. Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. M.
  100. Free and Fair elections – and beyond. UD.
  101. Lag om totalförsvarspflicht. Följdändringarna. Fö.
  102. Kvalitet och dynamik. Förslag från Resursberedningen rörande statsmakternas resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. U.
  103. Svenskt fiske. Jo.
  104. Stabilisering av bostadskreditmarknaden. Fi.
  105. Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad. N.
  106. Läkemedel och kompetens. S.
  107. Statistik över finansiella marknader. Fi.
  108. Försäkringsrörelse i förändring 2. Fi.
  109. Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots. C.
  110. Integritet och effektivitet på kreditupplysningsområdet. Ju.
  111. Borta bra men hemma bäst? Fakta om äldre i Europa. S.
  112. Kommunal rättingspolitik i Danmark. C.
  113. Invandring och asyl i teori och praktik. En jämförelse mellan tolv länders politik. Ku.
-



# Statens offentliga utredningar 1993

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]  
EG och våra grundlagar. [14]  
Ökat personal. [21]  
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]  
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]  
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]  
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]  
Det allmänna skadeståndsansvar. [55]  
Polisens rättsliga befogenheter. [60]  
Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande  
Ökat personal (SOU 1993:21). [63]  
Verkställighet av fängelsestraff. [76]  
Statsförvaltningen och EG. [80]  
Den centrala polisorganisationen. [92]  
Partnerskap. [98]  
Integritet och effektivitet på kreditupplysningsområdet. [110]

### Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]  
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]  
Free and Fair elections – and beyond. [100]

### Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarspflicht. [36]  
Försvarets högstskolor. [42]  
Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. [89]  
Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. [95]  
Lag om totalförsvarspflicht. Följdändringarna. [101]

### Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]  
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]  
Socialförsäkringsregister. [11]  
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]  
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]  
Hälsa- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]  
Ett år med betalningsansvar. [49]  
Serveringsbestämmelser. [50]  
Överföring av HIV-smitta genom läkemedel  
Preconativ. [61]  
Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. [82]

- Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. [86]  
Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. [91]  
Vårdens svåra val. [93]  
Läkemedel och kompetens. [106]  
Borta bra men hemma bäst? Fakta om äldre i Europa. [111]

### Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]  
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]  
Förarprövare. [34]

### Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]  
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]  
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]  
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]  
Bankstödsnämnden. [28]  
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]  
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]  
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]  
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]  
Beskattning av fastigheter, del I  
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]  
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]  
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]  
Vissa mervärdesskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. [75]  
Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. [83]  
Stabilisering av bostadskreditmarknaden. [104]  
Statistik över finansiella marknader. [107]  
Försäkringsrörelse i förändring 2. [108]
- ### Utbildningsdepartementet
- Kursplaner för grundskolan. [2]  
Ersättning för kvalitet och effektivitet.  
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]  
Vårdhögskolor  
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]  
Kunskapens krona. [23]  
Frågor för folkbildningen. [64]
-



# Statens offentliga utredningar 1993

## Systematisk förteckning

---

Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. [85]

Kvalitet och dynamik. Förslag från Resursberedningen rörande statsmakernas resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. [102]

### Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]

Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]

Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Svenskt fiske. [103]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]

Politik mot arbetslöshet. [43]

Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Översyn av arbetsmiljölagen. [81]

Förändringar i lönegarantisystemet. [96]

### Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.

Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]

Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]

Ågandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]

Utlämningslagen – en partiell översyn. [24]

En gräns för filmcensuren. [39]

Utvisning på grund av brott. [54]

Invandring och asyl i teori och praktik. En jämförelse mellan tolv länders politik. [113]

### Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Elkonkurrens med nätmonopol. [68]

Revisorerna och EG. [69]

Strategi för småföretagsutveckling. [70]

Innovationer för Sverige. [84]

Beredskapslagring av olja. [87]

Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad. [105]

### Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis räddning. [45]

Vissa kyrkofrågor. [46]

Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]

Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. [48]

Ny marknadsföringslag. [59]

Organisationernas bidrag. [71]

Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]

Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. [73]

Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]

Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]

Produktsäkerhetslagen och EG. [88]

Lokal demokrati i utveckling. [90]

Västsvrige och Skåne – regioner i förändring. [97]

Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots. [109]

Kommunal näringspolitik i Danmark. [112]

### Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]

Kommunerna och miljöarbetet. [19]

Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]

Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]

Handlingsplan mot buller.

Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]

Lag om införande av miljöbalken. [66]

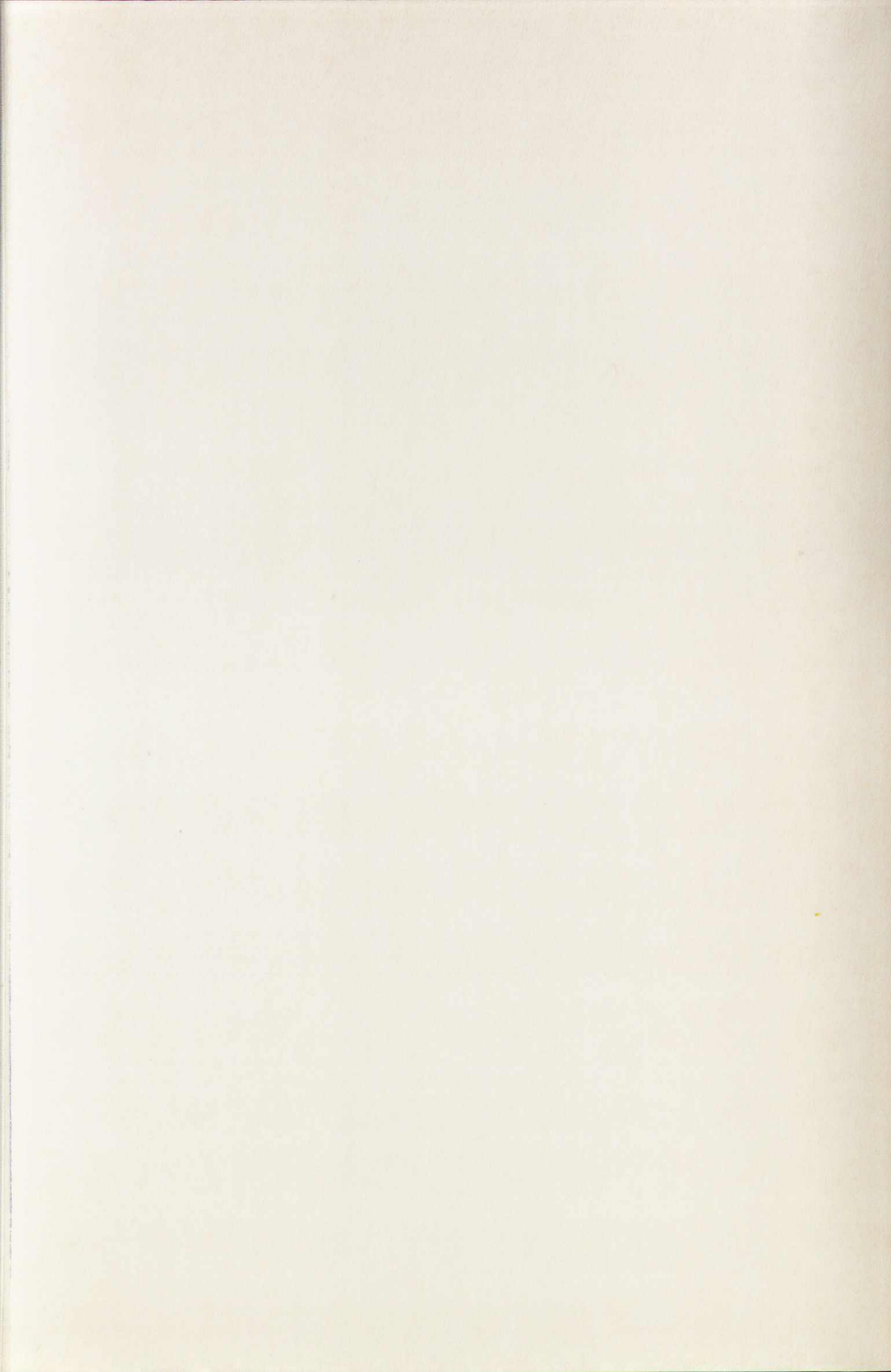
Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]

Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]

Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. [79]

Anpassad kontroll av byggandet. [94]

Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. [99]



Invandringen och invandringsspolitiken har länge diskuterats intensivt i Sverige och många andra länder. För den debatten behövs kunskaper. Men redan vad som händer i Sverige kan vara svårt att veta och ännu svårare är det att få grepp om andra länder.

Någon samlad översikt har hittills inte funnits. Anledningen är helt enkelt att det är svårt att göra en sådan översikt. Nu har den av regeringen tillsatta Invandrar- och flyktingkommittén låtit ICMPD i Wien göra en studie av politikens teori och praktik i ett antal med Sverige jämförbara länder.

Några axplock ur studien:

"... den årliga invandringen ... visar nu en tendens att öka ... och en fortsatt tillväxt är att vänta under kommande årtionden."

"den del av invandringen som inte följer av regler och avvägningar som gjorts på förhand av de enskilda länderna blir allt större ..."

" ... den irreguljära delen ... växer"

" ... merparten av dem som anländer irreguljärt stannar/får stanna likafullt"

" ... kontrollsystemen för att reglera invandringen blir alltmer likartade i alla de undersökta länderna ..."

" ... bidragen till UNHCR /FN:s Flyktingkommissarie/ från de undersökta länderna motsvarar 6 procent av de nuvarande årskostnaderna för asylsystemen ..."

# FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM  
FAX 08-20 50 21, TELEFON 690 90 90

ISBN 91-38-13515-9  
ISSN 0375-250X