



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

22/67

Arkivexemplar

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1967:18

Inrikesdepartementet

SOU
1967: A



INVANDRINGEN

Problematik och handläggning

UTLÄNNINGSUTREDNINGENS BETÄNKANDE

II

Stockholm 1967

STATENS
OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1967

Kronologisk förteckning

1. Kommunal bostadsförmedling. Hægström. I.
2. Allmänna arvsfonden. Esselte. Ju.
3. Utsökningsrätt VI. Esselte. Ju.
4. Ny domkretsindelning för underrätterna. Esselte. Ju.
5. Statlig publicering. Norstedt & Söner. Fi.
6. Finansiella långtidsperspektiv. Esselte. Fi.
7. Den framtida jordbrukspolitiken. Svenska Reproduktions AB. Jo.
8. Barnstugor. Barnavårdsmannaskap. Barnolycksfall. Kihlström. S.
9. Rikskonserter. Esselte. E.
10. Linköpings högskola. Del I. Victor Pettersson. E.
11. Programbudgetering. Del I. Esselte. Fi.
12. Programbudgetering. Del II. — Studier och försök. Esselte. Fi.
13. Programbudgetering. Del III. — En sammanfattning. Esselte. Fi.
14. Skolans arbetstider. Esselte. E.
15. Tjänsteställning inom krigsmakten. Esselte. Fö.
16. 1958 års utredning kyrka—stat. VII. Folkbokföringen. Beckman. E.
17. 1958 års utredning kyrka—stat. VIII. De teologiska fakulteterna. Almqvist & Wiksell, Uppsala. E.
18. Invandringen. Esselte. I.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1967:18

Inrikesdepartementet



INVANDRINGEN

Problematik och handläggning

UTLÄNNINGSUTREDNINGENS BETÄNKANDE

II

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1967

STATENS ÖFFENTLIGA TRYCKERIEN ÅR 1947

Tryckeriet



INVANDRINGEN

Problematik och handläggning

UTGÅVA 1947

II

REKRYTERING AV STORKÖLN 1947

Innehåll

Skrivelse till Statsrådet och Chefen för Kungl. Inrikesdepartementet	13
Kapitel 1. Utredningsuppdraget	15
Kapitel 2. Folkutbytet under 1900-talet	20
2.1. In- och utvandring	20
2.1.1. Omfattning	20
2.1.2. Inriktning	23
2.1.3. Återutvandring	24
2.1.4. Länderfördelning	24
2.1.5. Fördelning efter medborgarskap	25
2.2. Utlänningar och utrikes födda i Sverige	27
2.2.1. Antal	27
2.2.2. Förvärv av svenskt medborgarskap	29
2.2.3. Geografisk fördelning	29
2.2.4. Fördelning stad-landsbygd, tätbebyggelse-glesbebyggelse	29
2.2.5. Åldersfördelning	31
2.2.6. Fördelning efter kön	33
2.2.7. Civilståndsfördelning	33
2.3. Utlänningarna på arbetsmarknaden	34
2.3.1. Yrkesintensitet	34
2.3.2. Yrkesställning	35
2.3.3. Arbetsanmälda utlänningar	35
2.3.3.1. Antal och fördelning efter medborgarskap	35
2.3.3.2. Geografisk fördelning	37
2.3.3.3. Yrkesfördelning	37
Kapitel 3. Utlänningsfrågans tidigare behandling	40
3.1. Utlänningslagstiftningen före år 1915	40
3.2. 1914 års utvisningslag	41
3.2.1. Skrivelse från 1907 års riksdag	41
3.2.2. 1911 års förslag	41
3.2.3. 1913 års förslag	41
3.2.4. 1914 års förslag	42
3.3. Den administrativa utlänningsregleringen	43
3.3.1. 1917 års passkungörelse	44
3.3.2. 1918 års övervakningskungörelse	44
3.3.3. 1920 års övervakningskungörelse	45
3.3.4. 1926 års övervakningskungörelse	45

3.4. 1927 års utlänningslag	46
3.4.1. Förslagets allmänna principer	47
3.4.2. Uppehållstillstånd	48
3.4.3. Arbetstillstånd	48
3.4.4. Lagrådets utlåtande	49
3.4.5. Riksdagsbehandlingen	50
3.4.6. Utlänningslagens förlängning	51
3.5. 1937 års utlänningslag	52
3.6. 1945 års utlänningslag	52
3.7. 1954 års utlänningslag	53
3.7.1. 1949 års utlänningskommittés betänkande	53
3.7.2. Propositionen	53
3.7.2.1. Lagens syfte	54
3.7.2.2. Den legala regleringen för att stärka utlännings rättsställning	56
3.7.3. Riksdagsbehandlingen	57
 Kapitel 4. Utlänningslagstiftning och utlänningspolitik i några främmande länder	 58
4.1. Danmark	61
4.1.1. Uppehåll	61
4.1.2. Arbete	61
4.1.3. Avlägsnande	62
4.1.4. Inre kontroll	62
4.2. Finland	62
4.2.1. Uppehåll	62
4.2.2. Arbete	63
4.2.3. Avlägsnande	63
4.2.4. Inre kontroll	63
4.3. Norge	63
4.3.1. Uppehåll	63
4.3.2. Arbete	64
4.3.3. Avlägsnande	65
4.3.4. Inre kontroll	65
4.4. Frankrike	65
4.4.1. Inresa	66
4.4.2. Uppehåll	66
4.4.2.1. Carte de séjour temporaire	66
4.4.2.2. Carte de résident ordinaire	66
4.4.2.3. Carte de résident privilégié	66
4.4.3. Arbete	66
4.4.3.1. Carte temporaire	66
4.4.3.2. Carte ordinaire à validité limitée	66
4.4.3.2. Carte ordinaire à validité permanente	67
4.4.3.4. Carte permante pour toutes professions sala- riées	67

4.4.4.	Avlägsnande	67
4.4.5.	Utlänningspolitik	67
4.5.	Schweiz	68
4.5.1.	Inresa	68
4.5.2.	Uppehåll och arbete	68
4.5.2.1.	Uppehållstillstånd	69
4.5.2.2.	Bosättningsstillstånd	69
4.5.2.3.	Toleranstillstånd	69
4.5.2.4.	Beslutanderätt i tillståndsärenden	70
4.5.3.	Avlägsnande	70
4.5.3.1.	Avvisning	70
4.5.3.2.	Inreseförbud	71
4.5.3.3.	Begränsat inreseförbud	71
4.5.3.4.	Förpassning	71
4.5.3.5.	Utvisning	71
4.5.4.	Utlänningspolitik	72
4.6.	Storbritannien och Nordirland	74
4.6.1.	Kontrollen över utläningar	74
4.6.1.1.	Inresa och uppehåll	75
4.6.1.2.	Arbete	75
4.6.1.3.	Avlägsnande	76
4.6.1.4.	Inre kontroll	76
4.6.2.	Kontrollen över invandrare från samväldesländerna	77
4.6.2.1.	Inresa och uppehåll	77
4.6.2.2.	Avlägsnande	78
4.6.2.3.	Inre kontroll	79
4.7.	Förenta staterna	79
4.7.1.	Inresa, uppehåll och arbete	79
4.7.1.1.	Utläningar i allmänhet	79
4.7.1.2.	Nonimmigranter	79
4.7.1.3.	Immigranter	80
4.7.2.	Avlägsnande	81
4.7.2.1.	Avvisning	81
4.7.2.2.	Utvisning	81
4.7.3.	Inre kontroll	82
4.7.4.	Regleringen av invandringen i framtiden	82
Kapitel 5. Utlännings rättsställning i Sverige		84
5.1.	Inresa, vistelse och arbete	85
5.2.	Ställning på arbetsmarknaden	86
5.3.	Utbildning	87
5.3.1.	Grundskola	87
5.3.2.	Gymnasier, fackskolor och yrkesskolor	87
5.3.3.	Universitet och högskolor	87
5.3.4.	International Graduate School	88
5.3.5.	Praktikantutbildning	88

5.4. Sociala förmåner	90
5.4.1. Allmänt barnbidrag	92
5.4.2. Bidragsförskott	92
5.4.3. Studiesociala förmåner	92
5.4.4. Sjukförsäkring	92
5.4.5. Yrkesskadeförsäkring	93
5.4.6. Arbetslöshetsförsäkring	93
5.4.7. Arbetslöshetshjälp	93
5.4.8. Folkpension	93
5.4.9. Allmän tilläggspension	94
5.4.10. Socialhjälp	94
5.4.11. Vissa övriga förmåner	94
5.5. Skattskyldighet	95
Kapitel 6. Den internationella regleringen på folkutbytets område	96
6.1. Överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad	96
6.2. Den nordiska passkontrollöverenskommelsen	97
6.3. Den europeiska arbetskraftsstadgan	98
6.4. Konventionen angående upprättande av europeiska frihandels- sammanslutningen	100
6.5. Praktikantutbytesavtalen	100
6.6. Överenskommelserna om social trygghet	101
6.7. Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning	102
Kapitel 7. Utlänningspolitikens medel	103
7.1. Tillståndsgivningen	103
7.1.1. Visering	103
7.1.2. Uppehållstillstånd	104
7.1.3. Bosättningsstillstånd	105
7.1.4. Arbetstillstånd	107
7.1.4.1. Formerna för den arbetsmarknadspolitiska pröv- ningen	108
7.1.4.2. Principerna för den arbetsmarknadspolitiska be- dömningen	110
7.2. Avlägsnandeinstitutet	113
7.2.1. Avvisning	114
7.2.2. Förvisning	114
7.2.3. Utvisning	115
7.2.4. Förpassning	115
7.3. Den yttre utlänningskontrollen	116
7.4. Den inre utlänningskontrollen	116
7.4.1. Kontrollen över viseringspliktiga utlänningar utan uppe- hållstillstånd	117
7.4.1.1. Kontrollmedel	117
7.4.1.2. Kontrollförfarande	118

7.4.2.	Kontrollen över viseringsfria utläningar utan uppehållstillstånd	118
7.4.2.1.	Kontrollmedel	118
7.4.2.2.	Kontrollförfarande	119
7.4.3.	Kontrollen över utläningar med uppehållstillstånd	120
7.4.3.1.	Kontrollmedel	120
7.4.3.2.	Kontrollförfarande	121
7.4.4.	Kontrollen över utländska arbetstagare	121
7.4.4.1.	Kontrollmedel	121
7.4.4.2.	Kontrollförfarande	121
Kapitel 8. Nuvarande organisation för den centrala handläggningen av utlänningsärenden		122
8.1.	Arbetsuppgifter	122
8.1.1.	Legitimationshandlingar	122
8.1.2.	Tillstånd	122
8.1.3.	Avlägsnande av utläning	123
8.1.3.1.	Avvisning.	123
8.1.3.2.	Förpassning	124
8.1.3.3.	Utvisning	124
8.1.3.4.	Förvisning	124
8.1.3.5.	Särskilda tvångsåtgärder	124
8.1.4.	Inre utlänningskontroll	124
8.2.	Utlänningskommissionens förutvarande organisation	125
8.3.	Utlänningskommissionens nuvarande organisation	126
8.3.1.	Fackbyråerna	127
8.3.2.	Kanslibyrån	127
8.3.2.1.	Sektionen för teknisk utlänningskontroll	129
8.3.2.2.	Centralregistret	129
8.3.2.3.	Kontrollregistret	130
8.3.2.4.	Eftergranskningsavdelningen	130
8.3.2.5.	Arkiv.	130
8.3.2.6.	Expeditionsavdelningen	131
8.3.2.7.	Adress- och intygsavdelningen	131
8.3.2.8.	Sektionen för statistik	131
8.3.2.9.	Maskinskrivningscentralen	131
8.3.2.10.	Kassaavdelningen	131
8.3.2.11.	Telefonväxeln	131
8.3.2.12.	Expeditionsvakter	132
8.3.2.13.	Personalavdelningen	132
8.3.3.	Beslutanderätt m. m.	132
Kapitel 9. Utlänningspolitikens problematik		134
9.1.	Demografiska synpunkter	135
9.1.1.	Folkmängden och dess förändringar	136
9.1.2.	Ålderssammansättningen och dess förändringar	138
9.1.3.	Könsfördelningen och dess förändringar	141
9.2.	Arbetsmarknadssynpunkter	142
9.2.1.	Allmänna synpunkter	143

9.2.1.1. Invandring av kvalificerad arbetskraft	146
9.2.1.2. Invandring av okvalificerad arbetskraft	148
9.2.2. Invandringen och den rörlighetsstimulerande arbets- marknadspolitiken	149
9.2.3. Invandringen och den sysselsättningsskapande arbets- marknadspolitiken på kort sikt	150
9.2.4. Invandringen och lokaliseringpolitiken	151
9.2.5. Invandringen och arbetskraftsförsörjningen på lång sikt	152
9.3. Försörjningssynpunkter	154
9.3.1. Bostadsförsörjning	154
9.3.2. Försörjning i övrigt	155
9.4. Sociala synpunkter	155
9.4.1. Utbildning	155
9.4.2. Sociala förmåner	156
9.5. Utrikespolitiska synpunkter	156
9.5.1. Politiska hänsyn	156
9.5.2. Reciprocitetsprincipen	157
9.5.3. Bundenhet av internationella överenskommelser	157
9.6. Ordnings- och säkerhetssynpunkter	158
9.6.1. Allmän ordning	158
9.6.2. Statens säkerhet	158
9.7. Humanitära och ideella synpunkter	159
9.7.1. Flyktingar	159
9.7.2. U-landsbistånd m.m.	164
9.8. Anpassningssynpunkter	165
Kapitel 10. Behovet av invandringskontroll	168
Kapitel 11. Ansvar för invandringspolitiken	176
Kapitel 12. Verkställande organ	182
12.1. Allmänna synpunkter	182
12.2. Frågor om inresa och uppehåll	182
12.2.1. Yttre kontroll	182
12.2.2. Visering och uppehållstillstånd jämte förpassning m. m.	183
12.2.3. Förvisning och utvisning	184
12.3. Frågor rörande utländsk arbetskraft	185
12.3.1. Internationellt arbetsförmedlingssamarbete	185
12.3.2. Rekrytering av utländsk arbetskraft	185
12.3.3. Praktikantutbyte	186
12.3.4. Arbetstillståndsgivning m. m.	186
12.4. Flyktingfrågor	193
12.5. Anpassningsfrågor	194
12.6. Medborgarskapsfrågor	197

Kapitel 13. Förslag till begränsning av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd	198
Kapitel 14. Förslag rörande den inre utlänningskontrollen	206
14.1. Allmänna synpunkter	206
14.1.1. Behovet av inre kontroll m. m.	206
14.1.2. Den inre kontrollens medel	209
14.1.3. Kontrollmyndighet	209
14.2. Tillståndsbestämmelsernas efterlevnad	211
14.2.1. Viseringspliktiga utläningar utan uppehållstillstånd	211
14.2.1.1. Medel	211
14.2.1.2. Myndighet	212
14.2.2. Viseringsfria utläningar utan uppehållstillstånd	214
14.2.2.1. Medel	214
14.2.2.2. Myndighet	219
14.2.3. Utläningar med uppehållstillstånd	221
14.2.3.1. Medel	221
14.2.3.2. Myndighet	221
14.2.4. Utländska arbetstagare	222
14.2.4.1. Medel	222
14.2.4.2. Myndighet	223
14.3. Ej önskvärda utläningar	223
14.4. Behovet av bostadsanmälningar i framtiden	225
14.5. Sammanfattning av utredningens förslag	228
Kapitel 15. Förslag till organisation av den centrala utlänningsmyndigheten	229
15.1. Myndighetens arbetsuppgifter	229
15.2. Myndighetens organisation	229
15.2.1. Organisationsform	229
15.2.2. Verksledning	230
15.2.2.1. Styrelse	230
15.2.2.2. Verkschefens stab	232
15.2.3. Byråorganisation	233
15.2.3.1. Första och andra byrån	234
15.2.3.2. Tredje byrån	236
15.2.3.3. Fjärde byrån	237
15.3. Kostnadsberäkning	240
Kapitel 16. Sammanfattning	242
16.1. Behovet av invandringskontroll	242
16.2. Ansvar för invandringspolitiken	243
16.3. Verkställande organ	243
16.4. Begränsning av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd	246
16.5. Inre utlänningskontroll	247
16.6. Den centrala utlänningsmyndighetens organisation	247

Reservationer	248
Förslag till lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193) . . .	250
Förslag till kungörelse om ändring i utlänningskungörelsen den 4 juni 1954 (nr 457)	252

Bilaga I. Tabeller

1. Invandring och utvandring samt invandringsöverskott och utvandringsöverskott åren 1951—1965 efter inflyttnings- och utflyttningsland	259
2. Invandrare och utvandrare samt invandringsöverskott länsvis åren 1951—1965	260
3. Utlänningar, som beviljats svenskt medborgarskap under femårsperioderna 1941—1945, 1946—1950, 1951—1955, 1956—1960 och 1961—1965 samt vart och ett av åren 1961—1965.	261
4. Utrikes födda och utlänningar i olika län samt städer med över 50 000 invånare den 1 november 1960	262
5. Arbetsanmälda utlänningar i Sverige den 1 oktober 1966 efter län och medborgarskap	263
6. Arbetsanmälda utlänningar den 1 oktober 1966 och befolkning i arbetskraften i augusti 1966, relativ fördelning efter yrke, medborgarskap och kön . . .	264
7. Invandrare och utvandrare samt invandringsöverskott under femårsperioderna 1951—1955, 1956—1960 och 1961—1965	266
8. Till Sverige kollektivt överförda flyktingar 1950—1965 fördelade dels på asylland, dels på ursprungligt hemland	267

Bilaga II. Kartläggning av personalbehovet för vissa rutiner inom statens utlänningskommission

PM avgiven av statskontoret den 7 november 1966

Texttabeller

2.1. Återutvandringen från Sverige under åren 1951—1960 efter vistelsetid	24
2.2. Invandringsöverskott och utvandringsöverskott (—) under femtonårsperioden 1951—1966 samt femårsperioderna 1951—1955, 1956—1960 och 1961—1965, totalt och i förhållande till Europa, Danmark, Finland, Norge, Förbundsrepubliken Tyskland och övriga europeiska länder samt utomeuropeiska länder	25
2.3. Invandrade och utvandrade utlänningar och svenska medborgare åren 1951—1965	26
2.4. Invandrade och utvandrade utlänningar under femårsperioderna 1956—1960 och 1961—1965 efter medborgarskap	26
2.5. Invandrade och utvandrade nordbor, italienare samt medborgare i Förbundsrepubliken Tyskland och Förenta staterna åren 1961—1965 efter utflyttnings- och inflyttningsland	27
2.6. Utlänningar efter medborgarskap och utrikes födda efter födelseland den 31 december 1950 och den 1 november 1960	28

2.7. Utlänningarnas och totalbefolkningens relativa fördelning mellan stad och landsbygd samt mellan tät- och glesbebyggelse den 31 december 1950 och den 1 november 1960	31
2.8. Utlänningarnas relativa fördelning mellan stad och landsbygd samt mellan tät- och glesbebyggelse efter medborgarskap den 1 november 1960	31
2.9. Åldersfördelningen hos utlänningar och totalbefolkning den 31 december 1950 och den 1 november 1960 samt utrikes födda den 1 november 1960	33
2.10. Utlänningarnas och totalbefolkningens yrkesintensitet den 31 december 1950 och den 1 november 1960	34
2.11. Utlänningarnas och totalbefolkningens yrkesintensitet i vissa åldersklasser den 1 november 1960	34
2.12. Förvärvsarbete utlänningar och befolkning efter yrkeställning den 31 december 1950 och den 1 november 1960	35
2.13. Arbetsanmälda utlänningar i Sverige den 1 oktober 1951—1965 efter medborgarskap	37
2.14. Arbetsanmälda utlänningar i Sverige den 1 oktober 1966 efter yrkesområde och kön	38
5.1. Nettoantalet nyinskrivna utlänningar vid universitet och högskolor efter studieriktning och medborgarskap läsåren 1956/57—1961/62	89
5.2. Utländska praktikanter i Sverige åren 1960—1964	90
5.3. Socialhjälp och barnavård åt utlänningar åren 1956—1964	95
7.1. Under åren 1961—1965 handlagda ärenden om visering	104
7.2. Antal uppehållstillstånd gällande den 1 juli 1961—1966	105
7.3. Under åren 1955—1965 handlagda ärenden om bosättningstillstånd . .	107
7.4. Av arbetsmarknadsstyrelsen under åren 1961—1965 handlagda remisser av arbetstillståndsansökningar	110
7.5. Under åren 1961—1965 handlagda ärenden om arbetstillstånd	113
7.6. Beslut om avvisning meddelade åren 1961—1965	114
7.7. Beslut om förvisning meddelade åren 1961—1965	114
7.8. Beslut om utvisning meddelade åren 1961—1965	115
7.9. Beslut om förpassning meddelade åren 1961—1965.	116
9.1. Folkökning och invandringsöverskott 1951—1965	136
9.2. Folkmängdens beräknade förändringar 1965—1980	137
9.3. Beräknad folkmängd i åldersklasserna 0—15, 16—66 och 67—w åren 1965, 1970 och 1980	139
9.4. Invandringsöverskott åren 1956—1965, fördelat efter kön.	142
9.5. Antalet personer i arbetskraften. Beräknade förändringar 1960—1980 i 1000-tal	153
9.6. Antalet utlänningar i landet i februari 1939 och den 8 maj 1945, fördelade efter medborgarskap	162
10.1. Invandringsöverskottet i förhållande till Grekland, Italien, Jugoslavien och Spanien åren 1956—1965	169
10.2. Invandrade och utvandrade utlänningar med medborgarskap i annat utomeuropeiskt land än Förenta staterna åren 1956—1965	170

Diagram

2.1. Invandring åren 1951—1965. Total in- och utvandring samt invandring från och utvandring till Danmark, Finland och Norge, övriga europeiska länder och utomeuropeiska länder	21
2.2. Invandring från och utvandring till Danmark, Finland och Norge åren 1951—1965	22
2.3. In- och utvandringsöverskott åren 1951—1965, totalt och i förhållande till Norden och övriga Europa samt utomeuropeiska länder.	22
2.4. In- och utvandringsöverskott åren 1951—1965 i förhållande till Danmark, Finland och Norge	23
2.5. Antalet utläningar inom varje län och deras procentuella andel i befolkningen den 1 november 1960	30
2.6. Utläningar, utrikes födda och totalbefolkning efter ålder och kön den 1 november 1960	32
2.7. Arbetsanmälda utläningar den 1 april och den 1 oktober 1951—1966	36
2.8. Arbetsanmälda nordbor den 1 april och den 1 oktober 1951—1965	36
9.1. Folkökning samt födelse- och invandringsöverskott åren 1951—1965	136
9.2. Invandringsöverskottet åren 1951—1965, fördelning efter ålder vid invandringstillfället.	139
9.3. Totalbefolkningen i Danmark, Finland, Norge och Sverige samt Norden i slutet av år 1960, fördelning efter kön och ålder i femårsklasser	140

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Inrikesdepartementet

Genom beslut den 1 december 1961 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för inrikesdepartementet att tillkalla högst sex sakkunniga för utredning om utformningen av utlänningskontrollen jämte därmed sammanhängande frågor.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 11 december 1961 såsom sakkunniga numera justitiekanslern Bengt Lännergren, ordförande, ledamoten av riksdagen första kammare, rektorn Bengt Elmgren, ledamoten av riksdagens andra kammare, lantbrukaren Carl Eric Hedin, numera expeditionschefen Eskil Hellner, ledamoten av riksdagens andra kammare, lantbrukaren Jan-Ivan Nilsson, och ledamoten av riksdagens första kammare, journalisten fru Ingrid Segerstedt Wiberg. Sedan Elmgren avlidit, tillkallade departementschefen den 17 maj 1966 ledamoten av riksdagens andra kammare, direktören Essen Lindahl, att i Elmgrens ställe vara ledamot av utredningen.

Till sekreterare åt de sakkunniga förordnades den 12 januari 1962 numera hovrättsassessorn Harry Tjernberg.

De sakkunniga antog benämningen utlänningsutredningen.

Den 4 december 1965 tillkallade departementschefen avdelningsdirektören Ingemar Lindström att såsom expert biträda utredningen.

Utredningen får härmed överlämna ett andra delbetänkande, benämnt Invandringen, problematik och handläggning.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Hedin och Ingrid Segerstedt Wiberg.

Stockholm den 28 april 1967.

Bengt Lännergren

Carl Eric Hedin

Eskil Hellner

Essen Lindahl

Jan-Ivan Nilsson

Ingrid Segerstedt Wiberg

/Harry Tjernberg

KAPITEL 1

Utredningsuppdraget

Direktiven för utlänningsutredningen framgår av ett anförande till statsrådsprotokollet den 1 december 1961 av chefen för inrikesdepartementet. Enligt direktiven ingår i utredningsuppdraget 1) att närmare undersöka behovet av föreskrifter vid en eventuell associering till den europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC), 2) att utforma normer för meddelande av uppehållstillstånd för utländska studerande, 3) att i den mån så anses erforderligt framlägga förslag om generella direktiv för tillståndsgivningen även i sådana hänseenden som inte sammanhänger med marknadsfrågorna eller utlänningsstudier i Sverige, 4) att undersöka hur utlänningslagens bestämmelser om asylrätt utfallit i praktiken, 5) att närmare undersöka behovet av vidgad rättshjälp åt utlänningar och, om sådant behov anses föreligga, framlägga förslag om hur hjälpen bör utformas, 6) att avge förslag om hur den inre utlänningskontrollen bör anordnas samt 7) att uppta frågan om den lämpligaste organisationen på längre sikt av den centrala utlänningsmyndigheten med hänsyn till såväl dess kontrollerande som dess tillståndsgivande funktion.

När utlänningsutredningen tillsattes, framstod uppgiften att undersöka behovet av föreskrifter vid en eventuell associering till EEC såsom utredningens viktigaste. Sedan förhandlingarna mellan Storbritannien och EEC brutits i januari

1963 kom emellertid frågan om Sveriges associering till EEC att skjutas på framtiden. Eftersom det syntes olämpligt att låta frågan om organisationen för den centrala utlänningsmyndigheten vila i avvaktan på att EEC-frågan åter skulle bli aktuell, uppdrog Kungl. Maj:t genom beslut den 28 februari 1964 åt utredningen att, oaktat förslag till vidare inte kunde utarbetas till de ändringar i utlänningslagstiftningen som kunde föranledas av en svensk associering till EEC, framlägga förslag till hur den centrala handläggningen av utlänningsärenden skall organiseras.

Utformningen av organisationen för den centrala handläggningen av utlänningsärenden är självfallet beroende av omfattningen och arten av de arbetsuppgifter, som skall åvila organisationen. De ur såväl kvantitativ som kvalitativ synpunkt viktigaste uppgifterna för en sådan organisation är handläggningen av ärenden om tillstånd för utlänningar att inresa, vistas och arbeta i landet. Omfattningen och arten av organisationens arbetsuppgifter bestäms därför främst av i vilken utsträckning kravet på tillstånd upprätthålls och hur utlänningspolitiken, för vilken tillståndsgivningen är ett instrument, utformas.

Utredningen har utgått från att krav på tillstånd för inresa, vistelse och arbete skall upprätthållas tills vidare i ungefär samma utsträckning som för

närvarande. Utredningen har i kap. 10 närmare redovisat sina synpunkter på behovet av invandringskontroll.

Eftersom arten av arbetsuppgifterna på tillståndsgivningens område påverkas av utlänningspolitikens utformning har utredningen i ett särskilt kapitel, benämnt Utlänningspolitikens problematik, belyst de viktigare intressen, som inverkar på utlänningspolitiken och därmed också på tillämpningen av tillståndsbestämmelserna. Utredningen har vidare i samma syfte i ett annat kapitel, benämnt Ansvaret för invandringspolitiken, tagit upp frågan om ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och förvaltningsmyndigheterna på invandringspolitikens område och framlagt förslag till hur ansvaret skall fördelas samt i ett anslutande kapitel, benämnt Verkställande organ, redovisat sina synpunkter på vilka myndigheter som bör ha i uppdrag att verkställa utlänningspolitiken.

Av nyss angivna skäl har utredningen vidare ansett det nödvändigt att i detta sammanhang ta upp även frågorna om direktiv för tillståndsgivningen och om inre utlänningskontroll (punkterna 3 och 6 härövan).

Beträffande tillståndsgivningen anförde departementschefen i direktiven för utredningen bland annat följande.

För den centrala utlänningsmyndighetens handläggning av ärenden om visering och uppehållstillstånd saknas andra riktlinjer än sådana som myndigheten själv fastställer enligt vad som förutsättes i dess instruktion. Eftersom denna tillståndsgivning skall handhavas under beaktande av bl. a. arbetsmarknads-, bostads- och försörjningsläget samt ordnings- och säkerhetsintresset och förhållandena härvidlag växlar från tid till annan, möter det självfallet stora svårigheter att fastställa för längre tid gällande, konkret utformade normer för tillståndsgivningen. Det ligger i sakens natur att ett stort utrymme för överväganden och bedömanden av allmän art alltid måste finnas inom detta område. Med hänsyn härtill

är kommissionen sammansatt av företrädare för olika samhällsintressen, som bör komma till uttryck i dess verksamhet. Även den politiska opinionen är företrädd genom representanter för de stora politiska partierna.

Emellertid synes det föreligga ett visst utrymme för vägledande normer även inom detta f. n. helt åt rättstillämpningen överlämnade fält. Sambandet mellan uppehållstillstånd och arbetstillstånd för utlänning som saknar möjlighet att försörja sig anordnes än genom arbetsanställning synes sålunda vara en fråga, i vilken vissa objektiva regler torde kunna utformas.

Vid den utredning om behovet av generella regler för tillståndsgivningen, som jag enligt det anförda anser böra komma till stånd, bör givetvis den praxis, som utvecklats sig inom ramen för hittills gällande bestämmelser, kartläggas och bedömas. I den mån denna undersökning av praxis ger anledning därtill bör förslag framläggas om generella direktiv för tillståndsgivningen även i sådana hänseenden som icke sammanhänger med marknadsfrågorna eller utlänningsstudier i Sverige.

Om möjligheterna minskas att genom vägran att ge uppehållstillstånd förmå en icke önskvärd utlänning att lämna landet, kan det komma i fråga att vidga tillämpningsområdet för de i utlänningslagen reglerade instituten för avlägsnande av utlänning, som diskvalificerat sig för fortsatt vistelse här. Utredningen bör vara oförhindrad att föreslå de lagändringar, som en sådan ordning förutsätter. Härvid bör även ägnas uppmärksamhet åt intresset av att den svenska utlänningslagstiftningen i sina grunddrag ansluter sig till vad som gäller i motsvarande hänseende i den europeiska gemenskapens stater. Det starka intresset av att bevara och om möjligt även vidare utveckla den redan långt framförda nordiska gemenskapen i fråga om utlänningsars ställning och vid utlänningskontrollen får emellertid icke förbises.

Utredningens förslag i denna del redovisas i kapitel 13.

I fråga om den inre utlänningskontrollen anförde departementschefen följande.

Slutligen bör utredningen med beaktande av sina ställningstaganden i fråga om de materiella bestämmelsernas utformning överväga och avge förslag om hur den s. k.

inre utlänningskontrollen bör anordnas för att leda till god effekt i de hänseenden, där den är angelägen, utan att samtidigt medföra omfattande och kostnadskrävande kontrollarbete på områden av underordnad betydelse. Det bör härvid beaktas att vidgade möjligheter till central ledning av kontrollen torde uppkomma om föreliggande förslag om polisväsendets förstatligande realiseras.

Utredningens förslag rörande den inre utlänningskontrollen redovisas i kap. 14.

Ur organisatorisk synpunkt är slutligen även frågan om vidgad rättshjälp åt utlänningar (punkt 5 ovan) av intresse. Departementschefen anförde beträffande denna fråga i direktiven följande.

Även om den svenska utlänningslagstiftningen till sin allmänna uppbyggnad grundar sig på internationellt vedertagna principer, torde det oftast vara svårt för utlänningar, icke minst med hänsyn till språket, att få klart för sig sina rättigheter och skyldigheter enligt utlänningsförfattningarna. Svårigheterna härvidlag medför otvivelaktigt risk för rättsförluster. Det synes därför vara av värde om man införde någon form av hjälp åt utlänningar med råd och anvisningar även i andra fall än då biträde kan förordnas enligt nu gällande bestämmelser. Det torde böra ankomma på utredningen att närmare undersöka behovet av utvidgad rättshjälp och, om sådant behov anses föreligga, framlägga förslag hur hjälpen bör utformas.

I syfte att tillgodose invandrarnas behov av skriftlig information utarbetade utredningen ett utkast till upplysnings-skrift rörande utlännings rättigheter och skyldigheter i Sverige, benämnd Information för utlänningar. Utkastet överlämnades till chefen för inrikesdepartementet den 27 november 1964. Med utgångspunkt i utkastet och remisskommentarerna till detta utarbetades inom upplysningsberedningen handboken »Ny i Sverige», som utkom i december 1965.

I samband med att utkastet till upplysnings-skrift överlämnades föreslog ut-

redningen att på försök skulle inrättas en befattning som utlänningskurator, tills vidare knuten till statens utlänningskommission, med uppgift att tillhandagå hjälpsökande med råd och upplysningar. Utredningen framhöll därvid att en sådan försöksverksamhet skulle inte bara tillgodose ett behov av vidgad rättshjälp utan även ge värdefulla erfarenheter beträffande hjälpbehovets art och omfattning.

I anledning av utredningens framställning föreskrev Kungl. Maj:t den 12 november 1965 att vid arbetsnämnden i Stockholms stad skulle försöksvis inrättas en tjänst såsom konsulent med uppgift att bistå utländska medborgare med råd och upplysningar.

Genom beslut den 27 januari 1966 förordnade Kungl. Maj:t, att en arbetsgrupp skulle tillsättas med uppgift att kartlägga de sociala, kulturella och andra problem, som möter utlänningar vilka invandrat till Sverige, samt att överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att underlätta deras anpassning i det svenska samhället. I beslutet uppdrog Kungl. Maj:t åt arbetsgruppen att hos myndigheter och organisationer ta initiativ till sådana åtgärder i nyssnämnda syfte, vilka det ankommer på vederbörande myndighet eller organisationer att föranstalta om, samt att hos Kungl. Maj:t väcka förslag i fråga om sådana åtgärder som bör bli föremål för särskild utredning eller eljest är av beskaffenhet att böra underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Utredningen har tolkat arbetsgruppens uppdrag så, att det omfattar även den del av utredningens uppdrag som rör behovet av vidgad rättshjälp åt utlänningar. Enligt vad arbetsgruppen upplyst ingår bland de projekt, som gruppen arbetar med, kuratorsverksamhet, husmodersupplysning, stöd till bibliotekens anskaffning av utländska böc-

ker och upplysning om arbetarskyddet. Utredningen har därför inte ansett sig böra i vidare mån än som skett framlägga förslag om hur hjälpen åt utlänningar med råd och anvisningar bör utformas. Däremot har utredningen i betänkandet (kap. 12) tagit upp frågan hur uppgifterna på anpassningens område bör fördelas mellan olika myndigheter.

För att tas i övervägande vid fullgörande av uppdraget överlämnade Kungl. Maj:t till utredningen

den 12 januari 1962 en framställning av världsmedborgarrörelsen om viss ändring i utlänningskommissionens instruktioner,

den 5 juli 1962 en hemställan av luftfartsstyrelsen om utredning av frågan om visering, som meddelats av nordisk stat, kan tillerkännas giltighet för inresa och vistelse i annan nordisk stat jämte remissyttranden,

den 28 juni 1963 en framställning av Sveriges socialdemokratiska studentförbund angående liberalisering av utlänningspolitiken m. m. jämte remissyttranden,

den 15 januari 1965 en hemställan av Uppsala studentkår om utfärdande av särskilda föreskrifter beträffande avvisning av utländsk student jämte remissyttranden och

den 20 oktober 1965 en framställning av ovannämnda studentförbund med förslag till ändringar i den nordiska utlänningslagstiftningen m. m. jämte remissyttranden.

Utredningen har under arbetets gång haft överläggningar med representanter för myndigheter och organisationer, bland andra arbetsmarknadsstyrelsen, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, statens utlänningskommission och sociala nämnderna i Stockholm samt några immigranföreningar.

Beträffande utredningens arbete i övrigt må nämnas följande.

Utredningen avgav i januari 1963 ett första delbetänkande, benämnt Uppeshällstillstånd m. m. för utländska studerande (SOU 1963: 11).

Utredningen överlämnade den 31 maj 1963 till polisberedningen en promemoria angående utlänningskontrollen, vari utredningen redovisade sina ställningslaganden i fråga om vilka utlänningskontrollerande uppgifter som enligt dess uppfattning borde åvila polisväsendet.

Utredningen har hittills avgett 22 utlåtanden, nämligen

den 4 oktober 1962 över 1958 års näringsrättsakkunniges betänkande »Den allmänna näringslagstiftningen» (SOU 1962: 11),

Den 25 juni 1963 över nordiska expertgruppens betänkande angående godtagande av vissa utländska identitetskort i stället för pass,

den 14 oktober 1963 över polisberedningens betänkande nr 3 angående rikspolisstyrelsens organisation,

samma dag över polisberedningens betänkande nr 4 rörande polisens befattning med utlänningskontrollen,

den 27 november 1963 över betänkandet »Utlännings tillträde till offentlig tjänst» (SOU 1963: 7),

den 30 december 1963 och den 26 februari 1964 över författningsutredningens betänkande »Sveriges statskick», Del 1 och 2 (SOU 1963: 16 och 17),

den 12 juni 1964 över arbetsmarknadsstyrelsens skrivelse den 19 maj 1964 angående överföring av utländsk arbetskraft,

den 26 oktober 1964 över betänkandet »Den allmänna näringslagstiftningen» (kompletterande yttrande),

den 13 november 1964 över en av statens utlänningskommission den 15

september 1964 gjord framställning med förslag om viss komplettering av 45 § utlänningskungörelsen m. m.,

den 18 november 1964 över vissa framställningar angående befrielse från betalningsskyldighet på grund av garantiförbindelser,

den 12 mars 1965 över en inom inrikesdepartementet upprättad promemoria angående ny lagstiftning om hotell och pensionat (stencil 1965: 1),

den 5 maj 1965 över en av Förbundsrepubliken Tyskland i verbalnote den 15 december 1964 gjord framställning angående avlöningsvillkoren för tyska montörer, som i Sverige utför tillfälliga arbeten åt tyska arbetsgivare,

den 10 maj 1965 över en av statens utlänningskommission den 6 april 1965 gjord framställning om ändring av 37 § utlänningskungörelsen,

den 31 maj 1965 över arbetsmarknadsutredningens betänkande »Arbetsmarknadspolitik» (SOU 1965: 9),

den 15 september 1965 över en av Sveriges socialdemokratiska studentför-

bund gjord framställning med förslag till ändringar i den nordiska utlänningslagstiftningen,

den 3 november 1965 över ett inom Nordiska rådet väckt medlemsförslag om förenhetligad nordisk utlänningslagstiftning,

den 14 december 1965 över en av socialstyrelsen den 20 oktober 1965 gjord framställning om utredning av problem förorsakade av pågående invandring till Sverige,

den 28 april 1966 över betänkandet »Underlättande för nordiska medborgare att vinna medborgarskap i annat nordiskt land m. m.» (NU 1965: 8),

samma dag över skyddsområdesutredningens betänkande »Skyddsområden m. m.» (stencil 1966: 2),

den 16 mars 1967 till riksdagens första lagutskott över motionerna I: 108 och II: 143 och

den 29 mars 1967 över 1964 års utlands- och internatskoieutrednings betänkande »Skolgång borta och hemma» (SOU 1966: 55).

KAPITEL 2

Folkutbytet under 1900-talet

2.1. In- och utvandring

2.1.1. Omfattning

Sverige upplevde under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet en period av stark emigration. Under åren 1901—1930 utgjorde antalet utvandrare 504 000 eller i genomsnitt 16 800 per år och antalet invandrare 222 000 eller i medeltal 7 400 per år, vilket innebär en nettoutflyttning av 282 000 personer eller i genomsnitt 9 400 per år. Nettoutflyttningen var störst under åren 1901—1905, då den uppgick till i medeltal 21 600 per år, och (bortsett från den extraordinära tiden 1916—1920) minst under perioden 1926—1930, då den utgjorde i genomsnitt 5 000 per år.

Från och med år 1931 har invandringen varit större än utvandringen. Under 35-årsperioden 1931—1965 invandrade 686 200 personer, varav 64 600 under 1930-talet, 195 700 under 1940-talet, 256 300 under 1950-talet och 169 600 under de fem första åren av 1960-talet. Under samma period utvandrade 314 900 personer, varav 25 800 under 1930-talet, 61 700 under 1940-talet, 150 400 under 1950-talet och 77 000 åren 1961—1965. Under 35-årsperioden medförde alltså folkutbytet ett totalt invandringsöverskott på 371 300 personer, varav 38 800 under 1930-talet, 134 000 under 1940-talet, 105 900 under 1950-talet och 92 600 under åren 1961—1965.¹

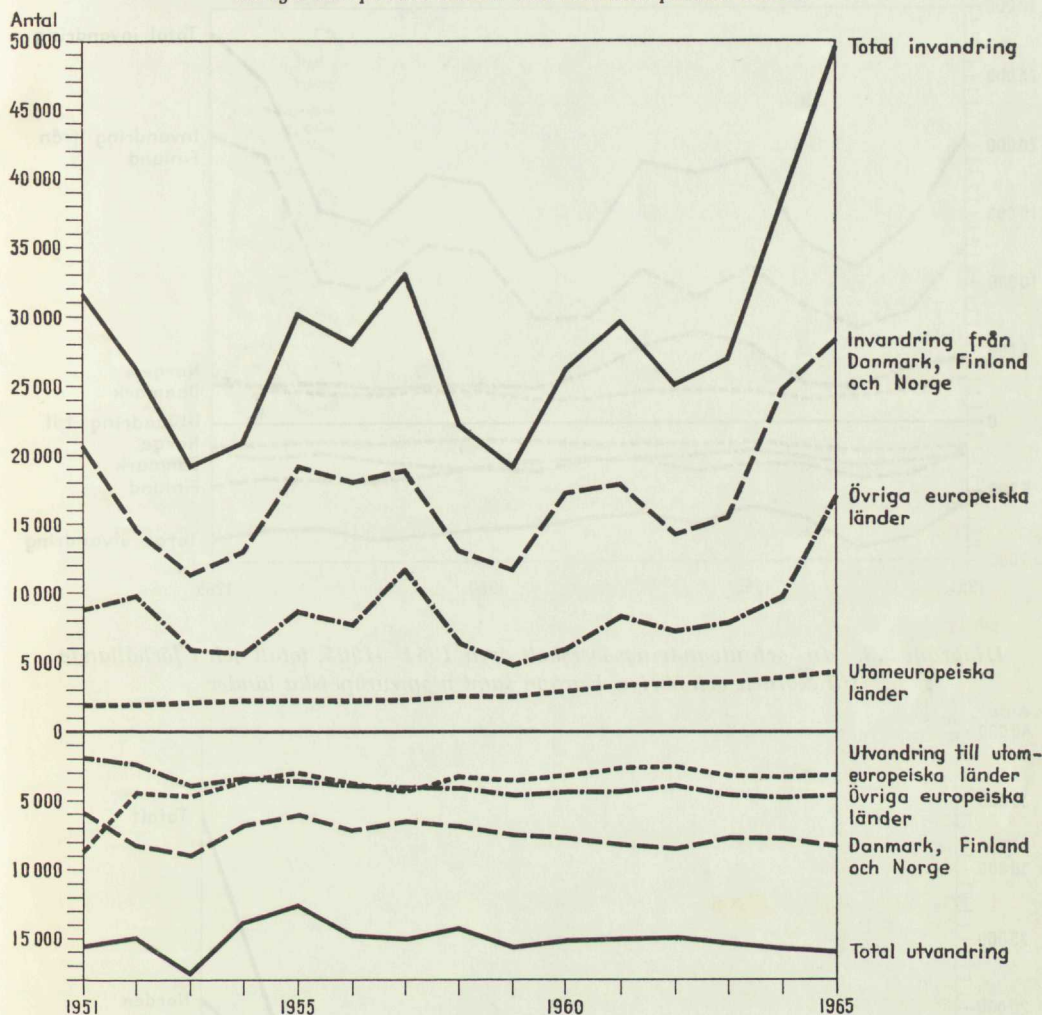
Såväl invandringen som utvandringen har växlat i omfattning från år till år

— invandringen dock i betydligt högre grad än utvandringen. Under åren 1951—1965 varierade sålunda invandringen mellan 49 600 (år 1965) och 19 100 (år 1953) samt utvandringen mellan 17 500 (år 1953) och 12 700 (år 1955).

Variationerna i den totala invandringen har i påfallande hög grad varit konjunkturebetingade. Som framgår av diagram 2.1 nådde invandringen sina högsta värden under högkonjunkturåren 1951, 1955, 1957, 1961, 1964 och 1965 och sina lägsta värden under de mellanliggande lågkonjunkturåren 1953, 1958—1959 och 1962. Den ovanligt starka ökningen av invandringen från »övriga europeiska länder» år 1957 förändrades av att detta år mer än 5 000 ungerska flyktingar överfördes till Sverige. Särskilt konjunkturkänslig har invandringen från Finland (diagram 2.2)

¹ De i detta kapitel lämnade uppgifterna om utläningar och utrikes födda har om inte annat angivits hämtats från Sveriges officiella statistik (SOS), som utges av statistiska centralbyrån. Huvuddelen av uppgifterna återfinns i publikationerna »Folkräkningen 1950», del VI, och »Folkräkningen 1960», del IV och del X, samt »Befolkningsrörelsen» och »Folkmängdens förändringar». — Redovisningen av in- och utvandringen bygger på de personakter, som sänds in till centrala folkbokförings- och uppboresnämnden, och rekvisitioner av personakter för invandrare. Såsom invandrare räknas alltså person vilken anmält sig för kyrkobokföring såsom inflyttad från utlandet. Såsom utvandrare räknas person vilken, enligt vad pastor funnit styrkt, stadigvarande bosatt sig i utlandet, oavsett om han dessförinnan anmält sin avsikt att utflytta eller inte. Uppgifterna om utläningar och utrikes födda bygger på mantalsskrivningsmaterial.

Diagram 2.1. In- och utvandring åren 1951—1965. Total in- och utvandring samt invandring från och utvandring till Danmark, Finland och Norge, övriga europeiska länder och utomeuropeiska länder



och de europeiska länderna utanför Norden (diagram 2.1) varit, medan invandringen från Norge samt Danmark efter år 1958 endast i mindre mån varierat med konjunkturerna. Invandringen från de utomeuropeiska länderna har uppenbarligen inte som den övriga invandringen påverkats av konjunkturväxlingarna i Sverige utan varit påfallande konstant om än med en klar tendens till ökning.

Utvandringen har, som framgår av diagram 2.1 och 2.2, inte påverkats av konjunkturutvecklingen i lika hög grad och lika entydigt som invandringen. Endast i fråga om utvandringen till de nordiska länderna synes kunna spåras ett samband mellan utvandringens omfattning och konjunkturutvecklingen på så sätt att utvandringen haft en tendens att öka under lågkonjunkturår och minska under högkonjunkturår. Utvandringen

Diagram 2.2. Invandring från och utvandring till Danmark, Finland och Norge åren 1951—1965

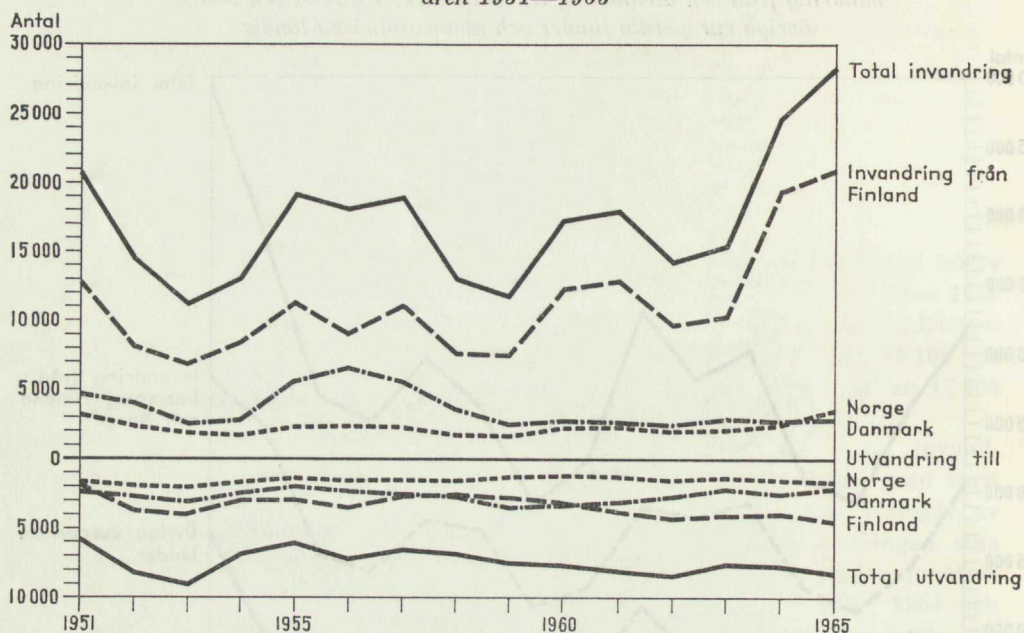


Diagram 2.3. In- och utvandringsöverskott åren 1951—1965, totalt och i förhållande till Norden och övriga Europa samt utomeuropeiska länder

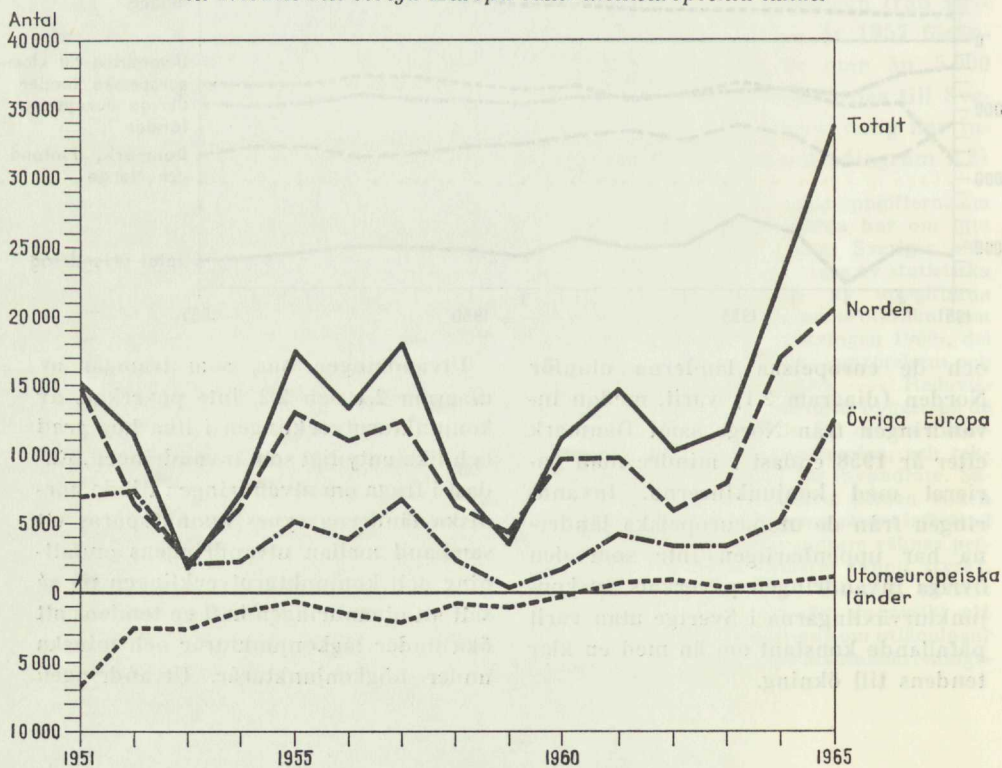
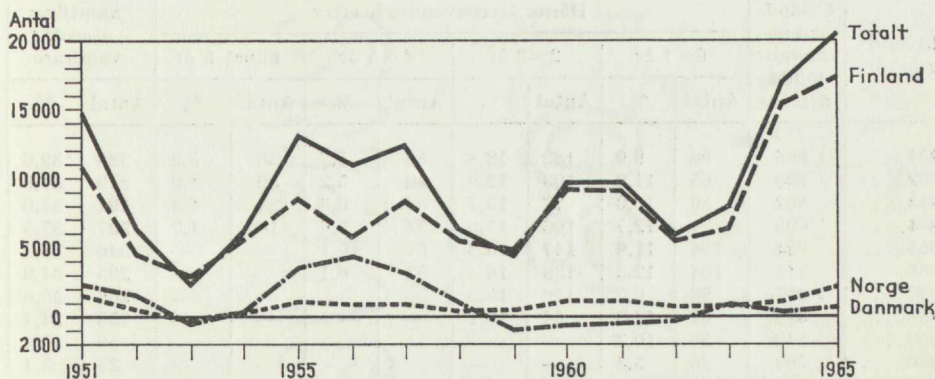


Diagram 2.4. In- och utvandringsöverskott åren 1951—1965 i förhållande till Danmark, Finland och Norge



till övriga europeiska länder och till utomeuropeiska länder har däremot snarare varierat med än mot konjunkturen.

Det totala invandringsöverskottet växade, såsom framgår av diagram 2.3, starkt under åren 1951—1965, främst beroende på variationer i invandringen. Överskottet var högst år 1965, då det uppgick till 33 600, och lägst år 1953, då det utgjorde endast 1 700. Variationerna i invandringsöverskottet orsakades främst av variationer i nettoinvandringen från Finland (diagram 2.4); invandringsöverskottet från Finland växade under perioden mellan 2 900 (år 1953) och 17 300 (år 1965).

I tabellbilaga 1 redovisas in- och utvandringen samt in- och utvandringsöverskottet under åren 1951—1965.

2.1.2. Inriktning

Invandringsströmmen under femtonårsperioden 1951—1965 sökte sig framför allt till de mera industrialiserade delarna av landet och storstadsområdena. Av de 425 900 personer, som invandrade under perioden bosatte sig (kyrkobokfördes) 70 370 (16,5 %) i Stockholms stad, 54 800 (12,9 %) i Stockholms län, 37 500 (8,8 %) i Malmöhus län, 38 700

(9,1 %) i Göteborgs och Bohus län, 23 800 (5,6 %) i Älvsborgs län samt 31 300 (7,3 %) i Västmanlands län. Invandrarna sökte sig i endast ringa utsträckning till de mera utvecklingssvaga områdena i landet. Antalet invandrare var mindre än 6 000 i Kronobergs län (5 700), Kalmar län (5 100), Gotlands län (800), Blekinge län (5 500), Jämtlands län (3 400) och Västerbottens län (4 000).

Flertalet av utvandrarerna under åren 1951—1965 kom från de områden, som hade den största invandringen. Av de 227 300 personer, som utvandrade under perioden, kom 49 700 (21,9 %) från Stockholms stad, 30 000 (13,2 %) från Stockholms län, 23 200 (10,2 %) från Malmöhus län, 22 000 (9,7 %) från Göteborgs och Bohus län, 11 200 (4,9 %) från Älvsborgs län och 12 800 (5,6 %) från Västmanlands län. Från dessa områden, som fick ta emot 256 400 (60,2 %) invandrare, kom alltså 148 900 (65,5 %) utvandrarerna. De län, som hade den minsta invandringen, hade också den minsta utvandringen.

I tabellbilaga 2 redovisas närmare invandrarernas, utvandrarernas och invandringsöverskottets fördelning på olika län under femtonårsperioden 1951—1965.

Tabell 2.1. Återutvandringen från Sverige under åren 1951—1960 efter vistelsetid

Invand- ringsår	Utländ- ska in- vandrare födda den 15 ¹	Därav återutvandrade efter								Samtliga återut- vandrare	
		0—1 år		2—3 år		4—5 år		minst 6 år		Antal	%
		Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%		
1951....	966	96	9,9	182	18,8	55	5,7	50	5,2	383	39,6
1952....	800	95	11,9	103	12,9	42	5,2	39	4,9	279	34,9
1953....	562	56	10,0	77	13,7	34	6,0	24	4,3	191	34,0
1954....	605	77	12,7	106	17,5	34	5,6	10	1,7	227	37,5
1955....	904	108	11,9	147	16,3	91	10,1	—	—	346	38,3
1956....	846	104	12,3	139	16,4	52	6,1	—	—	295	34,9
1957....	1 007	98	9,7	170	16,9	—	—	—	—	268	26,6
1958....	635	91	14,3	64	10,1	—	—	—	—	155	24,4
1959....	543	56	10,3	—	—	—	—	—	—	56	10,3
1960....	763	26	3,4	—	—	—	—	—	—	26	3,4

¹ Beräknade tal.

2.1.3. Återutvandring

En mycket stor del av de utlänningar, som kommit till vårt land, har återutvandrat efter en kortare eller längre tids vistelse i landet. Enligt en inom statistiska centralbyrån utförd undersökning rörande återutvandringen under 1950-talet återutvandrade fram till år 1960 mer än en tredjedel av de utlänningar, som invandrade under åren 1951—1965. (Ture Widstam: Invandringen till Sverige och återutvandringen under 1950-talet, Statistisk tidskrift 1962: 5.) Undersökningen bygger på det i centralbyrån förda befolkningsregistret över den 15 i en månad födda personer. Flertalet eller omkring 70—80 % av dessa utvandrare lämnade landet efter att ha vistats här mindre än fyra år. Återutvandringsfrekvensen som varierade betydligt efter nationalitet, var särskilt hög bland danskar och västtyskar (39,3 resp. 37,9 %) och särskilt låg bland finländare och ungrare (21,9 resp. 6,9 %). Beträffande ungrarna må framhållas att invandringen var koncentrerad till åren 1957 och 1958.

2.1.4. Länderfördelning

Det omfattande invandringsöverskottet under åren 1951—1965 var nästan helt

ett resultat av en stark nettoinflyttning från europeiska länder. Folkutbytet med dessa länder medförde under perioden ett invandringsöverskott på 214 000 personer.

Utbytet med utomeuropeiska länder medförde under större delen av perioden ett betydande utvandringsöverskott, främst till följd av en ansenlig utflyttning till Förenta staterna och Canada. Nettoutflyttningen till utomeuropeiska länder uppgick under perioden 1951—1955 till 13 700 och under påföljande femårsperiod till 5 700. Från och med år 1961 har emellertid utbytet med ifrågavarande länder medfört ett mindre invandringsöverskott.

Av de 425 900 personer, som invandrade under åren 1951—1965, kom 258 300 eller 60,7 procent från de övriga nordiska länderna, varav 169 300 (39,7 %) enbart från Finland. Av de 227 300 personer, som utvandrade under samma period, flyttade 112 000 eller 49,3 procent till ifrågavarande länder, varav 50 500 (22,2 %) till Finland. Till det totala invandringsöverskottet på 198 600 bidrog de övriga nordiska länderna med 146 300 eller 73,7 procent, varav Finland med 118 800 (59,8 %).

Folkutbytet med Förbundsrepubliken

Tabell 2.2. Invandringsöverskott och utvandringsöverskott (—) under femtonårsperioden 1951—1966 samt femårsperioderna 1951—1955, 1956—1960 och 1961—1965, totalt och i förhållande till Europa, Danmark, Finland, Norge, Förbundsrepubliken Tyskland och övriga europeiska länder samt utomeuropeiska länder

Period	Totalt	I förhållande till						
		Europa	Danmark	Finland	Norge	Förbundsrepubliken Tyskland	Övriga europeiska länder	Utomeuropeiska länder
1951—1965	198 553	214 010	15 218	118 798	12 296	26 823	40 875	— 15 457
1951—1955	52 368	66 096	7 294	32 095	3 087	17 140	6 480	— 13 728
1956—1960	53 581	59 255	6 788	33 038	3 580	3 869	11 980	— 5 674
1961—1965	92 604	88 659	1 136	53 665	5 629	5 814	22 415	3 945

Tyskland medförde under ovannämnda period ett invandringsöverskott på 26 800 vilket utgör 13,5 procent av det totala överskottet. Tysklands andel i invandringsöverskottet nedgick starkt under perioden, från 32,7 procent under åren 1951—1956 till 6,1 procent under åren 1961—1965.

Invandringsöverskottet i förhållande till övriga europeiska länder uppgick under åren 1951—1965 till 40 900. Dessa länders andel i det totala överskottet fördubblades under perioden, från 12,4 procent under åren 1951—1955 till 24,2 procent åren 1961—1965.

2.1.5. Fördelning efter medborgarskap

Såväl invandrarna som utvandrarna har till större delen varit utlänningar. Av de 425 900 personer som invandrade i Sverige under perioden 1951—1965 var, såsom framgår av tabell 2.3, 385 800 eller 90,6 % utlänningar och 40 000 eller 9,4 % svenska medborgare och av de 227 300 personer som utvandrade härifrån under samma tid var 161 500 eller 71,0 % utlänningar och 65 900 eller 29,0 % svenska medborgare. Folkutbytet under perioden medförde alltså ett nettotillskott av 224 400 utlänningar och en nettoförlust av 25 800 svenska medborgare.

Såsom framgår av tabell 2.4 har in-

vandrarna och utvandrarna till övervägande del varit nordbor. Av de 269 500 utlänningar, som invandrade under tioårsperioden 1956—1965, var 174 500 (64,7 %) nordbor, varav 120 700 (44,8 %) finländare. Av de 106 300 under perioden utvandrade utlänningarna var 68 200 (64,1 %) nordbor, varav 34 600 (32,6 %) finländare. Av invandringsöverskottet, som under perioden uppgick till 163 200, var 106 300 (65,1 %) nordbor, varav 86 100 (52,8 %) finländare. Av tabellen framgår vidare att invandringen av medborgare i »övriga europeiska länder» ökat starkt under senare år, medan utvandringen hållit sig på en nästan oförändrad nivå. Dessa invandrades andel i invandringsöverskottet, vilken under perioden 1956—1960 utgjorde 6,7 %, uppgick under perioden 1961—1965 till 22,6 %.

De utlänningar, som invandrat i landet, har — bortsett från de flyktingar som överförts hit kollektivt — nästan helt kommit direkt från sina hemländer. Av de 119 600 medborgarna i Danmark, Finland, Norge, Italien, Förbundsrepubliken Tyskland och Förenta staterna, som invandrade under åren 1961—1965, kom 116 500 eller 97,4 % direkt från sina hemländer och endast 3 100 eller 2,6 % från annat land.

De utlänningar, som utvandrat, har —

Tabell 2.3. Invandrade och utvandrade utlänningar och svenska medborgare åren 1951—1965

År	Invandrade				Utvandrade				Invandringsöverskott utvandringsoverskott (—)		
	Utlänningar		Svenska medborgare		Utlänningar		Svenska medborgare		Utlän- ningar	Svenska med- borgare	Totalt
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%			
1951	29 000 ¹	91,5	2 603	8,5	12 893	77,8	3 687	22,2	16 107	— 1 084	15 023
1952	24 335	92,7	1 924	7,3	10 595	70,6	4 403	29,4	13 740	— 2 479	11 261
1953	17 095	89,2	2 080	10,8	13 000	74,4	4 480	25,6	4 095	— 2 400	1 695
1954	18 404	88,4	2 413	11,6	9 872	71,4	3 950	28,6	8 532	— 1 537	6 995
1955	27 522	91,5	2 547	8,5	8 821	69,6	3 854	30,4	18 701	— 1 307	17 394
1956	25 753	91,9	2 276	8,1	10 507	71,3	4 230	28,7	15 246	— 1 954	13 292
1957	30 648	92,8	2 375	7,2	9 818	65,1	5 253	34,9	20 830	— 2 878	17 952
1958	19 337	87,5	2 760	12,5	9 696	68,1	4 551	31,9	9 641	— 1 791	7 850
1959	16 512	86,5	2 577	13,5	10 820	69,3	4 787	30,7	5 692	— 2 210	3 482
1960	23 209	88,8	2 934	11,2	10 494	69,3	4 644	30,7	12 715	— 1 710	11 005
1961	26 604	89,8	3 015	10,2	10 854	72,3	4 165	27,7	15 750	— 1 150	14 600
1962	22 165	88,4	2 919	11,6	10 861	72,8	4 067	27,2	11 304	— 1 148	10 156
1963	23 791	88,3	3 159	11,7	10 813	70,5	4 527	29,5	12 978	— 1 368	11 610
1964	34 933	91,1	3 401	8,9	11 074	70,5	4 631	29,5	23 859	— 1 230	22 629
1965	46 528	93,8	3 058	6,2	11 349	71,0	4 628	29,0	35 179	— 1 570	33 609
1951— 1965	385 836	90,6	40 041	9,4	161 467	71,0	65 857	29,0	224 369	—25 816	198 553

¹ Uppskattat antal

med undantag av de utvandrade flyktingarna — till övervägande del rest tillbaka till sina hemländer. Av de 47 200 medborgare i ovannämnda län-

ler, som utvandrade under åren 1961—1965, återvände 44 600 eller 94,4 % till sina hemländer och endast 2 600 eller 5,6 % till annat land.

Tabell 2.4. Invandrade och utvandrade utlänningar under femårsperioderna 1956—1960 och 1961—1965 efter medborgarskap

Medborgare i	1956—1960			1961—1965		
	Invand- rade	Utvand- rade	Invand- ringsöver- skott	Invand- rade	Utvand- rade	Invand- rings- överskott
Danmark.....	20 090	12 398	7 692	12 395	10 051	2 344
Finland.....	46 985	14 390	32 595	73 710	20 197	53 513
Norge.....	9 427	5 236	4 191	11 876	5 897	5 979
Italien.....	2 475	982	1 493	4 122	1 734	2 388
Förb. Tyskland.....	14 564	10 248	4 316	13 114	7 390	5 724
Ungern.....	7 746	527	7 219	1 021	366	655
Övriga europeiska länder.....	10 334	6 008	4 326	28 578	6 220	22 358
Förenta staterna...	2 634	953	1 681	4 376	1 929	2 447
Övriga utomeuropeiska länder.....	1 204	593	611	4 829	1 167	3 662
Samtliga	115 459	51 335	64 124	154 021	54 951	99 070

Tabell 2.5. Invandrade och utvandrade nordbor, italienare samt medborgare i Förbundsrepubliken Tyskland och Förenta staterna åren 1961—1965 efter utflyttnings- och inflyttningsland

	Medborgare i											
	Danmark		Finland		Norge		Italien		Förb.rep. Tyskland		Förenta staterna	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
<i>Invandrade från</i>												
hemlandet.....	11 860	95,7	73 095	99,2	11 325	95,4	3 676	89,2	12 423	94,7	4 076	93,1
annat land.....	535	4,3	615	0,8	551	4,6	446	10,8	691	5,3	300	6,9
<i>Utvandrade till</i>												
hemlandet.....	9 577	95,3	19 522	96,7	5 434	92,1	1 592	91,8	6 728	91,0	1 697	88,0
annat land.....	474	4,7	675	3,3	463	7,9	142	8,2	662	9,0	232	12,0

2.2. Utlänningar och utrikes födda i Sverige

2.2.1. Antal

Totalantalet utlänningar i Sverige var under de fyra första årtiondena av 1900-talet jämförelsevis ringa. Antalet i landet bokförda utlänningar uppgick enligt folkräkningarna till 15 300 år 1900, 21 708 år 1910, 22 811 år 1920 och 16 475 år 1930. I februari 1939 beräknades att antalet här då bosatta utlänningar utgjorde 23 700. Det är att märka, att folkräkningarna endast avsett utlänningar, som varit kyrkobokförda i riket, och således inte omfattat samtliga utlänningar, som faktiskt varit bosatta här vid tiden för folkräkningarna.

Det andra världskriget medförde genom flyktingströmmen från framför allt Danmark, Norge och de baltiska staterna en utomordentligt stark ökning av antalet utlänningar i landet. Vid krigsslutet i maj 1945 uppgick totalantalet utlänningar i riket till omkring 195 000. Det övervägande flertalet av dessa var flyktingar och finska barn, tillsammans mer än 160 000. Efter krigsslutet återvände större delen av de norska och danska flyktingarna till sina hemlän-

der. Under sommaren 1945 nedgick antalet nordmän från omkring 44 000 till 2 500 och antalet danskar från 18 000 till 5 000. Även andra utlänningar, framför allt medborgare i de västeuropeiska länderna, lämnade under sommaren vårt land. Utvandringen efter krigsslutet blev emellertid avsevärt mindre än väntat och den kompensades till stor del av en avsevärd återinvandring från framför allt Danmark och Norge. Vid årsskiftet 1945/46 uppgick totalantalet utlänningar till 120 000, varav 53 500 var nordbor. Antalet höll sig därefter i stort sett på oförändrad nivå under ungefär ett och ett halvt år för att från försommaren 1947 åter öka starkt. Den återgång till läget före krigsutbrottet, som många ansett trolig, inträffade således inte. Orsakerna härtill var flera. Här må endast erinras om att de politiska förhållandena i Europa under efterkrigstiden medförde att balterna, som vid krigsslutet uppgick till omkring 34 000, inte kunde återvända till sina forna hemländer och att nya flykting-skaror, om än i mera begränsad omfattning, sökte sig till vårt land.

Den starka invandringen under efterkrigstiden har givetvis medfört att det utländska inslaget i den i riket bosatta

Tabell 2.6. Utlänningar efter medborgarskap och utrikes födda efter födelseland den 31 december 1950 och den 1 november 1960

Land ¹	Utlänningar				Utrikes födda			
	1950		1960		1950		1960	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Danmark.....	15 964	12,9	30 236	15,9	22 801	11,5	35 112	11,7
Finland.....	26 859	21,7	74 935	39,3	44 821	22,7	101 307	33,8
Norge.....	14 366	11,6	19 835	10,4	31 312	15,8	37 253	12,4
Estland och Lettland ² ...	9 418	7,2	—	—	29 485	14,9	—	—
Frankrike.....	643	0,5	1 025	0,5	1 367	0,7	1 750	0,6
Italien.....	2 633	2,1	4 997	2,6	2 623	1,3	4 904	1,6
Jugoslavien.....	111	0,1	1 296	0,7	171	0,1	1 532	0,5
Nederländerna.....	1 056	0,9	2 024	1,1	1 213	0,6	2 105	0,7
Polen.....	7 363	6,0	2 178	1,1	7 832	4,0	6 347	2,1
Schweiz.....	887	0,7	1 711	0,9	903	0,5	1 415	0,5
Sovjetunionen ²	10 366	8,4	5 766	3,0	8 097	4,1	31 861	10,6
Storbritannien.....	1 020	8,0	1 932	1,6	2 071	1,0	2 738	0,9
Tjeckoslovakien.....	1 097	0,9	249	0,1	3 548	1,8	3 562	1,2
Förbundsrepubliken Tyskland.....	10 670	8,6	22 934	12,0	21 652	10,9	37 580	12,5
Ungern.....	1 800	1,5	8 404	4,4	2 030	1,0	8 544	2,8
Österrike.....	993	0,8	3 843	2,0	2 665	1,3	5 809	1,9
Förenta staterna.....	1 373	1,1	2 213	1,2	10 713	5,4	10 874	3,6
Statslösa.....	15 699	12,7	3 911	2,1	—	—	—	—
Övriga.....	1 402	1,1	3 134	1,6	4 506	2,3	7 186	2,4
Samtliga	123 720	100	190 621	100	197 810	100	299 879	100

¹ Avser medborgarskap för utlänning och födelseland för utrikes födda personer.

² Estland och Lettland har i 1960 års folkräkning förts till Sovjetunionen.

befolkningen ökat efter hand. Såsom framgår av tabell 2.5 uppgick den 31 december 1950 antalet utlänningar till 123 700, medan antalet den 1 november 1960 utgjorde 190 600, vilket innebär en ökning med 66 900 personer. Det är att märka, att uppgifterna i fråga avser här i riket vid ifrågavarande tidpunkter mantalsskrivna utlänningar och inte samtliga utlänningar som faktiskt varit bosatta här vid tiden för mantalsskrivningarna. Enligt gjorda beräkningar uppgick totalantalet i riket bosatta utlänningar den 1 april 1951 till 200 000 och den 1 april 1960 till 220 000.

Av de 190 600 utlänningar, som enligt folkräkningen var bosatta i landet år 1960, var 125 000 eller 65,6 % nordbor. Av dessa var 30 200 (15,9 %) danskar, 74 900 (39,3 %) finländare och 19 800 (10,4 %) norrmän. Av övriga utlän-

ningar, vilkas antal var 65 600 (34,4 %), var 22 900 (12,0 %) västtyskar, 8 400 (4,4 %) ungrare, 5 800 (3,0 %) medborgare i Sovjetunionen (inkl. balter) och 5 000 (2,6 %) italienare.

Såsom framgår av tabell 2.6 varierade de olika nationaliteternas andel i totalantalet utlänningar avsevärt mellan år 1950 och år 1960. Finländarna ökade sin andel mest eller från 21,7 % till 39,3 %, danskarna från 12,9 % till 15,9 % och västtyskar från 8,6 % till 12,0 %. Balterna, sovjetmedborgarna, polackerna och de statslösa — huvudsakligen flyktingar — minskade däremot sin andel under perioden, främst beroende på att invandringen minskade och att — såsom redovisas närmare i nästa avsnitt — större delen av dem beviljades svenskt medborgarskap.

Antalet utrikes födda, som år 1950 var

197 800, uppgick år 1960 till 299 900. Av dessa var 173 700 (57,9 %) födda i Danmark, Finland och Norge.

2.2.2. Förvärv av svenskt medborgarskap

Vid bedömningen av immigrationens betydelse för folkmängdsutvecklingen i vårt land är att beakta att under efterkrigstiden ett mycket stort antal utlänningar beviljats svenskt medborgarskap. Under 1940-talet blev 21 000 utlänningar svenska medborgare, under 1950-talet 86 000 och under 1961—1965 sammanlagt 46 000. Av de 153 100 utlänningar, som erhöll svenskt medborgarskap under tiden 1941—1965, var 65 200 (42,6 %) nordbor, varav 11 900 (7,8 %) danskar, 42 000 (27,4 %) finländare, 11 300 (7,4 %) norrmän samt 87 900 (57,4 %) medborgare i utomnordiska länder, varav 26 000 (17,0 %) balter, 25 000 (16,4 %) medborgare i Förbundsrepubliken Tyskland och 6 300 (4,1 %) polacker.

I tabellbilaga 3 redovisas närmare antalet utlänningar, som beviljats svenskt medborgarskap under femårsperioderna 1941—1945, 1946—1950, 1951—1955, 1956—1960 och 1961—1965 samt vart och ett av åren 1961—1965.

2.2.3. Geografisk fördelning

Utlänningarnas relativa andel i totalbefolkningen, som år 1950 var 1,8 %, uppgick år 1960 till 2,5 %. Andelen varierade dock starkt inom olika delar av landet. Den översteg år 1960 genomsnittet för riket i *Stockholms stad* (3,9 %), *Stockholms län* (5,3 %), *Södermanlands län* (3,4 %), *Göteborgs och Bohus län* (3,2 %), *Älvsborgs län* (2,7 %), *Örebro län* (3,1 %), *Västmanlands län* (6,6 %) och *Kopparbergs län* (3,3 %). I dessa områden, som hade en befolkning av 3 307 000 eller 44,1 % av rikets befolk-

ning, bodde 127 100 utlänningar eller 66,7 % av totalantalet utlänningar i riket. Utlänningarnas andel i totalbefolkningen var mindre än hälften av genomsnittet för riket i *Kronobergs län* (1,1 %), *Kalmar län* (0,7 %), *Gotlands län* (0,4 %), *Blekinge län* (1,0 %), *Kristianstads län* (1,0 %), *Skaraborgs län* (1,2 %), *Västernorrlands län* (1,2 %), *Jämtlands län* (1,0 %) och *Västerbottens län* (0,7 %). Inom dessa län, vilkas totala befolkning uppgick till 1 765 000 eller 23,6 % av landets hela befolkning, fanns endast 17 000 utlänningar eller 8,9 % av det totala antalet utlänningar i landet.

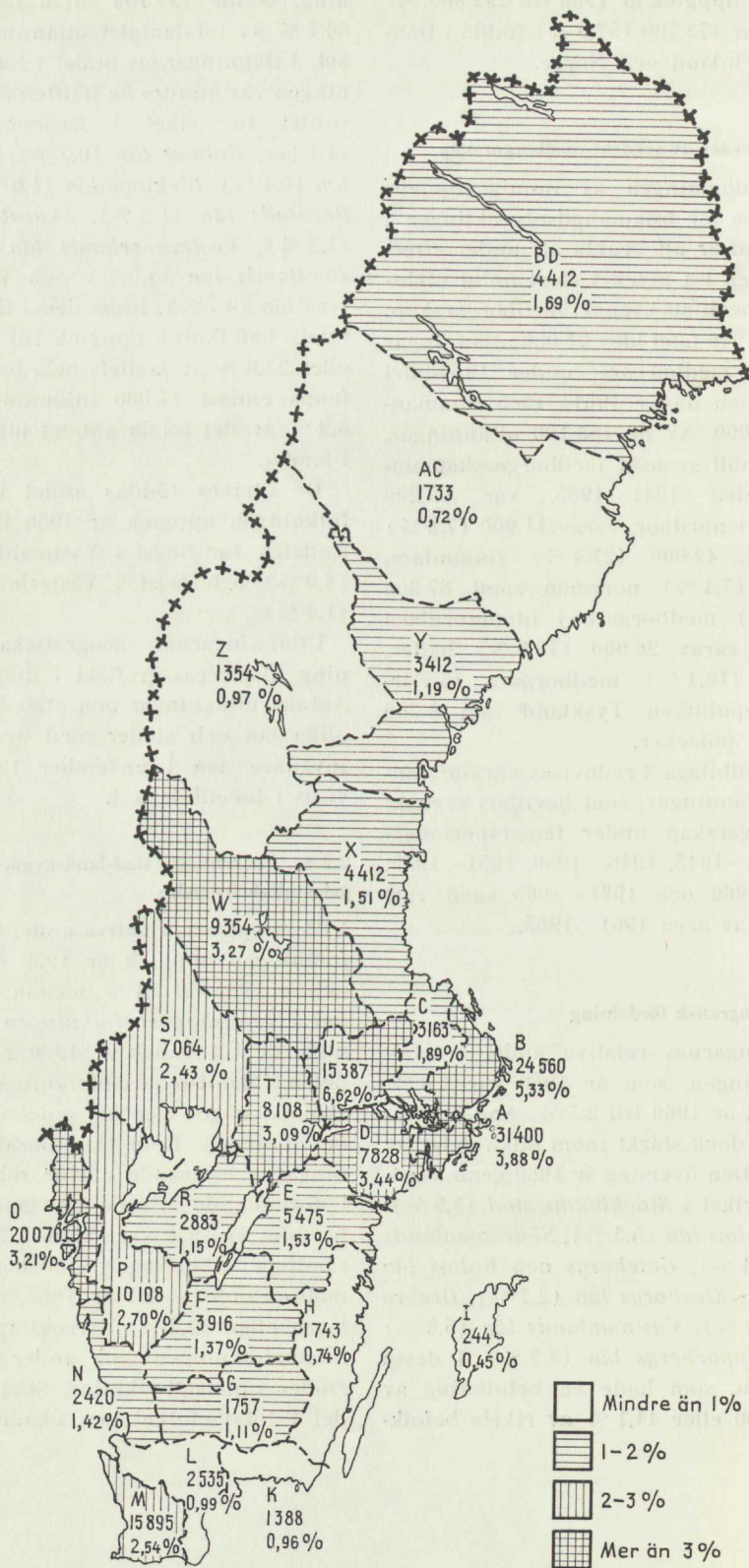
De utrikes föddas andel i totalbefolkningen uppgick år 1960 till 4,0 %. Andelen var högst i Västmanlands län (8,0 %) och lägst i Västerbottens län (1,4 %).

Utlänningarnas geografiska fördelning illustreras grafiskt i diagram 2.5. Antalet utlänningar och utrikes födda i olika län och städer med över 50 000 invånare den 1 november 1960 redovisas i tabellbilaga 4.

2.2.4. Fördelning stad-landsbygd, tätbebyggelse-glesbebyggelse

Utlänningarnas relativa andel i *stadsbefolkningen* uppgick år 1950 till 2,4 % och år 1960 till 3,1 %, medan deras andel i *landsbygdsbefolkningen* år 1950 utgjorde 1,2 % och år 1960 2,0 %. Andelen i landsbygdsbefolkningen ökade sålunda något mer än andelen i stadsbefolkningen. De i stad bosatta utlänningarna minskade därför relativt sett i förhållande till de på landsbygden boende; år 1950 var sålunda 63,5 % av samtliga utlänningar stadsbor medan motsvarande andel år 1960 var 1,3 % lägre eller 62,2 %. Utvecklingen inom totalbefolkningen gick under 10-årsperioden i motsatt riktning. Städernas andel i totalbefolkningen ökade sålunda

Diagram 2.5. Antalet utlänningar inom varje län och deras procentuella andel i befolkningen den 1 november 1960



Tabell 2.7. Utlänningarnas och totalbefolkningens relativa fördelning mellan stad och landsbygd samt mellan tät- och glesbebyggelse den 31 december 1950 och den 1 november 1960

	1950		1960	
	Utlänningar	Totalbefolkning	Utlänningar	Totalbefolkning
Stad.....	63,5	47,5	62,2	51,5
Landsbygd.....	36,5	52,5	37,8	48,5
Tätbebyggelse.....	81,7	66,2	86,0	72,8
Glesbebyggelse.....	18,3	23,8	14,0	27,2

från 47,5 % år 1950 till 51,5 % år 1960 eller med 4,0 %.

Utlänningarnas andel i städernas befolkningen varierade starkt från stad till stad. Andelen översteg genomsnittet för rikets befolkning (2,5 %) endast i sju av landets fjorton städer med minst 50 000 invånare, nämligen Borås (6,7 %), Västerås (6,3 %), Solna (5,0 %), Eskilstuna (4,3 %), Stockholm (3,9 %), Göteborg (3,3 %) och Malmö (3,0 %). Andelen understeg genomsnittet för hela riket i övriga sju städer, nämligen Linköping (1,3 %), Örebro (1,7 %), Uppsala (1,8 %), Norrköping (1,9 %), Gävle (1,9 %), Jönköping (1,9 %) och Hälsingborg (2,1 %).

Utlänningarnas relativa andel i befolkningen inom tätbebyggelse uppgick år 1950 till 2,2 % och år 1960 till 3,3 %, medan deras andel i befolkningen inom glesbebyggelse utgjorde 1,0 % år 1950 och 1,3 % år 1960. Utlänningarna ökade alltså sin andel i tätortsbefolkningen snabbare än andelen i glesbygdsbefolkningen; år 1950 var sålunda 81,7 % av

utlänningarna bosatta inom tätort och år 1960 86,0 %, vilket innebär en ökning med 4,3 %. Utvecklingen var likartad inom totalbefolkningen; år 1950 bodde 66,2 % av rikets hela befolkning i tätort och år 1960 72,8 %, en ökning med hela 6,6 %.

Utlänningarnas relativa fördelning mellan stad och landsbygd och mellan tät- och glesbebyggelse varierade, såsom framgår av tabell 2.8, starkt efter medborgarskap. Sålunda var exempelvis danskar bosatta i glesbygder i större utsträckning än italienare (20,3 resp. 1,8 %). Skillnaderna torde framför allt bero på skillnader i yrkesinriktning.

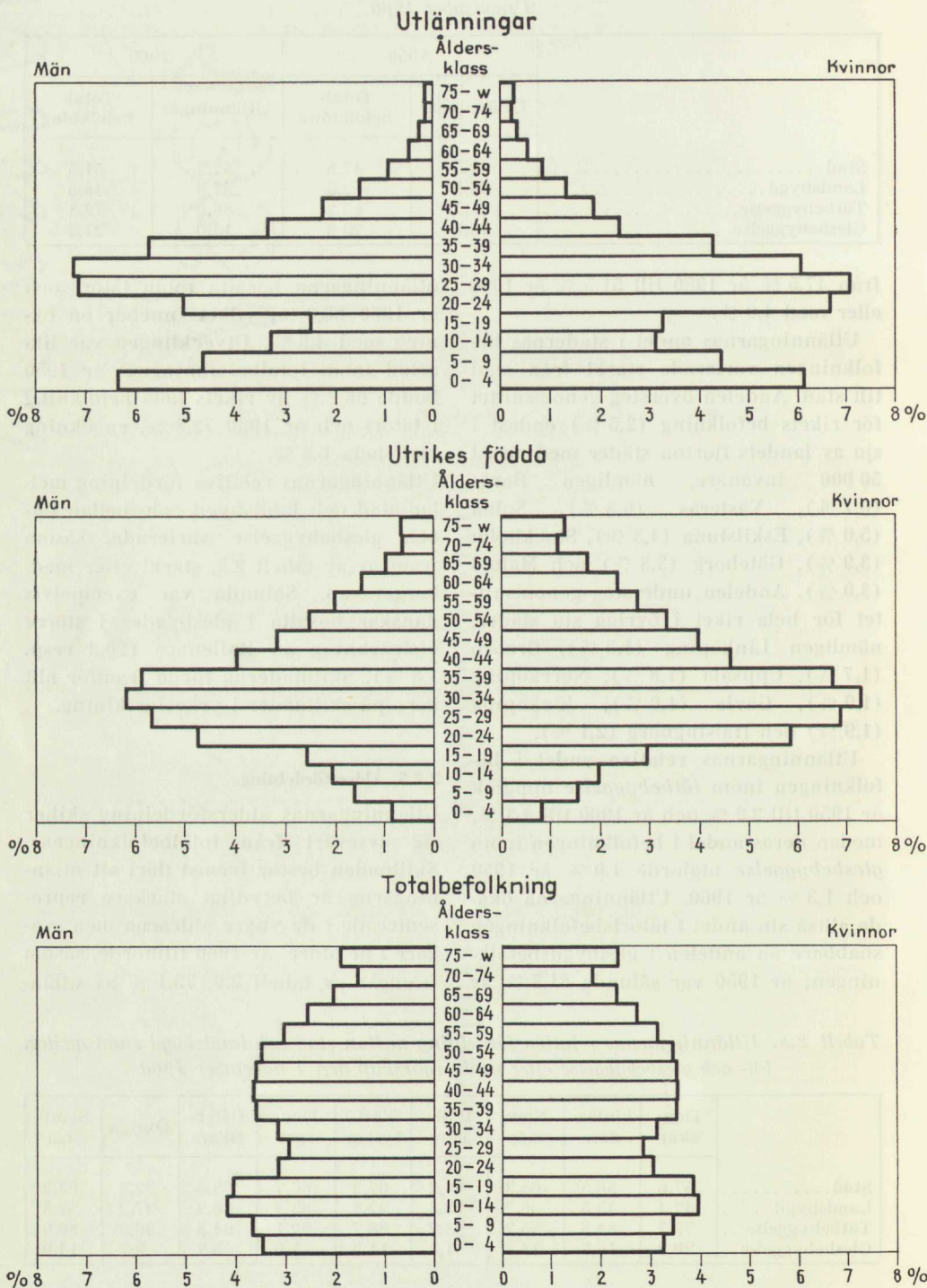
2.2.5. Åldersfördelning

Utlänningarnas åldersfördelning skiljer sig avsevärt från totalbefolkningens. Skillnaden består främst däri att utlänningarna är betydligt starkare representerade i de yngre åldrarna men svagare i de äldre. År 1960 tillhörde, såsom framgår av tabell 2.9, 73,1 % av utlän-

Tabell 2.8. Utlänningarnas relativa fördelning mellan stad och landsbygd samt mellan tät- och glesbebyggelse efter medborgarskap den 1 november 1960

	Danskar	Finlän-dare	Norr-män	Italie-nare	Väst-tyskar	Ung-rare	Öster-rikare	Övriga	Samt-liga
Stad.....	57,6	56,5	63,3	86,2	67,2	66,7	63,8	72,8	62,2
Landsbygd.....	42,4	43,5	36,7	13,8	32,8	33,3	36,2	27,2	37,8
Tätbebyggelse..	79,7	84,3	85,2	98,2	88,7	92,1	94,3	90,3	86,0
Glesbebyggelse..	20,3	15,7	14,8	1,8	11,3	7,9	5,7	9,7	14,0

Diagram 2.6. Utlänningar, utrikes födda och totalbefolkning efter ålder och kön den 1 november 1960



Tabell 2.9. Åldersfördelningen hos utlänningar och totalbefolkning den 31 december 1950 och den 1 november 1960 samt utrikes födda den 1 november 1960

Åldersklass	1950			1960				
	Utlänningar		Total- bef.	Utlänningar		Utrikes födda		Total- bef.
	Antal	%	%	Antal	%	Antal	%	%
0—14.....	31 866	25,8	23,4	53 355	28,0	26 306	8,8	22,0
15—24.....	23 073	18,6	12,4	33 189	17,4	48 203	16,1	14,1
25—34.....	31 891	25,8	15,3	52 841	27,7	78 034	26,0	12,1
35—44.....	19 057	15,4	15,4	29 946	15,7	63 492	21,2	14,3
45—54.....	10 192	8,2	13,1	13 185	6,9	38 989	13,0	14,1
55—64.....	4 651	3,8	10,1	5 285	2,8	25 617	8,5	11,4
65—w.....	2 990	2,4	10,2	2 820	1,5	19 238	6,4	12,0
Summa	123 720	100	100	190 621	100	299 879	100	100

ningarna och 48,2 % av totalbefolkningen åldersklasserna 0—34 år, medan endast 11,3 % av utlänningarna men hela 37,5 % av totalbefolkningen befann sig i åldrarna över 44 år. Motsvarande fördelning år 1950 var 70,2 resp. 51,1 % samt 14,4 resp. 33,4 %. De stora skillnaderna i åldersfördelningen hos utlänningar och totalbefolkningen beror framför allt på att den utländska befolkningsgrupper årligen tillförts ett nettotillskott av invandrare, som till åtta tiondelar varit yngre än 35 år, och att de här mera varaktigt bosatta utlänningarna till övervägande del blivit svenska medborgare.

De utrikes födda, som omfattar även förutvarande utlänningar, har en ålderssammansättning, som i fråga om de högre åldrarna inte skiljer sig lika markant från totalbefolkningens. Av de utrikes födda tillhörde år 1960 hela 27,9 % åldrarna över 44 år.

I diagram 2.6 illustreras grafiskt åldersfördelningen bland utlänningar, utrikes födda och totalbefolkning.

2.2.6. Fördelning efter kön

Av utlänningarna var år 1960 97 346 män och 93 275 kvinnor. På 1 000 män

kom sålunda 958 kvinnor mot 1 005 i hela befolkningen. Det största kvinnounderskottet fanns bland ungrarna, sovjetmedborgarna, italienarna och danskarna med resp. 632, 653, 680 och 684 kvinnor på 1 000 män. Det starka kvinnounderskottet bland dessa utlänningsgrupper kompenseras till stor del av ett avsevärt kvinnoöverskott inom andra grupper. Särskilt stort var kvinnoöverskottet bland de tyska och finländska medborgarna, bland vilka det kom 1 383 resp. 1 129 kvinnor på 1 000 män.

Av de utrikes födda var år 1960 134 816 män och 165 063 kvinnor. På 1 000 män kom alltså 1 224 kvinnor.

2.2.7. Civilståndsfördelning

Utlänningarnas civilståndsfördelning skiljer sig betydligt från totalbefolkningens. Av utlänningarna var år 1960 53,2 % ogifta, 43,2 % gifta och 3,6 % förut gifta, medan av totalbefolkningen 44,8 % var ogifta, 47,6 % gifta och 7,7 % förut gifta.

Av de utrikes födda var år 1960 32,8 % ogifta, 59,6 % gifta och 7,6 % förut gifta.

Tabell 2.10. Utlänningarnas och totalbefolkningens yrkesintensitet
den 31 december 1950 och den 1 november 1960

Kön	1950		1960	
	Utlänningar	Total- befolkning	Utlänningar	Total- befolkning
Män.....	69,3	65,2	63,3	60,9
Kvinnor.....	48,4	23,2	35,3	25,7
Båda könen.....	58,9	44,1	49,6	43,3

2.3. Utlänningarna på arbetsmarknaden

2.3.1. Yrkesintensitet

Utlänningarna är, som framgår av tabell 2.10, i högre grad yrkesverksamma än totalbefolkningen. Enligt folkräkningen den 1 november 1960 var 49,6 % av utlänningarna och 43,3 % av totalbefolkningen förvärvsarbetande. Skillnaderna i yrkesintensiteten var särskilt påfallande när det gäller kvinnorna. År 1960 ägnade sig sålunda 35,3 % av de utländska kvinnorna men endast 25,7 % av samtliga kvinnor i landet åt förvärvsarbete.

Av de utrikes födda var år 1960 55,7 % förvärvsarbetande. Av männen förvärvsarbetade 77,1 % och av kvinnorna 38,3 %.

Det förhållandet att utlänningar är i högre grad yrkesverksamma än total-

befolkningen innebär emellertid inte att dessa skulle vara mera villiga att söka sig ut i förvärvslivet. När det gäller männen är att märka att utlänningarna, såsom framgår av tabell 2.11, hade en högre yrkesintensitet endast i åldersklassen 20—24 år, där 83,6 % av utlänningarna var yrkesverksamma mot 74,9 % av totalbefolkningen, samt åldersklassen 65 år och däröver, där motsvarande fördelning var 28,4 resp. 27,1 %. Den stora skillnaden i åldersklassen 20—24 år torde främst bero på en lägre utbildningsfrekvens bland de utländska männen. När det gäller kvinnorna är skillnaderna mera genomgående. De utländska kvinnorna har sålunda en högre yrkesintensitet i samtliga åldersklasser över 24 år. Skillnaderna, som är särskilt stora i åldersklasserna 35—64 år, torde framför allt bero på

Tabell 2.11. Utlänningarnas och totalbefolkningens yrkesintensitet i vissa åldersklasser
den 1 november 1960

Kön	Åldersklass								Samtliga
	—19	20—24	25—29	30—34	35—44	45—54	55—64	65—w	
<i>Män</i>									
Utlänningar.....	9,8	83,6	90,3	93,0	93,7	91,8	82,5	28,4	63,3
Totalbefolkning.....	14,2	74,9	92,9	96,2	96,8	95,6	87,8	27,1	60,9
<i>Kvinnor</i>									
Utlänningar.....	11,5	57,0	44,4	41,8	49,1	57,2	45,3	86,0	35,3
Totalbefolkning.....	12,5	57,3	42,0	35,6	36,0	36,4	27,0	4,6	25,7
<i>Båda könen</i>									
Utlänningar.....	10,7	68,4	67,2	69,7	74,8	76,0	64,0	16,8	49,6
Totalbefolkning.....	13,4	66,2	67,7	66,0	66,6	66,2	56,6	14,9	43,3

att de utländska kvinnorna i förhållande till de svenska kvinnorna har en lägre giftermålsfrekvens än de svenska kvinnorna och dessutom är i större utsträckning än dessa bosatta i tätorter, där tillgången på arbetstillfällen är större.

2.3.2. Yrkesställning

De förvärvsarbetande utlänningarna är, som framgår av nedanstående tabell, betydligt svagare representerade bland företagare och tjänstemän än den förvärvsarbetande befolkningen i övrigt men avsevärt starkare representerade bland arbetare. År 1960 var av samtliga förvärvsarbetande utlänningar 2,6 % företagare, 23,8 % tjänstemän och 73,6 % arbetare, medan av samtliga förvärvsarbetande i landet hela 13,9 % var företagare, 35,0 % tjänstemän och 51,2 % arbetare.

Av de 167 133 förvärvsarbetande utrikes födda, som vistades i landet år 1960, var 5,7 % företagare, 32,0 % tjänstemän och 62,4 % arbetare.

Tabell 2.12. Förvärvsarbetande utlänningar och befolkning efter yrkesställning den 31 december 1950 och den 1 november 1960

Yrkesställning	År	Utlänningar		Befolkning
		Antal	%	
Företagare .	1950	2 301	3,2	19,3
	1960	2 450	2,6	13,9
Tjänstemän	1950	16 761	23,0	27,2
	1960	22 518	23,8	35,0
Arbetare . . .	1950	53 841	73,9	53,5
	1960	69 525	73,6	51,2

2.3.3. Arbetsanmälda utlänningar

De tidigare redovisade uppgifterna om invandringen av utlänningar i landet avser såväl arbetstagare som inte förvärvsarbetande och ger därför inga direkta upplysningar om det arbetskrafts-

tillskott som invandringen medfört. Sedan den 1 januari 1947 för statens utlänningskommission statistik över antalet arbetsanmälda utlänningar. Statistiken, som publiceras kvartalsvis, grundar sig på s. k. arbetsanmälningar, d. v. s. de anmälningar som arbetsgivare har att göra när de anställer utlänning i sin tjänst.

2.3.3.1. Antal och fördelning efter medborgarskap

Antalet arbetsanmälda utlänningar har liksom antalet invandrare varierat med konjunkturväxlingarna. Antalet ökade från 100 600 i april 1951 till 125 600 i oktober 1952 för att ett och ett halv år senare åter befinna sig på ungefär samma nivå som i april 1951. Antalet ökade därefter successivt för att i oktober 1957 uppgå till 137 300 men minskade därpå snabbt och nådde ett och ett halvt år senare sitt lägsta värde under perioden, 98 300. Under de följande åren ökade antalet stadigt för att i oktober 1966 uppgå till 175 400.

I tabell 2.13 redovisas närmare antalet arbetsanmälda utlänningar den 1 oktober 1951—1966 fördelade efter medborgarskap, och i diagram 2.7 och 2.8 illustreras grafiskt hur antalet varierat under perioden. Såsom framgår av diagrammen uppvisar den finländska arbetskraften mycket stora variationer, medan den danska, norska och västtyska hållit sig på ungefär samma nivå efter år 1958.

Den övervägande delen av de arbetsanmälda utlänningarna har varit nordbor. Av de 175 400 utlänningar, som var anmälda i oktober 1966, var 105 600 eller 60,2 procent nordbor, varav 72 800 eller 41,5 procent finländare. Nordbornas andel har nedgått något under senare år till följd av att invandringen från medelhavsländerna, främst Italien, Jugoslavien, Spanien och Turkiet, ökat

Diagram 2.7. Arbetsanmälda utlänningar i Sverige den 1 april och den 1 oktober 1951—1966

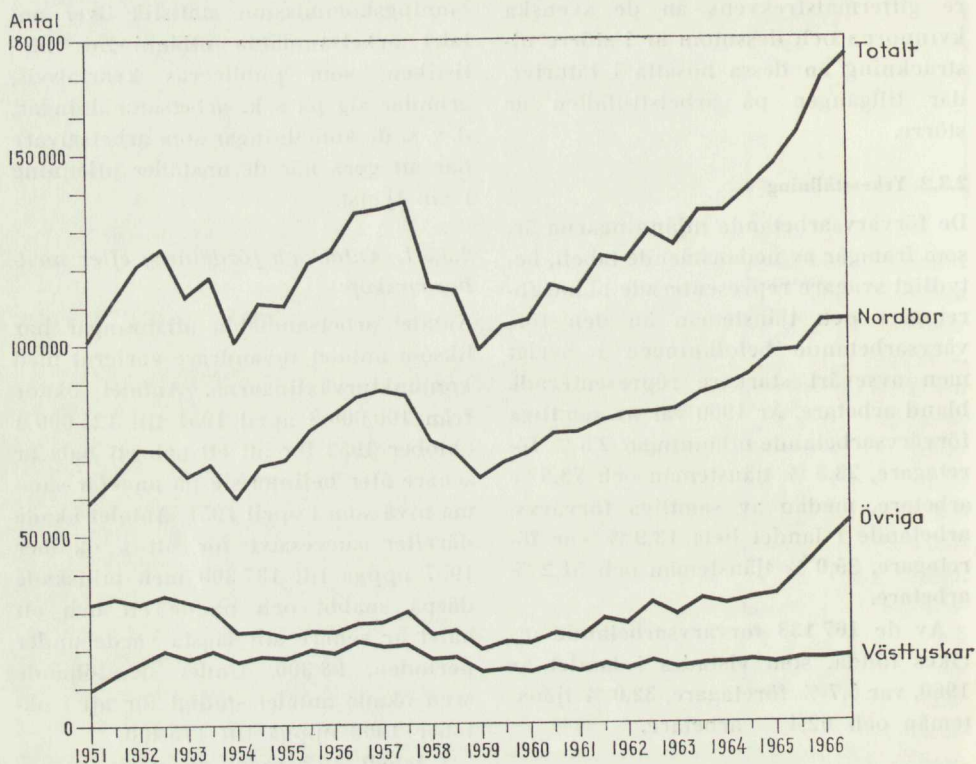
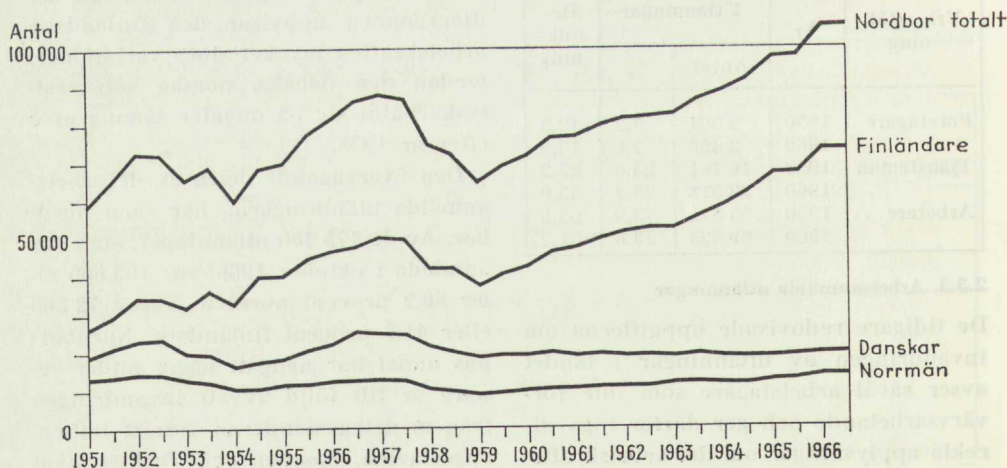


Diagram 2.8. Arbetsanmälda nordbor i Sverige den 1 april och den 1 oktober 1951—1966



Tabell 2.13. Arbetsanmälda utlänningar i Sverige den 1 oktober 1951—1965 efter medborgarskap

År	Danskar		Finländare		Norrmän		Västtyskar		Övriga		Samtliga
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	
1951	21 462	19,2	29 871	26,8	13 758	12,3	13 217	11,8	33 314	30,0	111 622
1952	23 422	18,6	34 442	27,4	14 176	11,3	19 490	15,5	34 094	27,1	125 624
1953	19 738	16,7	36 105	30,6	12 003	10,2	19 196	16,3	30 823	26,1	117 865
1954	17 543	15,8	40 055	36,1	10 535	9,5	17 956	16,2	24 893	22,3	110 982
1955	20 759	17,1	44 665	36,8	11 637	9,6	19 637	16,2	24 532	20,2	121 230
1956	25 295	18,8	47 959	35,6	12 852	9,5	21 841	16,2	26 729	19,8	134 676
1957	24 783	18,1	49 636	36,2	12 416	9,0	20 908	15,2	29 544	21,5	137 287
1958	20 128	17,6	42 028	36,8	9 612	8,4	17 660	15,5	24 562	21,6	114 090
1959	19 002	18,2	40 366	38,7	9 142	8,7	14 465	13,8	21 681	20,7	104 656
1960	19 616	17,0	46 448	40,3	10 077	8,7	15 212	13,2	23 974	20,8	115 327
1961	19 173	15,6	49 795	40,5	10 602	8,6	15 685	12,8	27 603	22,5	122 858
1962	18 860	14,6	52 098	40,2	10 899	8,4	16 126	12,5	31 541	24,5	129 524
1963	19 402	14,4	55 222	41,0	11 607	8,6	15 693	11,7	32 632	24,3	134 556
1964	18 350	13,1	61 677	44,0	11 272	8,0	16 411	11,7	32 495	23,2	140 205
1965	18 845	12,2	66 761	43,2	12 222	7,9	16 834	10,9	40 000	25,9	154 662
1966	19 379	11,0	72 811	41,5	13 377	7,6	17 103	9,8	52 733	30,1	175 402

Källa: Statens utlänningskommission.

mera än invandringen från de nordiska länderna.

2.3.3.2. Geografisk fördelning

Det utländska arbetskraftstillskottet har till övervägande del tillförts de mera expansiva områdena av landet. Av de arbetsanmälda utlänningarna den 1 oktober 1966 arbetade 39 000 (22,2 %) i Stockholms stad, 24 000 (13,7 %) i Göteborgs och Bohus län, 19 100 (10,9 %) i Malmöhus län, 15 600 (8,9 %) i Stockholms län, 10 900 (6,2 %) i Västmanlands län och 10 300 (5,9 %) i Älvsborgs län. I de fem Norrlandslänen fanns endast 11 900 (6,8 %) arbetsanmälda utlänningar. Av dessa var 9 900 (5,7 %) nordbor och 2 000 (1,1 %) icke-nordbor.

Den geografiska fördelningen inom de olika utlänningsgrupperna varierade avsevärt. Av danskarna arbetade 5 600 (28,9 %) i Malmöhus län och 3 300 (16,8 %) i Göteborgs och Bohus län, av finländarna 14 800 (20,3 %) i Stockholms stad och 8 600 (11,8 %) i Stockholms län, av norrmännen 3 200 (24,1 %) i Göteborgs och Bohus län och 2 700 (20,0 %) i Stockholms stad, av grekerna 1 400 (24,9 %) i Stockholms stad och 640 (11,6 %) i Kronobergs län, av italienarna 1 700 (29,9 %) i Stockholms stad och 970 (16,8 %) i Göteborgs och Bohus län, av jugoslaverna 3 000 (24,9 %) i Malmöhus län och 1 600 (13,4 %) i Göteborgs och Bohus län, av spanjorerna 1 600 (49,1 %) i Stockholms stad och 670 (20,7 %) i Göteborgs och Bohus län, av västtyskarna 4 900 (28,6 %) i Stockholms stad och 2 300 (13,5 %) i Göteborgs och Bohus län, av ungrarna 890 (25,6 %) i Malmöhus län och 620 (17,8 %) i Stockholms stad samt av österrikarna 1 600 (33,5 %) i Stockholms stad och 500 (10,7 %) i Göteborgs och Bohus län.

För ytterligare uppgifter om de arbetsanmälda utlänningarnas geografiska fördelning hänvisas till tabellbilaga 5.

2.3.3.3. Yrkesfördelning

Av de 175 400 arbetsanmälda utlänningarna den 1 oktober 1966 var, såsom framgår av tabell 2.14, 56,4 procent sys-

Tabell 2.14. Arbetsanmälda utlänningar i Sverige den 1 oktober 1966
efter yrkesområde och kön

Yrkesområde	Män		Kvinnor		Båda könen	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
0 Tekn., natur., human. arbete m.m.	10 226	8,3	7 471	14,1	17 697	10,1
1 Administrativt arbete	278	0,2	32	0,1	310	0,2
2 Kameralt- o. kontorstekniskt ar- arbete	1 686	1,4	3 786	7,2	5 472	3,1
3 Komersiellt arbete	1 424	1,2	1 699	3,2	3 123	1,8
4 Lantbruks-, skogs- o. fiskeriarbete	7 971	6,5	564	1,1	8 535	4,9
5 Gruv- o. stenbrytningsarbete m.m.	1 125	0,9	36	0,1	1 161	0,7
6 Transport- o. kommunikations- arbete	7 828	6,4	1 081	2,0	9 909	5,1
7—8 Tillverkningsarbete, maskinsköt- sel m. m.	75 669	61,8	23 255	44,0	98 924	56,4
9 Servicearbete	13 192	10,8	14 487	27,4	27 679	15,7
X Arbetskraft ej hänförlig till annat yrkesområde	3 129	2,6	463	0,9	3 592	2,0
Summa	122 528	100	52 874	100	175 402	100

Källa: Statens utlänningskommission.

selsatta med tillverkningsarbete, maskinskötsel m. m., 15,7 procent med servicearbete, 10,1 procent med tekniskt naturvetenskapligt, humanistiskt arbete m. m., 5,1 procent med transport- och kommunikationsarbete, 4,9 procent med lantbruks-, skogs- och fiskeriarbete, 3,1 procent med kameralt och kontorstekniskt arbete, 1,8 procent med kommersiellt arbete, 0,7 procent med gruv- och stenbrytningsarbete och 0,2 procent med administrativt arbete.

I tabellbilaga 6 redovisas närmare de arbetsanmälda utlänningarnas fördelning på yrkesområden och yrkesgrupper efter medborgarskap och kön den 1 oktober 1966.

I tabellbilagan redovisas även yrkesfördelningen hos totalbefolkningen i arbetskraften enligt arbetskraftsundersökningen i augusti 1966 (Statistiska centralbyrån: SM V 1966:14). Det är att märka att uppgifterna om totala befolkningen i arbetskraften bygger på resultatet av intervjuundersökningar, medan uppgifterna om de utländska arbetstagarna grundar sig på arbetsan-

mätningar. Även om uppgifterna bygger på vitt skilda material, torde de ändå erbjuda ett tämligen gott underlag för en jämförelse mellan de arbetsanmälda utlänningarna och totalbefolkningen i arbetskraften i fråga om yrkesfördelningen.

Såsom framgår av tabellen skiljer sig yrkesfördelningen bland utlänningarna väsentligt från fördelningen hos befolkningen i arbetskraften. Särskilt stora är skillnaderna inom yrkesområdet tillverkningsarbete, maskinskötsel m. m. Inom detta yrkesområde var den 1 oktober 1966 56,4 procent av utlänningarna sysselsatta mot endast 33,9 procent av den totala befolkningen i arbetskraften. Av de utländska förvärvsarbetande männen var 61,8 procent verksamma inom området och av totalantalet förvärvsarbetande män 45,0 procent. Av de yrkesverksamma utländska kvinnorna var hela 44,0 procent sysselsatta inom ifrågavarande yrkesområde och av totalantalet yrkesverksamma kvinnor endast 14,7 procent. I tabellen redovisas även fördelningen på olika yrkesgrupper in-

om yrkesområdet. Därav framgår att de utländska männen var i betydligt högre grad än totalantalet män i arbetskraften representerade inom yrkesgrupperna textil- och sömnadsarbete (2,8 % mot 0,9 %), järnbruks-, metallverks-, smides- och gjuteriarbete (7,5 % mot 1,7 %), verkstads- och byggnadsmetallarbete och finmekaniskt arbete (21,6 % mot 14,0 %), kemiskt och cellulostekniskt arbete (3,9 % mot 1,1 %). De utländska kvinnorna var i betydligt större utsträckning än totalantalet kvinnor i arbetskraften sysselsatta inom textil- och sömnadsarbete (15,8 % mot

5,1 %), verkstads- och byggnadsmetallarbete och finmekaniskt arbete (8,0 % mot 1,8 %), elektroarbete (2,7 % mot 0,3 %) samt livsmedelsarbete (3,5 % mot 1,5 %).

De försvarvsarbetande utlänningarna var i betydligt mindre grad än befolkningen i arbetskraften sysselsatta inom yrkesområdena administrativt arbete (0,2 % mot 1,9 %), kameralt och kontorstekniskt arbete (3,1 % mot 9,9 %), kommersiellt arbete (1,8 % mot 9,5 %) samt lantbruks-, skogs- och fiskeriarbete (4,9 % mot 10,5 %).

KAPITEL 3

Utlänningsfrågans tidigare behandling

3.1. Utlänningslagstiftningen före år 1915

Sedan det passtväng, som infördes under de första årtiondena av 1800-talet, avskaffats genom förordningen den 21 september 1860 om upphävande av skyldigheten för resande att vara försedda med pass, upprätthöll Sverige under en lång följd av år ett fritt folkutbyte med andra länder. En utlänning kunde fritt inresa i landet samt utan tillstånd uppehålla sig här och — med några oväsentliga undantag — inneha arbetsanställning.

Utlänningslagstiftningen var under denna tid mycket knapphändig. Frånsett stadgandena om utlännings rätt att här i riket besitta fast egendom eller idka näring m. m. reglerades hithörande förhållanden huvudsakligen genom stadgandena i kungörelsen den 16 april 1861 i anledning av en med Ryssland i december 1860 ingången konvention angående ömsesidigt återsändande av lösdrivare, tiggare och förbrytare samt av bestämmelserna i cirkuläret den 28 maj 1886 angående behandlingen av utlänningar, vilka här i riket beträdas med lösdriveri. Vid sidan av denna lagstiftning utbildades efterhand en ej rättsligt reglerad utvisningsrätt. Med utgångspunkt i den internationellt erkända grundsatsen att varje stat hade befogenhet att bestämma vilka utlänningar som skulle få uppehålla sig inom

dess gränser ansågs Kungl. Maj:t äga rätt att utvisa utlänning närhelst de allmänna statsintressena så krävde (politisk utvisning).

En begränsad generell utlänningskontroll infördes genom Kungl. Maj:ts cirkulär till länsstyrelserna den 27 april 1906 med föreskrifter om viss anmälningskyldighet för främlingar m. m. I cirkuläret, som utfärdades »med hänsyn därtill att under de senaste månaderna ett större antal personer i följd av tilldragelserna i ryska riket därifrån begivit sig hit till landet», föreskrevs att polismyndigheterna skulle ålägga sådana utlänningar att ofördröjligen hos vederbörande polismyndighet anmäla namn, yrke, bostad och förvärvsmöjligheter. Polismyndigheten skulle på lämpligt sätt upplysa ifrågavarande utlänningar om att de inte ägde någon ovillkorlig rätt att uppehålla sig i landet och särskilt om att de löpte risk att utvisas inte bara om de begick något som stred mot lag eller allmän ordning eller underlät att anmäla sig eller lämnade falska uppgifter om sig utan även om de på ett eller annat sätt blandade sig i »här i riket förekommande politiska meningsstrider eller sociala tvister». Om utlänning, som avsågs i cirkuläret, inte ställde sig till efterrättelse dess bestämmelser, skulle polismyndigheten genast göra anmälan därom hos Kungl. Maj:t, som hade att besluta, hur det skulle förfaras med honom.

3.2. 1914 års utvisningslag

3.2.1. Skrivelse från 1907 års riksdag

Under det första årtiondet av 1900-talet gjorde sig gällande allt starkare krav på lagstiftning till skydd mot ej önskvärd invandring. I skrivelse den 20 mars 1907 anhöll riksdagen att Kungl. Maj:t måtte låta utarbета och för riksdagen framlägga förslag till lagbestämmelser, varigenom för landet skadlig invandring såvitt möjligt skulle kunna hindras samt i övrigt utlänningars inflyttning och bosättning inom landet på lämpligt sätt ordnas.

Till stöd för sin anhållan anförde riksdagen bland annat följande. Invandringen av utlänningar under senare år hade antagit avsevärda dimensioner. Otivelaktigt kunde denna immigration vara förbunden med vissa olägenheter för vårt land. Många hit invandrande utlänningar sökte förvärva sitt uppehälle genom att på ett mot redbara svenska handelsmän illojalt sätt utöva en affärsverksamhet, vilken ofta ej heller var till den köpande allmänhetens bästa. Invandrande arbetssökande utlänningar kunde i vissa fall obehörigen bidra till att försämra svenska arbetares utsikt till förvärv. Särskilt i de norra delarna av vårt land besöktes kusttrakterna regelbundet varje vår av arbetssökande finnar, vilka på hösten återvände hem. Denna invandring var i nyssnämnda avseende inte utan olägenhet. Då de invandrande därjämte ofta saknade varje tillgång var risken betydlig, att de föll fattigvården till last, vilket också sades ofta inträffa.

3.2.2. 1911 års förslag

I anledning av riksdagsskrivelsen utarbetades inom civildepartementet ett förslag till lag rörande tillsyn å utlänningar i riket. Enligt förslaget skulle utlänningar, som inreste i riket för att här

vinna uppehälle eller bosätta sig, inom viss kortare tid efter sin ankomst göra anmälan därom hos polismyndighet och lämna vissa uppgifter angående sin person. Om polismyndighet inte fann anledning avlägsna utlänningen ur riket, skulle myndigheten utfärda uppehållsbok, upptagande nyssnämnda uppgifter. Vid ombyte av vistelseort skulle uppehållsboken uppvisas för vederbörande myndigheter. Förslaget upptog därjämte bestämmelser om avvisning och utvisning.

I ett i juni 1911 avgivet utlåtande över förslaget anförde *lagrådet*, att det med hänsyn till den internationella samfärdselns utveckling och dess utomordentliga betydelse för det moderna samhällslivet inte kunde — åtminstone inte under normala förhållanden — ifrågasättas att göra den föreslagna kontrollen allmän och således utsträcka densamma till alla i riket inkommande utlänningar. *Lagrådet* hemställde därför att det måtte tas under övervägande, huruvida inte bestämmelserna om anmälningskyldighet för utlänningar borde utgå ur förslaget. Om särskilda omständigheter gjorde det erforderligt att anordna särskild uppsikt över utlänningar, som inkom från visst land eller till viss del av riket, och att på grund härav stadga anmälningsplikt särskilt för dessa utlänningar syntes det *lagrådet* vara tillräckligt att åt Kungl. Maj:t inrymdes rätt att förordna om de kontrollbestämmelser, som kunde finnas erforderliga. Denna kontroll skulle kunna smidigare än som var möjligt genom lagfästa regler anpassas efter det verkliga behovet, som i förhållande till särskilda länders medborgare gjorde sig gällande tid efter annan med olika styrka.

3.2.3. 1913 års förslag

I anledning av *lagrådets* anmärkningar omarbetades 1911 års förslag. Bestäm-

melserna om anmälningsskyldighet och uppehållsbok uteslöts och i stället upptogs ett nytt stadgande, enligt vilket Konungen tillades befogenhet att — i händelse av krig eller fara för krig eller där sådant för rikets försvar eller eljest på grund av särskilda omständigheter prövades erforderligt — meddela nödiga kontrollföreskrifter. Det sålunda omarbetade lagförslaget förelades 1913 års riksdag genom proposition nr 42. I propositionen anförde departementschefen bl. a. att det inte lät sig göra att i en lagstiftning av ifrågavarande art reglera frågan om utländsk arbetskrafts användande inom landet och villkoren därför.

I utlåtande (nr 38) över förslaget anförde lagutskottet att utskottet väl fann lagrådets anmärkningar vara synnerligen vägande men att utskottet för sin del inte ansett det därmed vara slutgiltigt utrett, att föreskrifter om kontroll över utläningar, som inkom i riket, och en för sådant ändamål anordnad anmälningsskyldighet kunde utan olägenhet undvaras och att inte lagstiftningen på förevarande område borde innehålla bestämmelser härom, om än i annan form än i det till lagrådet remitterade förslaget. Det syntes utskottet uppenbart, att för vinnande av en effektiv lagstiftning av ifrågavarande art var nödvändigt att myndigheterna bereddes tillfälle att hålla reda på hit ankommande utläningar och öva kontroll över deras uppehållsort och deras förehavanden i landet. Det var inte för mycket begärt att man, då svenska medborgare var underkastade en omfattande registrerings- och anmälningsplikt, såvitt möjligt sökte genomföra en skyldighet för utläningar att hålla myndigheterna i landet underkunniga om sin vistelse här. Det ändamål, som den av utskottet ifrågasatta lagstiftningen avsåg att tjäna, kunde enligt utskottets mening inte på ett tillfredsställande sätt

vinnas genom överlåtande åt Kungl. Maj:t att på administrativ väg anordna en anmälningsskyldighet, där sådant på grund av särskilda omständigheter prövades erforderligt. Lagutskottet hemställde därför att riksdagen måtte — med förklaring att propositionen inte kunde bifallas — anhålla, att Kungl. Maj:t måtte snarast möjligt för riksdagen framlägga nytt förslag i ämnet. Riksdagen godkände det slut utlåtandet innehöll.

3.2.4. 1914 års förslag

Ett nytt förslag i ämnet avlämnades till 1914 års senare riksdag genom proposition nr 55. Inte heller i detta förslag fanns upptagna några kontrollbestämmelser. Departementschefen förklarade sig anse att praktiskt värde av en dylik kontroll kunde vinnas endast genom systemet med passtvang. Emellertid kunde det, enligt departementschefens mening, inte komma i fråga att i vårt land såsom en för normala förhållanden gällande ordning återinföra det för mer än ett halvt århundrade sedan avskaffade passtvanget. Som det emellertid på grund av särskilda omständigheter kunde bli erforderligt att anordna särskild uppsikt över vissa utläningar, hade ett stadgande om rätt för Kungl. Maj:t att under sådana förhållanden meddela erforderliga kontrollföreskrifter upptagits också i detta förslag.

Förslaget godkändes efter smärre ändringar av riksdagen, och den 14 september 1914 utfärdades lagen (nr 196) angående förbud för vissa utläningar att här i riket vistas, den s. k. utvisningslagen. Lagen trädde i kraft, 18 § (fullmaktstadgandet för Kungl. Maj:t) den 16 september 1914 och i övrigt den 1 maj 1915. Utvisningslagen kom alltså i sin slutliga utformning att innehålla endast stadganden om avvisning och utvisning av ej önskvärda utläningar men däremot inga bestämmelser om an-

mälningsskyldighet, passtvang eller andra föreskrifter för en generell reglering av invandringen.

Utlänning, som ankom till riket, kunde enligt lagen avvisas av polismyndigheten vid ankomsten eller omedelbart därefter, om han var zigenare, kringvandrande musikanter eller tiggare, om han kom till Sverige för att söka sitt uppehälle och kunde antas komma att sakna möjlighet att här ärligen försörja sig eller om han dömts för vissa i lagen angivna brott eller bedrivit yrkesmässigt hasardspel, prostitution eller kopp-leri.

Utlänning, som vistades i riket, kunde utvisas av länsstyrelsen, om han var zigenare, lösdrivare, tiggare etc., om han var hasardspelare, prostituerad eller sutenör, om han dömts för gårdfarihandel eller olovlig brännvinsförsäljning, om han i Sverige dömts för annat brott till straffarbete eller fängelse i minst sex månader och hans fortsatta vistelse här kunde antas medföra fara för allmän säkerhet, ordning eller sedlighet eller om han under de fem senaste förflutna åren utomlands straffats för brott, varför utlänning kunde ske. Enligt ett särskilt stadgande i lagen ägde dessutom Kungl. Maj:t utvisa utlänning, när det av hänsyn till rikets säkerhet eller i statens intresse fanns påkallat (politisk utvisning).

Utlänning, som inte träffades av stadgandena om avvisning eller utvisning, kunde liksom före tilkomsten av utvisningslagen fritt inresa, vistas och ta anställning här i riket. Principen om det fria folkutbytet upprätthölls således fortfarande.

3.3. Den administrativa utlänningsregleringen

Ehuru utvisningslagen inte innehöll några bestämmelser om generell utlän-

ningskontroll, förutsatte den dock att sådan kontroll skulle kunna anordnas under vissa förhållanden. I 18 § stadgades sålunda att Konungen i händelse av krig eller fara för krig eller där sådant för rikets försvar eller eljest på grund av särskilda omständigheter prövades erforderligt ägde inte bara förordna att utlänning, som ankom till riket, skulle hos polismyndighet göra anmälan om sin ankomst utan också utfärda de särskilda bestämmelser, som eljest med avseende på riket i dess helhet eller beträffande viss ort kunde finnas nödiga för utlännings övervakande. Med stöd av detta fullmaktstadgande utfärdade Kungl. Maj:t under första världskriget och åren närmast därefter ett flertal författningar, som reglerade utlännings rätt att inresa och vistas i landet och som innebar att i administrativ ordning infördes en generell utlänningskontroll, med direkt syfte att begränsa folkutbytet med andra länder.

Redan innan utvisningslagen i sin helhet trätt i kraft, utfärdade Kungl. Maj:t med stöd av 18 § en kungörelse angående tillsyn över utläningar i riket vid krig eller krigsfara. Kungörelsen, som utfärdades den 30 oktober 1914 och skulle träda i tillämpning när Kungl. Maj:t förordnade därom, upptog bl. a. bestämmelser om anmälingsskyldighet och uppehållsbok. Kungörelsen trädde emellertid aldrig i tillämpning.

Den 17 december 1915 utfärdades kungörelsen (nr 582) angående anmälingsskyldighet i vissa fall för utläningar vid ankomst till riket m. m. Kungörelsens föreskrifter om anmälingsskyldighet hade dock en högst begränsad räckvidd; de avsåg nämligen endast sådana utläningar som ankom till riket med tåg, med ångfärja eller annat fartyg. Utlänningar, som kom hit på annat sätt eller redan befann sig här, var ännu inte underkastade någon ge-

nerell utlänningskontroll. Så skedde först genom kungörelserna den 13 augusti 1917 (nr 552) och den 22 september 1917 (nr 620) angående pass tvång för resande, som ankomma till riket, samt genom kungörelsen den 26 september 1918 (nr 793) angående övervakande av utlänningar i riket. Den genom dessa kungörelser införda generella utlänningskontrollen skärptes senare genom kungörelserna den 26 november 1920 (nr 804) och den 4 september 1926 (nr 411).

3.3.1. 1917 års passkungörelse

Genom kungörelsen den 13 augusti 1917 återinfördes det sedan mer än ett halvsekel tillbaka avskaffade passtväng för inresande utlänningar. I kungörelsen föreskrevs att utlänning, som ankom till riket, skulle vara försedd med pass. Passet skulle vara påtecknat (viserat) av svensk viseringsmyndighet (utomlands svensk beskickning eller avlönad konsul och i Sverige utrikesdepartementet). Några riktlinjer för tillståndsprövningen angavs inte i kungörelsen. Där i föreskrevs endast att visering kunde omedelbart vägras, om viseringsmyndigheten med hänsyn till resans ändamål eller av annan grund inte fann tillfredsställande ådalagt, att resans företagande kunde anses vara ur svensk synpunkt lämpligt. För utredning av lämpligheten av att utlänning inreste i Sverige remitterade utrikesdepartementet ansökan om visering till tredje polisintendenten i Stockholm för yttrande. Utlänning, som kom till Sverige utan att vara försedd med behörigt pass, kunde omedelbart avvisas av polismyndigheten.

Passkungörelsen, som närmast föranleddes av den tilltagande knappheten på livsmedel, avsåg endast att göra det möjligt att kontrollera tillströmningen

av utlänningar till landet och riktade sig således inte mot de utlänningar, som redan befann sig här.

3.3.2. 1918 års övervakningskungörelse

Den begränsade generella utlänningskontroll, som infördes genom passkungörelsen, utvidgades och skärptes genom kungörelsen den 26 september 1918. Kungörelsen, som närmast föranleddes av den rådande bristen på livsmedel och bostäder, upptog dels passkungörelsens bestämmelser om pass och viseringstvång för inresande utlänningar, dels stadganden om att utlänning, som befann sig i riket och avsåg att vistas här under längre eller kortare tid, skulle vara försedd antingen med vederbörligen viserat pass eller, om han inte kunde förskaffa sig sådant pass, med uppehållsbok, innefattande tillstånd att vistas i riket. Upphållsbok, vilken liksom visering av pass i allmänhet skulle avse viss tids vistelse i landet, utfärdades av polismyndighet, i vissa fall efter förfrågan hos länsstyrelsen. Vid prövning av ansökan om visering eller uppehållsbok skulle vederbörande myndighet ta i betraktande, huruvida med avseende å vistelsens ändamål och övriga omständigheter utlänningens närvaro kunde befinnas lämplig med hänsyn till landets intressen. Därvid borde, bland annat, beaktas bostadsförhållandena på vistelseorten och, därest på denna ort rådde knapphet på bostäder, om utlänningen kunde förväntas inte ta större bostadslägenhet i anspråk än som oundgängligen erfordrades för hans och hans familjs behov. I övrigt skulle hänsyn tas till bland annat den tid utlänningen vistats i riket. Utlänning, som inrest före den 1 augusti 1914 och sedan dess vistats här utan längre avbrott, skulle erhålla visering eller uppehållsbok, om

det inte förelåg särskild anledning till anmärkning mot honom.

Under övervakningskungörelsens giltighetstid kom de arbetsmarknadspolitiska aspekterna på invandringsfrågan att få allt större betydelse. Genom direktiv, utfärdade av utrikesdepartementet i juni 1919, tillförsäkrades organisationerna på arbetsmarknaden ett avgörande inflytande på tillståndsgivningen i fråga om arbetssökande utlänningar. Enligt direktiven skulle nämligen visering få beviljas utländsk arbetssökande endast under förutsättning att vederbörande fackorganisation tillstyrkt ansökningsen. Dessutom krävdes att utlänningen tillhörde viss yrkeskategori och erhållit stadigvarande anställning i landet. Den utredning om arbetsmarknadsläget, som direktiven förutsatte skola ske i ifrågavarande ärenden, ombesörjdes till en början av polismyndigheterna. Utredningsarbetet övertogs emellertid efterhand av socialstyrelsen, som vid denna tid hade att handlägga ärenden angående utländsk arbetskrafts användande inom landet. Den nya ordningen var helt genomförd i början av år 1920, och från denna tid remitterade utrikesdepartementet regelmässigt ansökningar om visering för utlänningar, som avsåg att ta arbetsanställning här i riket eller redan innehade sådan anställning, till socialstyrelsen för yttrande.

3.3.3. 1920 års övervakningskungörelse

En uttrycklig föreskrift att myndighet vid sin tillståndsprovning skulle beakta läget på arbetsmarknaden intogs i kungörelsen den 26 november 1920, som trädde i kraft den 1 januari 1921. I kungörelsen föreskrevs sålunda att vid provning av ansökan om visering eller uppehållsbok skulle tas hänsyn inte bara till bostadsförhållandena på vistelse-

orten utan också till arbetsförhållandena i riket. Med anledning härav utbildades den praxis att visering meddelades med eller utan rätt till arbetsanställning.

3.3.4. 1926 års övervakningskungörelse

Efter första världskrigets slut gjorde sig en strävan att upphäva viseringstvånget alltmer gällande. Ett flertal västeuropeiska stater avstod genom bilaterala överenskommelser från att kräva visering för inresa. Sverige upphävde för sin del viseringstvånget gentemot bl. a. Norge (1918), Danmark (1919), Island (1920), Belgien, Frankrike och Luxemburg (1922), Italien, Nederländerna, Spanien och Storbritannien (1923).

Eftersom viseringen utgjorde det enda medlet för att reglera tillströmningen av utländska arbetssökande, innebar det partiella upphävandet av viseringstvånget en begränsning av möjligheterna att kontrollera invandringen av arbetssökande utlänningar. Så länge lättnaderna i viseringstvånget endast avsåg medborgare i länder, från vilka någon större invandring inte befarades, ansågs det för Sveriges del inte nödvändigt att vidta särskilda åtgärder till skydd för den svenska arbetsmarknaden. Sådana åtgärder ansågs erforderliga först i anledning av att Sverige i juli 1926 ingick en överenskommelse med Tyskland om viseringsfrihet från och med den 1 oktober 1926.

Till följd av konjunktur nedgången efter första världskrigets slut, vilken medförde en omfattande arbetslöshet, hade vid denna tid i ett stort antal länder redan genomförts åtgärder till skydd för den egna arbetsmarknaden. Sålunda tillkom i många länder en mer eller mindre restriktiv lagstiftning med avseende på utlänningars rätt till

bosättning och yrkesutövning. De till sina verkningar mest betydelsefulla av de utländska invandringslagarna var de nordamerikanska kvotlagarna av år 1921 och 1924, som innebar att För-enta staterna — det förut förnämsta invandringslandet — kom att förlora sin stora betydelse som regulator för be-folkningsöverskottet i Europa. Under sista året före första världskriget in-vandrade 1 218 480 personer till Före-nta staterna. Genom 1921 års kvotlag begränsades invandringen per fiskalsår till 357 803 personer och genom 1924 års kvotlag (Immigration Act of 1924) bestämdes att endast 164 667 personer skulle få invandra årligen. Från och med den 1 juli 1927 skulle endast 150 000 utlänningar tillåtas inresa i lan-det. För Tysklands del fastställdes år 1921 den årliga kvoten till 67 607 per-soner och år 1924 till 51 227 personer. Efter den 1 juli 1927 beräknades kvoten bli endast 23 428 personer årligen. För-enta staternas restriktiva invandrings-politik väckte allvarliga farhågor i Tyskland, som var ett av de viktigaste emigrationsländerna i Europa. Där till-kom vittutgrenade privata och även of-fentliga institutioner med syfte att väg-leda emigrationen såväl till lämpliga länder inom Europa, däribland Sverige, som till andra världsdelar.

För Sveriges del antogs att Förenta staternas restriktiva immigrationspoli-tik skulle leda till att utvandringsström-men från framför allt Tyskland och Östeuropa i avsevärd omfattning sökte sig till vårt land. Med hänsyn särskilt till de förhållanden, som kunde väntas inträda till följd av att viseringstvånget gentemot Tyskland skulle upphöra från och med den 1 oktober 1926, infördes genom kungörelsen den 4 september 1926 om övervakande av utlänningar i riket bestämmelser i syfte att skydda den svenska arbetsmarknaden mot en

större inflyttning av viseringsfria ut-ländska arbetssökande. I kungörelsen, vilken liksom tidigare övervaknings-kungörelser upptog föreskrifter om pass- och viseringstvång samt uppe-hållsbok, föreskrevs därjämte att utlän-ning, som ville ta arbetsanställning i landet, skulle ha sitt pass försett med särskilt tillstånd (arbetstillstånd), om hans pass inte var försett med visering, som meddelats utan förbud för honom att ta anställning här; sådan visering gällde såsom arbetstillstånd. Viserings-fri utlänning, som inreste i riket i av-sikt att ta anställning, skulle ha arbets-tillstånd redan vid inresan. Ansökan om arbetstillstånd skulle prövas av so-cialstyrelsen. Kungörelsen trädde i kraft den 1 oktober 1926 och skulle tills vidare gälla till utgången av år 1927.

3.4. 1927 års utlänningslag

Den utlänningskontroll, som åvåga-bragts i administrativ ordning, hade ge-nom kungörelsen den 4 september 1926 fått en omfattning och betydelse, som ej tidigare förutsetts. Den uppfattningen gjorde sig därför alltmer gällande att de föreskrifter, som erfordrades för ut-länningskontrollen, inte längre borde meddelas i administrativ ordning utan ges i lag. I anledning härav utarbetades inom justitiedepartementet ett utkast till lag om utlännings rätt att här i riket vistas. I utkastet upptogs dels bestämmelser om pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd, dels föreskrifter om an-mälningsskyldighet, dels stadganden om avvisning, utvisning och förpassning.

Lagutkastet remitterades till länssty-relserna samt socialstyrelsen och kom-merskollegium för yttrande. Remiss-myndigheterna godtog i huvudsak ut-kastet. På grundval av utkastet och re-

missyttrandena utarbetades inom justitiedepartementet ett förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas. Förslaget förelades 1927 års riksdag genom proposition nr 198.

3.4.1. Förslagets allmänna principer

I propositionen redovisade departementschefen utförligt de allmänna principer, på vilka lagen grundades, och anförde härom bland annat följande.

Den ökade invandring, vilken är att förvänta efter avskaffande av det enda egentliga restriktiva medel vi nu äga eller viseringen, är ur olika synpunkter att betrakta såsom en viktig samhällsföreteelse, vilken måste i tid noggrant uppmärksammas.

Invandringsspörsmålet är till alldeles övertvägande del att bedöma med hänsyn till arbetsförhållandena. Den stora massan av utlännningar, som begiva sig hit, äro arbetsökande; endast en ringa procent tillhör andra befolkningsgrupper. Då jag begagnar ordet arbetsökande, innefattar jag häri ej allenast kroppsarbetare inom olika arbetsfack utan jämväl ingenjörer, kontorister och affärsanställda i allmänhet. Uppenbart är, att för den inhemska arbetsmarknaden en ökad invandring av utländska arbetsökande måste medföra betydliga olägenheter. Vårt land befinner sig för närvarande i en period av relativt stor arbetslöshet. En avsevärd inflyttning av utländska arbetsökande, vilka i hemlandet icke hava en löne- och levnadsstandard motsvarande de svenska arbetarnas och affärsanställdas, skulle leda till en försämring av de här i landet rådande förhållandena i detta avseende. En verkan därav kan lättligen bliva att på det allmänna ställas ökade krav på arbetslöshetsunderstöd. Under dessa förhållanden framstår såsom en nödvändighet, att åtgärder vidtagas till förhindrande av att den inhemska arbetsmarknaden erhåller ett mera betydande tillskott av utländsk arbetskraft. Men även under normala förhållanden ligger häri ett viktigt statsintresse. Särskilt med hänsyn till den restriktiva lagstiftning, som numera råder i främmande länder, läser det även för vårt land vara av trängande behov påkallat att till skydd för den svenska arbetskraften genom föreskrifter i lag söka kontrollera

och reglera invandringen av utländsk arbetskraft. Ett fullständigt avstängande från vårt land av utländska arbetssökande kan tydligen ej ifrågakomma, bland annat med hänsyn till den verkan en sådan lagstiftning skulle medföra för svenska medborgares möjlighet att vinna utkomst utomlands. Därför kan icke bortses från att även vårt land har behov av viss utländsk arbetskraft, i synnerhet sådan som är i ett eller annat avseende specialutbildad.

Departementschefen uttalade vidare att det vid bedömningen av immigrationsfrågan var nödvändigt att även beakta det rådande bostadsläget, ordnings- och säkerhetsintressen samt rassynpunkter. Han anförde härom följande.

Vad bostadsförhållandena angår torde numera några mer avsevärda olägenheter ej vara att befara av en ökad invandring. Uteslutet är emellertid ej, att främlingsströmmen, om den lämnas obehindrad, kan taga den omfattning, att den å vissa orter kunde inverka störande på bostadsmarknaden. Vid frågans bedömande lärer därför bostadssynpunkter ej alldeles få lämnas ur räkningen. Även bostadstillgången hör uppenbarligen i första hand förbehållas landets egna invånare. Härvid är ock att märka, att på vissa håll i utlandet, t. ex. i Tyskland, en sträng bostadskontroll utgör ett betydande hinder för utlännningar att uppehålla sig i landet, även om de erhållit visering och arbetstillstånd.

Även ur säkerhets- och ordningssynpunkt måste man räkna med allehanda svårigheter till följd av en ökad invandring. Det är allmänt känt, att brottsligheten å den europeiska kontinenten är väsentligt större nu än före kriget. Anledning saknas alltså icke till antagande, att ett ökat antal kriminellt betonade individer kan komma att söka sig till Sverige. Även de osäkra politiska förhållandena i vissa främmande länder torde kunna föranleda invandring av en del ej önskvärda befolkningsselement. Ett befastande av möjlighet till kontroll över de främlingar, som önska invandra hit eller vistas här, är följaktligen jämväl ur dessa synpunkter påkallat.

Under senaste tiden har ytterligare en synpunkt vunnit allt större beaktande i åtskilliga länder, nämligen rassynpunkten. De stora svårigheter, som länder med blandade folkelement hava att bekämpa, hava i hög

grad aktualiserat detta spörsmål. Värdet av att vårt lands befolkning är av en sällsynt enhetlig, oblandad ras kan knappast överskattas. Det är därför av betydelse att kontrollera en invandring av folkslag, som ej till båtнад för oss låta sig sammansmältas med vår befolkning.

Nu nämnda förhållanden innebar enligt departementschefen avgörande skäl att genom lagstiftning reglera invandringen av utlänningar. Denna lagstiftning måste för att vinna sitt syfte innefatta möjlighet till dels kontroll över utlänningar, som anlände hit eller vistades här, dels vidsträckt rätt att avvisa utlänningar och att avlägsna ej önskvärda utlänningar, dels särskild prövning av utlännings rätt att bosätta sig eller utöva förvärvsverksamhet här.

3.4.2. Uppehållstillstånd

Till stöd för sitt förslag att — såsom redan skett flerstädes utomlands — införa föreskrifter om allmänt uppehållstillståndsvång anförde departementschefen följande.

Vad vårt land beträffar lär det med hänsyn till ordnings- och säkerhetsintresset anses påkallat att stadga särskilt tillstånd såsom villkor för rätt för utlänning att under längre tid uppehålla sig härstädes. Erfarenheten visar nämligen, att många utlänningar, vilkas vistelse här i landet ur nämnda synpunkt måste anses olämplig, dock icke låta komma sig till last sådant förhållande, som lagligen kan föranleda deras utvisande. Anledning finnes till antagande, att antalet utlänningar av denna typ i framtiden kommer att avsevärt ökas. Dessa förhållanden giva vid handen, att myndigheterna måste äga i sin makt, att även i sådana fall, då utvisningsanledning ej föreligger eller utvisningsförfarande lämpligen ej bör äga rum, förvägra utlännings rätt att uppehålla sig här i riket.

Emellertid måste även hos oss den immigrationspolitiska karaktären av en dylik bestämmelse i lika hög grad uppmärksammas. Otvivelaktigt kan en bosättning i mer betydande omfattning här i landet av invandrare, tillhörande folkslag, som äro oss

till rasen mycket skilda, lända oss till skada. Härvid må särskilt beaktas, att man med hänsyn till praxis vid behandling av ansökningar om medborgarrätt måste räkna med att utlänning, som under visst antal år stadigvarande uppehållit sig härstädes, blir, därest han så önskar och anledning till anmärkning mot honom ej föreligger, upptagen till svensk medborgare.

Vad slutligen bostadsförhållandena angår torde visserligen läget å bostadsmarknaden hava undergått en väsentlig förbättring, men det lär likväl, såsom jag förut erinrat, vid denna lagstiftning ej kunna lämnas ur räkningen.

3.4.3. Arbetstillstånd

Bestämmelserna om arbetstillstånd motiverades av departementschefen med att ett av huvudsyftemålen med utlänningslagstiftningen under då rådande förhållanden var att bevara den svenska arbetsmarknaden åt inhemsk arbetskraft och att för vinnande av detta syfte med nödvändighet krävdes, att en utlänning inte ägde utan särskilt tillstånd anta eller inneha arbetsanställning här i riket.

I fråga om principerna för arbetstillståndsgivningen anförde departementschefen att vid prövning av ärenden av förevarande slag skulle undersökas om sådana särskilda omständigheter var för handen som kunde föranleda ett avsteg från principen att den svenska arbetsmarknaden borde förbehållas landets egna invånare. Tillstånd till arbetsanställning skulle sålunda i regel endast meddelas, om det med hänsyn till utlänningens speciella kvalifikationer eller på grund av rådande brist på arbetskraft inom den ifrågavarande yrkesgrenen kunde anses att utlänningens anställning här i landet var önskvärd och lämplig. I särskilda fall, såsom då utlänningen vistats här i landet längre tid eller synnerliga skäl av humanitär natur talade därför, borde dock tillstånd kunna meddelas, oaktat sådana

omständigheter som nyss sagts inte var för handen. Vid bedömande av arbetstillståndsärenden borde det åligga den tillståndsgivande myndigheten att beakta läget på arbetsmarknaden i allmänhet och särskilt inom den yrkesgren som avsågs och även ta hänsyn till huruvida och på vilka grunder ansökan stöddes av arbetsgivare, om anvisning å lämplig svensk arbetskraft kunde erhållas genom offentlig arbetsförmedling eller annorledes samt om erbjudna arbets- och lönevillkor kunde anses överensstämma med vad som under motsvarande förhållanden gällde i fråga om anställande av svensk arbetskraft. Där så kunde ske, borde uppmärksamhet även ägnas den arbetssökandes personliga kvalifikationer.

3.4.4. Lagrådets utlåtande

I utlåtandet över lagförslaget framförde lagrådet allvarliga anmärkningar däremot. En av lagrådets ledamöter, med vilken övriga ledamöter i huvudsak instämde, anförde efter att ha gjort en jämförelse mellan lagförslaget och 1914 års lag följande.

Besinnar man att förslaget i här redovisade delar avser en reglering för vad numera betraktas såsom normala förhållanden, gör denna jämförelse ett beklämmande intryck. Den gällande lagen, knappt trettio år gammal, framstår som härrörande från ett förgånget högre kulturskede. I vad utlänningsars ställning här i riket angår, har rättsstaten efterträtt av den sociala välfärds- och polisstaten. Lagen av 1914 och det remitterade förslaget vila på diametralt motsatta principer. I ena fallet fritt tillträde och rätt att kvarbo för envar oförvitlig, med rätt tillika att här söka sin ärliga försörjning genom arbetsanställning; ingen särskild övervakning med permanent anmälningsskyldighet; rättsliga garantier mot ingrepp till avlägsnande, med förmånen att i sista hand vädja till landets högsta domstol. I andra fallet beroende vid hitkomsten av lokal myndighets uppfattning rörande utlänningsens politiska skadlighet eller oskadlighet, och för det

vidare uppehållet härstädes av tillstånd från ett administrativt ämbetsverk, som vid meddelande eller förvägran härav icke är bundet av stadgade normer, icke angiver några skäl och vars beslut är utan appell; ständigt övervakning och anmälningsskyldighet; förbud i princip mot arbetsanställning; utförpassning av den, som ej lyckats utverka tillstånd att kvarstanna, eventuellt även av den, som försyndat sig mot övervakningsföreskrifterna.

Med hänsyn till den läggning förslaget sålunda ansetts böra erhålla kan det visserligen ifrågasättas huruvida rätta tidpunkten är inne att avlösa det nuvarande provisoriet av administrativa författningar, byggda på 18 § i 1914 års lag, med en ny lag med definitiv giltighet. Den i remissprotokollet omförmälda större lättheten för utläningar att dymedelst vinna kännedom om gällande svenska bestämmelser torde kunna skattas mycket ringa. Och den väsentligt större rättstrygghet, som jämväl säges skola bliva en följd, synes alldeles illusorisk i betraktande av att lagen i stort sett skulle innefatta en fullmakt för ett ämbetsverk att med uppehålls- och arbetstillstånd förfara efter vad allmänna nyttighetssynpunkter anses kräva. Hänvisningen till andra länders föredöme är icke heller i och för sig ett alltför avgörande argument vid en tidpunkt, då tillfälligt, men starkt verkande psykologiska faktorer mäktigt bidraga att litet varstädes giva statssäkerhetsintressets och den välfärdande sociala ekonomiska politikens förespråkare tillfälle att även på bekostnad av mänsklighet och billighet få sina synpunkter helt ut beaktade.

Frågan synes alltså väsentligen bliva den huruvida de nu såsom »abnorma» behandlade förhållandena tack vare tillvaron även av mera permanenta faktorer måste för överskådlig tid framåt betraktas såsom »normala». Härvid är det, såsom i remissprotokollet angives, ett moment som långt framför andra tilldrager sig uppmärksamheten, nämligen Förenta staternas nya restriktiva immigrationspolitik och därav följande omflyttningstendenser inom Europas folk. Då dessa omständigheter måste tilläggas en avsevärd betydelse för vårt lands arbets- och invandringsförhållanden, och då den inträdda situationen svårigen kan antagas bliva av en snart övergående karaktär, finner jag mig icke kunna avstyrka att förslaget lägges till grund för lagstiftning i ämnet.

3.4.5. Riksdagsbehandlingen

Lagförslaget väckte, när det våren 1927 förelades riksdagen, stark kritik. I en motion (FK 319 och AK 428) yrkades avslag på propositionen under motivering att problemet om restriktioner med avseende å utlänningars anställande i Sverige borde upptas till ny, förutsättningslös prövning. Om därvid särskilda restriktioner skulle visa sig erforderliga torde, förklarade motionärerna, några andra föreskrifter ej erfordras än skyldighet för arbetsgivare inom de områden, där överhuvud restriktion ansågs påkallad, att inhämta tillstånd före anställande av utländsk arbetskraft. Frånsett eventuella sådana specialbestämmelser till skydd för vissa arbetsområden och bibehållandet av passtvänet samt, för vissa länder, viseringstvänet skulle enligt motionärerna någon omgestaltning av 1914 års lag inte erfordras.

Andra lagutskottet tillstyrkte i sitt utlåtande (nr 32) med några mindre ändringar lagförslaget och anförde därvid bland annat följande.

Utskottet instämmer med föredragande departementschefen därutinnan att den ökade invandring, vilken är att förvänta efter avskaffande av det egentliga restriktiva medel vi nu äga eller viseringen, ur olika synpunkter är att betrakta såsom en viktig samhällsföreteelse, vilken måste noggrant uppmärksammas. Enligt utskottets åsikt hava övertygande skäl anförts för att denna invandring ej bör lämnas oreglerad. När utskottet uttalar denna mening har framför andra skäl hänsynen till den svenska arbetsmarknaden varit bestämmande för utskottet. I vårt land råder som bekant en ganska omfattande arbetslöshet, vilken för sitt mildrande kräver betydande uppostringar från det allmännas sida. De lidanden, som arbetslösheten förorsakar svenska medborgare, böra icke försvåras, och de bördor, som genom densamma åsamkas stat och kommuner, böra icke ökas därigenom att en ohämmad invandring av utländsk arbetskraft tillstädjes. Då, såsom förut nämnts, i utlandet redan förefinnas bestämmelser å förevarande område av starkt restriktiv

karaktär, lärer införande av en dylik lagstiftning i vårt land ej heller hava den verkan, att svenska medborgares möjlighet att vinna utkomst utomlands försvåras. Tvärtom torde härigenom ävågbringas möjlighet att genom ömsesidiga kompensationer trygga utlandssvenskarnas ställning samt bereda svenskar möjlighet att i studie- och förvärvssyfte erhålla anställning i utlandet.

Beträffande den omfattning, i vilken invandringen bör kontrolleras och regleras, kan utskottet i huvudsak ansluta sig till propositionen.

Beträffande frågan om arbetstillstånd vill utskottet framhålla, att man har att välja mellan två olika system. Enligt det ena meddelas tillstånd för viss arbetsgivare att anställa visst antal utländska arbetare; enligt det andra gives arbetstillstånd åt viss arbetare. Utskottet betraktar det såsom en förtjänst i det kungliga förslaget, att detsamma upptagit det senare systemet. För den utländska arbetaren är det av utomordentlig vikt, att han personligen erhåller arbetstillstånd. Han kommer därigenom i en självständig ställning i förhållande till arbetsgivaren. Det förra systemet däremot skulle göra honom beroende av arbetsgivaren. Även i fråga om kontrollens effektivitet anser utskottet det föreslagna systemet vara överlägset systemet med arbetstillstånd åt arbetsgivaren.

Utskottet betraktar alltså förslagets stadganden därom att arbetstillståndet skall innefatta ett å utlänningen lämnat tillstånd att antaga arbetsanställning samt att bevis om tillståndet skall tecknas å utlänningens legitimationshandling vara av den grundläggande betydelse för ifrågavarande lagstiftning, att undantag därifrån ej bör medgivas.

Förslaget antogs av riksdagen efter en ingående debatt. Lagen utfärdades den 2 augusti 1927 att gälla från och med den 1 januari 1928 till och med den 31 december 1932.

1927 års utlänningslag innebar materiellt sett inga avgörande förändringar i den utlänningslagstiftning, som före lagens tillkomst gällde i fråga om utlännings rätt att inresa, vistas och arbeta i Sverige. De viktigaste förändring-

arna bestod i införandet av institutet uppehållstillstånd, som dock hade en motsvarighet i uppehållsboken, och institutet förpassning, som närmast kan sägas vara en utbrytning ur utvisningsinstitutet, sådant det tillämpades efter tillkomsten av 1918 års övervakningskungörelse; ifrågavarande kungörelse utsträckte nämligen länsstyrelsens befogenhet att utvisa utlänningar till att avse även sådana fall då utlänning saknade erforderligt tillstånd att vistas i riket. 1927 års utlänningslag var alltså inte såsom 1914 års utvisningslag någon nyskapelse utan innebar närmast en stadfästelse av en till övervägande del i administrativ ordning redan genomförd utlänningslagstiftning.

3.4.6. Utlänningslagens förlängning

1927 års utlänningslag hade, som tidigare nämnts, begränsad giltighetstid. När frågan om förlängning av lagens giltighetstid blev aktuell år 1932, rådde enighet om att det i än högre grad än tidigare förelåg ett behov av en invandringsslag.

Socialstyrelsen uttalade i anledning av den ifrågasatta förlängningen att lagen i det stora hela motsvarat sitt ändamål och erhållit en lycklig utformning samt sammanfattade dess verkningar på följande sätt.

Såväl i flertalet europeiska som utom-europeiska länder kämpar man sedan flera år tillbaka med en arbetslöshet, vilken måste betraktas såsom samtidens utan gensägelse största sociala problem och som vad det aktuella läget beträffar torde ha nått en större intensitet än som någonsin kunnat iakttagas. För såväl med oss närmare befryndade folk, vilka lätt assimileras här, som oss mera fjärran stående folk-raser måste under trycket av där rådande arbetslöshet den svenska arbetsmarknaden och den svenske arbetarens genomsnittligt goda levnadsstandard erbjuda en utomordentlig lockelse. När inflyttningen icke desto mindre — utan någon rigorös till-

lämpning — hållit sig inom fullt rimliga gränser, kan detta icke tolkas annat än som ett otvetydigt vittnesbörd om att lagstiftningen, i vad den rör skyddet för vår arbetsmarknad, på ett i allo tillfredsställande sätt fyllt sin kanske viktigaste uppgift, nämligen att förhindra de stora arbetslöshetsarméerna att sätta sig i marsch mot vårt land. Gentemot den stora huvuduppgiften, som blotta tillvaron av lagstiftningen här indirekt tjänat, framstå de fåtaliga avslagen å ansökningar om en onödigt främlingsimport såsom ganska oväsentliga.

Styrelsen uttalade vidare, att det var ställt utom diskussion att lagstiftningen allt fortfarande borde upprätthållas, och yttrade bland annat följande.

Samtliga de skäl, som år 1927 föranledde lagens antagande, göra sig icke blott fortfarande gällande utan hava i väsentlig mån vunnit i styrka. Främst kommer härvid i betraktande, att arbetslösheten ute i världen ökat i sådan omfattning, att man nära nog kan tala om en katastrof. Bland annat må härvid erinras, att våra gamla förnämsta emigrationsländer, nämligen Förenta staterna och Canada, ingalunda gått fria utan tvärtom hårt drabbats av en arbetslöshet av hittills oanad omfattning. Den lämnade redogörelsen utvisar också nogsam, hurusom man i alla länder under trycket av denna arbetslöshet rest allt högre barriärer till skydd för den inhemska arbetsmarknaden. Förenta staterna hava härvid snarast gått i spetsen. För den svenska emigrationen betyder kvotlagstiftningen, som ännu år 1927 medgav en flerdubbelt större invandring från Sverige än den nuvarande, praktiskt taget en fullständig åtstrypning, i allt fall för såvitt man i denna emigration, såsom fallet tidigare var, ville se en säkerhetsventil för den övertaliga arbetskraften på den svenska arbetsmarknaden. Socialstyrelsen anser sig sålunda utan tvekan nödgas bestämt förordna, att lagstiftningen erhåller förlängd giltighet.

I proposition nr 6 till 1932 års riksdag anförde departementschefen, att det var ställt utom all tvekan att behov förelåg av en förlängning av den gällande lagstiftningen.

Andra lagutskottet tillstyrkte enhälligt förslaget, och riksdagen antog det utan debatt. Genom lag den 13 maj 1932 för-

ordnades att utlänningslagen med några mindre ändringar skulle äga fortsatt giltighet till och med den 31 december 1937.

3.5. 1937 års utlänningslag

1937 års utlänningslag, som var grundad på en av sakkunniga verkställd utredning angående revision av bestämmelserna om utlännings rätt att vistas här i riket (SOU 1936: 53), byggde i huvudsak på 1927 års utlänningslag. Revisionen tog främst sikte på att bereda politisk flykting en tryggare ställning och att omreglera besvärsrätten samt att åstadkomma en ökad centralisering av handläggningen av utlänningsärendena.

Politisk flykting bereddes en tryggare ställning dels genom att i lagen intogs en bestämmelse om att fråga om avvisning av utlännning, som påstod sig ha flytt hit av politiska orsaker, inte fick avgöras av polismyndigheten utan skulle underställas socialstyrelsen, dels genom att bestämmelserna om politiskt verkställighetshinder utvidgades.

I syfte att tillgodose önskemål att i utlänningsärenden beaktades jämväl andra synpunkter än de som i allmänhet anlades i socialstyrelsen och skapa garantier för att mera betydelsefulla ärenden kom under Kungl. Maj:ts bedömande, inrättades en rådgivande nämnd bestående av tre ledamöter, utlänningsnämnden. Socialstyrelsen ålades att innan den meddelade beslut om bl. a. avvisning eller förpassning, inhämta yttrande från nämnden. Remissförfarandet blev främst av betydelse i fråga om rätten att föra talan mot socialstyrelsens beslut om avlägsnande av utlännning. Talan mot sådant beslut fick nämligen föras endast om nämnden eller någon dess ledamot hade avvikande mening.

Även 1937 års utlänningslag fick till en början en till fem år begränsad giltighetstid. Den förlängdes sedermera med ytterligare tre år. Lagen kom alltså att gälla under åren närmast före andra världskrigets utbrott och hela den tid kriget varade. Att lagen kunde bibehållas i huvudsak oförändrad även under de väsentligt ändrade förhållanden, som krigstiden medförde för vårt land — framför allt genom den starka tillströmningen av flyktingar — torde i huvudsak ha berott på att lagen gav de beslutande myndigheterna en tämligen stor frihet vid handläggningen av utlänningsärenden och lämnade Kungl. Maj:t tämligen vittgående fullmakter att meddela dispens från lagens föreskrifter och utfärda tilläggsbestämmelser. Med stöd av dessa fullmakter utfärdade Kungl. Maj:t i administrativ ordning kungörelser, som dels satte vissa bestämmelser i lagen ur kraft och dels kompletterade lagens föreskrifter. Sålunda utfärdade Kungl. Maj:t den 1 oktober 1943 en kungörelse (nr 716), varigenom danska, finska, isländska och norska medborgare befriades från skyldighet att ha arbetstillstånd. Undantagsbestämmelserna om befrielse från tillståndsskyldighet utsträcktes genom kungörelse den 27 oktober 1944 (nr 713) till att gälla även utlännning, som var medborgare eller statslös förutvarande medborgare i Estland, Lettland eller Litauen och innehade svenskt främlingspass.

3.6. 1945 års utlänningslag

1945 års utlänningslag, som var grundad på ett av 1943 års utlännings-sakkunniga avgivet betänkande med förslag till utlänningslag m. m. (SOU 1945: 1), innebär lika litet som 1937 års lag någon principiell omläggning av utlänningslagstiftningen i förhållande till 1927 års lag. Lagen medförde inte heller i öv-

rigt några väsentliga ändringar i tidigare gällande regler. Här må endast nämnas att — i syfte att förenkla kontrollbestämmelserna för viseringspliktiga och viseringsfria utlännningar som vistades här längre tid — stadgandena om uppehålls- och arbetstillstånd gjordes tillämpliga även på viseringspliktiga utlännningar.

1945 års lag, som trädde i kraft den 1 juli 1945, gällde ursprungligen endast två år. Den förlängdes senare i fyra omgångar att slutligen gälla till den 1 juli 1954.

Under giltighetstiden för 1945 års utlänningslag företogs tre utredningar rörande den centrala utlänningsmyndighetens organisation. Utredningsarbetet ledde slutligen till en genomgripande omorganisation av statens utlänningskommission. Den nya organisationen genomfördes från och med den 1 januari 1953.

3.7. 1954 års utlänningslag

3.7.1. 1949 års utlänningskommittés betänkande

1954 års utlänningslag grundar sig på ett av 1949 års utlänningskommitté den 21 november 1951 avgivet betänkande med förslag till utlänningslag m. m. (SOU 1951: 42).

Kommittén utgick från att vid utformningen av en ny utlänningslag borde idén om det fria folkutbytet vara grundläggande och att endast sådana inskränkningar i det fria folkutbytet borde göras som var nödvändiga med hänsyn till vissa nationella intressen. Kommittén framhöll emellertid att det i dåvarande läge var oundvikligt att bibehålla åtskilliga inskränkningar i de fria förbindelserna mellan folken. Till skydd för svenska intressen, i främsta rummet

landets säkerhet och den svenska arbetskraften, måste tillströmningen till landet under överskådlig tid framåt kontrolleras och i viss mån begränsas.

Med utgångspunkt i dessa överväganden ansåg kommittén att den nya utlänningslagen borde bygga på samma grundvalar som den då gällande lagen. Utlänning som ville inresa i riket skulle vara försedd med pass och, om Kungl. Maj:t så förordnade, med inresetillstånd. Utlänning, som ville vistas här utöver en viss kortare tid eller ta anställning här, skulle liksom tidigare ha tillstånd därtill. Utlänningar, som var kriminella eller eljest asociala, skulle liksom förut kunna avlägsnas ur riket genom avvisning eller utvisning.

Kommittén ansåg dock att den gällande lagen borde förbättras i vissa avseenden. I syfte att stärka utlänningsrättsställning föreslog kommittén införandet av en särskild form av uppehållstillstånd, bosättningsstillstånd, som skulle medföra rätt för vederbörande utlänning att utan tidsbegränsning vistas i riket och utan särskilt tillstånd ta anställning här. Vidare upptog kommitténs förslag en fullständig reglering av politisk flyktings rätt till asyl och därmed sammanhängande frågor.

Kommitténs förslag tillstyrktes eller lämnades utan erinran, såvitt avsåg huvudgrunderna, av flertalet remissmyndigheter.

3.7.2. Propositionen

Sedan kommittéförslaget genomgått en i vissa delar genomgripande omarbetning, förelades 1954 års riksdag genom proposition nr 41 förslag till ny utlänningslag. I propositionen lämnade departementschefen en utförlig redogörelse för utlänningslagens uppgift och den legala reglering, som erfordrades för att lagen skulle fylla sin uppgift.

3.7.2.1. Lagens syfte

1927 års utlänningslag hade, såsom tidigare nämnts, främst till syfte att skydda den svenska arbetsmarknaden, så att denna bevarades åt den inhemska arbetskraften, och att förhindra bosättning här i landet av ej önskvärda utlänningar. Denna huvudprincip lämnades orubbad i utlänningslagarna av år 1937 och 1945. 1954 års utlänningslag har enligt vad föredragande departementschefen uttalade i propositionen till lagen en ur principiell synpunkt annan innebörd. Departementschefen anförde härom följande.

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

Departementschefen gick härefter in på frågan huruvida och i vad mån det var möjligt att bereda utlänning ett starkare rättsskydd. Han framhöll därvid att det rådde en principiell motsättning mellan, å ena sidan, de bestämmelser som hade till syfte att reglera avvisning och utvisning av kriminella och asociala utlänningar och, å andra sidan, de regler som sammanhänge med den generella kontrollen. I det förra hänseendet var det i den gällande lagen noga angivet, under vilka förutsättningar ett ingripande mot utlänningen fick ske, och genom ett rättsligt förfarande hade man eftersträvat att bereda utlänningen rättssäkerhet. Reglerna om den gene-

rella utlänningskontrollen byggde däremot principiellt på att en utlänning inte utan tillstånd ägde vistas i riket och i lagen angavs inte närmare, under vilka förutsättningar sådant tillstånd skulle beviljas. Utlänningars rättssäkerhet tillgodosågs här i huvudsak endast genom föreskrifter om den myndighet, som skulle pröva skilda slag av tillståndsärenden. Beviljades utlänning inte erforderligt tillstånd, måste han lämna landet. Därför förelåg också vid sidan om utvisning ett särskilt institut för att avlägsna utlänning ur riket, nämligen förpassning. De materiella förutsättningarna för förpassning var inte angivna i lagen; den som inte hade tillstånd att vistas här kunde förpassas. Härav följde att det enligt lagen inte förelåg något formellt hinder mot att en utlänning, som vid rättslig prövning funnits inte böra utvisas, därefter kunde utan angivet skäl vägras förlängning av sitt uppehållstillstånd och förpassas ur riket.

I fråga om möjligheterna att avlägsna denna inkonsekvens i lagens principiella uppbyggnad framhöll departementschefen följande.

Vid bedömande av det nu berörda spörsmålet måste beaktas att syftet med de olika instituten för utlännings avlägsnande ur riket är helt olika. Reglerna om utvisning av kriminella och asociala personer avser att ur riket avlägsna personer som på grund av sina individuella egenskaper icke är önskvärda. Det är naturligt att bedömandet härav bör ske genom ett rättsligt förfarande. Den generella utlänningskontrollen däremot tar sikte på att kontrollera och avväga tillströmningen av utlänningar till landet ur mera allmänna synpunkter. I främsta rummet har det visat sig nödvändigt att begränsa denna tillströmning ur försörjningssynpunkter och av hänsyn till bostadsförhållanden. Under oroliga tider har också ordnings- och säkerhetssynpunkter gjort sig gällande. Det är alltså i den generella utlänningskontrollen icke i första hand fråga om ett kvalitativt bedömande av den enskilde utlänningen utan om en

allmän begränsning av tillträdet till riket och om förutsättningarna för undantag i de särskilda fallen från sådan begränsning. Även ett bedömande av utlänningsens personliga förhållanden kan dock komma i fråga, då en restriktiv politik för tillträdet till riket upprätthålles. Men det är då fråga om ett bedömande som sammanhäng-er med de allmänna riktlinjerna för utlänningspolitiken, och detta bedömande bortfaller, i den mån en friare utlänningspolitik föres. Förpassningsinstitutet är nödvändigt för att den generella utlänningskontrollen skall kunna upprätthållas. Då det icke är möjligt att i lagen reglera den materiella innebörden av den aktuella utlänningspolitiken, är det icke heller möjligt att ange några materiella förpassningsanledningar i lagen.

Av det sagda framgick, fortsatte departementschefen, att den angivna principiella motsättningen i lagen inte kunde avlägsnas, eftersom lagen måste inte bara tillgodose behovet av ett varaktigt system för att avlägsna kriminella och eljest asociala utlännningar utan också bilda underlaget för en med de ekonomiska konjunkturerna sammanhängande utlänningspolitik. Det syntes departementschefen erforderligt att för den framtid som då kunde överblickas bibehålla en lagstiftning, som innefattade både ett permanent system av regler mot asociala utlännningar, gällande under alla förhållanden, och sådana bestämmelser som erfordrades för att kunna hålla en mera generell utlänningskontroll, vilken inte borde betraktas som permanent utan kunna nedskäras eller avlägsnas, när möjligheter därtill var för handen.

Departementschefen fann det alltså inte möjligt att efterge kravet på en generell utlänningskontroll och på så sätt bereda utlännarna ett starkare rättsskydd. Önskemålet om ett ökat rättsskydd för utlännningar måste därför tillgodoses på annat sätt.

Utläningarnas rättsskyddsintresse gjorde sig enligt departementschefens uppfattning olika starkt gällande allt ef-

ter den tid de vistats här. Det var främst angeläget att stärka de rättsliga garantierna och tillgodose trygghetsbehovet för politiska flyktingar och andra utlännningar som mera stadigvarande bosatte sig i landet. Den ökade invandringen hade medfört att de särskilda problem, som sammanhängde med dessa utlänningsgruppers förhållanden, fått en långt större betydelse än tidigare. Det var, fortsatte departementschefen, uppenbart att rätten att kvarstanna i riket var av en helt annan vikt för utlännningar, som en längre tid varit bosatta här, än för turister och mera tillfälliga besökande. Även för den som vistats här någon tid men alltjämt hade sin huvudsakliga anknytning till sitt hemland betydde det mindre, om han vägrades tillstånd att kvarstanna, än vad det gjorde för den som av någon anledning lämnat sitt hemland för att söka sig en ny boningsort i vårt land. För politisk flykting kunde frågan om rätten att kvarstanna vara en livsfråga och det var därför en mycket angelägen uppgift i en ny utlänningslagstiftning att utvidga och förstärka rättsskyddet för sådan flykting. Deras särställning var starkt motiverad ur både humanitära och demokratiska synpunkter.

Skillnaden mellan olika kategorier av utlännningar med hänsyn till vistelsens varaktighet hade också, uttalade departementschefen vidare, betydelse i fråga om arbetstillstånd. De arbetstagare, som alltjämt hade huvudsaklig anknytning till hemlandet, utgjorde ett mera rörligt skikt inom arbetsmarknaden och det var därför möjligt att låta dem vara underkastade de konjunkturmässiga växlingarna på arbetsmarknaden utan att därigenom göra dem någon större orätt. En vägrad förlängning av arbetstillstånd hade för dem i främsta rummet en ekonomisk betydelse. Av en helt annan betydelse var denna fråga för den som var

varaktigt bosatt i riket och här hade sitt hem, familj, släktförbindelser etc. Det måste krävas starka skäl för att sådana utläningar skulle kunna tvingas lämna landet, och på arbetsmarknaden borde det inte göras skillnad mellan dem och svenska medborgare.

3.7.2.2. Den legala regleringen för att stärka utlännings rättsställning.

De av departementschefen anförda allmänna synpunkterna på utlänningslagstiftningen beaktades genom skilda stadganden i lagen, framför allt genom principdeklarationen i 1 § om utlänningslagens innebörd samt principstadgandet om asylrätt i 2 § och stadgandet om bostättningsstillstånd i 10 §.

I syfte att klargöra innebörden i utlänningslagens särskilda bestämmelser upptogs i lagförslaget ett allmänt deklarativt stadgande om att utläning äger rätt att, i den utsträckning och på de villkor lagen stadgar, inresa i och utresa ur riket samt här fritt uppehålla sig och inneha anställning. Det var, framhöll departementschefen i propositionen, framför allt av betydelse för utlännings rättskydd att utlänningslagen på ett uttömmande sätt reglerade, i vilka fall och i vilken ordning en utläning kunde tvingas lämna landet. Stadgandet hade upptagits för att understryka betydelsen härav och borde få den innebörden att det utslöt en mot lagens bestämmelser stridande administrativ reglering.

Mot det av departementschefen föreslagna principstadgandet om utlännings rättsställning riktades vid remissbehandlingen i lagrådet kritik av två av dess ledamöter. Lagens innehåll motiverade, enligt deras uppfattning, förvisso inte att man i dess inledande paragraf lät inflyta en deklaration, som fastslog eller gav association till idén

om det fria folkutbytet. Endast i vissa begränsade hänseenden hade enligt det remitterade förslaget utläningar erhållit en avsevärt säkrare eller gynnsammare ställning än enligt den gällande lagen. Stadgandet gav ett missvisande intryck av det faktiskt föreliggande läget. Rätten för utläning att inresa här och utresa härifrån samt att fritt uppehålla sig och inneha anställning i riket var inskränkt inte bara genom vad utlänningslagen stadgade utan också — och på det mest genomgripande sätt — genom de föreskrifter, som kunde utfärdas med stöd av lagen. Om alla reservationer togs i betraktande, ville det synas att av utlänningslagens ifrågavarande »rätt» inte särdeles mycket var i behåll. I allt fall tedde sig stadgandet tämligen innehållslöst.

Departementschefen ansåg sig inte kunna biträda lagrådets uppfattning att paragrafen var betydelslös. Det torde, förklarade han, tvärtom vara av värde för lagens tillämpning att denna inleddes av ett stadgande, som klargjorde lagstiftningens principiella innebörd. I fråga om rättigheterna att inkomma i landet samt här uppehålla sig och vinna sin utkomst torde utlännings ställning bero på vad som uttryckligen föreskrevs. Om lagbestämmelser i dessa hänseenden saknades, var det således möjligt att i administrativ ordning ingripa mot utläning för att avlägsna denne ur landet och hindra honom att inneha anställning. Principstadgandets syfte var att såsom en grundsats fastslå, att hithörande förhållanden reglerades genom utlänningslagen.

I syfte att bereda politisk flykting en mera tryggad ställning upptogs — i huvudsaklig överensstämmelse med vad kommittén föreslagit — i lagförslaget en principdeklaration om politisk flyktings rätt till asyl; politisk flykting skulle ej utan synnerliga skäl få vägras

fristad i riket, när han var i behov därav.

För att tillgodose önskemålet att bereda de utlänningar, som på allvar slagit sig ner här i landet, en starkare ställning tillskapades ett uppehållstillstånd utan tidsbegränsning, benämnt boställningstillstånd, avsett för sådana utlänningar, som vistats här så länge att deras personliga förhållanden kunde närmare prövas.

3.7.3. Riksdagsbehandlingen

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 14) uttalade första lagutskottet att utskottet anslöt sig till de principiella grunderna för det i propositionen framlagda förslaget och att vad departementschefen anfört om riktlinjerna för tillståndsgivningen inte gett utskottet anledning till erinran.

I fråga om arbetstillståndsgivningen

uttalade utskottet att det av naturliga skäl inte lät sig göra att på förhand dra upp ens allmänna riktlinjer för prövningen av frågor om arbetstillstånd. En ledande grundsats måste, framhöll utskottet, uppenbarligen vara att bereda skydd för den svenska arbetskraften mot konkurrerande utländska arbetssökande, men man kunde å andra sidan inte anlägga uteslutande ekonomiska och arbetsmarknadspolitiska synpunkter på dessa frågor. Även humanitära hänsyn måste få spela in. Då det gällde politiska flyktingar var det naturligtvis påkallat att de kunde få inte bara rätt att vistas i landet utan också en rimlig försörjning. Även i andra fall kunde det finnas anledning att låta de rent mänskliga synpunkterna bli avgörande.

Den nya utlänningslagen utfärdades den 30 april 1954 och trädde i kraft den 1 juli samma år.

KAPITEL 4

Utlänningslagstiftning och utlänningspolitik i några främmande länder

Fram till första världskriget rådde ett i stort sett fritt folkutbyte mellan flertalet länder i Europa och Amerika. Under kriget och åren närmast därefter infördes emellertid flerstädes till skydd för nationella intressen av olika slag en restriktiv utlänningslagstiftning som starkt begränsade folkutbytet mellan länderna. Bland annat föreskrevs krav på att utlänningspersoner, som ville inresa, vistas och arbeta i ett land, skulle ha särskilt tillstånd därtill. Den invandringskontroll, som infördes under dessa år, torde till en början ha avsetts skola få en endast tillfällig karaktär. Förhoppningarna om att det snart skulle bli möjligt att avskaffa regleringen och återgå till det fria folkutbyte, som rådde före kriget, infriades emellertid inte. Den samhällsekonomiska utvecklingen under 1920- och 1930-talen, som tidvis kännetecknades av en svårartad arbetslöshet, ansågs göra det nödvändigt att bibehålla regleringen.

Inte heller efter andra världskriget har idén om det fria folkutbytet kunnat förverkligas, även om under denna tid förekommit ett utbyte av en helt annan omfattning än under mellankrigstiden. Inte ens mellan länder, som etablerat ett långtgående samarbete på olika områden, existerar ett helt fritt folkutbyte. Samarbetssträvandena har främst syftat till att minska eller undanröja de hinder för ett friare folkutbyte, som kravet på tillstånd för inresa, vistelse och ar-

bete utgör, men inte alls eller i endast ringa mån tagit sikte på att begränsa möjligheterna för ett land att förhindra, att inte önskvärda utlänningspersoner inreser eller uppehåller sig i landet. Betydande är härvidlag utvecklingen inom Norden och den europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC). Medborgare i nordiskt land är visserligen efter tillkomsten av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden inte skyldig att ha tillstånd för att inresa, vistas och arbeta i annat nordiskt land, men han kan — liksom varje annan utlänningsperson — avlägsnas från landet, om avvisnings- eller utvisningsanledning föreligger mot honom. Inte heller inom EEC kommer folkutbytet ens om Rom-fördraget genomföres att vara helt fritt. Enligt fördraget äger nämligen medlemsstat begränsa arbetskraftens fria rörlighet av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

De olika ländernas utlänningslagstiftning uppvisar många likheter men också många skillnader. Huvudsyftet med lagstiftningen är i alla länder det samma, nämligen att möjliggöra en reglering av tillströmningen av utlänningspersoner till landet med hänsyn till allmänna intressen såsom arbetsmarknadsläget (generell utlänningskontroll) och förhindra att utlänningspersoner, som på grund av sina personliga förhållanden anses inte önskvärda, inreser eller vistas i landet (individuell utlänningskontroll).

Den generella kontrollen upprätthålls genom krav på att utlänning skall ha tillstånd för att inresa, vistas och arbeta i vederbörande land. Tillstånd meddelas vanligen i form av visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. I vissa länder är antalet tillståndstyper färre. I exempelvis Förenta staterna är visering den enda tillståndsformen. I Schweiz förekommer inte institutet arbetstillstånd.

Under vilka förutsättningar utlänning skall få tillstånd att vistas i ett land anges vanligen inte i tillståndsbestämmelserna utan bestäms antingen genom praxis, såsom i de nordiska länderna, eller genom direktiv från statsmakternas sida, såsom i Frankrike. I några länder, däribland Förenta staterna, anges i utlänningslagen noga de villkor, som måste vara uppfyllda för att utlänning skall få tillstånd.

I vilken omfattning utlänningar skall tillåtas invandra i ett land bestäms i allmänhet med utgångspunkt i landets möjligheter att bereda invandrarna samsällsättningar. I vissa länder är emellertid invandringens omfattning fixerad i en årlig kvot. Så är förhållandet i Förenta staterna beträffande vissa kategorier utlänningar och även Storbritannien, såvitt gäller invandrare från samväldesländerna. Det förtjänar här framhållas att kvoten för invandringen i Förenta staterna inte anpassas efter landets möjligheter att ta emot invandrare utan bestäms efter helt andra grunder. Enligt Immigration and Nationality Act av år 1952 skall fastställas en årlig kvot för invandringen från varje land eller grupp av länder (quota area) på grundval av befolkningsförhållandena i Förenta staterna enligt 1920 års folkräkning.

När det gäller den individuella kontrollen anges vanligen i lag mer eller mindre ingående på vilka grunder ut-

länningar kan förhindras inresa i landet eller avlägsnas därifrån. Så är fallet i exempelvis de nordiska länderna, Schweiz, Förbundsrepubliken Tyskland och Förenta staterna. Inte sällan lämnar dock avlägsnandereglerne ett vitt utrymme för en rent diskretionär prövning. Så är förhållandet i bl. a. Frankrike och Storbritannien.

Utlänningskontrollen är i en del länder utformad som en förhandskontroll och i andra länder som en efterhandskontroll. I exempelvis Förenta staterna är kontrollen inriktad på en ingående förhandsprövning av alla utlänningar som önskar inresa i landet, oavsett om de har för avsikt att bosätta sig där eller vistas där endast tillfälligt. Denna förhandsprövning bygger på ett allmänt viseringstvång. I många länder, däribland de nordiska länderna, Belgien, Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland vidtas som regel en mera ingående prövning först när utlänningen inrest i landet och då endast om han har för avsikt att vistas där mer än tre månader. Dessa länder har i stor utsträckning upphävt viseringstvånget. I syfte att möjliggöra en förhandsprövning av utländska arbetssökande har emellertid under senare tid några länder, bl. a. Schweiz och Sverige, uppställt krav på att utlänningar som vill inresa för att ta anställning i landet, måste ha tillstånd redan före inresan.

Utlänningslagstiftningen i de nordiska länderna har en i stort sett likartad utformning. De största olikheterna hänför sig till de stadganden, som reglerar möjligheterna att avlägsna inte önskvärda utlänningar ur landet (individuell utlänningskontroll), och består främst däri att avlägsnandinstituten i de danska, finska och norska utlänningslagarna lämnar ett större utrymme för en rent diskretionär prövning än mot-

svarande institut i den svenska utlänningslagen. Skillnaderna är särskilt stora i fråga om möjligheterna att utvisa utlänningsur landet. Det är att märka att utlänningslagarnas avlägsnanderegler är tillämpliga också på medborgare i nordiskt land vid vistelse i annat nordiskt land. Svenska medborgare kan alltså utvisas från Danmark, Finland och Norge på väsentligt lösare grunder än danska, finska och norska medborgare kan utvisas från Sverige.

Såvitt gäller de stadganden, som främst är avsedda att möjliggöra en kontroll över tillströmningen av utlänningsur landet ur mera allmänna synpunkter, såsom arbetsmarknads-, försörjnings- och bostadsläget (generell utlänningskontroll), överensstämmer de nordiska ländernas lagstiftningar i stort sett med varandra. Varje land kräver i princip visering, uppehållstillstånd (i Finland vistelsetillstånd) och arbetstillstånd för att utlänningsur skall få inresa, vistas och arbeta i landet. Tillståndsreglerna har i huvudsak samma utformning i de olika länderna. De viktigaste skillnaderna hänför sig till möjligheterna att återkalla redan givet tillstånd.

De jämförelsevis likartade ekonomiska och sociala förhållandena i de nordiska länderna har efter hand lett till att lättnader kunnat genomföras för medborgare i dessa länder i fråga om den generella utlänningskontrollen. Medborgare i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige äger sålunda utan pass eller tillstånd inresa och uppehålla sig samt ta arbetsanställning i vilket som helst av ifrågavarande länder. Utlänningskontrollen i fråga om nordbor har därför numera endast till uppgift att hålla kriminella eller eljest asociala utanför respektive lands gränser. En utförligare redogörelse för det nordiska samarbetet på utlänningskontrollens område lämnas i kapitel 6.

Medan skiljaktigheterna mellan de nordiska ländernas stadganden om visering, uppehålls- och arbetstillstånd är små, kan olikheterna i den utlänningspolitik, för vilken dessa stadganden utgör ett instrument, sägas vara betydande. De avgörande orsakerna härtill är att söka däri, att de olika länderna vid utformningen av sin utlänningspolitik har att utgå från vitt skilda förutsättningar. Här må endast erinras om att den samhällsekonomiska och utrikespolitiska utvecklingen — vilka faktorer i hög grad kräver beaktande vid utformningen av utlänningspolitiken — under efterkrigstiden varit väsentligt olika i de skilda länderna. I Sverige har konjunkturutvecklingen efter andra världskriget varit i stort sett mycket gynnsam och medfört en stark efterfrågan på arbetskraft, vilket möjliggjort en omfattande invandring. I Finland däremot har konjunkturutvecklingen under samma tid varit mindre gynnsam. Näringslivets behov av arbetskraft har inte varit större än att det kunnat tillgodoseas med inhemsk arbetskraft. Fastmer har läget på den finska arbetsmarknaden nödvändiggjort en restriktiv invandringspolitik. Även i utrikespolitiskt hänseende är skillnaderna i de olika ländernas ställning uppenbara; Danmark och Norge är anslutna till NATO, och Finland är bundet av en vänskaps- och biståndspakt med Sovjetunionen, medan Sverige inte ingått några internationella överenskommelser av rent politiskt innehåll.

I detta sammanhang må nämnas att Nordiska rådet i en vid dess 14 session antagen rekommendation hemställt att regeringarna i de nordiska länderna måtte utreda förutsättningarna för en enhetlig nordisk utlänningslagstiftning och en samstämmig nordisk utlänningspolitik.

4.1. Danmark

De grundläggande bestämmelserna rörande den danska utlänningskontrollen återfinns i lov om utlaendinges adgang til landet m. v. av den 7 juni 1952 med senare ändringar och justitsministeriets bekendtgörelse om udlændinges adgang til og ophold i landet av den 23 juni 1964.

4.1.1. Uppehåll

Den danska utlänningslagstiftningen föreskriver uppehållstillståndsvång i huvudsakligen samma utsträckning som den svenska. Bestämmelserna om uppehållstillstånd anger endast i vilken omfattning utlännning är skyldig ha tillstånd och utsäger inte under vilka förutsättningar tillstånd kan meddelas honom. De allmänna riktlinjerna för tillståndsgivningen utformas genom praxis.

Beträffande villkoren för meddelande av uppehållstillstånd gäller som regel att tillstånd beviljas endast om det föreligger särskilda skäl härför. Tillstånd kan meddelas utlännning, om han har ett speciellt syfte med vistelsen i landet, exempelvis besök, rekreation eller studier. Tillstånd beviljas i sådana fall endast för den tid, som erfordras för att syftet med vistelsen skall uppnås. Utläning, som är släkt med dansk medborgare eller har annan särskild anknytning till Danmark och vistats oavbrutet i landet flera år, kan medges fortsatt vistelse, om han bedöms ha växt in i landets förhållanden på sådant sätt att det skulle vara orimligt att vägra honom fortsatt tillstånd.

Hustru och minderåriga barn till utlännning, som har tillstånd att vistas och arbeta i landet, kan få uppehållstillstånd i samma utsträckning som mannen (fadern). Om utländsk kvinna,

som tidigare inte vistats i landet, ingår äktenskap med utlännning, som har uppehålls- och arbetstillstånd gällande för flera år, kan det emellertid med hänsyn till hennes personliga förhållanden komma i fråga att till en början ge henne uppehållstillstånd gällande för kortare tid än mannens.

Upphållstillstånd meddelas av rikspolischefen, som är central utlänningsmyndighet.

4.1.2. Arbete

Skyldigheten att ha arbetstillstånd för arbete gäller alla utlänningar med undantag av medborgare i de övriga nordiska länderna. De allmänna riktlinjerna för arbetstillståndstillgivningen utformas liksom i fråga om uppehållstillståndsgivningen genom praxis.

Arbetstillstånd meddelas för viss tid, förstagångstillstånd för sex månader, första- och andragångsförlängningar för ett år i taget, fortsatta förlängningar för en tid av två år och slutligen för en tid av tre år eller mera. Tillstånd kan begränsas till att avse visst arbete hos viss arbetsgivare. Utläning, vilkens tillstånd avser arbete hos viss arbetsgivare, måste ansöka om nytt tillstånd om han vill ta anställning hos annan arbetsgivare. Sådant tillstånd meddelas, om sysselsättningsläget inte lägger hinder i vägen härför.

Utländsk arbetstagare kan inte, såsom fallet är i Sverige, befrias från skyldighet att ha arbetstillstånd, om han vistats i landet en viss längre tid. Utläning, som varit sysselsatt på den danska arbetsmarknaden under tre år eller mera, kan dock som regel räkna med att han får fortsatt tillstånd oavsett arbetsmarknadsläget, om hans personliga förhållanden inte gör en förlängning »utilrädelig». Arbetstillstånd, som utfärdas utan hänsyn till arbetsmarknadsläget,

begränsas endast till tiden och ger därmed tillståndshavaren rätt ta vilken anställning som helst var som helst i landet.

Hustru och minderåriga barn till utländsk arbetstagare, som haft anställning i landet i tre år eller mera, kan normalt få arbetstillstånd för samma tid som mannen (fadern). Om mannen arbetat i landet endast kortare tid, måste hustrun självständigt uppfylla villkoren för arbetstillstånd, om hon vill ta anställning, medan hans minderåriga barn normalt får tillstånd oavsett sysselsättningsläget.

Arbetstillstånd meddelas liksom uppehållstillstånd av rikspolischefen. Ansökan om arbetstillstånd remitteras som regel till arbetsdirektoratet, som genom vederbörande fackliga sammanslutningar utreder om ledig dansk arbetskraft kan anvisas till det arbete som ansökningsavser.

4.1.3. Avlägsnande

Utlänning kan *avvisas* av polismyndighet bl. a. om han saknar erforderligt pass eller tillstånd, om han antas sakna erforderliga medel för sin vistelse i landet, om han kan antas komma att försörja sig på olagligt eller ohederligt sätt och om hans inresa på grund av tidigare begångna brott inte är önskvärd. Lokal polismyndighets beslut om avvisning kan ändras av rikspolischefen och justitieministern. — Utlänning kan vidare *avvisas* efter beslut av justitieministern, om hans inresa inte är önskvärd med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna ordningen eller om hans förhållanden i övrigt ger anledning därtill.

Utlänning kan *utvisas* av rikspolischefen bl. a. om utlänningen saknar erforderliga medel till sitt uppehälle. Utlänning kan vidare utvisas av justitie-

ministern bl. a. om avvisning bort ske på grund av att utlänningen kan antas vilja försörja sig på olagligt eller ohederligt sätt, om hans vistelse i landet på grund av begångna brott inte är önskvärd, om utlänningens fortsatta uppehåll i landet inte är önskvärt med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna ordningen eller om hans förhållanden i övrigt ger anledning att utvisa honom.

4.1.4. Inre kontroll

Innehavare av hotell och pensionat skall dagligen till polismyndigheten göra skriftlig anmälan om de utlänningar som ankommit eller avrest under det senast förflutna dygnet. Anmälan, som skall innehålla upgifter om namn, födelseid, ankomsttag etc., skall undertecknas av utlänningen själv. Annan bostadsupplåtare är skyldig att inom 24 timmar anmäla upplåtelse åt utlänning, som inte är medborgare i annat nordiskt land.

Utlänning, som inte bor på hotell eller pensionat, är skyldig att inom 24 timmar underrätta polismyndigheten om sin uppehållsort, om dagen för ankomst från och utresa till utlandet samt om flyttning. Anmälningsskyldigheten gäller ej nordbor.

4.2. Finland

De grundläggande bestämmelserna om utlännings rätt att inresa, vistas och arbeta i Finland återfinns i utlänningsförordningen av den 25 april 1958.

4.2.1. Uppehåll

Utlänning, som vill vistas i landet mer än tre månader, måste ha vistelsetillstånd. Vistelsetillstånd får enligt för-

ordningen beviljas första gången för högst ett år och vid förnyelse av tillståndet för högst fem år åt gången. Meddelat tillstånd kan återkallas, när det föreligger skäl därtill.

Vistelsetillstånd meddelas av utlänningsbyrån vid ministeriet för inrikesärendena, vilken är central utlänningsmyndighet.

4.2.2. Arbete

Utlänning, som önskar inresa för att ta anställning i landet, måste inneha arbetstillstånd redan före ankomsten. Om han söker arbetstillstånd först sedan han inrest, kan han beviljas sådant tillstånd endast om synnerliga skäl föreligger. Arbetstillstånd beviljas för visst arbete eller arbete hos viss, i tillståndet nämnd arbetsgivare. Om så anses nödvändigt kan tillstånd begränsas i båda avseendena. Utlänning, som tidigare varit bosatt i landet minst tio år, kan efter prövning i varje enskilt fall beviljas arbetstillstånd utan begränsning. Tillstånd meddelas av utlänningsbyrån och kan återkallas, när det föreligger skäl därtill.

4.2.3. Avlägsnande

Utlänning kan *avvisas* på huvudsakligen samma grunder som i den svenska utlänningslagen samt dessutom om utlänningsens inresa av särskilda skäl inte är önskvärd. Beslut om avvisning meddelas av passkontrollmyndighet eller utlänningsbyrån. Avvisningsbeslut kan inte överklagas.

Utlänning kan *förpassas* ur landet med återreseförbud för högst fem år, om han genom sitt uppförande visat att hans vistelse i landet inte är önskvärd. Beslut om förpassning meddelas av utlänningsbyrån och kan ej överklagas.

Utlänning kan *utvisas*, om hänsynen till statens säkerhet eller andra viktiga hänsyn kräver det. Utvisningsbeslut meddelas av inrikesministeriet.

4.2.4. Inre kontroll

Alla utläningar med undantag av nordbor är skyldiga att vid ankomsten till riket på särskild blankett lämna uppgifter om namn, födelsetid etc. till bostadsupplåtaren. Det åligger denne att inom ett dygn inlämna anmälan till polismyndigheten på orten, som har att efter granskning insända den till utlänningsbyrån.

Utlänning, som tar in på hotell, resandehem eller natthärbärge är liksom finsk medborgare skyldig fylla i ett resandekort. Kortet skall insändas till polismyndigheten på orten.

4.3. Norge

Den norska utlänningslagstiftningen utgöres av lov om utlendingers adgang til riket m. v. (Fremmedloven) av den 27 juli 1956 och Justisdepartementets forskrifter om utlendingers adgang till riket (fremmedforskrifter) av den 20 mars 1957.

4.3.1. Uppehåll

Utlänning måste ha uppehållstillstånd, om han vistas i landet mer än tre månader eller om han är skyldig ha arbetstillstånd. Uppehållstillstånd kan meddelas med eller utan tidsbegränsning. Tillstånd för bestämd tid meddelas i allmänhet för högst ett år i taget. Uppehållstillstånd på obestämd tid kan beviljas utläning, som vistats i landet i minst två år och som efter läkarundersökning kan visa, att hans hälsotillstånd är tillfredsställande.

Uppehållstillstånd meddelas av polismästaren eller den han bemyndigar i det polisdistrikt, där utlänningen är bosatt. Om utlänningen sökt arbetstillstånd, vilket göres hos Statens Utländningskontor, som är central utlänningsmyndighet, får polismyndigheten därför inte besluta i uppehållstillståndsärendet, förrän ansökningen om arbetstillstånd är avgjord. Om arbetstillstånd beviljas, skall uppehållstillstånd meddelas för samma tid. Om ansökan om arbetstillstånd avslås, får uppehållstillstånd som regel inte ges utan samtycke av utlänningskontoret. Arbetstillstånd på obestämd tid får beviljas endast efter samråd med utlänningskontoret.

Polismyndigheten kan, när den finner skäl därtill, avslå ansökan om uppehållstillstånd, återkalla ett givet tillstånd eller vägra förnya ett utlöpt tillstånd. Om det föreligger särskilda skäl, kan polismyndigheten förbjuda utlänningsansökning att vistas i en del av polisdistriktet och ålägga honom att lämna det område, som förbudet avser. Om beslut att vägra uppehållstillstånd grundar sig på lokala förhållanden och utlänningen själv begär det, kan polismyndigheten i stället för att ålägga honom att lämna landet tillåta honom att söka uppehållstillstånd i ett annat polisdistrikt.

Mot polismyndighets beslut att vägra uppehållstillstånd kan talan föras hos utlänningskontoret. Polismyndighets beslut att bevilja tillstånd kan ändras (»omgjøres») ex officio av utlänningskontoret, vars beslut i sin tur kan ändras av justitiedepartementet.

4.3.2. Arbete

Alla utlänningsansökningar utom nordbor är med visst undantag skyldiga ha arbetstillstånd. Förstagångstillstånd meddelas i allmänhet för bestämt arbete hos bestämmd arbetsgivare eller på bestämd ar-

betsplats och för bestämd tid, högst ett år. Tillstånd kan senare beviljas för obestämd tid och ges då som regel generellt. Arbetstillstånd för längre tid än ett år eller för obestämd tid kan beviljas om den centrala arbetsmarknadsmyndigheten (Arbejdsdirektoratet) efter undersökning finner, att det föreligger ett varaktigt behov av utländsk arbetskraft och att utlänningen tagit anställning i landet i enlighet med avtal med främmande stat om överföring av arbetskraft från denna stat eller om myndigheten på grund av särskilda omständigheter speciellt tillråder att utlänningen beviljas sådant tillstånd. Arbetstillstånd gällande för längre tid än ett år eller för obestämd tid kan inte återkallas på grund av utvecklingen på arbetsmarknaden utan endast på grund av polisiära omständigheter hänförliga till utlänningsansökningens personliga förhållanden.

Vid förstagångsansökan om arbetstillstånd skall polismyndigheten företa en undersökning rörande sökandens personliga förhållanden, såsom hans utbildning, tidigare anställningar och vandel. Om ansökningen gäller anställning i annans tjänst och ansökningen tillstyrks, översänder polismyndigheten ansökningen till arbetsförmedlingen för kännedom och vidarebefordran till utlänningskontoret.

Vid ansökan om förnyat arbetstillstånd skall polismyndigheten utreda, om arbetsgivaren gjort allvarliga försök att skaffa norsk arbetskraft med motsvarande kvalifikationer, exempelvis om han vänt sig till arbetsförmedlingen, annonserat etc. Om arbetsgivaren inte företagit dessa åtgärder, bör han enligt föreskrifterna som regel åläggas att göra det. Polismyndigheten översänder därefter ansökningen till vederbörande arbetsförmedling, som efter ytterligare undersökningar från arbets-

marknadsmässiga synpunkter överlämnar ansökningen till Arbetsdirektoratet för yttrande. Direktoratet inhämtar, där så anses erforderligt, yttrande från vederbörande arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och översänder därefter ansökningen med eget yttrande till utlänningskontoret. Som regel tillstyrker direktoratet arbetstillstånd. Tillstånd avstyrkes endast om arbetstagarren inte är kvalificerad för det arbete ansökningen avser, om de erbjudna löne- och arbetsvillkoren är sämre än de normala eller om beviljande av tillstånd skulle skapa oro på arbetsplatsen.

4.3.3. Avlägsnande

Utlänning kan *avvisas* vid inresan på huvudsakligen samma grunder som i Sverige och dessutom närhelst hans förhållanden »tillsier det». Avvisning kan — i motsats till vad som gäller i Sverige — ske informellt (utan skriftligt beslut). Beslut om avvisning meddelas av passkontrollör eller polismästaren. Avvisning kan också beslutas av utlänningskontoret och justitiedepartementet. Avvisningsbeslut kan inte överklagas men kan — liksom alla andra av underordnad myndighet meddelade beslut i utlänningsärenden — ändras ex officio av justitiedepartementet, om särskilda skäl föreligger.

Utlänning, som inrest i riket och inte är skyldig ha uppehållstillstånd, kan *bortvisas* på samma grunder som gäller för avvisning. Beslut om bortvisning meddelas av vederbörande polismästare eller den han bemyndigar. Mot beslut om bortvisning kan talan föras hos utlänningskontoret.

Utlänning kan *utvisas*, om han överträder fremmedlovens bestämmelser eller om han inte efterkommer meddelat beslut om bortvisning eller vägrats uppehållstillstånd, om han är lösdrivare

eller kan antas komma att försörja sig på oärligt sätt, om han under de senast förflutna fem åren utomlands straffats för brott eller om han i riket ådömts frihetsstraff under loppet av de senast förflutna tre åren. Beslut om utvisning på nu angivna grunder meddelas av vederbörande polismästare. Dennes beslut kan överklagas hos utlänningskontoret. Därför kan justitiedepartementet eller utlänningskontoret, då grund för utvisning föreligger, ålägga polismästare att i visst fall besluta om utvisning. Utlänning kan vidare utvisas, när hänsynen till rikets säkerhet eller intressen i övrigt det kräver. Beslut om utvisning på denna grund meddelas av justitiedepartementet.

4.3.4. Inre kontroll

Utlänning, som avser att vistas eller vistats mer än tre månader i landet, skall anmäla sig hos polismyndigheten senast sju dagar efter inresan resp. tremånadersfristens utgång. Vid flyttnings utlänning underrätta polismyndigheten härom. Anmälningsskyldigheten gäller även nordbor.

Innehavare av hotell eller pensionat är skyldig att bokföra övernattande utländska gäster samt tillse att utländsk gäst, med undantag av nordbo, fyller i en särskild anmälningsblankett, och insända den ifyllda blanketten till den lokala polismyndigheten. I Troms och Finnmarks fylken är även nordbo skyldig att fylla i anmälningsblankett. Vad nu sagts gäller inte privat bostadsupplåtare utom i nyssnämnda fylken.

4.4. Frankrike

De allmänna bestämmelserna om utlännings inresa, uppehåll och arbete i Frankrike återfinns i Ordonnance no

45-2658 av den 2 november 1945 och i Decret no 46—448 av den 18 mars 1946.

4.4.1. Inresa

Utlänning, som vill inresa och vistas i Frankrike högst tre månader för af-färs-, studie- eller turistbesök, är befriad från viseringsskyldighet under förutsättning att han inte avser att ta arbetsanställning under vistelsetiden. Utlänning, som vid inresan har för avsikt att bosätta sig i landet eller vistas där mer än tre månader eller ta anställning där, är i princip underkastad viseringsskyldighet.

4.4.2. Uppehåll

Utlänning, som vill vistas i Frankrike mer än tre månader, måste ha uppehållstillstånd (*carte de séjour*). Utlänningar, som under vistelsen i Frankrike är skyldiga att ha uppehållstillstånd, indelas efter vistelsens varaktighet i tre kategorier, nämligen *étrangers résidents temporaires*, *étrangers résidents ordinaires* och *étrangers résidents privilégiés*. För varje sådan kategori utfärdas en särskild typ av uppehållstillstånd, nämligen *carte de séjour temporaire*, *carte de résident ordinaire* och *carte de résident privilégié*.

4.4.2.1. *Carte de séjour temporaire*

Tillståndet är avsett för turister, säsong- och korttidsarbetare, studerande och andra utlänningar, som inte har för avsikt att bosätta sig i landet. Tillstånd meddelas för högst ett år i sänder. Det kan återkallas, om innehavaren inte längre uppfyller med tillståndet förbundna villkor.

4.4.2.2. *Carte de résident ordinaire*

Tillståndet är avsett för utlänning, som vistats mer än ett år i landet och önskar

bosätta sig där. En förutsättning för att tillstånd skall meddelas är att sökanden företer läkarintyg. Tillståndet, som har en giltighetstid av tre år, kan återkallas endast om innehavaren gör sig skyldig till sådan handling som föranleder utvisning.

4.4.2.3. *Carte de résident privilégié*

Tillståndet kan beviljas utlänning, som innehar *carte de résident ordinaire* och vistats oavbrutet i minst tre år i landet, under förutsättning att han inte fyllt 35 år vid tiden för inresan och kan förete läkarintyg. Tillståndet, som har en giltighetstid av tio år och förnyas automatiskt efter framställning därom, kan återkallas genom beslut av inrikesministern efter hörande av en lokal specialkommission. Över hälften av utlänningarna i Frankrike har ifrågavarande tillstånd.

4.4.3. Arbete

Utlänning, som vill ta arbetsanställning i Frankrike, måste ha arbetstillstånd (*carte de travail*). Sådant tillstånd kan vara av fyra olika slag, nämligen *carte temporaire*, *carte ordinaire à validité limitée*, *carte ordinaire à validité permanente* och *carte permanente pour toutes professions salariées*.

4.4.3.1. *Carte temporaire*

Tillståndet, som är avsett för innehavare av *carte de résident temporaire*, medför rätt att ta visst slag av arbete i det eller de departement, som anges i tillståndet. Tillståndet, som är tidsbegränsat, får ej meddelas för längre tid än giltighetstiden för uppehållstillståndet.

4.4.3.2. *Carte ordinaire à validité limitée*

Tillståndet, som kan meddelas innehavare av *carte de résident ordinaire*,

medför rätt att ta anställning inom det eller de yrken och inom det eller de departement som anges i tillståndet. Tillståndet har en giltighetstid av tre år.

4.4.3.3. *Carte ordinarie à validité permanente*

Tillståndet kan beviljas innehavare av *carte de résident privilégié* eller den som utan avbrott vistats i landet mer än tio år. Tillståndet, som ej är tidsbegränsat, medför rätt att ta anställning var som helst i landet inom det eller de yrken som anges i tillståndet.

4.4.3.4. *Carte permanente pour toutes professions salariées*

Tillståndet är avsett för utlänning, som innehaft *carte de résident privilégié* under minst tio år, och medför rätt att ta vilken som helst anställning var som helst i landet.

4.4.4. *Avlägsnande*

Utlänning kan utvisas genom beslut av inrikesministern, om utlänningens närvaro i landet utgör ett hot mot den allmänna ordningen och det allmänna förtroendet.

4.4.5. *Utlänningspolitik*

Tillståndsbestämmelserna anger inte närmare på vilka villkor utlänningar skall tillåtas invandra i landet utan är endast medel för genomförandet av en av regeringen i direktiv fastställd invandringspolitik. Vid utformningen av denna politik har hittills beaktats framför allt läget på arbetsmarknaden, befolkningsutvecklingen och folkhälsan.

Tillströmningen av utländska arbetsökande regleras med hänsyn till sysselsättningsläget inom de olika yrkesområdena. Ansökan om arbetstillstånd

avseende yrkesområde, där det råder brist på arbetskraft, beviljas regelmässigt. Ansökan, som avser område med överskott på arbetskraft, avslås som regel. Om slutligen ansökan avser yrkesområde, där sysselsättningsläget är oklart, meddelas tillstånd endast om den lediga platsen anmälts till arbetsförmedlingen och denna kunnat konstatera att fransk arbetskraft inte finns att tillgå.

All rekrytering av arbetskraft skall i princip ske genom et statligt organ Office National d'Immigration (ONI). Under ONI lyder för närvarande utlandskontor i Italien, Jugoslavien, Marocko, Portugal och Spanien. Rekryteringen äger rum i nära samarbete med vederbörande myndigheter i rekryteringsländerna. I länder, där kontor inte finns, sker kontakten mellan den franska arbetsgivaren och den utländska arbetstagaren via franskt konsulat.

Rekryteringen sker vanligen på följande sätt. Arbetsgivare, som inte kan finna lämplig arbetskraft inom landet, överlämnar till arbetsministeriet ett s. k. »contrat d'introduction», vari specificeras den erbjudna anställningens art och villkor. Inom ministeriet undersöks, om behovet kan tillgodoses med inhemsk arbetskraft och, därest så inte är fallet, om de i kontraktet angivna villkoren kan anses skäligen främst med hänsyn till den inom Frankrike rådande lönenivån. Det av arbetsgivaren överlämnade kontraktet kan vara »nominativt», d. v. s. med uppgift om namnet på den person som arbetsgivaren önskar anställa, eller anonymt. Om kontraktet avser medborgare i visst land överlämnas handlingarna av arbetsministeriet även till inrikesministeriet för utlåtande. Av arbetsministeriet godkända kontrakt överlämnas därefter till ONI, som svarar för vidare forma-

liteter, såsom medicinsk kontroll, researrangemang och utplacering på arbetsmarknaden.

När anställningskontraktet är klart, utfärdas tidigare nämnt »carte de travail» av arbetsministeriet. Vissa administrativa förenklingar har på senare tid genomförts, varigenom det av myndigheterna godkända arbetskontraktet i vissa fall kan gälla såsom »carte de travail». ONI tillställer prefekturen å anställningsorten i Frankrike vissa handlingar, på grundval av vilka utställs ett »carte de séjour».

Principen att all rekrytering av utländsk arbetskraft skall ske genom ONI upprätthålls inte längre i full utsträckning. Allt eftersom viseringstvånget avvecklades inreste ett ökande antal arbetssökande utlänningar under föregivande av att vara turister. Eftersom det inte ansågs möjligt att förmå dessa utlänningar att återvända till sina hemländer för att där avvakta ONI:s prövning av tillståndsfrågan, fann sig myndigheterna nödsakade att beträffande ifrågavarande utlänningar frångå kravet på en förhandsprövning. Vid prövningen av tillståndsfrågor rörande arbetssökande utlänning, som saknar tillstånd vid inresan, tillämpas ett särskilt förfarande, benämnt »procédure de regularisation de situation». Under senare år har endast omkring hälften av den utländska arbetskraften rekryterats genom ONI.

Genom cirkulär den 9 oktober 1961 har Ministère de la Santé Publique et de la Population utfärdat vissa rekommendationer avseende åldersbegränsning av demografiska och sociala skäl vid rekrytering av utländsk arbetskraft. Den generella gränsen har därvid dragits vid sjutton år som minimum och femtio år som maximum med möjligheter till modifikationer med hänsyn till bl. a. familjeförhållanden, barnens

hemvist, tidigare vistelse i Frankrike, bostadsförhållanden etc.

I en särskild förordning av den 21 april 1959 har fastställts de medicinska villkor som måste vara uppfyllda för att utlänning skall kunna meddelas uppehålls- och arbetstillstånd.

4.5. Schweiz

De grundläggande bestämmelserna om utlännings rätt att inresa, vistas och arbeta i Schweiz återfinns i en federal utlänningslag utfärdad den 26 mars 1931 (Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer) och en med stöd av denna lag den 1 mars 1949 utfärdad tillämpningsförordning.

4.5.1. Inresa

Utlänning, som vill inresa i Schweiz är enligt tillämpningsförordningen skyldig att ha visering (visum). Viseringstvånget har dock numera upphävts i ungefär samma utsträckning som i Sverige. Medborgare i vissa viseringsfria länder (bl. a. Finland, Island och samtliga stater i Nord- och Sydamerika) måste dock ha visering om de inreser i syfte att ta anställning i landet. Medborgare i vissa andra viseringsfria länder (bl. a. Sverige och Norge), som inreser i samma syfte, är skyldiga att vid inresan ha ett förhandsbesked om att de efter inresan kommer att meddelas uppehållstillstånd innefattande rätt att ta anställning i landet (Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt).

4.5.2. Uppehåll och arbete

Utlänning, som vill vistas mer än tre månader i Schweiz, är skyldig ha tillstånd därtill. Tillstånd meddelas i form

av uppehållstillstånd (Aufenthaltsbewilligung), bosättningstillstånd (Niederlassungsbewilligung) och toleranstillstånd (Toleranzbewilligung).

4.5.2.1. Uppehållstillstånd

Uppehållstillstånd meddelas för viss tid. Tillståndstiden vid förstagångstillstånd får i regel inte överstiga ett år. Tiden bestäms med hänsyn till syftet med vistelsen och läget på arbetsmarknaden samt vid förlängning även till utlänningens personliga förhållanden. I fråga om säsongarbetare gäller att tillstånd ej får meddelas för längre tid än nio månader. Tillståndet kan förbindas med villkor, främst i fråga om rätten till förvärvsverksamhet. Uppehållstillstånd kan vidare, om läget på arbetsmarknaden kräver det, beviljas under villkor att det kan återkallas.

Uppehållstillstånd kan återkallas om utlänningen förskaffat sig tillståndet genom falska uppgifter, om med tillståndet förbundna villkor inte uppfylls, om utlänningens personliga förhållanden ger anledning till allvarliga klagomål eller om tillståndet meddelats under förbehåll om återkallelse. I sistnämnda fall får återkallelse ske, om det gäller förstagångstillstånd tidigast efter sex månader och om det gäller fortsatt tillstånd, tidigast efter tre månader.

Genom uppehållstillståndsgivningen regleras inte bara utlännings rätt att vistas i landet utan även hans rätt att ta arbetsanställning eller utöva annan förvärvsverksamhet. I uppehållstillståndet anges vilket slag av förvärvsverksamhet tillståndshavaren äger utöva och, om han är arbetstagare, vid vilken arbetsplats och inom vilket yrke han äger ta anställning. Utlänning, som innehar uppehållstillstånd innefattande rätt att arbeta på viss arbetsplats och inom visst yrke, måste ha särskilt tillstånd, om han vill ta anställning på an-

nan arbetsplats (Stellenwechsel), om han vill arbeta inom annat yrke än det som anges i tillståndet (Berufswechsel), om han regelbundet vill ha en bisyssla hos samma eller annan arbetsgivare eller om han önskar ägna sig åt självständig förvärvsverksamhet.

4.5.2.2. Bosättningstillstånd

Bosättningstillstånd, som inte är tidsbegränsat och inte får förbindas med villkor, medför rätt att fritt vistas och arbeta inom den kanton som tillståndet avser. För att utlänning skall erhålla bosättningstillstånd krävs som regel att han varit bosatt i landet utan avbrott i minst tio år och innehar giltigt hemlandspass. Enligt överenskommelser med Belgien, Frankrike, Danmark och Lichtenstein är medborgare i dessa stater berättigade att erhålla bosättningsstillstånd redan efter fem års oavbruten vistelse i landet. Utlänning, som saknar hemlandspass, kan i undantagsfall beviljas bosättningsstillstånd, om han ställer säkerhet för alla offentligt rättsliga anspråk.

Bosättningsstillstånd kan återkallas endast om tillståndshavaren erhållit tillståndet med stöd av oriktiga uppgifter eller om han inte ställer begärd säkerhet.

4.5.2.3. Toleranstillstånd

Toleranstillstånd, som är tidsbegränsat och kan förbindas med villkor, meddelas, när på grund av utlännings tidigare uppförande eller med hänsyn till andra personliga egenskaper hos honom annat tillstånd inte syns lämpligt. Tillståndet kommer till användning främst i sådana fall då en utlänning inte innehar legitimationshandling, som gör det möjligt för honom att inresa i annat land. Tillståndet kan återkallas, så snart som det är möjligt eller nödvändigt för utlänningen att resa.

De kantonala utlänningsmyndigheterna äger även självständigt meddela bösättningstillstånd men den federala myndigheten fastställer den tidpunkt, efter vilken tillstånd får meddelas. För meddelande av toleranstillstånd erfordras alltid den federala utlänningsmyndighetens samtycke.

4.5.2.4. Beslutanderätt i tillstånds- ärenden

Beslut i ärenden om uppehålls-, bosättnings och toleranstillstånd meddelas av de kantonala utlänningsmyndigheterna. Dessa beslutar alltså i princip över vilka utläningar som skall få vistas inom de olika kantonerna. I vissa fall är dock de kantonala myndigheterna skyldiga att inhämta den federala utlänningsmyndighetens medgivande innan de meddelar tillstånd. Denna myndighet kan därvid medge eller vägra medge, att tillstånd meddelas, eller förskriva, att annat eller mera vittgående tillstånd skall utfärdas. Den centrala utlänningsmyndigheten kan däremot inte meddela tillstånd mot kantonernas vilja.

De kantonala myndigheterna äger självständigt meddela uppehållstillstånd för ej förvärvsarbetande utläning upp till tre år efter inresan, om det av omständigheterna framgår, att vederbörande kommer att lämna landet inom denna tid, samt för utländska studerande under studietiden och för utläning, som intagits för vård på sjukhus, under vårdtiden. De kantonala myndigheterna äger vidare — med undantag av de fall då den federala utlänningsmyndighetens medgivande erfordras — självständigt meddela uppehållstillstånd för säsongarbetare, dock för högst nio månader och, om den federala arbetsmarknadsmyndigheten, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), för vissa yrkesområden fastställt i vil-

ken omfattning säsongarbetare skall tillåtas komma in i landet, bevilja tillstånd inom ramen för den fastställda kvoten. De kantonala myndigheterna äger vidare meddela tillstånd för annan utländsk arbetstagare upp till fyra år efter inresan.

Den federala utlänningsmyndighetens medgivande erfordras när det gäller a) uppehållstillstånd för andra utländska arbetstagare än säsongarbetare, som vistats i landet minst fyra år, b) första gångstillstånd eller fortsatt tillstånd för utövning av självständig förvärvsverksamhet eller för innehav av anställning som direktör eller annan ledande tjänst inom företag, c) förhandsbesked om uppehållstillstånd (Aufenthaltssicherung), säsongtillstånd samt förstagångstillstånd och fortsatt tillstånd för förvärvsarbetande utläningar från mera avlägsna länder, till vilka räknas Grekland, Malta, Turkiet och Cypern samt alla afrikanska och asiatiska länder och d) uppehållstillstånd för medborgare i östeuropeiska länder.

4.5.3. Avlägsnande

Utläning kan förhindras inresa i landet genom avvisning vid gränsen (Zurückweisung). Vidare kan utläning, vilkens inresa i landet ej är önskvärd, åläggas inreseförbud (Einreisesperre) eller begränsat inreseförbud (Einreisebeschränkung). Utläning, som redan befinner sig i landet, kan avlägsnas genom förpassning (Wegweisung), utvisning (Ausweisung). Utläning, gentemot vilken meddelat beslut om avlägsnande inte kan verkställas, kan invernernas.

4.5.3.1. Avvisning

Utläning kan avvisas vid gränsen, om han på grund av sina personliga förhållanden uppenbarligen inte har nå-

gon utsikt att få invandra i landet eller om han inte innehar föreskriven legitimationshandling. Avvisning kan i synnerhet ske av meddelösa utlänningar, som uppenbarligen skulle hemfalla åt bettleri eller stöld eller som söker inresa i landet i avsikt att ta arbete där utan att ha erforderligt tillstånd (Zusicherung auf Aufenthaltsbewilligung eller visering med rätt att ta anställning) eller utlänning som lider av smittosam sjukdom.

4.5.3.2. Inreseförbud

Utlänning, som inte är önskvärd i landet, kan enligt utlänningslagen av den federala utlänningsmyndigheten åläggas förbud att utan särskilt medgivande av myndigheten inresa i landet. Förbudet kan begränsas till att gälla viss tid. Enligt fast praxis anses utlänning vara ej önskvärd i lagens mening om han genom sitt uppträdande ådagalagt, att han inte kan förväntas iaktta den lojalitet som är en förutsättning för gästfriheten, eller om han visat, att han är oförmögen att inordna sig i den i värdlandet gällande ordningen eller om han genom sitt föregående visat, att han inte kommer att uppföra sig så som man har rätt att vänta av en utlänning, som beretts tillträde till landet. Som ej önskvärda utlänningar betraktas också politiskt verk samma extremister, eftersom dessa kan utgöra en fara för landets inre och yttre säkerhet. Den federala utlänningsmyndigheten kan vidare besluta om inresespärr under högst tre år beträffande utlänning, som gjort sig skyldig till grova eller återupprepade överträdelser av författningsbestämmelser och myndighets beslut.

4.5.3.3. Begränsat inreseförbud

Utlänning kan av den federala utlänningsmyndigheten för en tid av högst

två år förbjudas att utan särskilt medgivande av myndigheten inresa i landet i visst syfte. Förbudet kan exempelvis avse inresa som utlänning vill företa i avsikt att ta anställning i landet.

4.5.3.4. Förpassning

Utlänning, som redan befinner sig i landet, kan genom beslut av den kantonala utlänningsmyndigheten förpassas, om han saknar erforderligt tillstånd.

Beslut om förpassning kan i vissa fall meddelas även av den federala utlänningsmyndigheten, bl. a. när denna vägrat godkänna ett av kantonalt myndighet meddelat uppehålls- eller toleranstillstånd.

4.5.3.5. Utvisning

Utlänning kan enligt utlänningslagen utvisas ur landet 1) om han av domstol ådömts straff, 2) om hans förhållanden i allmänhet eller hans handlingar ger anledning anta, att han inte vill eller inte kan inordna sig i den i värdlandet gällande ordningen, vilket enligt tillämpningsföreskrifterna anses vara fallet om han gör sig skyldig till allvarliga och upprepade överträdelser av författningsbestämmelser och myndighets bud eller grovt sårar den allmänna sedligheten, om han av illvillighet eller lättja underlåter att fullgöra honom åliggande offentlighetsliga eller privaträttsliga förpliktelser eller om han är arbetsskygg, 3) om han på grund av sinnessjukdom utgör en fara för den allmänna ordningen samt 4) om han eller person, om vilken han har att dra försorg, stadigvarande eller i betydande omfattning faller det allmänna till last. Utvisning enligt punkterna 3) och 4) får ske endast om utlänningen har möjlighet att återvända till sitt hemland. Utvisning enligt utlänningslagen, som meddelas av den kantonala utlänningsmyndigheten, gäller som regel

för hela landet och får endast undantagsvis inskränkas till att gälla viss kanton.

Utvisning av utlänning kan vidare enligt förbundsorfattningen (art. 70) ske genom beslut av förbundsrådet, om utlänningen utgör en fara för statens inre eller yttre säkerhet.

Beslut om utvisning kan också meddelas av allmän domstol i samband med ådömande av straff. Utlänningsmyndigheterna är dock inte bundna av domstolens beslut utan kan, om domstolen inte beslutat om utvisning, meddela beslut därom med stöd av utlänningslagens utvisningsbestämmelser.

4.5.4. Utlänningspolitik

Enligt utlänningslagen (art. 16) har de tillståndsgivande myndigheterna att vid sin prövning av ansökningar om tillstånd ta hänsyn till landets kulturella och ekonomiska intressen samt graden av »Überfremdung».¹ I vilken omfattning och på vilka villkor utläningar skall tillåtas invandra i Schweiz bestäms alltså helt med utgångspunkt i landets egna intressen.

Under tider, då arbetsmarknadsläget eller andra samhällsekonomiska hänsyn det kräver, kan invandringen begränsas genom en restriktiv tillståndsgivning och under tider, då landet har behov av ett utländskt arbetskraftstillskott, kan invandringen stimuleras genom en liberalare tillståndsgivning. För att få till stånd en enhetlig praxis utfärdar vederbörande federala myndigheter (Fremdenpolizei och Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit) riktlinjer och förskrifter till ledning för de kantonala myndigheterna.

Den snabba samhällsekonomiska utvecklingen i Schweiz efter andra världskriget har möjliggjort en invandring, som till sin omfattning saknar motsva-

righet i Västeuropa. Under de första åren efter kriget hade invandringen en övervägande kortfristig karaktär. Många utläningar betraktade sysselsättningen i Schweiz som en välkommen inkomstkälla så länge som de inte kunde finna ett lämpligt arbete i hemlandet. Denna inställning gjorde det lättare för Schweiz att genomföra en efter konjunkturerna anpassad arbetsmarknadspolitik. Eftersom man inte räknade med en ständig högkonjunktur och översysselsättning, ansåg man det nödvändigt att inrikta utlänningspolitiken på att inte låta antalet varaktigt bosatta utländska arbetstagare bli större än som svarade mot det sannolika behovet under normala ekonomiska förhållanden. Den federala arbetsmarknadsmyndigheten (BIGA) uppmanade därför år 1954 kantonerna att vid tillståndsgivningen i högre grad än tidigare tillse att antalet utläningar, som kom till Schweiz för att bosätta sig där varaktigt, hölls på en så låg nivå som möjligt. Till den stora rörligheten hos den utländska arbetskraften bidrog också det förhållandet att flertalet av de förvärvsarbetande utläningar, som inreste i landet, var ensamstående. Detta förhållande hade till stor del sin grund i att företagarna och de tillståndsgivande myndigheterna ofta gav sådana utläningar företräde dels på grund av knappheten på bostäder dels för att förhindra »Überfremdung».

Med åren ansökte emellertid allt flera arbetstagare om att få inresa tillsammans med sina familjer eller att få ta familjen till sig. Det blev allt vanligare att familjemedlemmar inreste var för

¹ Med »Überfremdung» avses det tillstånd, som råder, när det utländska inflytandet över ett lands ekonomi och kultur nått en sådan omfattning och styrka att den nationella särarten hotas.

sig för att ta anställning i landet och efter en tid förena sig där. Så länge man allmänt räknade med att den utländska arbetskraften kunde beredas sysselsättning endast under en begränsad tid, iaktogs den största återhållsamhet när det gällde tillstånd till inresa för hela familjer. Antalet i landet varaktigt vistande utländska arbetstagare växte emellertid starkt, och det ansågs därför av humanitära och sociala skäl nödvändigt att mildra praxis och låta familjer inresa, om det syntes alltför hårt att vägra dem det. Praxis i de skilda kantonerna utvecklade sig olika och det federala justitie- och polisdepartementet meddelade därför i november 1956 att kantonerna på grund av det goda sysselsättningsläget kunde inom ramen för tidigare utfärdade riktlinjer ta större hänsyn till humanitära och sociala synpunkter vid tillståndsgivningen.

Efter femton års nästan oavbruten högkonjunktur rådde inom näringslivet den uppfattningen att det goda sysselsättningsläget i stort sett skulle komma att bestå, även om man kunde räkna med konjunktursvängningar och strukturförändringar. Det stod klart att en betydande del av den utländska arbetskraften skulle komma att stanna i landet och därför måste integreras i det schweiziska näringslivet. Denna utveckling föranledde det federala justitie- och polisdepartementet att i december 1960 fastställa nya riktlinjer för invandring av familjer. Enligt dessa riktlinjer skall familjer till arbetstagare tillåtas inresa samtidigt med denne eller efter en provtid, om arbetstagaren får tillstånd att vistas i landet för att utöva verksamhet i ledande ställning eller såsom specialist av särskild betydelse för ett företags ekonomiska eller tekniska kapacitet. Familjer till andra arbetstagare skall som regel få tillstånd

att inresa, om arbetstagaren vistats oavbrutet i landet i minst tre år. För familjer till kvalificerade arbetare är väntetiden kortare.

Den starka invandringen av utländsk arbetskraft under 1950-talet ansågs vid denna tid väsentligt bidra till den allmänna välständsökningen i Schweiz. Den gjorde det möjligt för näringslivet att ständigt öka sin produktionskapacitet och därigenom utnyttja de goda avsettningsmöjligheterna utomlands och hävda sig framgångsrikt i den internationella konkurrensen. Tillskottet av utländsk arbetskraft bidrog vidare till att balansen på arbetsmarknaden kunde upprätthållas och att löne- och prisstegringar kunde undvikas.

Emellertid kom så småningom till synes att den omfattande invandringen medfört inte enbart fördelar. År 1960 ledde den ekonomiska aktiviteten till en konjunkturöverhettning med inflatoriska prisstegringar som följd. Kostnadsfördyringen, som dittills hållit sig inom måttliga gränser, tilltog snabbt och på ett oroväckande sätt. För att hejda en fortsatt kostnadsstegring och penningvärdeförsämring uppmanade de federala myndigheterna näringslivets topporganisationer att vidta självsaneringsåtgärder och företagarna att bl. a. inte öka antalet anställda i någon större utsträckning. Även finans- och valutapolitiska åtgärder tillgreps för att dämpa överkonjunkturen. Förhållandena ansågs nödvändiggöra en restriktivare invandringspolitik. I debatten framfördes synpunkten att den goda tillgången på arbetskraft till följd av invandring fördröjt en nödvändig rationalisering, som skulle ha kunnat verka kostnadsänkande. Av konjunkturpolitiska skäl och för att avvärja faran för »Überfremdung», fattade förbundsrådet den 1 mars 1963 ett beslut om begränsning av invandringen av

utländsk arbetskraft. Enligt beslutet skulle uppehållstillstånd och tillstånd för byte av arbetsplats (Stellenwechsel) få beviljas endast om totalantalet anställda (schweizare och utlänningar) vid det berörda företaget därigenom inte kom att överstiga det högsta antal anställda, som företaget hade i december 1962, eller det genomsnittliga antalet för hela detta år. Under år 1963 nedgick invandringen något; under året meddelades 445 000 förstagångsuppehållstillstånd, nästan 11 000 färre än under föregående år. Men eftersom de utlänningar, som redan befann sig i landet, stannade längre tid, ökade ändå antalet utländska arbetstagare, antalet som i augusti 1962 utgjorde 645 000, uppgick i augusti 1963 till 690 000.

Förbundsrådet fattade därför den 21 februari 1964 ett nytt beslut om begränsning av invandringen av utländsk arbetskraft. Enligt detta beslut skulle uppehållstillstånd eller tillstånd till byte av arbetsplats få meddelas endast om arbetsgivaren avgav en skriftlig förklaring att han under den tid beslutet avsåg inte skulle öka antalet anställda (schweizare och utlänningar) så att det översteg antalet den 1 mars 1964 eller det genomsnittliga antalet för år 1963. Beslutet syftade till att minska antalet anställda utlänningar. Upppehållstillstånd skulle få beviljas utlänningar, som anställts för att fylla uppkomna vakanser, endast om totalantalet anställda därigenom inte kom att överstiga 97 procent av det tidigare angivna antalet. Beslutet var inte tillämpligt på företag inom jord- och skogsbruk, privata hushåll, sjukhus och anstalter. För invandring av arbetskraft från mera avlägsna länder utfärdade departementet den 16 mars 1964 särskilda föreskrifter. Enligt dessa skulle alla ansökningar av yrkesverksamma utlänningar från sådana länder underställas

den federala utlänningsmyndigheten för godkännande.

Trots de restriktiva bestämmelserna ökade antalet utlänningar i landet om än inte i samma snabba takt som tidigare. Antalet utländska arbetstagare, som i augusti 1963 utgjorde 690 000, uppgick i augusti 1964 till 721 000. Den utveckling ansågs nödvändig göra en ytterligare skärpning av invandringpolitiken. Den 26 februari 1965 fattade förbundsrådet ett nytt beslut om begränsning av invandringen, som tog direkt sikte på att nedbringa antalet i landet förvärvsarbetande utlänningar. I beslutet ålades arbetsgivarna att till den 30 juni 1965 minska antalet hos dem anställda utlänningar med fem procent. I ett den 10 mars 1966 meddelat beslut föreskrev förbundsrådet att den utländska arbetskraften skulle reduceras med ytterligare fem procent före den 31 januari 1967. Besluten fick avsedd verkan. Antalet utländska arbetstagare minskade från augusti 1964 till augusti 1965 med 44 600 till 676 300 och fram till augusti 1966 med ytterligare 27 800 till 648 500.

4.6. *Storbritannien och Nordirland*

Invandringskontrollen i Storbritannien och Nordirland (United Kingdom) har olika utformning allt eftersom kontrollen avser utlänningar (aliens) eller medborgare i samväldesland (commonwealth citizens).

4.6.1. *Kontrollen över utlänningar*

Utlännings rätt att inresa och vistas i Storbritannien, vari i fortsättningen innefattas Nordirland, regleras i Aliens Order, 1953, som utfärdats med stöd av Aliens Restriction Act, 1914.

4.6.1.1. Inresa och uppehåll

Den brittiska utlänningskontrollen är huvudsakligen en inresekontroll. Enligt Aliens Order måste varje utlänningsperson, som vill inresa i Storbritannien, ha särskilt tillstånd därtill (leave to land) av immigrationsmyndigheten (Immigration Officer) på inreseorten. Inresetillstånd skall såvida inrikesministern (the Home Secretary) inte förordnat annorlunda, vägras utlänningsperson a) om han saknar möjlighet att försörja sig och sin familj under vistelsen i landet, b) om han avser att ta anställning i landet och inte har av arbetsministeriet utfärdat arbetstillstånd, c) om han är sinnessjuk eller sinnesslö eller d) om han av vederbörande läkare (Port Medical Inspector) bedöms vara ej önskvärd av medicinska skäl.

Stadgandena i Aliens Order rörande den lokala immigrationsmyndighetens befogenhet att vägra inresetillstånd innebär emellertid inte att varje utlänningsperson, som ej träffas av stadgandena, äger en ovillkorlig rätt att inresa i landet. De närmare villkoren för utlänningsrätt att inresa och vistas i Storbritannien regleras nämligen genom instruktioner till de lokala immigrationsmyndigheterna, utfärdade av Home Office. De i instruktionerna meddelade föreskrifterna har till syfte att möjliggöra en såväl individuell som generell utlänningskontroll. Med stöd av dessa föreskrifter kan utlänningsperson vägras inresa inte bara om han anses vara mindre önskvärd på grund av sina personliga förhållanden (t. ex. om han bedöms vara opålitlig ur säkerhetssynpunkt, om han uppfört sig illa under tidigare vistelse i Storbritannien eller utomlands gjort sig skyldig till annan förseelse än sådan som utgör grund för utlänningsrätt) utan även om det anses vara av socialpolitiska, samhällsekonomiska eller and-

ra sådana skäl olämpligt att tillåta honom inresa.

Inresetillstånd kan förbindas med villkor beträffande vistelsetid och rätt till anställning. Villkoren kan efter ansökan undanröjas eller modifieras av Home Office. Den lokala immigrationsmyndighetens beslut att vägra tillstånd kan däremot inte överklagas.

Utlänningsperson, som vill stanna i landet längre tid än som medgivits i inresetillståndet, måste ansöka om fortsatt tillstånd (extension of stay) hos Home Office.

4.6.1.2. Arbete

Utlänningsperson, som vill inresa i Storbritannien för att ta anställning där, måste redan vid inresan inneha ett av arbetsministeriet för den tilltänkte arbetsgivaren utfärdat tillstånd (labour permit) att anställa vederbörande utlänningsperson. För att en arbetsgivare skall erhålla tillstånd att anställa utlänningsperson krävs att han kan visa a) att det med hänsyn till omständigheterna är rimligt och nödvändigt att anställa en utlänningsperson, b) att han gjort allvarliga försök att finna lämplig arbetskraft inom landet bland brittiska medborgare eller utlänningspersoner, som sedan länge varit fast bosatta i Storbritannien, c) att utlänningspersonen erbjuds lön och anställningsvillkor i övrigt som inte är sämre än de som tillkommer brittiska arbetstagare för liknande arbete på ifrågavarande ort och att arbetssökanden inte är yngre än 18 år och inte äldre än 54 år. Som regel meddelas arbetstillstånd endast för yrkesutbildad utlänningsperson, som söker kvalificerat arbete. Inom yrken, där det föreligger allvarlig brist på inhemsk arbetskraft — exempelvis hushållsarbete, mureri- och gjuteriarbete samt under tiden mars—oktober varje år arbete inom hotell- och restaurangbran-

schen — beviljas emellertid tillstånd även för utbildade utlänningar.

4.6.1.3. Avlägsnande

Utlänning, som vistas i landet, kan avlägsnas genom utvisning (deportation), om allmän domstol i samband med ådömande av straff föreslår att utlänningen utvisas eller om inrikesministern finner att det allmänna bästa kräver att han utvisas. Beslut om utvisning meddelas av inrikesministern.

4.6.1.4. Inre kontroll

Den inre utlänningskontrollen utövas på grundval av två centrala register, Aliens Passenger Traffic Index och Central Index of Aliens, som båda föres vid Immigration and Nationality Department inom Home Office, samt lokala register, som föres av polismyndigheterna och hotellnehavare.

Traffic Index

Varje utlänning, som vill inresa i Storbritannien, måste innan han anmäler sig hos den lokala immigrationsmyndigheten, på ett inresekort (landing card) lämna uppgifter om sina personalia. Sedan vederbörande tjänsteman kontrollerat de på inresekortet lämnade uppgifterna mot utlänningens legitimationshandling, antecknar han, om utlänningen tillåts inresa, på kortets baksida de villkor som skall gälla för inresan. Kortet insändes därefter till Home Office för registrering. Vid utresa måste utlänning avlämna utresekort (embarkation card) upptagande i huvudsak samma uppgifter som inresekortet. Sedan kortet försetts med uppgift om dagen för utresan och utresekortet insändes det till Home Office.

Till Home Office inkomna in- och utresekort förvaras i Traffic Index. Registret består av ett löpande register

och ett sidoregister. I det löpande registret insättes nyinkomna inresekort i alfabetisk ordning. Inkomna utresekort hopparas med motsvarande inresekort. De båda korten numreras i samband därmed. Inresekortet överföres därefter till sidoregistret, där det förvaras i nummerordning, och utresekortet insättes i det löpande registret på den plats där inresekortet tidigare förvarats. Om nytt inresekort beträffande viss utlänning inkommer, förfäres på motsvarande sätt, korten hopparas och numreras, varefter utresekortet överföres till sidoregistret och det nya inresekortet insättes i det löpande registret i utresekortets ställe. Det löpande registret »rensas» årligen från kort avseende utlänningar, som inte inrest eller utrest under de tre senast förflutna åren. Dessa kort överföres efter mikrofilmning till sidoregistret, där de förvaras i sju år.

Det löpande registret, som alltså visar när en utlänning senast inrest i eller utrest ur Storbritannien under de tre senaste åren, är avsett att vara ett medel för kontrollen av att utlänning inte överskrider den vid inresan medgivna vistelsetiden. Registret kommer emellertid till användning i detta syfte endast i begränsad omfattning. Sålunda sker med hjälp av registret ingen kontroll av att s. k. bona fide visitors, som utgör 70—75 % av samtliga inresande utlänningar, lämnar landet inom föreskriven tid. Såsom bona fide visitor betecknas utlänning, som medgivits inresa utan annat villkor än att han lämnar landet inom tre månader. Beträffande dessa utlänningar företas tid efter annan en stickprovsundersökning omfattande 10 000 kort i syfte att utröna i vad mån de lokala immigrationsmyndigheterna riktigt klassificerat inresande utlänningar som bona fide visitors. Dessa undersökningar har hit-

tills gett vid handen att myndigheterna ytterst sällan gör en oriktig klassificering — endast i ett eller annat fall på 10 000.

Beträffande utlänningar, som ej bedöms vara bona fide visitors, sker en kontinuerlig övervakning av att de lämnar landet eller ansöker om förlängt tillstånd (extension of stay) när den vid inresan medgivna vistelsetiden utgår.

Central Index of Aliens

Registret, som består av kopior av de registerkort som förvaras i de lokala polisregistren (se nedan), utgör i huvudsak en förteckning över alla utlänningar, som är skyldiga att registrera sig hos lokal polismyndighet.

De lokala polisregistren

Utlänning är skyldig att anmäla sig för registrering hos den lokala polismyndigheten omedelbart efter inresan, om han vid inresan särskilt ålagts att göra det, och i annat fall när han vistats i landet mer än tre månader. Korttidsbesökare, som endast undantagsvis föreläggs registrera sig, behöver alltså inte anmäla sig hos polismyndigheten. Från anmälningsskyldighet är undantagna utlänningar som slutgiltigt godtagits som invandrare (permanent residents). Utlänning, som är anmälningsskyldig, måste personligen inställa sig hos den lokala polismyndigheten och lämna uppgifter om namn, födelsetid, nationalitet, adress, sysselsättning etc. och bestyrka sina uppgifter genom att förete giltig legitimationshandling. Uppgifterna antecknas på registerkort, som förvaras i alfabetisk ordning i ett av polismyndigheten fört utlänningsregister. Det åligger polismyndigheten att till Home Office översända en kopia av registerkortet för central registrering.

Hotellregistren

Utlänning, som tar in på hotell, är skyldig att vid ankomsten lämna uppgifter till innehavaren om bl. a. namn, nationalitet och vid avresa uppge vart han ämnar bege sig. Det åligger innehavaren att tillse att utländsk gäst fullgör sin uppgiftsskyldighet och att i ett register anteckna de uppgifter, som utlänningen lämnar, och dagen för ankomsten. Innehavaren är skyldig att förvara anteckningarna ett år och vid anfordran förete dem för polisman.

4.6.2. Kontrollen över invandrare från samväldesländerna

4.6.2.1. Inresa och uppehåll

Fram till den 1 juli 1962 ägde medborgare i stat tillhörande samväldet rätt att fritt inresa och vistas i Storbritannien. Denna rätt kom att utnyttjas i större omfattning först från och med år 1952. Särskilt ökade invandringen från Västindien, Asien samt Öst- och Västafrika; under perioden den 1 januari 1955—den 30 juni 1962 uppgick nettoinvandringen från dessa områden till 472 000, varav 57 700 år 1960, 136 400 år 1961 och 94 900 första halvåret 1962. Den ökade invandringen från ifrågakvarande länder medförde efterhand en allt starkare belastning på landets resurser och det ansågs därför — främst med hänsyn till bristen på bostäder och skolor — nödvändigt att begränsa invandringen från samväldesländerna. År 1962 infördes i detta syfte en särskild lag, Commonwealth Immigrants Act, som trädde i kraft den 1 juli 1962. Enligt denna lag måste samväldesmedborgare, som önskar inresa i Storbritannien för att ta anställning och bosätta sig där, inneha ett av arbetsministeriet utfärdat anställningstillstånd (employment voucher). Hustru och

barn under 16 år till invandrare (dependants), som äger inresa och vistas i landet, är inte tillståndsskyldiga utan har enligt lagen en ovillkorlig rätt att inresa. Fram till augusti 1965 tilläts enligt praxis även vissa andra kategorier dependants komma in i landet utan tillstånd.

Ansökningar om tillstånd indelas i tre kategorier. Kategori A avser ansökningar av arbetsgivare i Storbritannien, som kan erbjuda ett bestämt arbete till en namngiven samväldesmedborgare, kategori B ansökningar av samväldesmedborgare, som inte har något konkret anställningserbjudande men som besitter yrkeskvalifikationer eller yrkeskicklighet, såsom lärare, läkare och sjuksköterskor, och kategori C övriga ansökningar. Ansökningar i kategorierna A och B har enligt lagen företräde framför övriga ansökningar.

Regeringen bestämmer från tid till annan hur många tillstånd som får utfärdas. Under senare delen av 1962 och de första månaderna av 1963 togs en stor del av de utfärdade tillstånden inte i anspråk, och kvoten ökades därför. Men allt eftersom tiden gick utnyttjades tillstånden i allt större utsträckning, och kvoten blev på grund härav reducerad. Den uppgick i juli 1965 till 400 per vecka eller 20 800 per år. När tillståndssystemet tillkom, antogs att de flesta tillstånden skulle komma att utfärdas för sökande tillhörande kategori C. Sedan september 1964 har emellertid de två prioriterade kategorierna A och B tagit i anspråk hela kvoten. Alltsedan dess har alltså sökande tillhörande kategori C inte kunnat erhålla tillstånd och därmed inte heller fått invandra. Dessa sökande uppfördes tidigare på väntelistor, som i mitten av 1965 upptog mer än 300 000 namn.

Den kontroll av invandringen från samväldesländerna, som infördes ge-

nom Commonwealth Immigrants Act, medförde en kraftig nedgång i invandringsöverskottet under andra halvåret 1962. Nedgången var emellertid endast temporär; år 1963 uppgick invandringsöverskottet till 66 000, varav 57 000 från de s. k. färgade samväldesländerna, och år 1964 till 75 500 resp. 62 100. I den 2 augusti 1965 framlagd vitbok förklarade regeringen att det med hänsyn till denna utveckling var nödvändigt att ytterligare skärpa invandringen från samväldesländerna. I detta syfte skulle anställningstillstånd inte längre utfärdas för sökande tillhörande kategori C och tillståndskvoten skäras ned från 20 800 till 8 500 per år. Inom kategori B skulle i fortsättningen tillstånd utfärdas endast för vissa kvalificerade yrkesutövare, såsom läkare, tandläkare, sjuksköterskor med praktik, kvalificerade lärare, universitetsstuderande inom naturvetenskap och teknologi med minst två års praktik. Återstående tillstånd skulle ges personer tillhörande kategori A i den ordning ansökningarna inkom till tillståndsmyndigheten, dock med den begränsningen att högst 15 % av tillstånden skulle få tilldelas medborgare i ett enda land. De nya bestämmelserna innebar inte några ändringar i den rätt att inresa, som enligt lagen tillkom invandrares hustru och barn under sexton år. Däremot vägras, om inte särskilda skäl föreligger, inresa för övriga dependants, som enligt tidigare praxis tillåts inresa utan att inneha anställningstillstånd.

4.6.2.2. Avlägsnande

Samväldesmedborgare, som vistats i Storbritannien mindre än fem år, kan avlägsnas genom utvisning, om domstol i samband med ådömande av straff för brott, varå kan följa fängelse, föreslår att han utvisas.

4.6.2.3. Inre kontroll

Samväldesmedborgare är inte skyldig att avlämna kontrollkort vid in- och utresa eller registrera sig hos polisen.

4.7. Förenta staterna

Utlännings rätt att inresa, vistas och arbeta i Förenta staterna regleras i Immigration and Nationality Act av den 27 juni 1952.

4.7.1. Inresa, uppehåll och arbete

Utlänning, som vill inresa och vistas i Förenta staterna, är skyldig ha visum. Från denna skyldighet är befriad utlänning, som innehar återresetillstånd. Sådant tillstånd, som får meddelas för högst ett år, kan beviljas utlänning, som tillåtits bosätta sig i landet och som avser att lämna Förenta staterna tillfälligt. Det må här anmärkas att utlänning, som beviljats visum, därigenom inte förvärvat någon villkorlig rätt att inresa i landet. Det slutliga avgörandet om han skall få komma in i landet fattas av gränskontrollmyndigheten.

Viseringssökande utlänningar klassificeras i lagen — alltefter syftet med deras inresa — som nonimmigranter eller immigranter. Såsom nonimmigrant betecknas utlänning, som önskar vistas i landet endast tillfälligt, och såsom immigrant utlänning, som har för avsikt att bosätta sig i landet. Immigranter indelas i sin tur i nonquota immigranter och quota immigranter.

I lagen är noga angivet under vilka förutsättningar de olika kategorierna får meddelas visum. Vissa av dessa förutsättningar gäller alla tre kategorierna, medan andra gäller endast en eller två av dem.

4.7.1.1. Utlänningar i allmänhet

Tillämpliga på alla utlänningar är, med vissa undantag, de bestämmelser som är avsedda att förhindra att inte önskvärda utlänningar inreser och vistas i landet.

Enligt lagen skall viseringsmyndighet (beskickning eller konsulat) vägra utlänning visum bl. a. *om* han lider av sinnesslöhet, sinnessjukdom, psykopati eller epilepsi, *om* han är narkoman eller alkoholist, *om* han lider av farlig smittosam sjukdom, *om* han lider av annan sjukdom som kan antas inverka menligt på hans förmåga att försörja sig, *om* han kan antas komma att falla det allmänna till last, *om* han inom fem år före ansökningen om visum dömts för brott innefattande moraliskt förkastlig handling (moral turpitude) eller dömts för minst två brott till minst fem års fängelse, *om* han är polygamist, *om* han ägnar sig åt prostitution eller koppleri, *om* han är utesluten från förvärv av medborgarskap i Förenta staterna (gäller ej nonimmigranter), *om* han oövligen tagit befattning med narkotika, *om* han inte kan läsa eller förstå något språk eller dialekt, *om* han kan antas vilja inresa i Förenta staterna för att ägna sig åt verksamhet, som skulle skada allmänna intressen eller sätta landets välfärd och säkerhet i fara, *om* han är eller varit anarkist eller *om* han är eller varit medlem av eller ansluten till kommunistiskt parti eller annat totalitärt parti i eller utanför Förenta staterna.

4.7.1.2. Nonimmigranter

Till kategorin nonimmigranter hänförs bl. a. utlänning tillhörande främmande makts beskickning, konsulat etc., hans familj och anställda, utlänning som besöker landet tillfälligt för affärer eller för nöjes skull, utlänning som önskar besöka landet för att studera vid er-

känd läroanstalt och hans familj samt utlänning som är särskilt framstående inom sitt område och som önskar inresa i landet för att utföra ett tillfälligt uppdrag eller som är praktikant.

Nonimmigrant, som inte är diskvalificerad för inresa enligt ovannämnda bestämmelser, kan i princip få visum gällande för hela den tid, som anses erforderlig för att han skall kunna fullfölja syftet med vistelsen i Förenta staterna. Visum kan förbindas med villkor, såsom att vederbörande utlänning skall före inresan ställa säkerhet för vistelsen i Förenta staterna och avge försäkran att han skall lämna landet vid viseringstidens utgång.

Nonimmigrant är skyldig att lämna landet, så snart han uppnått syftet med vistelsen eller när viseringstiden utgår. Gör han det inte frivilligt kan han utvisas. Om vederbörande inte hinner fullfölja syftet med vistelsen, kan han under vissa förutsättningar få tillstånd att vistas i landet den ytterligare tid som erfordras. Nonimmigrant äger som regel inte rätt att arbeta i landet.

4.7.1.3. Immigranter

Immigranterna indelas, såsom tidigare nämnts, i nonquota immigranter och quota immigranter. Skillnaden består däri, att de senare i motsats till de förra är underkastade kvantitativa restriktioner.

Immigrantvisum medför rätt inte bara att inresa utan också att utan tidsbegränsning vistas och arbeta i landet. Utlänning, som en gång tillåtits invandra i landet, behöver alltså i fortsättningen inget tillstånd för att vistas och arbeta där.

Nonquota immigranter

Såsom nonquota immigrant räknas

1) make eller maka och minderårigt barn till medborgare i Förenta staterna,

2) utlänning som tidigare tillåtits bosätta sig i landet och återvänder efter ett tillfälligt besök utomlands,

3) utlänning som är född i Canada, Mexico, Kuba, Haiti, Dominikanska republiken, kanalzonen eller i länder i Mellan- och Sydamerika ävensom make eller maka och minderårigt barn till sådan utlänning,

4) utlänning, som förut varit medborgare i Förenta staterna och som äger rätt till återvinning av medborgarskapet,

5) utlänning som under åtminstone två år före ansökningsom visum varit präst i kyrkosamfund och som önskar inresa för att i denna egenskap verka inom religiöst samfund i landet ävensom make eller maka och minderårigt barn till sådan utlänning,

6) utlänning som är eller varit anställd i Förenta staternas tjänst utomlands och lojalt fullgjort sin tjänst under femton år eller mer ävensom medföljande make eller maka och minderårigt barn samt

7) utländskt föräldralöst barn som adopterats av medborgare i Förenta staterna.

Förvärvsarbetande viseringssökande tillhörande kategorierna 3 och 4 kan vägras visum förutom på de i avsnitt 4.7.1.1 angivna grunderna även på den grunden att det enligt arbetsministerns bedömning inom landet finnes tillgänglig arbetskraft, som är kvalificerad och villig att utföra arbete inom det yrkesområde och på den plats, där viseringssökanden avser att vara verksam eller att en invandring av utländska arbetstagare skulle inverka menligt på löner och arbetsförhållanden för den inhemska arbetskraft, som är sysselsatt inom det yrkesområde där den utländska arbetssökanden avser att arbeta. Vad nu sagts gäller inte sådana förvärvsarbetande utlänningar som är

högt utbildade, specialiserade etc. och vilkas tjänster är starkt efterfrågade i Förenta staterna och ägnade att främja landets välfärd, dess ekonomi och kulturella intressen.

Quota immigranter

Såsom quota immigrant betecknas varje invandrare som inte är att betrakta såsom nonquota immigrant.

Antalet utlänningar, som tillåts inresa såsom quota immigranter, är såsom förut nämnts begränsat. Till grund för begränsningen ligger den genom Immigration Act av år 1921 införda kvotprincipen. Enligt denna princip skall för varje särskilt land eller grupp av länder (quota area) fastställas en invandringskvot. Kvoten för ett land eller en grupp av länder skall enligt gällande lag utgöra en sjättedels procent av antalet personer, som enligt 1920 års folkräkning härstammade från vederbörande land eller grupp av länder, dock lägst 100. Den totala kvoten har sedan 1930-talet uppgått till omkring 155 000.

Den för varje land fastställda kvoten skall enligt lagen fördelas mellan viseringssökandena i detta land enligt en särskild preferensordning.

1) De första 50 % av tillstånden skall tilldelas utlänningar, som har högre utbildning eller teknisk erfarenhet eller besitter utomordentlig skicklighet och vilkas tjänster är starkt efterfrågade i Förenta staterna och ägnade att främja landets välfärd, dess ekonomiska och kulturella intressen. Till denna grupp räknas även make eller maka och minderårigt barn till sådan utlänning.

2) Nästa 30 % av tillstånden jämte outnyttjade tillstånd i preferensgrupperna 1) och 3) skall beviljas utlänningar som är föräldrar eller ogifta barn till medborgare i Förenta staterna.

3) Återstående 20 % jämte outnyttjade tillstånd i grupperna 1) och 2)

skall meddelas utlänningar, som är make, maka eller ogift barn till utlänningar som tillåtits bosätta sig i Förenta staterna.

4) Om tillståndskvoten inte kunnat fördelas i enlighet med preferensreglerna, skall återstående visa fördelas mellan övriga viseringssökande. Upp till 50 % av dessa visa, skall tilldelas bröder, systrar, gifta söner eller döttrar till medborgare i Förenta staterna samt medföljande make eller maka och barn till sådana utlänningar.

Quota immigranter tillhörande kategori 4 kan liksom vissa nonquota immigranter (se ovan) vägras visum av arbetsmarknadsskäl.

4.7.2. Avlägsnande

4.7.2.1. Avvisning

Utlänning kan avvisas (be excluded from admission), om han saknar erforderligt visum. Han kan vidare, även om han har visum, avvisas på samma grunder på vilka han kan vägras visum.

4.7.2.2. Utvisning

Utlänning kan utvisas (be deported) bl. a. om han efter inresan befinns ha varit diskvalificerad för vistelse i landet enligt avvisningsbestämmelserna vid tiden för inresan, om han inrest utan att genomgå kontroll eller inrest på otillåten tid och plats, om han inom fem år efter inresan faller det allmänna till last på grund av sinnessjukdom, som existerade redan före inresan, om han övertygas om att ha begått brott, innefattande moraliskt förkastlig handling, inom fem år efter inresan och döms till fängelse i ett år eller mera, om han inte fullgjort honom åliggande skyldighet att anmäla vistelseort, om han efter inresan är eller varit anarkist, medlem av kommunistpartiet eller an-

nat totalitært parti i Förenta staterna eller i något annat land.

4.7.3. Inre kontroll

Alla immigranter och flertalet nonimmigranter måste låta registrera sig innan visum utfärdas. Immigranter äldre än 13 år måste lämna fingeravtryck i samband med att ansökningen om visum göres.

Registreringsskyldig utlänning, som vistas i Förenta staterna den 1 januari, måste lämna uppgift om sin aktuella adress före den 1 februari. Han är vidare skyldig att vid varje adressförändring göra anmälan därom inom tio dagar. Utlänning, som vistas tillfälligt i landet, måste göra adressanmälan varje kvartal, även om han inte ändrar adress.

Alla uppgifter, som inkommer rörande utlänningar, samlas i ett centralt register.

4.7.4. Regleringen av invandringen i framtiden

Systemet med nationskvoter för invandringen har efter hand kommit att framstå som föråldrat, främst på grund av att de olika ländernas kvoter låsts fast vid de befolkningsförhållanden, som rådde för närmare ett halvt sekel sedan. Detta har fått till följd en snedvridning av invandringen. Till belysning härav må nämnas att av totalkvoten på 158 200 för fiskalsåret 1965/66 tilldelades Eire, Storbritannien med Nordirland och Förbundsrepubliken Tyskland hela sju tiondelar (108 300) och att kvoten för Sverige översteg den för Frankrike fastställda (3 295 resp. 3 069).

Det nuvarande kvotsystemet kommer med hänsyn till de brister, som vidlåder systemet, att överges den 1 juli 1968. Enligt vad presidenten uttalade vid underdecknandet den 3 oktober 1965 av

lagen om ändring av Immigration and Nationality Act skall i framtiden det avgörande för om en utlänning skall tillåtas invandra vara hans duglighet eller nära släktskap med personer som är bosatta i landet. De utlänningar som kan ge det största bidraget till landet, dess tillväxt, styrka och andliga liv kommer i första hand att få tillstånd att bosätta sig i landet.

Enligt de nya bestämmelserna kommer immigranterna att indelas i tre kategorier, nämligen »immediate relatives», »special immigrants» och »aliens subject to numerical limitations». Som »immediate relatives» betecknas make eller maka, barn och föräldrar till medborgare i Förenta staterna. För denna kategori och »special immigrants», som tillsammans motsvarar kategorin non-quota immigranter i nu gällande lag, utfärdas immigrantvisum utan kvantitativ begränsning.

För utlänningar, som inte är att beteckna som »immediate relatives» eller »special immigrants» skall enligt lagen efter den 30 juni 1968 utfärdas högst 170 000 immigrantvisa per fiskalsår. Dessa tillstånd skall fördelas mellan viseringssökandena i följande preferensordning.

1) De första 20 % av tillstånden skall meddelas ogifta vuxna söner och döttrar till amerikanska medborgare.

2) Nästa 20 % jämte eventuellt outnyttjade tillstånd i grupp 1 skall beviljas äkta makar eller ogifta söner och döttrar till utlänningar, som fått tillstånd bosätta sig i landet.

3) Nästa 10 % skall meddelas utlänningar med särskild yrkesutbildning, såsom arkitekter, ingenjörer, läkare och lärare, eller som, på grund av särskild skicklighet i vetenskap och konst, väsentligt är till gagn för landets ekonomi, kulturliv eller välfärd.

4) Nästa 10 % jämte outnyttjade till-

stånd i grupperna 1—3 skall tilldelas utlänningar, som är gifta söner eller döttrar till amerikanska medborgare.

5) Nästa 24 % jämte utnyttjade tillstånd i grupperna 1—4 skall beviljas utlänningar som är bröder eller systrar till amerikanska medborgare.

6) Nästa 10 % skall meddelas yrkesutbildade eller ej yrkesutbildade arbetare, på vilka det råder brist som inte är tillfällig eller säsongmässig.

7) Nästa 6 % skall beviljas utlän-

ningar, som flytt från kommunistiskt eller kommunistdominerat land eller från länder i Mellersta östern på grund av förföljelse eller fruktan för förföljelse, som har sin grund i ras, religion eller politisk uppfattning, eller som blivit hemlösa på grund av naturkatastrof.

8) Om slutligen totalkvoten inte kunnat utnyttjas helt av de olika preferensgrupperna, fördelas återstående tillstånd bland övriga sökande i den ordning de ansökt om tillstånd.

KAPITEL 5

Utlännings rättsställning i Sverige

Utlännings ställning i Sverige skiljer sig på vissa områden väsentligt från den som tillkommer svensk medborgare. Den grundläggande skillnaden består däri att utlänning i motsats till svensk medborgare inte äger en ovillkorlig rätt att vistas i riket och att här vinna sin utkomst. En utlänning kan sålunda enligt svensk lag inte göra anspråk på att i dessa hänseenden vara likställd med svensk medborgare. För utlännings inresa, vistelse eller anställning i Sverige fordras *i princip* tillstånd. Om utlänning söker komma in i landet utan att ha erforderligt tillstånd, kan han förhindras inresa, och om han uppehåller sig här olovligen kan han tvingas lämna landet. Dessutom kan utlänning, även om han har tillstånd att vistas här, avlägsnas ur riket, om han diskvalificerat sig för fortsatt vistelse här genom kriminalitet eller grav asocialitet.

Även i andra avseenden föreligger skillnader mellan utlännings och svensk medborgares rättsställning. Utlänning får sålunda inte utan särskilt tillstånd driva näring eller förvärva fast egendom här i riket och — med vissa undantag — inte inneha statstjänst. Utlänning åtnjuter vidare inte några politiska rättigheter; han äger ej rösträtt vid allmänna val och får inte heller delta i samhällets styrelse.

Bortsett från nu berörda inskränkningar kan utlänning sägas vara i huvudsak likställd med svensk medborgare i fråga om fri- och rättigheter. Han

åtnjuter samma skydd för sin person och sin egendom som svensk medborgare, och han äger i samma utsträckning som svensk medborgare föra talan inför domstol eller annan myndighet för att tillvarata sina intressen. Vissa utlänningar är dock skyldiga ställa borgen för kostnad och skada. Misstänkes han för brott, har han på samma villkor och enligt samma regler som gäller för svensk medborgare rätt till biträde av offentlig försvarare.

Utlänning åtnjuter vidare i princip *yttrandefrihet, religionsfrihet samt förenings- och församlingsfrihet* i samma mån som svensk medborgare. Dessa fri- och rättigheter är numera folkrättsligt tryggade genom Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Särskilt intresse tilldrar sig i detta sammanhang frågan om utlänning äger bedriva *politisk verksamhet* här i riket, speciellt sådan verksamhet som tar sikte på de politiska förhållandena i utlänningens hemland. Här må först anmärkas att Europarådets konvention inte förpliktar konventionsstat att garantera utlänningar en ovillkorlig rätt att vara politiskt verksamma. Enligt artikel 16 i konventionen utgör nämligen dess stadganden om yttrandefrihet, förenings- och församlingsfrihet inte hinder för konventionsstat att föreskriva inskränkningar i utlänningars politiska verksamhet. Svensk lag innehåller inte

något förbud för utlänningar att bedriva sådan verksamhet här i riket. De fri- och rättigheter, som svenska medborgare härvidlag åtnjuter, tillkommer följaktligen i princip också utlänningar som vistas här. Bedriver emellertid en utlänning politisk verksamhet, som inte är förenlig med svenska intressen, kan han förmås att lämna landet, eftersom han i motsats till svenska medborgare saknar en ovillkorlig rätt att vistas här. Liksom eljest då utlänning inte anses böra få fortsättningsvis vistas i riket kan nytt uppehållstillstånd vägras, när giltighetstiden för meddelat tillstånd utlöper. Därmed inträder skyldighet för utlänningen att lämna landet. Med stöd av särskilt stadgande i utlänningslagen kan också Kungl. Maj:t när som helst utvisa utlänning, om det finnes påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse. I stället för utvisning kan Kungl. Maj:t i dylikt fall föreskriva inskränkningar och villkor för utlänningens fortsatta vistelse i riket.

Utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om rätt till *undervisning och utbildning*. Utlänning, som är bosatt här i riket, har sålunda samma rätt och skyldighet som svensk medborgare att delta i undervisningen i grundskolan och han äger i mån av tillgång på plats få undervisning vid yrkes- eller fackskola eller gymnasium. Utlänning är vidare i princip jämställd med svensk medborgare i fråga om rätt till undervisning vid landets universitet och högskolor.

Utlänning är slutligen likställd med svensk medborgare i fråga om rätt till *hälso- och sjukvård* och därjämte som regel jämställd i fråga om rätt till *sociala förmåner*.

Mot de fri- och rättigheter, som utlänning åtnjuter i Sverige, svarar en rad *skyldigheter*. Utlänning är sålunda liksom svensk medborgare skyldig att

ställa sig till efterrättelse landets lagar och dess myndigheters beslut; om han begår brott här i riket, har han att svara härför enligt svensk lag och inför svensk domstol, och detsamma gäller, om han begår brott utom riket och har hemvist i Sverige. Utlänning är därjämte skyldig att iaktta de särskilda villkor som gäller för hans rätt att vistas och arbeta i Sverige; underlåter han att söka erforderliga tillstånd, kan han, om det inte finns skäl att på denna grund avlägsna honom ur riket, ådömas bötesstraff.

Utlänning är vidare i princip skattskyldig i Sverige enligt samma regler som svensk medborgare.

I fråga om skyldigheter intar utlänning i ett viktigt avseende en särställning gentemot svensk medborgare. Rätten och skyldigheten att delta i rikets försvar gäller enligt värnplikts- och civilförsvarslagarna endast svensk medborgare. Kungl. Maj:t äger dock, i den utsträckning det finnes lämpligt, förordna om civilförsvarspflicht även för här i riket vistande utlänningar.

5.1. Inresa, vistelse och arbete

Till grund för den nu gällande utlänningslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1954, ligger den internationellt erkända principen att en ovillkorlig rätt att vistas i riket och att här vinna sin utkomst tillkommer endast svensk medborgare. Häri ligger alltså en principiell skillnad mellan medborgarskap och utlännings rättsställning, en skillnad som inte kan avlägsnas utan att begreppet medborgarskap får en ändrad innebörd. Utlänningslagstiftningens uppgift angavs vid lagens tillkomst vara att skapa en sådan legal reglering av utlänningsens möjligheter att uppehålla sig i riket, som stadgar rättsliga garantier mot godtycklig behandling och i största

möjliga utsträckning tillförsäkrar även utlännningar en tryggad ställning. I utlänningslagen och den därtill anslutande utlänningskungörelsen anges dels i vilken utsträckning utlännning måste ha tillstånd för att inresa i riket samt uppehålla sig och inneha anställning här, dels i vilka fall han kan tvingas att lämna riket. Det är att märka att varken lagen eller kungörelsen innehåller några bestämmelser om när tillstånd skall meddelas eller vägras. Reglerna om tillstånd och avlägsnande är avsedda att utgöra ett medel för en både individuell och generell utlänningskontroll.

Den individuella kontrollen syftar till att ur riket avlägsna utlännningar, som på grund av kriminalitet eller asocialitet inte är önskvärda här. Sådana utlännningar kan enligt utlänningslagen avlägsnas ur riket genom avvísning, när de ankommer hit, och genom utvisning eller förvisning, när de eljest uppehåller sig här.

Den generella utlänningskontrollen däremot tar inte sikte på ett kvalitativt bedömande av den enskilde utlänningsen utan syftar främst till att avväga och kontrollera tillströmningen av utlännningar till landet ur mera allmänna synpunkter, såsom rådande arbetsmarknads-, försörjnings- och bostadsförhållanden, samt under oroliga tider även ordnings- och säkerhetssynpunkter. Den reglering av tillströmningen av utlännningar, som den generella kontrollen är avsedd att åvägabringa, sker genom Kungl. Maj:ts i utlänningskungörelsen givna förordnanden om i vilken utsträckning utlännning äger utan individuellt tillstånd inresa i riket samt här uppehålla sig och inneha anställning. Kungl. Maj:t kan sålunda under tider av goda konjunkturer upphäva eller mildra tillståndstvånget och därigenom möjliggöra att antalet utlännningar i landet ökas samt vid en konjunkturedgång skärpa

tillståndstvånget och på så sätt tillse att antalet utlännningar minskas.

Den utlänningskontroll, som erfordras för tillämpningen av utlänningslagen och utlänningskungörelsen, utövas under ledning av en central utlänningsmyndighet, statens utlänningskommission. Det ankommer sålunda på utlänningskommissionen att inom ramen för stadgandena i lagen och kungörelsen besluta i varje enskilt tillståndsärende. Därvid kan kommissionen beakta såväl utlänningsens personliga förhållanden som allmänna intressen, exempelvis hänsyn till arbetsmarknads-, försörjnings- och bostadsläget.

Tillstånd till inresa och uppehåll i riket meddelas i form av visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd. Tillstånd att inneha anställning meddelas såsom arbetstillstånd. Avlägsnande av utlännning kan ske genom avvísning, förpassning, förvisning eller utvisning. För bestämmelserna om tillstånd och avlägsnande redogöres närmare i kapitlet Utlänningspolitikens medel.

5.2. Ställning på arbetsmarknaden

Utlännings rätt till anställning regleras inte bara genom bestämmelserna om arbetstillstånd utan även genom behörighetsregler, som uppställer krav på svenskt medborgarskap för innehav av vissa tjänster eller för utövande av viss verksamhet.

För erhållande av statstjänst krävs i princip svenskt medborgarskap. Enligt 28 § första stycket regeringsformen äger Kungl. Maj:t till de ämbeten och tjänster, å vilka fullmakt utfärdas, utnämna och befordra endast svenska medborgare. Stadgandet avser enligt ordalydelsen endast tjänster, vilkas innehavare tillsätts medelst fullmakt, men har i praxis kommit att tillämpas på samt-

liga av Kungl. Maj:t tillsatta ordinarie och extraordinarie tjänster oavsett anställningsdokumentet. Bestämmelsen har i praxis ansetts omfatta även av underordnade statliga myndigheter tillsatta tjänster och i viss utsträckning kommunala tjänster.

Från principen att endast svenska medborgare äger tillträde till statstjänst har i 28 § första stycket stadgats undantag för vissa tjänster, nämligen lärarbefattningar vid universiteten — dock inte teologiska lärartjänster — lärar- och andra anställningar vid andra inrättningar för vetenskap, slöjd, skön konst samt befattningar, av vilkas innehavare krävs naturvetenskaplig, medicinsk eller teknisk utbildning. Ifrågasvarande tjänster står alltså öppna för utlänningar på samma villkor som för svenska medborgare.

Utöver stadgandet i 28 § regeringsformen finns i ett stort antal författningar bestämmelser som stadgar dispensabla eller indispensabla förbud för utlänning att utöva viss verksamhet.

Utlänning, som äger rätt att arbeta på den svenska arbetsmarknaden, är likställd med svensk arbetstagare i fråga om arbets- och lönevillkor, rätt att vara fackligt verksam etc.

Utlänning äger vidare i princip ta den offentliga arbetsförmedlingens tjänster i anspråk på samma villkor som svensk medborgare. I fråga om utlänningar, som är skyldiga att ha arbetstillstånd, gäller emellertid enligt arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter som huvudregel att arbetsförmedling inte äger rätt att anvisa arbete med mindre arbetssökanden har arbetstillstånd.

5.3. Utbildning

Utlänning äger på huvudsakligen samma villkor som svensk medborgare komma

i åtnjutande av den utbildning, som grundskolan samt gymnasie- och universitetsväsendet erbjuder. Vid sidan av denna utbildning bedrivs i Sverige en på vissa områden betydande utbildningsverksamhet, som är direkt avsedd för utlänningar. Vid International Graduate School, som är knuten till Stockholms universitet, meddelas sålunda akademisk undervisning för enkelsktalande studenter och genom statens och enskilda organisationers försorg bereds årligen ett stort antal utlänningar tillfälle till praktisk utbildning inom det svenska näringslivet.

5.3.1. Grundskola

Varje barn, som är bosatt i riket, är underkastat skolplikt. Skolplikten gäller såväl svenska medborgare som utlänningar.

5.3.2. Gymnasier, fackskolor och yrkesskolor

Barn och unga, som är fast bosatta i riket och som fyller föreskrivna inträdesfordringar, äger — oavsett medborgarskap — i mån av tillgång på plats få undervisning vid gymnasium, fackskola eller yrkesskola.

5.3.3. Universitet och högskolor

Behörig att inskrivas vid fakultet är — enligt 1965 års kungörelse om behörighet att inskrivas såsom studerande vid universiteten och högskolorna — dels den som avlagt svensk studentexamen eller handelsgymnasieexamen enligt fordringarna för treårig lärokurs eller annan i kungörelsen särskilt angiven svensk examen, dels den som avlagt studentexamen i Danmark, Finland, Island eller Norge enligt där gällande bestämmelser. För behörighet att inskrivas vid farmaceutisk, medicinsk,

odontologisk och teknisk fakultet ford-
 ras därjämte att inträdessökanden äger
 studentexamenskunskaper i vissa för ut-
 bildningen vid dessa fakulteter grund-
 läggande ämnen. Utan hinder av vad nu
 sagts kan efter särskilt tillstånd såsom
 studerande vid fakultet inskrivas den
 som avlagt utländsk examen, vilken
 medför behörighet att vinna tillträde
 till universitet eller motsvarande ve-
 tenskaplig läroanstalt i det främmande
 landet, och den som på annan grund
 kan antas äga förutsättningar att till-
 godogöra sig undervisning vid fakul-
 teten. Beslut om särskilt tillstånd med-
 delas av konsistoriet vid vederbörande
 universitet eller högskola.

Utlänning är i fråga om rätt att in-
 skrivas vid fakultet i princip jämställd
 med svensk medborgare. Det är dock
 att märka, att antalet studieplatser vid
 vissa fakulteter är begränsat. Så är fal-
 let med de farmaceutiska, medicinska,
 odontologiska och tekniska fakulteter-
 na. Vid dessa fakulteter sker en gallring
 bland behöriga sökanden med hänsyn
 till deras studiemeriter. På grund av
 den hårda konkurrensen om utbildnings-
 platserna torde utlänning med utländsk
 examen endast undantagsvis kunna räk-
 na med att bli inskriven vid ifrågavarande
 fakulteter.

Behörig att inskrivas som ordinarie
 studerande vid lantbruks- och skogs-
 högskolorna eller som studerande vid
 veterinärhögskolan är den som avlagt
 svensk studentexamen eller därmed jäm-
 ställd examen och uppfyller vissa kun-
 skapsfordringar i de för undervisning-
 en vid dessa högskolor grundläggande
 ämnena. Behörig svensk sökande äger
 företräde framför utländsk.

Tillströmningen av utländska stude-
 rande till landets universitet och hög-
 skolor har inte varit särskilt stor. Under
 läsåren 1956/57—1961/62 nyinskrevs, så-
 som framgår av tabell 5.1, 2 100 utlän-

ningar, varav ungefär hälften vid hu-
 manistisk fakultet.

5.3.4. International Graduate School

Vid International Graduate School
 for English-Speaking Students (IGS)
 meddelas undervisning på engelska
 språket i framförallt samhällsvetenskap-
 liga ämnen. Läroanstalten står öppen
 för engelsktalande universitetsstuderan-
 de («graduates») från hela världen. Vid
 IGS kan avläggas tre särskilda universi-
 tetsexamina, benämnda Master of Arts
 (M.A.), Master of Science (M.S.) och
 Master of Social Science (M.S.Sc.). Den
 normala studietiden för dessa grader
 uppgår till omkring två år. Vid IGS med-
 delas även undervisning i svenska språk-
 et för engelsktalande studerande. Den-
 na kurs finansieras genom elevavgifter.
 Övriga kostnader för undervisningen
 vid IGS bestrids till övervägande del av
 statsmedel och i övrigt av elevavgifter.

5.3.5. Praktikantutbildning

I Sverige bedrivs en omfattande utbild-
 ningsverksamhet för utländska prakti-
 kanter genom förmedling av arbets-
 marknadsstyrelsen och vissa organisa-
 tioner.

Den statliga praktikförmedlingen
 grundar sig på avtal om praktikantut-
 byte, som Sverige ingått med Belgien,
 Frankrike, Irland, Italien, Nederländer-
 na, Schweiz, Förbundsrepubliken Tysk-
 land samt Österrike. I avtalen har Sve-
 rige förbundit sig att årligen bereda ett
 visst antal praktikanter från dessa län-
 der anställning inom industri, hantverk,
 handel eller jordbruk och bevilja dem
 arbetstillstånd oavsett sysselsättnings-
 läget på arbetsmarknaden.

Praktiktidens längd är begränsad till
 ett år men kan i undantagsfall förlängas
 med högst sex månader. Praktikant är i

Tabell 5.1. Nettoantalet nyinskrivna utlänningar vid universitet och högskolor efter studie-
riktning och medborgarskap läsåren 1956/57—1961/62

Medborgarskap i	Inskrivning vid										
	Teol. fak.	Jur. fak.	Med. fak.	Hum. fak.	Natur- veten- sk. fak.	Tekn. hög- skola	Han- dels- hög- skola	Tandl. hög- skola	Jord- bruk hög- skolor	Övriga hög- skolor	Samt- liga
Danmark.....	1	1	5	42	11	3	2	1	1	2	69
Finland.....	5	15	3	131	26	12	7	1	48	10	258
Island.....	1	—	2	24	11	12	1	1	2	5	59
Norge.....	3	1	28	73	21	12	10	1	—	4	153
Estland, Lettland	1	8	2	22	16	19	2	—	—	2	72
Frankrike.....	—	2	2	33	2	1	—	—	1	—	41
Grekland.....	—	1	4	15	2	2	—	1	—	3	28
Italien.....	1	2	4	21	7	1	—	—	—	—	36
Nederländerna....	—	1	—	22	4	3	2	—	—	—	32
Storbritannien....	3	—	3	72	12	4	—	—	—	2	96
Förb. Tyskland...	23	8	11	125	34	4	3	16	—	7	231
Ungern.....	2	2	44	60	50	71	14	15	12	19	289
Österrike.....	—	1	4	17	2	2	1	—	2	—	29
Övriga Europa....	1	2	7	56	24	9	5	5	1	3	113
Förenta staterna.	7	2	3	252	39	2	2	—	2	2	311
Övriga Nord- amerika.....	—	—	1	20	3	—	—	—	—	—	24
Sydamerika.....	—	—	—	8	9	—	—	—	—	2	19
Egypten.....	—	—	1	10	4	1	—	—	1	—	17
Etiopien.....	—	—	1	8	—	—	3	—	—	2	14
Övriga Afrika....	1	—	—	13	5	1	—	—	—	—	20
Indien.....	—	—	—	14	7	—	—	—	—	—	21
Indonesien.....	—	1	—	13	—	7	3	—	1	1	26
Övriga Asien.....	—	1	4	43	19	2	1	—	—	2	72
Australien.....	—	—	—	3	—	—	—	—	—	—	3
Statslös.....	2	3	4	29	20	6	4	—	—	—	68
Okänt.....	1	—	1	2	3	6	—	—	—	—	13
Samtliga.....	52	51	134	1 128	331	180	60	41	71	66	2 114
Därav											
läsåret 1956/57....	8	8	19	125	31	11	8	11	1	6	228
» 1957/58....	15	13	35	218	61	91	12	5	7	7	464
» 1958/59....	10	11	26	178	42	22	11	12	18	33	363
» 1959/60....	8	6	23	169	57	25	14	3	19	4	328
» 1960/61....	6	8	16	234	61	12	12	5	17	7	378
» 1961/62....	5	5	15	204	79	19	3	5	9	9	353

princip skyldig att återvända till sitt hemland efter praktiktidens slut. Praktikant är berättigad att, så snart han utför full arbetsprestation, erhålla ersättning av sin arbetsgivare enligt gällande föreskrifter och kollektivavtal eller, om sådana saknas, enligt de på anställningsorten vedertagna lönevillkoren. I övriga fall har praktikant rätt till ersättning, som motsvarar hans arbetsprestation och

som gör det möjligt för honom att bekosta sitt uppehälle.

En betydande praktikförmedlingsverksamhet bedrevs fram till hösten 1965 av Svenska Industrins Praktiknämnd (SIP), som var Sveriges representant i International Association for the Exchange of Students for Technical Experience (IAESTE). Praktiknämnden hade till uppgift att i samver-

Tabell 5.2. Utländska praktikanter i Sverige åren 1960—1964

Utbytesland	Långtidspraktikanter		Feriepraktikanter		Summa
	Enligt avtal e.d.	Övriga	SIP	Övriga	
Danmark.....	1	1	37	—	39
Finland.....	7	10	226	2	245
Norge.....	—	1	88	—	89
Frankrike.....	25	5	144	191	365
Förenade staterna.....	70	—	56	133	259
Grekland.....	—	17	87	38	142
Indien.....	—	150	29	43	222
Italien.....	—	29	50	29	108
Jugoslavien.....	—	45	73	85	203
Nederländerna.....	179	16	180	121	496
Schweiz.....	339	3	123	51	516
Spanien.....	—	15	107	31	153
Storbritannien.....	248	—	988	293	1 529
Turkiet.....	—	17	27	19	63
Föb. Tyskland.....	1 881	17	1 211	782	3 891
Österrike.....	250	21	1 103	1 357	2 731
Övriga länder.....	22	323	346	220	911
Summa.....	3 022	650	4 875	3 395	11 942
Därav år 1960.....	667	112	871	571	2 221
1961.....	743	87	1 101	616	2 547
1962.....	581	113	988	711	2 393
1963.....	511	173	890	656	2 230
1964.....	520	165	1 025	841	2 551

kan med branschorganisationer, industriföretag och utbildningsanstalter verka för att studerande vid tekniska skolor och högskolor och därmed jämförliga läroanstalter under ferierna erhöåll en ur utbildningssynpunkt lämplig praktiktjänstgöring utomlands. Praktiknämndens uppgifter har numera övertagits av arbetsmarknadsstyrelsen.

Utbyte av feriepraktikanter sker även genom förmedling av den av studentkårerna vid handelshögskolorna i Stockholm och Göteborg bildade Svenska Kommittén för Association Internationale des Etudiants en Sciences Economiques et Commerciales (AIESEC) genom International Federation of Medical Students Association (IFMSA) samt genom praktikanter och arbetsgivares egna förbindelser.

Under femårsperioden 1960—1964

mottog Sverige, såsom framgår av tabell 5.2, sammanlagt 11 900 praktikanter, varav 3 700 långtidspraktikanter och 8 200 feriepraktikanter.

5.4. Sociala förmåner

De sociala förmånerna i Sverige var för inte så lång tid sedan nästan helt förbehållna svenska medborgare. Ett viktigt undantag utgjorde hjälpen åt nödställda, fattigvården, som av humanitära skäl tidigt gjordes tillgänglig även för utlänningar. Efter hand har emellertid ägt rum en genomgripande utveckling mot en ökad likställighet mellan utlänningar och svenska medborgare på de sociala förmånernas område.

De reformer, som hittills genomförts,

har främst inneburit att en rad betydelsefulla förmåner — med eller utan särskilda inskränkningar — gjorts tillgängliga för alla utlänningar, oavsett nationalitet och oberoende av om svenska medborgare tillförsäkrats motsvarande förmåner utomlands. Utan villkor om ömsesidighet har utlänningar — helt eller med vissa inskränkningar — jämställts med svenska medborgare i fråga om barnbidrag, studiesociala förmåner, förmåner från försäkringen för tilläggs pension, sjuk-, yrkesskade- och arbetslöshetsförsäkringarna samt arbetslöshetshjälp och socialhjälp.

Av betydelse för utvecklingen på förrevarande område har givetvis även varit det under 1950-talet inledda internationella samarbetet inom Västeuropa för att främja genomförandet av principen om likställighet i fråga om rätten till sociala förmåner. Detta samarbete har lett till att konventioner om social trygghet ingåtts mellan en rad västeuropeiska stater. Sverige har för sin del ingått sådana konventioner med Danmark, Finland, Island, Norge, Italien, Schweiz och Storbritannien. Dessutom har Sverige ratificerat Europarådets provisoriska överenskommelser om social trygghet och dess överenskommelse om social och medicinsk hjälp, vilka överenskommelser för Sveriges del trätt i kraft i förhållande till bl. a. Belgien, Frankrike, Grekland, Irland, Nederländerna och Förbundsrepubliken Tyskland. Konventionerna om social trygghet, som till övervägande del omfattar sådana förmåner som redan före konventionernas ingående stod öppna för utlänningar i Sverige, är främst av betydelse för utlännings rätt till folkpension. Sverige har vidare anslutit sig till Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention om utlännings likställande med ett lands egna medborgare i fråga om social

trygghet. Konventionen, som gäller även statslösa och flyktingar, har trätt i kraft i förhållande till Nederländerna och ett antal utomeuropeiska länder.

Konventionen med Danmark, Finland, Island och Norge (SFS 1956: 491), vilken är den mest långtgående av de internationella överenskommelserna om social trygghet, omfattar förmåner, som enligt vid varje tidpunkt gällande sociallagstiftning och i anslutning därtill utfärdade bestämmelser utgår vid ålderdom, nedsatt arbetsförmåga, sjukdom, olycksfall, arbetslöshet, havandeskap och barnsörd samt förmåner till barn och efterlevande. Konventionen är således tillämplig på den svenska lagstiftningen om folkpensionering, sjuk- och yrkesskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetshjälp, allmänna barnbidrag och bidragsförskott samt socialhjälp. Konventionen, som ersatte ett tiotal, tidigare ingångna konventioner på de sociala förmånernas område, bröt i viss mån med den i det internordiska socialpolitiska samarbetet dittills i allmänhet tillämpade grundsatsen att ömsesidiga utfästelser måste föreligga i fråga om varje särskild förmån för att en konvention skulle komma till stånd. Det förutsattes nämligen att samtliga nordiska länder skulle kunna ratificera konventionen i dess helhet, även om full ömsesidighet inte uppnåddes beträffande varje särskild förmån. Ömsesidighetskravet ansågs i stället uppfyllt genom att varje land öppnade tillgång för de andra ländernas medborgare till alla de förmåner, som landet hade att erbjuda inom konventionens ram.

Konventionen med Italien (SFS 1957: 458) är tillämplig på lagstiftningen om folkpensionering, sjuk- och yrkesskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetshjälp samt allmänna barnbidrag.

Konventionen med Schweiz (SFS 1955: 522) är tillämplig på lagstiftningen om folkpensionering och yrkesskadeförsäkring. Konventionen har begränsats till att omfatta endast ifrågavarande förmåner, enär övriga socialförsäkringsgrenar i Schweiz huvudsakligen regleras kantonalt med olikartade föreskrifter i de skilda kantonerna och därför ej ansetts lämpa sig för en överenskommelse mellan de båda länderna.

Konventionen med Storbritannien (SFS 1957: 154) är tillämplig på lagstiftningen om folkpensionering, sjuk- och yrkesskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, allmänna barnbidrag och socialhjälp.

Europarådskonventionerna (SFS 1955: 563) består av dels två provisoriska europeiska överenskommelser om social trygghet, dels en europeisk överenskommelse om social och medicinsk hjälp, dels tilläggsprotokoll till dessa avtal. De provisoriska överenskommelserna är tillämpliga på lagstiftningen om folkpensionering, sjuk- och yrkesskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetshjälp samt allmänna barnbidrag. Genom tilläggsprotokollen har tillämpningen av överenskommelserna utsträckt till att omfatta även flyktingar, som haft hemvist i land, som ratificerat överenskommelserna.

ILO-konventionen (SFS 1964: 57) omfattar hälso- och sjukvård, kontantförmåner vid sjukdom, förmåner vid handvård och barns börd, yrkesskada samt arbetslöshet.

5.4.1. Allmänt barnbidrag

Allmänt barnbidrag utgår för utländskt barn, som är bosatt här i riket, under förutsättning att barnet fostras av någon som är bosatt och mantalsskriven här eller att barnet eller en av dess för-

äldrar vistas här sedan minst sex månader.

5.4.2. Bidragsförskott

Rätt till bidragsförskott tillkommer endast barn, som är svensk medborgare eller medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge och som stadigvarande vistas här i riket. Utan hinder av att barnet saknar svenskt medborgarskap, kan förskott utgå, om vårdnadshavaren är svensk medborgare och bosatt i riket.

5.4.3. Studiesociala förmåner

Utländskt barn äger liksom svenskt barn rätt till förlängt barnbidrag, om det är bosatt här. Utländsk studerande, som är bosatt i riket, är — under förutsättning att han ej bosatt sig här huvudsakligen i syfte att här vinna utbildning — berättigad att på samma villkor som svensk studerande erhålla studiehjälp och studiemedel.

5.4.4. Sjukförsäkring

Utlänning måste i princip vara mantalsskriven i Sverige för att komma i åtnjutande av sjukförsäkringens förmåner. Från kravet på mantalsskrivning har gjorts vissa undantag i förutnämnda konventioner. Medborgare i de nordiska länderna, Italien samt Storbritannien och Nordirland omfattas av sjukförsäkringen, så snart de bosatt sig i Sverige. Medborgare i Belgien, Frankrike, Grekland, Irland, Luxemburg, Nederländerna och Förbundsrepubliken Tyskland blir vid bosättning i Sverige omfattade av försäkringen efter sex månaders vistelse här, dock senast den 1 januari det år mantalsskrivning blir gällande.

Rätt till sjukpenning och kontant moderskapshjälp förutsätter inskrivning i allmän försäkringskassa. Utlänning, som omfattas av försäkringen först i och med att mantalsskrivning sker, inskrives hos försäkringskassa på grundval av underrättelse från folkbokföringen utan särskild anmälan från den som skall inskrivas. Utlänning, som blir omfattad av sjukförsäkringen redan på grund av bosättning i landet, skall senast två veckor efter bosättningen anmäla sig hos den kassa, inom vars område han är bosatt vid årets ingång, eller, om han bosätter sig i landet senare under året, hos den kassa, inom vars område bosättningen äger rum.

5.4.5. Yrkesskadeförsäkring

Den obligatoriska yrkesskadeförsäkringen, som finansieras genom arbetsgivaravgifter, omfattar alla arbetstagare i allmän eller enskild tjänst oberoende av medborgarskap. Utlänning, som utför arbete i Sverige åt svenskt företag eller åt utländskt företag, som driver verksamhet i Sverige, är därför vid yrkesskada i lika mån som svensk arbetstagare skyddad genom den obligatoriska yrkesskadeförsäkringen.

Den frivilliga yrkesskadeförsäkringen, som är avsedd att utgöra ett kompletterande skydd för skador såväl i som utom arbetet, står öppen inte bara för svenska medborgare utan även för utlänningar, som är bosatta och mantalsskrivna i Sverige.

Utlänning, som till följd av yrkesskada blivit berättigad till förmåner från yrkesskadeförsäkringen, behåller denna rätt, även om han flyttar från Sverige. Ersättning till utlänning, som inte är bosatt i Sverige kan dock under vissa förutsättningar utbytas mot ett engångsbelopp.

5.4.6. Arbetslöshetsförsäkring

Utlänning äger på samma villkor som svensk arbetstagare vinna inträde i erkänd arbetslöshetskassa och vid arbetslöshet erhålla ersättning från kassan.

5.4.7. Arbetslöshetshjälp

Medborgare i de nordiska länderna äger på samma villkor som svensk medborgare erhålla arbetslöshetshjälp. Annan utlänning kan komma i åtnjutande av sådan hjälp, om han haft stadigvarande anställning på den svenska arbetsmarknaden under minst sex månader.

5.4.8. Folkpension

Folkpensionsförmånerna är i princip förbehållna svenska medborgare, som är mantalsskrivna i riket, men kan jämlikt ovannämnda konventioner utgå även till här mantalsskrivna utlänningar, som är medborgare i konventionsstat. Enligt överenskommelserna krävs för rätt till folkpension att vederbörande utlänning vistats i Sverige viss tid. Vistelsetidens längd varierar avsevärt i de olika konventionerna.

Berättigad till *ålderspension* med tilläggsförmåner är 1) medborgare i Danmark, Finland, Island, Norge och Schweiz samt Storbritannien och Nordirland, som omedelbart innan ansökan om pension göres vistats i Sverige oavbrutet minst fem år, 2) medborgare i Italien, som efter 18 års ålder varit bosatt och mantalsskriven i Sverige sammanlagt minst femton år, varav minst fem år i oavbruten följd omedelbart före pensionsansökningen och 3) medborgare i Belgien, Frankrike, Grekland, Irland, Luxemburg, Nederländerna och Förbundsrepubliken Tyskland, som efter fyllda 20 år uppehållit sig i Sverige sammanlagt minst 15 år, varav

minst fem år omedelbart före ansökningen.

Berättigad till *förtidspension* med tilläggsförmåner är 1) medborgare i Danmark, Finland, Island, Norge och Schweiz, som vistats i landet oavbrutet minst fem år omedelbart innan ansökan om förmånen göres eller som vistats här oavbrutet minst ett år omedelbart före ansökningen och under denna vistelse minst ett år varit fysiskt och psykiskt i stånd att utöva normal verksamhet, 2) medborgare i Storbritannien och Nordirland, som vistats i landet oavbrutet minst fem år omedelbart innan ansökan göres och därunder minst ett år varit i stånd att utöva normal förvärvsverksamhet, 3) medborgare i Italien, som varit bosatt och mantalskriven i landet sammanlagt minst fem år och efter sista ankomsten hit under minst ett år varit i stånd att utöva normal förvärvsverksamhet, och 4) medborgare i Belgien, Frankrike, Grekland, Irland, Luxemburg, Nederländerna och Förbundsrepubliken Tyskland under samma förutsättningar som i fråga om ålderspension samt därjämte att han stadigvarande bosatt sig i Sverige, innan den sjukdom, som orsakat ned sättningen i arbetsförmågan, första gången konstaterades av läkare.

Berättigad till *änkepension* är 1) änka, som är medborgare i Danmark, Finland, Island, Norge, Schweiz eller Storbritannien och Nordirland, om den avlidne vistats i riket oavbrutet minst fem år omedelbart före dödsfallet eller åtnjöt förtidspension här, eller om änkan själv vistats här oavbrutet minst fem år omedelbart innan ansökan om förmånen göres, 2) änka, som är medborgare i Italien, om den avlidne efter det han fyllt 18 år varit bosatt och mantalskriven i landet under sammanlagt minst 15 år, varav minst fem år i oavbruten följd omedelbart före döds-

fallet, allt under förutsättning att änkan vid dödsfallet var bosatt och mantalskriven i Sverige, eller — om förutsättningarna beträffande den avlidne inte är uppfyllda — att änkan varit bosatt och mantalskriven här under minst 15 år, varav minst fem år omedelbart innan ansökan göres, och 3) änka, som är medborgare i Belgien, Frankrike, Grekland, Irland, Luxemburg, Nederländerna eller Förbundsrepubliken Tyskland, under samma förutsättningar som gäller i fråga om ålderspension.

5.4.9. Allmän tilläggs pension

Allmän tilläggs pension (ATP) utgår i princip oberoende av den pensionsberättigades medborgarskap och bosättning.

5.4.10. Socialhjälp

Utlänning, som vistas här, är likställd med svensk medborgare i fråga om rätt till socialhjälp. Om utlänning är i varaktigt behov av socialhjälp, kan han emellertid under vissa förutsättningar hemsändas.

I nedanstående tabell redovisas kostnaderna för den socialhjälp och barnavård, som lämnats danskar, finländare, islänningar och norrmän samt övriga utlänningar åren 1956—64.

I tabellen redovisas inte kostnaderna för det understöd till flyktingar, som enligt särskilda bestämmelser ersätts av socialstyrelsen. Dessa kostnader har under de senaste budgetåren uppgått till i genomsnitt 900 000 kronor per år. Tabellen upptar inte heller de kostnader för den frivilliga socialhjälp, som kommuner utger till utlänningar.

5.4.11. Vissa övriga förmåner

En rad sociala förmåner, såsom bostadstillägg, hemhjälp, barntillsyn vid dag-

Tabell 5.3. Socialhjälp och barnavård åt utlänningar åren 1956—1964

År	Nordbor		Övr. utlänningar		Samtl. utlänningar	
	Antal	Belopp	Antal	Belopp	Antal	Belopp
1956.....	2 538	1 324 842	2 483	2 494 949	5 021	3 819 791
1957.....	2 480	1 407 117	2 415	2 692 796	4 895	4 099 913
1958.....	3 012	1 797 437	2 456	2 807 154	5 468	4 604 591
1959.....	2 654	1 858 781	2 485	2 878 038	5 139	4 736 819
1960.....	2 684	1 990 730	2 233	2 723 390	4 917	4 714 120
1961.....	2 698	2 049 219	2 214	2 703 670	4 912	4 752 889
1962.....	3 155	2 482 387	2 244	2 905 343	5 399	5 387 730
1963.....	3 196	2 861 149	2 164	3 076 238	5 360	5 937 387
1964.....	3 317	3 346 233	2 111	3 148 577	5 428	6 494 810

hem och sommarvistelse för barn, är beroende av kommuns beslut. Som regel står även dessa förmåner öppna för utlänningar på samma villkor som för svenska medborgare.

5.5. Skattskyldighet

Utlänning är i princip skattskyldig i Sverige enligt samma regler som gäller för svensk medborgare. Utlänning, som är bosatt här i riket, är således skattskyldig för all inkomst, som han förvärvat här eller utomlands. Även om utlänning inte är bosatt här, är han ändå skattskyldig för vissa inkomster, främst inkomst av här belägen fastighet och här bedriven rörelse. Som bosatt här i riket räknas inte bara den som här har sitt egentliga bo och hemvist

utan också den som vistas här stadigvarande.

Utlänning, som är bosatt här vid utgången av beskattningsåret (inkomståret), är vidare skattskyldig för all den förmögenhet, som han vid denna tidpunkt äger här eller utomlands. Även om han inte är bosatt här vid beskattningsårets utgång, är han dock — med visst undantag — skattskyldig för all den förmögenhet han nedlagt här i riket vid ifrågavarande tidpunkt.

Reglerna om skattskyldighet varierar från stat till stat, vilket kan medföra att samma inkomst och förmögenhet blir föremål för beskattning i flera stater. För att undvika en sådan dubbelbeskattning har Sverige ingått avtal med ett stort antal främmande stater, däribland flertalet stater i Västeuropa.

KAPITEL 6

Den internationella regleringen på folkutbytets område

Den internationella reglering, som berör folkutbytet mellan Sverige och andra länder, är inte särskilt omfattande. Av de internationella överenskommelserna, som Sverige anslutit sig till, har konventionerna mellan de nordiska länderna om gemensam arbetsmarknad och gemensamt passkontrollområde hittills haft den största betydelsen. Av betydelse för arbetskraftsutbytet har även varit den av OEEC antagna arbetskraftsstadgan och avtalen om praktikantutbyte. Bland övriga konventioner som är av intresse för utlännings rätt att inresa och vistas i landet må nämnas EFTA-konventionen, överenskommelserna om social trygghet och Förenta Nationernas flyktingkonvention.

6.1. Överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad

Det fria folkutbyte, som rådde under en lång följd av år före första världskriget och som innebar full rörelsefrihet för arbetskraften, medförde ett omfattande arbetskraftsutbyte mellan de nordiska länderna, framför allt i gränstrakterna. Den restriktiva utlänningslagstiftning, som infördes under och efter första världskriget, begränsade i hög grad detta folkutbyte. Under 1930-talet gjorde sig dock gällande en allt starkare strävan att underlätta arbetskraftens rörlighet mellan de nordiska länderna. Samarbetssträvandena på detta område tog

sig främst uttryck i en mindre restriktiv prövning av tillståndsansökningar från nordbor. Ehuru det andra världskrigets utbrott omöjliggjorde ett fortsatt nordiskt samarbete, innebar dock utvecklingen under krigsåren att frågan om skapandet av en gemensam nordisk arbetsmarknad fördes framåt. I oktober 1943 befriades nämligen medborgare i de övriga nordiska länderna från skyldighet att ha arbetstillstånd vid arbete i Sverige. Denna åtgärd hade framför allt till syfte att underlätta för de talrika flyktingarna från dessa länder att utan dröjsmål få ett produktivt arbete. Fastän bestämmelserna om tillståndsbefrielse närmast föranleddes av de utomordentliga förhållanden, som rådde under krigsåren, ifrågasattes aldrig efter krigsslutet att återinföra arbetstillståndsskyldighet för nordbor.

Arbetet på att åstadkomma en gemensam nordisk arbetsmarknad återupptogs efter krigsslutet men ledde inte till något definitivt resultat förrän år 1954, då Sverige, Danmark, Finland och Norge ingick en överenskommelse om gemensam arbetsmarknad. Överenskommelsen trädde i kraft den 1 juli 1954.

I överenskommelsen har envar av de fördragsslutande staterna förbundit sig att inte kräva arbetstillstånd för medborgare i annan nordisk stat. I ett samtidigt med överenskommelsen undertecknat protokoll förklarade staterna, att de var för sig beslutat att med giltighet från den 1 juli 1954 befria med-

borgare i Sverige, Danmark, Finland och Norge från skyldighet att vara försedda med pass eller annan legitimationshandling vid resa mellan de nordiska länderna och även från skyldighet att ha uppehållstillstånd vid vistelse i annat nordiskt land.

Arbetskraften skall enligt överenskommelsen i största möjliga utsträckning förmedlas genom den offentliga arbetsförmedlingen och på sådant sätt att utbytet blir till gagn för varje stat. De centrala arbetsmarknadsmyndigheterna skall därför samarbeta för att åstadkomma en direkt samverkan mellan ländernas arbetsförmedlingar. Enligt de riktlinjer, som utfärdats för denna samverkan, kan förmedlingskontoren i de nordiska länderna träda i direkt kontakt med varandra i enskilda förmedlingsärenden. Annonsering efter arbetskraft i annat nordiskt land eller mera omfattande överföring av arbetskraft får däremot ske först efter samråd med de centrala arbetsmarknadsmyndigheterna i de berörda länderna. Förmedlingsarbetet mellan de nordiska länderna har hittills varit relativt begränsat. Flertalet av de nordbor, som sökt anställning i Sverige, har nämligen med förbigående av hemlandets arbetsförmedling, vänt sig direkt till den svenska arbetsförmedlingen efter sin ankomst till Sverige.

6.2. *Den nordiska passkontroll-överenskommelsen*

Som ett led i strävandena att underlätta samfärdseln mellan de nordiska länderna ingick Sverige, Danmark, Finland och Norge i juli 1957 en överenskommelse om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna. Överenskommelsen trädde i tillämpning den 1 maj 1958 och gäller sedan den 1 ja-

nuari 1966 även i förhållande till Island. Överenskommelsens huvudprincip är att de fördragsslutande staterna skall tillåta utläningar (icke-nordbor) att resa direkt från en nordisk stat till annan nordisk stat över ett godkänt gränsövergångsställe och att kontroll över inresande utläningar skall ske endast vid passerandet av gränsen mellan nordiskt och icke-nordiskt land. Överenskommelsen innebär alltså att de nordiska staterna överlåter åt varandra att vid sina yttergränser företa inresekontroll med beaktande av samtliga länders intressen.

Överenskommelsen utgår från att viseringar och andra tillstånd skall ha nationell giltighet. Visering skall alltså meddelas av varje land för sig och gälla endast för inresa och uppehåll i det land som utfärdat tillståndet. För att säkerställa en likartad viseringspolitik skall staterna enligt ingressen till överenskommelsen eftersträva att använda viseringstväng i samma omfattning och söka åstadkomma en likartad praxis beträffande meddelande av visering för affärs-, studie- och turistresor samt liknande kortvariga resor. Fördragsslutande stat är skyldig att underrätta övriga stater om den vill upphäva eller införa viseringstväng i förhållande till icke-nordisk stat. Det är att märka att överenskommelsen — som utgår från att viseringsfri utläning i princip skall ha uppehållstillstånd, om han önskar vistas i nordisk stat efter tre månaders vistelse i Norden — inte förpliktar de fördragsslutande staterna att upprätthålla en likartad praxis i fråga om beviljande av sådant tillstånd.

Överenskommelsen ålägger de fördragsslutande staterna att övervaka att vederbörande utläning inte överskrider medgiven viseringstid eller att han söker uppehållstillstånd, när skyldighet att ha sådant tillstånd inträder. För-

dragsslutande stat är skyldig att använda s. k. kontrollkort (in- och utresekort) som hjälpmedel vid kontroll av dels utlänning, som är viseringspliktig i förhållande till någon av de fördragsslutande staterna, såvida denna påfordrar att kontrollkort skall användas, dels utlänning som av en fördragsslutande stat i samband med beslut om avlägsnande från vederbörande stat förbjudits att återvända dit utan särskilt tillstånd. Överenskommelsen reglerar ingående hur kontrollen skall tillgå. Principen är att inreselandet skall behålla kontrollkortet och handha kontrollen över att den medgivna vistelsetiden inte överskrids. Om mot inresekort svarande utresekort inte inkommer inom rätt tid, åligger det kontrollstaten att vidta åtgärder för efterforskning. Fördragsslutande stat är vidare skyldig att tillse att viseringsfri utlänning, som vid utgången av den uppehållstillståndsfria tiden om tre månader vistas i denna stat, söker uppehållstillstånd.

I syfte att åstadkomma enhetliga regler för avvisning av utlänning har i överenskommelsen intagits bestämmelser om att utlänning i vissa noggrant angivna fall bör avvisas vid nordisk stats yttergräns. Utöver de angivna avvisningsgrunderna, som bör iaktas av var och en av de fördragsslutande staterna, innehåller överenskommelsen en allmän avvisningsklausul, vilken gör det möjligt för staterna att avvisa utlänning som på andra grunder anses inte böra tillåtas inresa i någon eller några av de nordiska staterna. Om stat tillåter utlänning inresa, fastän han bort avvisas, och utlänningen därefter beger sig till annan nordisk stat, är den stat som tillåtit inresan skyldig att återta utlänningen. Utlänning, som är utvisad från nordisk stat, får enligt överenskommelsen inte tillåtas inresa i annan nordisk stat utan särskilt tillstånd.

För att möjliggöra en effektiv inre utlänningskontroll har de fördragsslutande staterna förbundet sig att ge varandra underrättelser och företa efterforskning i överensstämmelse med de riktlinjer, som anges i en till överenskommelsen fogad bilaga.

6.3. Den europeiska arbetskraftsstadgan

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), som år 1961 avlöste organisationen för europeiskt ekonomiskt samarbete (OEEC) och ursprungligen hade till huvudsyfte att genomföra det europeiska återuppbyggnadsprogrammet, har till ändamål att främja ekonomiskt samarbete mellan medlemsländerna. I organisationen ingår flertalet stater i Västeuropa samt Canada, Förenta staterna, Japan och Turkiet. Enligt artikel 8 i konventionen om europeiskt ekonomiskt samarbete, som antogs år 1948, skulle medlemsstat i största möjliga utsträckning och på bästa sätt utnyttja tillgänglig arbetskraft och sträva efter att skapa full sysselsättning för sina egna medborgare. Medlemsstat skulle enligt artikeln kunna få tillgång till arbetskraft, som stod till förfogande hos varje annan medlemsstat. I sådant fall skulle medlemsstat — efter överenskommelse — vidta nödvändiga åtgärder för att underlätta arbetskraftens förflyttning och tillförsäkra den tillfredsställande ekonomiska och sociala villkor.

Under hänvisning till konventionen fattade organisationens rådsförsamling den 30 oktober 1953 beslut rörande sysselsättning av arbetskraft från medlemsstaterna, den s. k. europeiska arbetskraftsstadgan, som gäller de tidigare OEEC-staterna med undantag av Portugal och Turkiet. Enligt 1 § arbetskraftsstadgan skall medlemsstats myn-

digheter efter ansökan bevilja tillstånd för anställning inom landet åt arbetare, som är medborgare i annan medlemsstat, så snart det konstaterats att lämplig arbetskraft — inhemsk eller utländsk — inte finns tillgänglig inom landet för det arbete, varom är fråga. Sådan arbetskraft anses enligt stadgan inte vara tillgänglig, om lämplig sökande ej kunnat anskaffas inom en månad efter det att arbetsgivaren dels anmält den lediga platsen till den offentliga arbetsförmedlingen, dels meddelat att han har för avsikt att söka tillstånd att anställa utländsk arbetare.

Medlemsstat är vidare enligt 3 § skyldig att bifalla ansökan om förlängning av arbetstillstånd, om det inte i det aktuella fallet är ostridigt att — på grund av förändringar på arbetsmarknaden, vilka inträffat efter det att det ursprungliga tillståndet utfärdades — en förlängning skulle vara till förfång för landets egna arbetare eller för de utländska arbetare, som vistats längre tid i landet.

Beträffande arbetstagare, som varit regelbundet anställd inom landet i minst fem år, är medlemsstat enligt 5 § — under förutsättning att inte tvingande skäl talar emot — skyldig bevilja sådana förlängningar av arbetstillstånd som anses nödvändiga för att göra det möjligt för dem att fortsätta att arbeta inom samma yrkesområde eller, om det råder särskilt svår arbetslöshet inom detta, inom annat yrkesområde. Vid tillståndsgivningen skall medlemsstat under hänsynstagande till sin ekonomiska och sociala ställning sträva att så långt som möjligt nedbringa antalet år arbetstagare från annan medlemsstat måste vara regelbundet anställda, innan de befrias från restriktioner avseende anställningen.

Skyldigheten att bevilja arbetstillstånd är dock inte ovillkorlig. Om en

medlemsstat anser, att det av tvingande samhällsekonomiska skäl inte är förenligt med dess intresse att genom intagning av utländsk arbetskraft öka eller ens bibehålla antalet arbetstagare inom vissa industrier eller andra verksamhetsområden, är medlemsstaten inte skyldig att meddela tillstånd enligt 1 § för anställning inom dessa områden. Skyldighet att bevilja arbetstillstånd enligt 1 § eller förlänga sådant tillstånd enligt 3 § föreligger ej heller om erbjudna löner och övriga anställningsvillkor är mindre förmånliga än de som gäller för liknande arbete inom berörda del av landet eller inom företaget ifråga, eller om myndigheterna efter samråd med berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer anser, att beviljande eller förlängning av tillstånd skulle skapa oro på arbetsplatserna.

Det förhållandet att en utlänning enligt arbetskraftsstadgans regler är berättigad att erhålla arbetstillstånd innebär inte, att han skulle ha någon ovillkorlig rätt att inresa och vistas i annan medlemsstat. Enligt 9 § skall nämligen åtagandena enligt stadgan vara underkastade de begränsningar, som påkallas av medlemsstaternas lagar eller praxis rörande inrese- och uppehållstillstånd och av de principiella kraven på gott hälsotillstånd, allmän ordning och säkerhet.

Arbetskraftsstadgan är inte tillämplig beträffande korttidsanställda, utövare av fria yrken eller artister, feriepraktikanter, sjömän eller personer, som inreser efter »au pair»-överenskommelser. Stadgan är inte heller tillämplig på anställningar, som enligt lag inte får innehas av utlänningar.

Som ett led i strävandena att underlätta arbetskraftens internationella rörlighet antog OEEC:s rådsförsamling den 8 juli 1960 en rekommendation rörande internationell clearing av lediga platser

och arbetsansökningar. Denna clearingverksamhet bedrivs, sedan OEEC år 1961 avlösts av OECD, inom den nya organisationens ram. I verksamheten deltar flertalet av de till OECD anslutna europeiska staterna. Förmedlingen av arbetskraft mellan de nordiska länderna berörs inte av rekommendationen utan för denna gäller fortfarande de bestämmelser, som utfärdats i anledning av överenskommelsen om den gemensamma nordiska arbetsmarknaden.

Den internationella clearingen av lediga platser och arbetsansökningar, som skall ske genom samarbete mellan arbetsförmedlingarna i de anslutna staterna, har till syfte att rätt utnyttja tillgänglig arbetskraft i medlemsstaterna. Avsikten är att göra det möjligt för arbetstagare, som individuellt söker anställning utomlands, att få sådan anställning genom den offentliga arbetsförmedlingen och att underlätta för arbetsgivare, som är i behov av ett mindre antal utländska arbetare, att erhålla sådan arbetskraft. Rekrytering av större antal utländska arbetare och kollektiv överföring av utländsk arbetskraft förutsätter direkta kontakter mellan de centrala arbetsmarknadsmyndigheterna i berörda länder. Clearingen gäller ej säsongarbete eller anställningar för personer under 21 år. Undantag kan i särskilda fall göras för arbetstagare, som fyllt 18 år.

Rekommendationen reglerar i detalj förfarandet vid aviseringen av platser och arbetsansökningar. Den förutsätter att ett omfattande och regelbundet utbyte av informationer äger rum mellan medlemsstaternas arbetsmarknadsmyndigheter. I Sverige omhänderhar arbetsmarknadsstyrelsen rapporterings- och informationsverksamheten, medan länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar ombesörjer själva förmedlingsarbetet.

6.4. Konventionen angående upprättande av europeiska frihandelssammanslutningen

Den europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA), vari ingår som medlemmar Sverige, Danmark, Norge, Portugal, Schweiz, Storbritannien och Nordirland samt Österrike, har främst till syfte att undanröja hindren för handeln. EFTA-konventionen innehåller vissa föreskrifter om etablering och drift av företag, som är av utlänningspolitiskt intresse. Enligt art. 16 mom. 1 i konventionen skall i princip fysiska och juridiska personer från annan medlemsstat ha lika gynnsam behandling i etableringshänseende som personer i det egna landet. Bestämmelsen om etableringsfrihet innebär dock inte att utlänning, som med stöd av bestämmelsen vill etablera sig i Sverige, äger en ovillkorlig rätt att inresa och uppehålla sig här. Enligt art. 16 mom. 5 äger nämligen medlemsstat vidta åtgärder för kontroll av utlänningars inresa, vistelse, verksamhet och utresa i fall där sådana åtgärder är motiverade med hänsyn till allmän ordning, nationell säkerhet, allmän hälsa eller moral eller för att förhindra allvarlig rubbning av medlemsstatens sociala eller befolkningsmässiga struktur.

6.5. Praktikantutbytesavtalen

Avtal om praktikantutbyte har ingåtts med Frankrike (1934), Schweiz (1948), Nederländerna (1949), Belgien (1951), Förbundsrepubliken Tyskland (1953), Österrike (1955), Irland (1957) samt Italien (1964). Avtalen har till syfte att underlätta för medborgare i de fördragsslutande länderna att förkovra sina yrkes- och språkkunskaper genom att ta anställning inom annat lands in-

dustri, hantverk, handel eller jordbruk. I avtalen har länderna förbundet sig att bevilja arbetstillstånd för ett visst antal praktikanter per kalenderår oavsett sysselsättningsläget inom varje särskilt yrkesområde. I avtalet med Förbundsrepubliken Tyskland har detta antal ömsesidigt bestämts till 250 och i avtalet med Irland till 50 samt i övriga avtal till 100. Om den årliga tillståndskvoten inte utnyttjas helt i ettdera landet, får ej det andra landet vare sig minska kvoten för detta land eller överföra kvotens outnyttjade del till påföljande år. De institutioner, som i de båda länderna är ansvariga för avtalets genomförande, skall under hänsynstagande till arbetsmarknadsläget välvilligt pröva ansökningar från personer, som inte kunnat erhålla tillstånd inom ramen för årskvoten. Praktiktidens längd är begränsad till ett år men kan i undantagsfall förlängas med högst sex månader. I princip får praktikant inte kvarstanna efter praktiktidens slut i det land, där han innehaft praktikanställning, i syfte att där anta annan arbetsanställning. I vissa av avtalen har inlagits en uttrycklig bestämmelse härom.

6.6. *Överenskommelserna om social trygghet*

Överenskommelserna om social trygghet reglerar i huvudsak endast utlännings rätt till sociala förmåner under vistelse i Sverige (se 5.4). Vissa stadganden i konventionerna är emellertid även av direkt betydelse för utlännings rätt att arbeta och vistas i landet. Så är fallet med konventionernas bestämmelser om utlännings rätt till arbetslöshets hjälp och om hemsändning av utlännings, som stadigvarande är i behov av socialhjälp.

Enligt bl. a. europarådskonventioner-

na om social trygghet är utlännings, som är medborgare i ansluten stat och varit stadigvarande sysselsatt på den svenska arbetsmarknaden under minst ett år, berättigad till arbetslöshets hjälp och ersättning från allmän arbetslöshetskassa på samma villkor som svensk medborgare. Eftersom ett villkor för erhållande av arbetslöshets hjälp eller ersättning från arbetslöshetskassa är att den arbetslöse är oförhindrad åta sig arbete, måste arbetslös utlännings, som arbetat i Sverige mer än ett år, beviljas fortsatt arbetstillstånd oavsett läget på arbetsmarknaden för att han skall kunna återgå i arbete utan tidsutdräkt. Enligt ILO-konventionen om social trygghet äger utlännings rätt till arbetslöshets hjälp redan efter sex måneders stadigvarande sysselsättning.

Enligt konventionen mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge om social trygghet äger vistelselandet påfordra att nödställd, som erhåller stadigvarande hjälp, mottas i hemlandet. Om hjälpen är tillfällig kan hemsändning påfordras endast om den nödstälde själv gör framställning därom. Med stadigvarande hjälp förstås enligt konventionen hjälp, som både vistelselandet och hemlandets myndigheter antar komma att erfordras under minst ett år räknat från det hjälpen började utgå, eller som faktiskt varit erforderlig under minst ett år. All annan hjälp, som lämnas nödställd, anses tillfällig. Om medborgare i ett av de fördragsslutande länderna vistats oavbrutet minst fem år i annat fördragsslutande land, äger detta land inte påfordra hans hemsändning på grund av hjälp, som lämnas honom medan han alltjämt vistas i landet. Har den nödstälde under nyssnämnda tid åtnjutit stadigvarande hjälp i vistelselandet anses avbrott ha skett i vistelsetiden. Även om enligt nu angivna bestämmelser hinder inte före-

ligger för den nödställdes hemsändning, skall enligt konventionen ändock tas i övervägande huruvida föreliggande omständigheter talar för att hemsändning ej bör äga rum. Härvid skall i första hand humanitära hänsyn beaktas. I regel bör hemsändning undvikas, om åtgärden skulle medföra att nära anhöriga skiljes från varandra, om den nödställda nått en framskriden ålder och under längre tid vistats i landet eller om hemsändning inte kan företas utan men för den nödställdes hälsa.

Enligt den europeiska konventionen om social och medicinsk hjälp äger fördragsslutande land, inom vars område en medborgare i annat fördragsslutande land lovligen uppehåller sig, i princip inte hemsända denne enbart av det skälet att han är i behov av hjälp. Hemsändning får dock ske under villkor att vederbörande inte uppehållit sig i ifrågavarande land oavbrutet minst fem år, om han kom dit före 55 års ålder, eller oavbrutet minst tio år, om han kom dit efter det han uppnådde denna ålder, att hans hälsotillstånd medger förflyttning och att inga nära band knyter honom till det område, där han uppehåller sig. Även om förutsättningar för hemsändning föreligger skall dock åtgärden utnyttjas med stor återhållsamhet och endast när humanitära skäl ej talar däremot. Konventionens hemsändningsbestämmelser innebär således att medborgare i fördragsslutande land, vilken vistats i Sverige minst fem resp. tio år, inte kan vägras uppehållstillstånd här i riket enbart av det skälet att han är i behov av socialhjälp.

Enligt tilläggsprotokollet till konventionen om social och medicinsk hjälp är bestämmelserna om hemsändning inte tillämpliga på flyktingar.

Det är att märka att enligt nu gällande ordning utlännning kan hemsändas

endast om han själv samtycker till åtgärden. Beslut om hemsändning meddelas av Kungl. Maj:t efter förhandlingar på diplomatisk väg med den stat, som avses skola ta emot utlännningen.

6.7. Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning

Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, som trädde i kraft den 22 april 1951, har till syfte att tillförsäkra flykting i konventionsstat i konventionen beskrivna rättigheter och förmåner. Konventionens viktigaste artiklar är de som behandlar konventionsstats rätt att utvisa eller avvisa flykting. Enligt art. 32 får konventionsstat inte utvisa flykting, som lovligen uppehåller sig på denna stats område, annat än på grund av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Sistnämnda uttryck har närmast samma innebörd som det motsvarande franska begreppet »ordre public», som kan sägas inrymma samhällsordningen i stort. Enligt art. 33 mom. 1 får konventionsstat, på vilket sätt det vara må, inte utvisa eller avvisa flykting till stat, där flyktingens liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Jämlikt mom. 2 i artikeln gäller skyddet enligt mom. 1 inte flykting, som det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för vistelselandets säkerhet eller vilken, med hänsyn till att han genom laga kraftägande dom dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i nämnda land.

Konventionens stadganden om begränsning i rätten att utvisa eller avvisa flykting har beaktats i den nu gällande utlänningslagen, bl. a. genom bestämmelserna om politiskt verkställighetshinder.

KAPITEL 7

Utlänningspolitikens medel

De medel, som utlänningslagstiftningen tillhandahåller för att förverkliga utlänningspolitikens mål, är som framhållits i annat sammanhang avsedda att möjliggöra en såväl generell som individuell utlänningskontroll. Medlen för den generella kontrollen — kontrollen över tillströmningen av utlänningar till landet ur mera allmänna synpunkter, såsom arbetsmarknads-, bostads- och försörjningsläget — är i princip tillståndssystemet med förpassning, medan instrumenten för den individuella kontrollen — kontrollen över inte önskvärda utlänningar — är avlägsnandeinstituten avvisning, förvisning och utvisning. Det må redan här anmärkas att i praxis upprätthålles ingen klar åtskillnad mellan den generella och den individuella kontrollens medel i det att de för generell kontroll avsedda instituten användes även för den individuella kontrollens syften.

7.1. Tillståndsgivningen

7.1.1. Visering

Enligt 20 § utlänningskungörelsen äger utlänning i princip inte inresa i riket utan att inneha gällande visering. Visering meddelas för inresa och vistelse i riket viss tid, högst tre månader, och kan återkallas, om särskilda skäl är därtill. Från viseringsskyldighet är, under förutsättning att de har giltigt hem-

landspass, befriade medborgare i flertalet länder i Västeuropa, Nord- och Sydamerika samt medborgare i ett mindre antal länder i Afrika och Asien.

Om viseringsskyldig utlänning ankommer hit utan att inneha gällande visering kan han avvisas, och vistas han här utan sådant tillstånd kan han förpassas. Utlänningskommissionen eller efter dess bemyndigande polismyndighet kan dock, när särskild anledning föreligger, meddela utlänning, som saknar tillstånd vid ankomsten hit, visering för högst fjorton dagar (nödfallsvisering).

Visering meddelas av statens utlänningskommission och av ministern för utrikes ärendena samt efter dessas bemyndigande av vederbörande tjänsteman vid svensk beskickning eller vid lönat svenskt konsulat eller av olönad svensk konsul, vilken av ministern för utrikes ärendena förklarats behörig att meddela visering. Viseringsbemyndigande lämnas av kommissionen individuellt efter prövning av varje särskilt fall eller generellt för vissa i särskild skrivelse till viseringsmyndigheten angivna kategorier.

Viseringstvång infördes första gången genom kungörelse den 13 augusti 1917 för att möjliggöra en begränsning av tillströmningen av utlänningar till landet främst med hänsyn till den tilltagande knappheten på livsmedel. Några riktlinjer för tillståndsgivning angavs

Tabell 7.1. Under åren 1961—1965 handlagda ärenden om visering

År	Ärenden avgjorda av SUK			Ärenden avgjorda av beskickningar och konsulat	Ärenden avgjorda av polismyndighet	
	totalt	med bifall	med avslag m. m.		sjömansvisering	nödfallsvisering
1961	21 565	19 574	1 991	12 956	254	487
1962	19 479	17 771	1 708	11 276	257	1 136
1963	21 976	20 048	1 928	12 318	305	882
1964	26 091	24 216	1 875	12 381	298	966
1965	30 018	28 190	1 828	12 834	460	1 031

inte i kungörelsen i vidare mån än att däri föreskrevs att visering kunde omedelbart vägras, om viseringsmyndigheten med hänsyn till resans ändamål eller av annan grund inte fann tillfredsställande ådagalagt att resans företagande kunde anses vara ur svensk synpunkt lämpligt. Viseringstvånget kom senare att användas till skydd för andra intressen. Viseringstvånget upphävdes — efter ömsesidiga överenskommelser — gentemot ett stort antal stater under mellankrigstiden men återinfördes åter i full utsträckning efter andra världskrigets utbrott av främst utrikespolitiska hänsyn och säkerhetsskäl. Under efterkrigstiden har viseringstvånget på grundval av reciprocitetsprincipen upphävts i sådan omfattning att det numera gäller endast i förhållande till länder i Östeuropa, Afrika och Asien.

Varken utlänningslagen eller utlänningskungörelsen innehåller några direkta föreskrifter om under vilka förutsättningar visering skall kunna meddelas. En viss vägledning för tillståndsprövningen ger dock utlänningslagens avvisningsbestämmelser. Enligt 19 § utlänningslagen får nämligen utlännning, som innehar visering, inte avvisas vid inresan på materiella grunder. Stadgandet har ansetts innebära att tillståndsmyndigheten är skyldig att i viseringsärende pröva, om vederbörande utlän-

ning är diskvalificerad för inresa enligt någon av de i 19 § första stycket utlänningslagen angivna grunderna. Visering har därför i praxis kommit att användas som ett medel för såväl generell som individuell kontroll.

7.1.2. Uppehållstillstånd

Enligt 27 § utlänningskungörelsen äger utlännning inte uppehålla sig här i riket mer än tre månader utan att inneha gällande uppehållstillstånd. Sådant tillstånd, som skall avse viss tid, medför rätt att vistas i riket under den tid, som anges i tillståndet. Meddelat tillstånd kan inte återkallas. Från skyldighet att ha uppehållstillstånd är befriade medborgare i de övriga nordiska länderna, och den som innehar bosättningsstillstånd. Om tillståndsskyldig utlännning före inresan vistats i Danmark, Finland eller Norge, inträder skyldighet för honom att söka uppehållstillstånd, så snart den sammanlagda tiden för hans vistelse här i riket och i sistnämnda länder uppgår till tre månader. Utan hinder härav får dock viseringsfri utlännning, som innehar uppehållstillstånd i Danmark, Finland eller Norge, under tillståndets giltighetstid vistas här i riket under en tid av tre månader.

Genom att upprätthålla kravet på att varje utlännning som ej är befriad från tillståndsskyldighet måste, om han vill

Tabell 7.2. Antal uppehållstillstånd gällande den 1 juli 1961—1966

Nationalitet	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Baltisk.....	4 285	4 112	3 560	3 233	3 002	2 601
Belgisk.....	131	128	114	111	124	134
Brittisk.....	1 443	1 597	1 840	2 069	2 255	2 422
Fransk.....	636	672	707	698	693	750
Grekisk.....	— ¹	334	506	847	2 126	4 569
Italiensk.....	4 012	4 254	4 269	4 416	4 780	5 241
Jugoslavisk.....	— ¹	1 698	2 047	3 342	4 258	10 990
Nederländsk.....	1 300	1 428	1 499	1 544	1 730	1 819
Polsk.....	1 377	1 355	1 405	1 388	1 393	1 538
Portugisisk.....	— ¹	62	91	147	197	359
Schweizisk.....	1 239	1 185	1 263	1 359	1 401	1 616
Spansk.....	722	876	1 242	1 468	1 811	2 009
Turkisk.....	— ¹	137	228	324	573	1 043
Tysk.....	17 533	17 846	17 865	18 002	17 391	17 588
Ungersk.....	5 801	5 699	5 836	5 306	3 900	2 871
Österrikisk.....	2 665	2 288	2 435	3 119	3 249	3 612
Amerikansk (USA).....	2 013	2 766	2 928	2 660	2 715	2 866
Övriga.....	4 329	3 393	3 378	3 587	4 211	5 238
Samtliga	47 486	49 630	51 213	53 620	55 809	67 266

¹ Ingår i »Övriga».

vistas här längre tid än tre månader, ineha gällande uppehållstillstånd, kan lämpligheten av utlännings vistelse här göras till föremål för en tid efter annan återkommande prövning, varvid hänsyn kan tas till alla föreliggande omständigheter. Upphållstillståndet är i första hand avsett att utgöra ett medel för genomförandet av den generella utlänningskontrollen men har i praxis kommit att användas som medel även för individuell kontroll. För uppehållstillståndets förutvarande och nuvarande funktion redogöres närmare i kapitel 13.

Upphållstillstånd meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten och, efter dess bemyndigande, av lokal polismyndighet. Den beslutande myndigheten grundar sitt avgörande på en av polismyndigheten i ärendet företagen utredning. Utredningen är mera ingående endast i de fall då utlännings första gången söker uppehållstillstånd eller då han söker fortsatt tillstånd och polismyndigheten på grund av nytillkomna omständigheter finner ärendet böra

överlämnas till kommissionen med avstyrkande av bifall till ansökningsen. I dessa fall skall utredningen enligt utlänningskommissionens föreskrifter så vitt möjligt alltid innefatta förhör med utlännings personligen bl. a. rörande hans tidigare och nuvarande levnadsomständigheter, hans anknytning till Sverige samt hans försörjningsmöjligheter och framtidsplaner. Utredningen skall vidare innehålla upplysningar om utlännings vandring, inhämtade genom förfrågningar i första hand hos arbetsgivare och bostadsupplåtare.

Det är att märka att i ett stort antal fall utfärdas uppehållstillstånd gemensamt för flera personer. Sålunda utfärdas inte särskilt tillstånd för barn under 16 år, om barnet är upptaget i någon av föräldrarnas legitimationshandling. Uppgifterna i tabellen anger därför inte antalet uppehållstillståndsskyldiga utlännings, som vistas i landet.

7.1.3. Bosättningstillstånd

Bosättningstillstånd, som medför rätt att inresa och utan tidsbegränsning visa-

tas i riket, kan enligt 34 § utlänningskungörelsen meddelas utlännings- och bosättningsstillstånd, beträffande vilkens vandel och pålitlighet ur säkerhetssynpunkt det inte råder någon tvekan. För att tillstånd skall kunna meddelas krävs enligt praxis att utlänningsvarit stadigvarande bosatt i landet minst fem år.

Bosättningsstillstånd kan återkallas endast om tillståndshavaren upphör att vara bosatt här i riket.

Tillkomsten av institutet bosättningsstillstånd är närmast att se som ett led i strävandena att bereda här mera varaktigt bosatta utlänningar ett ökat rättskydd. Tanken att bereda sådana utlänningar en tryggare ställning framfördes redan under förarbetena till 1927 års utlänningslag. I utlåtande över lagförslaget hemställde lagrådet bl. a. att i lagen skulle upptas ett stadgande av innebörd att uppehållstillstånd ej skulle få vägras utlänningsvarit, som vistats mer än tre år i landet, om särskilda skäl ej förelåg. I propositionen till lagen (1927:198) avvisade emellertid föredragande departementschefen det av lagrådet framförda förslaget och förklarade, att han fann det betänkligt att införa en bestämmelse, som skulle innebära en formlig utfästelse att endast i undantagsfall vägra uppehållstillstånd för utlänningsvarit, som vistats här i landet under tre år; något behov syntes nämligen inte föreligga att utöver de allmänna direktiv för tillståndsgivningen, som lagförslaget innehöll, särskilt understryka dessa utlänningars befogade anspråk på skäligt beaktande av deras längre uppehåll i landet.

Frågan om ett vidgat rättskydd för här varaktigt boende utlänningar togs senast upp till behandling av 1949 års utlänningskommitté i dess betänkande med förslag till utlänningslag m. m.

(SOU 1951:42). Kommittén föreslog däri införandet av ett särskilt tillstånd, bosättningsstillstånd, innebärande rätt för tillståndshavaren att utan tidsbegränsning vistas i riket. En utlänningsvarit, som fått ett sådant tillstånd, skulle — framhöll kommittén — kunna känna sig trygg för att hans fortsatta vistelse här i landet skulle bero helt och hållet på hans egen skötsamhet och han skulle på ett helt annat sätt än hittills varit fallet kunna inrätta sig att för framtiden stanna här. Ett på sådant sätt utformat tillstånd, avsett för en stor del av de här bosatta utlänningarna, måste emellertid enligt kommitténs mening kunna brytas även av andra skäl än sådana som föranledde utvisning; det syntes kommittén inte ändamålsenligt att genom oåterkalleliga tillstånd ge utlänningar garantier för att de för all framtid skulle få kvarstanna i landet, även om de — utan att göra sig skyldiga till så grovt asocialt beteende som kunde medföra utvisning — misskötte sig.

I propositionen till nu gällande utlänningslag (1954:41) avvisade föredragande departementschefen tanken att införa ett uppehållstillstånd utan tidsbegränsning, avsett att användas för det stora flertalet utlänningar, men fann det däremot påkallat att införa en ny typ av uppehållstillstånd för en mindre grupp av utlänningar, nämligen sådana som vistats här så lång tid att deras personliga förhållanden kunde prövas. I sådana fall skulle det vara möjligt att ge dem ett löfte att få på allvar slå sig ned i landet — ett bosättningsstillstånd. Utlänningen som erhållit bosättningsstillstånd borde kunna tvingas att lämna landet endast enligt de regler som var avsedda att gälla under alla förhållanden, oavsett konjunkturväxlingar. Det givna löftet att få bosätta sig i riket borde i princip inte heller eljest kunna återtas.

Riksdagen beslöt i enlighet med det i propositionen framlagda förslaget.

Bosättningstillstånd har hittills meddelats i mycket begränsad omfattning. Anledningen härtill torde främst vara att utlänningskommissionen tillämpat tillståndsbestämmelserna restriktivt. Kommissionens praxis kan sammanfattas på följande sätt.

Kommissionen har — med hänsyn till utlänningskungörelsens föreskrifter om krav på god vandel och pålitlighet ur säkerhetssynpunkt ävensom den omständigheten att bosättningstillstånd inte kan återkallas — ansett, att en vistelse i riket av minst fem år i allmänhet måste anses nödvändig för att en säker uppfattning skall kunna vinnas om utlännings person. Kommissionen har därför i instruktion till polismyndigheterna föreskrivit, att ansökningar om bosättningstillstånd från utlänningar, som inte vistats i riket minst fem år, skall vidarebefordras direkt till kommissionen utan att utredning dessförinnan företas. I de fall bosättningstillstånd ansetts kunna komma ifråga trots att utlänningen inte vistats här under angiven tid har ansökningen återremitterats för utredning.

Till följd av kommissionens principiella krav på femårig vistelse i riket har kommissionen i de fall utlänningarna uttryckligen i sina ansökningar uppgivit, att de har för avsikt att söka svenskt medborgarskap så snart de vistats i landet tillräckligt lång tid inte ansett sig böra meddela bosättningstillstånd för den korta tid, som i regel återstått innan de kunnat ansöka om svenskt medborgarskap. Kommissionen har i dessa fall föredragit att bevilja sökanden uppehållstillstånd för så lång tid som passets giltighetstid medgivit; ett femårigt tillstånd har därvid inte varit ovanligt. Den omständigheten att

Tabell 7.3. Under åren 1955—1965 handlagda ärenden om bosättningstillstånd

År	Avgjorda ärenden	Med bifall	Med avslag	Lämnade utan åtgärd
1955	505	120	376	9
1956	575	66	484	25
1957	222	19	187	16
1958	135	32	99	4
1959	71	10	59	2
1960	80	22	58	—
1961	55	26	25	4
1962	51	24	23	4
1963	29	13	11	5
1964	99	57	38	4
1965	72	37	32	3

utlännings, som vistats här sju år, har stora möjligheter att erhålla svenskt medborgarskap har också ansetts tala för att bosättningstillstånd inte bör meddelas annat än när utlänningen kan anföra särskilda skäl för sin ansökan. Sådant skäl har ansetts föreligga om utlännings, genom att bli svensk medborgare och därigenom gå förlustigt sitt medborgarskap i hemlandet skulle tvingas avstå från någon speciell förmån såsom anställning, pension eller liknande. Däremot har de av balter ofta anförda skälen att de önskar vistas i Sverige endast i avvaktan på att deras hemländer skall bli självständiga, inte ansetts i och för sig tillräckliga. Kommissionen har inte heller bifallit ansökningar från italienska medborgare, som uppger att de önskar vistas i Sverige endast så länge konjunkturen är bättre här än i hemlandet.

Kommissionen har slutligen inte ansett sig kunna bevilja utlänningar i värnpliktsåldern (15—30 år) bosättningstillstånd med mindre de fullgjort värnplikt i hemlandet.

7.1.4. Arbetstillstånd

Enligt 37 § 1 mom. utlänningskungörelsen äger inte utlännings här i riket inne-

ha anställning eller, i annan egenskap än handelsresande, utöva verksamhet som föranleds av anställning utomlands utan att inneha arbetstillstånd. Utlänning, som vill inresa för att ta anställning i landet måste enligt 38 § utlänningskungörelsen ha arbetstillstånd redan vid inresan. Arbetstillstånd skall meddelas för viss tid och avse visst slag av arbete. Meddelat tillstånd kan återkallas, om särskilda skäl är därtill.

Från skyldighet att ha arbetstillstånd är befriade bl. a. medborgare i de övriga nordiska länderna, förutvarande medborgare i Estland, Lettland och Litauen, som innehar svenskt främlingspass, samt envar utlänning för anställning i husligt arbete eller såsom torvupptagare, dock inte i befälsställning eller med förvaltningsuppgifter. Utlänningskommissionen äger jämlikt 37 § 2 mom. samma kungörelse befria vissa andra kategorier utlänningar, bl. a. politiska flyktingar, från skyldighet att ha arbetstillstånd. Därjämte äger polismyndighet jämlikt 37 § 3 mom., i den omfattning utlänningskommissionen efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen bestämmer, från skyldighet att ha arbetstillstånd befria utlänning, som äger uppehålla sig här utan att inneha visering eller uppehållstillstånd och som saknar medel att försörja sig annorledes än genom arbetsanställning. Med stöd av detta stadgande har kommissionen meddelat föreskrifter om i vilka fall och i vilken utsträckning polismyndighet skall äga befria utlänning från skyldighet att ha arbetstillstånd.

Bestämmelserna om arbetstillstånd, som utgör ett medel för genomförandet av den generella utlänningskontrollen såvitt avser arbetsmarknaden, syftar främst till att reglera tillströmningen av utländsk arbetskraft till landet och leda den till de områden, där den bäst behövs.

Arbetstillstånd meddelas av utlänningskommissionen och, i den mån kommissionen delegerar beslutanderätten, av vederbörande polismyndighet eller länsarbetsnämnd. Innan den beslutande myndigheten avgör ärende om arbetstillstånd, inhämtar den yttrande från arbetsmarknadsmyndigheterna. Den beslutande myndigheten följer så gott som undantagslöst remissmyndighetens yttrande. Det kan därför sägas, att den beslutanderätt i arbetstillståndsärenden, som tillkommer utlänningskommissionen såsom central utlänningsmyndighet, är av endast formell art och att det materiella avgörandet av sådana ärenden sker genom arbetsmarknadsmyndigheternas yttranden.

Det arbetsmarknadspolitiska inflytandet på arbetstillståndsgivningen har säkerställts dels genom föreskrifter i utlänningskungörelsen om skyldighet för utlänningskommissionen att i ärende om arbetstillstånd söka samråd med arbetsmarknadsstyrelsen, dels genom stadganden i utlänningslagen och utlänningskungörelsen om skyldighet att i vissa arbetstillståndsärenden bereda arbetsmarknadens intresseorganisationer tillfälle att uttala sig.

7.1.4.1. Formerna för den arbetsmarknadspolitiska prövningen

Den arbetsmarknadspolitiska prövningen av ansökningar om förstagångstillstånd sker centralt efter enhetliga normer, medan prövningen av ansökningar om fortsatt arbetstillstånd — med vissa undantag — sker lokalt under hänsynstagande till de lokala förhållandena. Arbetsmarknadsstyrelsens prövning av förstagångstillstånd är avsedd att möjliggöra, att sådana ansökningar bedömes efter enhetliga normer. De arbetsmarknadspolitiska skälen för en dylik centralisering anges i styrelsens cirku-

lär till länsarbetsnämnderna den 11 november 1954 med föreskrifter angående utlänningsverksamheten närmast vara, att det vid avgörandet av frågan om vederbörande utläningar överhuvudtaget skall släppas in på den svenska arbetsmarknaden eller ej är nödvändigt att ta hänsyn även till andra faktorer än sådana som framkommer vid den lokala och fackliga remissbehandlingen. Styrelsen har sålunda att tillvarata sådana intressen som kan karakteriseras som mera allmängiltiga — »riksintressen». Det kan exempelvis ifrågakomma att — oaktat uppgifter från ett län samstämmigt talar för tillstyrkan av ett sökt arbetstillstånd — ändå förhindra intagning av utländsk arbetskraft med hänsyn till att det i en annan landsända råder arbetslöshet inom yrket ifråga. Stundom kan även inträffa att samtidigt som det råder temporär arbetskraftsbrist, vilken synes tala för intagning av utländsk arbetskraft, hos arbetsmarknadsstyrelsen föreligger sådana uppgifter rörande förestående sysselsättningsförändringar, att en tillstyrkan av arbetstillstånd för utläningar framstår som omotiverad. I de fall då arbetskraftsbehovet kan bero på bristande intresse hos arbetsgivaren att befrämja yrkesutbildningen inom yrket i fråga, intar styrelsen som regel en restriktivare hållning än vad själva arbetsmarknadsbehovet inom yrket i fråga kan synas ge anledning till. I arbetsmarknadsstyrelsens bevakning av »riksintressena» ingår även att tillse, att enhetlighet uppnås vid behandlingen av likartade fall. Denna utjämning av skilda uppfattningar bedömer styrelsen som särskilt viktig med hänsyn till att ett arbetstillstånd inte är bundet till en bestämd arbetsplats och endast i undantagsfall är begränsat till ett geografiskt område. På samma sätt söker styrelsen att i många fall få till stånd en lämplig

avvägning, när exempelvis en länsarbetsnämnd tillstyrkt en ansökan men vederbörande fackförbund intagit en mera restriktiv ståndpunkt.

Arbetsmarknadsbedömningen beträffande utläningar, som redan fått ett förstagångstillstånd, överläts i allmänhet helt på länsarbetsnämnderna. I frågor om fortsatt arbetstillstånd inom samma eller annat yrkesområde bevakas sålunda arbetsmarknadsynpunkterna av länsarbetsnämnderna. Dessas yttranden betraktas regelmässigt — även vid avstyrkanden — som slutliga rörande arbetsmarknadsmyndigheternas befattning med ifrågavarande ärenden. Endast om utlänningskommissionen bedömer ett ärende vara synnerligen tveksamt höres arbetsmarknadsstyrelsen i fråga om ärenden rörande utläningar, som en gång erhållit styrelsens tillstyrkan utan reservation. Enligt dessa principer tar arbetsmarknadsstyrelsen befattning med ärenden om fortsatt arbetstillstånd endast när det gäller utläningar, som erhållit tillstyrkan »med reservation», t. ex. praktikanter, säsongarbetare och vissa specialarbetare såsom utländska montörer anställda hos utländska entreprenadfirmor. Till sistnämnda grupp räknas även artister och musiker. I dessa fall äger således länsarbetsnämnderna ej uppta och bifalla ens ansökan om fortsatt arbetstillstånd.

Från huvudprincipen att varje arbetstillståndsansökan skall prövas av arbetsmarknadsmyndigheterna har emellertid styrelsen beslutat göra undantag för vissa utläningar, huvudsakligen flyktingar och s. k. anknytningsfall. Ifrågavarande beslut omfattar

a) utlännning med *svenskt* främlingspass i den mån han ej redan med stöd av 37 §, 2 mom. a) utlänningskungörelsen befriats från arbetstillståndsskyldighet;

b) utlännning, gift med svensk med-

Tabell 7.4. Av arbetsmarknadsstyrelsen under åren 1961—1965 handlagda remisser av arbetstillståndsansökningar

	1961	1962	1963	1964	1965
Förstagångstillstånd . .	8 463	11 690	11 948	15 279	20 741
Fortsatta tillstånd . . .	1 373	2 916	2 705	3 296	6 297
Samtliga	9 836	14 606	14 653	18 575	27 038

borgare eller med utländsk kvinna, som vid födelsen var svensk medborgare;

c) utlänning, som varit stadigvarande bosatt i riket *minst fem år*, samt dennes hustru och omyndiga barn — dock att då fråga enbart är om fortsatt arbetstillstånd inom samma yrkesområde, motsvarande föreskrifter skall gälla redan efter en anställningstid av *två år*; samt

d) utlänning, som för anställning inom visst yrke kollektivt rekryterats med arbetsmarknadsmyndigheternas medverkan och som *minst två år* varit anställd i Sverige inom yrket, ävensom dennes hustru och omyndiga barn, om dessa under *minst två år* vistats här i riket.

Beträffande utlänning, som omfattas av beslutet, skall länsarbetsnämnd bevilja arbetstillstånd eller vid remiss från polismyndighet tillstyrka tillstånd oberoende av om tillgång på arbetskraft, svensk eller utländsk, föreligger eller ej. I dessa ärenden är polismyndighet inte skyldig att söka kontakt med länsarbetsnämnd.

Enligt 42 § fjärde stycket skall arbetsmarknadsstyrelsen, om utlänningskommissionen sökt samråd i ärende om arbetstillstånd och ärendet är av principiell betydelse eller eljest av större vikt, bereda sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom det verksamhetsområde, som ansökningen avser, tillfälle att uttala sig. Ifrågavarande föreskrift återgår på ett motsvarande stadgande i 16 § tredje stycket utlänningslagen. Bestämmelsen om att ar-

betsmarknadsstyrelsen ej behöver höra intresseorganisationerna i andra ärenden än sådana som är av principiell betydelse eller eljest av större vikt överensstämmer med vad som tidigare gällt härutinnan sedan den 1 juli 1947. Före denna tidpunkt gällde i princip att ifrågavarande organisationer skulle beredas tillfälle att uttala sig över varje enskilt tillståndsärende. Den ändring i fråga om remisskyldighetens omfattning, som genomfördes den 1 juli 1947, följdes emellertid inte av någon motsvarande ändring i praxis. Arbetsmarknadsstyrelsen tillämpar fortfarande den praxis som utbildade sig före tillkomsten av 1954 års utlänningslag. Sålunda bereder styrelsen regelmässigt vederbörande arbetstagarorganisation tillfälle att uttala sig över varje förstagångsansökan om arbetstillstånd, oberoende av om ärendet är av principiell betydelse eller ej. När det gäller ansökningar om förlängning av arbetstillstånd tillämpas remissförfarandet endast undantagsvis. Arbetsgivareorganisationerna höres endast när skäl därtill bedöms föreligga. I de fall då arbetstagarorganisation skall höras inhämtas regelmässigt yttrande från vederbörande lokala fackförening. Om ärendet avser anställning inom metallindustri-, byggnads- eller fabriksförbunden, remitteras ärendet till resp. förbund.

7.1.4.2. Principerna för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

Varken utlänningslagen eller utlänningskungörelsen innehåller några di-

rekta föreskrifter om vilka förhållanden som skall tillmätas betydelse vid den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. En viss vägledning för bedömningen ger dock utlänningskungörelsens föreskrift om vilka uppgifter som ansökan om arbetstillstånd skall innehålla. Enligt 39 § andra stycket utlänningskungörelsen skall i sådan ansökan anges bl. a. de grunder, på vilka ansökningen stöds, och den tid sökanden vistats här ävensom, där så kan ske, anställningen eller dess art, huruvida och på vilka grunder ansökningen stöds av arbetsgivaren samt erbjudna arbets- och lönevillkor. Utöver den vägledning, som denna föreskrift kan ge, erbjuder utlänningslagstiftningen inte några fastare hållpunkter för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen utan överlämnar åt rättstillämpningen att närmare bestämma villkoren för beviljande av arbetstillstånd.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen har olika innebörd och syfte allt eftersom bedömningen avser förstagångstillstånd, fortsatt tillstånd inom samma yrkesområde eller fortsatt tillstånd inom annat yrkesområde.

Förstagångstillstånd. För att arbetsmarknadsstyrelsen skall tillstyrka, att utlänning beviljas arbetstillstånd, krävs som regel att följande villkor är uppfyllda.

1. Arbetsmarknadsrådet inom det yrkesområde, som avses med ansökningen, skall vara sådant att det föreligger ett verkligt behov av utländsk arbetskraft. Om lämplig svensk arbetskraft redan finns eller beräknas inom kort bli tillgänglig, avstyrkes regelmässigt ansökningen. Detsamma gäller, om dansk, finsk eller norsk arbetskraft finns anmäld som arbetslös.

2. Ansökan skall stödjas av arbetsgivaren. Om utlänningen inte kan visa

att han har ett konkret arbetserbjudande, avstyrkes ansökningen. I detta sammanhang förtjänar nämnas att den offentliga arbetsförmedlingen enligt arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter inte äger rätt att anvisa arbete åt utlänning, som inte innehar arbetstillstånd.

3. Erbjudna arbets- och lönevillkor skall överensstämma med vad som under motsvarande förhållande gäller i fråga om anställande av svensk arbetskraft. Det anses vara ett oefftergivligt krav att den utländska arbetskraften inte utnyttjas mot underbetalning. I fråga om fullt utbildad utländsk arbetskraft inom yrken, där kollektivavtal föreligger, krävs att lön utgår enligt avtal och i andra fall att löneförmånerna motsvarar de för anställningsorten gängse inom vederbörande arbetsområde. Kravet gäller såväl utläningar i tjänst hos svensk arbetsgivare som utläningar som är anställda hos utländsk arbetsgivare, exempelvis utländska montörer som sänds till Sverige för tillfälliga entreprenaduppdrag. Om villkoret om lika lön inte är uppfyllt, avstyrkes alltid ansökningen.

4. Utlänningen skall vara kvalificerad för den sysselsättning som ansökningen avser. Avgörande för frågan om utlänning skall erhålla visst arbetstillstånd är hans kompetens och inte arbetsgivarens önskan att anställda vederbörande i viss befattning. Utlänningens kvalifikationer får sålunda ej understiga den yrkeserfarenhet, som kräves av svensk anställd i samma arbete.

Fortsatt arbetstillstånd inom samma yrkesområde. Arbetsmarknadsstyrelsens beslut att vid prövning av ansökan om förstagångstillstånd tillstyrka tillstånd utan tidsbegränsning innebär inte att styrelsen tagit slutgiltig ställning till utlänningens rätt att arbeta i landet. Beslutet är närmast att tolka som ett be-

sked om att styrelsen i fortsättningen inte kommer att motsätta sig tillstånd av arbetsmarknadsskäl, så länge som sysselsättningsvårigheter inte inträder och utlännningen inte söker anställning inom annat yrkesområde än det för vilket han ursprungligen erhållit arbetstillstånd.

Den begränsade arbetsmarknadsbedömning, som enligt vad nu sagts förutsättes skola ske även i samband med prövningen av ansökan om fortsatt arbetstillstånd, har såsom tidigare nämnts överlåtits på länsarbetsnämnderna. Enligt cirkuläret äger länsarbetsnämnd avstyrka ansökan om tillstånd eller inskränka gängse tillståndsterminer endast om påtagliga sysselsättningsvårigheter inträtt innan ansökningen prövats. Det förhållandet att nämnden bedömer arbetsmarknadsläget som labilt och anser en försämring sannolik redan kort tid efter handläggningstillfället får alltså ej inverka på utlänningsmöjligheter till fortsatt tillstånd. Vid prövning av ansökan om fortsatt tillstånd inom samma yrkesområde tas vidare som regel ej hänsyn till utlänningsansättningsvillkor, eftersom denna fråga prövats i samband med prövningen av ansökningen om förstagångstillstånd. Detta motiveras med att utlännningen genom den tidigare prövningen från början gjorts underkunnig om gällande svenska normer och därför knappast torde komma att acceptera en löneförsämring, även om han skulle byta arbetsplats, samt att han förutsättes ha ingått i arbetstagarorganisationen inom sitt yrke och att denna bevakar hans rätt.

Den arbetsmarknadsbedömning, som skall ske i ärende om fortsatt arbetstillstånd inom samma yrkesområde, avser som ovan nämnts endast sådana utlännningar som vistats här kortare tid än två år. Men redan efter det att utlän-

ning innehåft ett års anställning i landet kan ifrågakomma att meddela arbetstillstånd utan hänsynstagande till läget på arbetsmarknaden. Så är fallet i fråga om arbetslös utlännning, som minst ett år varit stadigvarande sysselsatt på den svenska arbetsmarknaden. Anledningen härtill är att sådan utlännning är berättigad till arbetslöshets hjälp efter samma normer som svenska arbetslösa och därjämte, om han är ansluten till erkänd arbetslöshetskassa och erlagt femtiotvå veckoavgifter eller tolv månadsavgifter, äger rätt till ersättning från kassan. För att utlännningen vid återuttagning av arbetskraft skall kunna återgå i arbete utan tidsutdräkt, har länsarbetsnämnden i förekommande fall att bevilja respektive tillstyrka ansökan om fortsatt tillstånd.

Fortsatt arbetstillstånd inom annat yrkesområde. I ärende om arbetstillstånd för annat yrke än det för vilket tillstånd ursprungligen meddelats skall enligt arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter äga rum en mera ingående arbetsmarknadspolitisk prövning än som skall ske i ärende om fortsatt tillstånd inom samma yrkesområde. För att länsarbetsnämnd skall kunna bevilja eller vid remiss från polismyndighet tillstyrka ansökan om arbetstillstånd för annat yrkesområde skall i huvudsak samma villkor vara uppfyllda som gäller för meddelande av förstagångstillstånd.

Om utlännningen arbetat mindre än två år inom det yrkesområde, för vilket han ursprungligen erhållit arbetstillstånd, krävs enligt föreskrifterna därjämte att han har välgrundad anledning att byta sysselsättningsområde. Såsom skäl för avsteg från två-årsregeln godtas bl. a. att efterfrågan på arbetskraft inom utlännings ursprungliga anställningsområde väsentligt nedgått,

Tabell 7.5. Under åren 1961—1965 handlagda ärenden om arbetstillstånd

År	Förstagångstillstånd		Fortsatta och ändrade tillstånd		Beviljade yrkestillägg
	beviljade	vägrade	beviljade	vägrade	
1961.....	14 102	434	21 581	54	1 182
1962.....	14 498	756	25 056	110	1 303
1963.....	13 555	855	26 601	62	1 632
1964.....	17 676	923	27 822	31	1 985
1965.....	28 168	1 199	39 646	35	2 314

att från samhällelig nyttosynpunkt den nya anställningen är att betrakta som mera angelägen att få besatt än den plats, som utlännningen lämnar, eller att det med hänsyn till utlänningsens speciella kvalifikationer inom den nya yrkesgrenen kan anses önskvärt, att anställningsbytet kommer till stånd. I fråga om utländsk arbetskraft utan särskild utbildning får dock länsarbetsnämnden utan hinder av två-årsregeln medverka till byte av sysselsättningsområde i den utsträckning det bedöms lämpligt från arbetsmarknadssynpunkt.

7.2. Avlägsnandeinstituten

Som tidigare nämnts föreligger en principiell skillnad mellan, å ena sidan, de bestämmelser som är avsedda att förhindra att inte önskvärda utlännningar inreser eller vistas här i landet och, å andra sidan, de stadganden som har till syfte att reglera och kontrollera tillströmningen av utlännningar ur allmänna synpunkter. Den principiella skiljelinjen går, såvitt gäller avlägsnandeinstituten, mellan avvísning, förvisning och utvisning, å ena, samt förpassning, å andra sidan.

Bestämmelserna om avvísning och utvisning, som går tillbaka till 1914 års utvisningslag, och stadgandena om förvisning, som infördes genom nu gällande utlänningslag, har till syfte att ur landet avlägsna utlännningar, som på

grund av sina personliga förhållanden är diskvalificerade för vistelse här. Institutet i fråga har i lagen kringgårdats med rättsliga garantier i syfte att förhindra en godtycklig behandling. I lagen är sålunda noga angivet under vilka förutsättningar utlännning får avvisas, förvisas eller utvisas från riket, och genom föreskrifter om rättsligt förfarande med möjlighet för utlännning att klaga över beslut, som gått honom emot, har eftersträvat att bereda utlännningen rättssäkerhet.

Förpassningsinstitutet, som infördes genom 1927 års utlänningslag i samband med införandet av institutet uppehållstillstånd, förutsätter förekomsten av ett tillståndssystem; grunden för förpassning är nämligen att utlännning saknar erforderligt pass eller tillstånd att vistas här. Avlägsnande genom förpassning kan alltså komma i fråga endast beträffande utlännning, som är underkastad pass- och tillståndstvång. Förpassningsinstitutet är nödvändigt för att tillståndssystemet skall kunna upprätthållas och är närmast att se som den negativa sidan av tillståndssystemet. Förpassningsinstitutet är inte kringgårdat med samma rättsliga garantier som de övriga avlägsnandeinstituten. De materiella förutsättningarna för förpassning anges sålunda inte i lagen. Orsaken till att lagen inte anger några materiella förpassningsanledningar är att förpassningen liksom tillståndsgiv-

Tabell 7.6. Beslut om avvísning meddelade åren 1961—1965

Medborgare i	År				
	1961	1962	1963	1964	1965
Danmark, Finland och Norge	624	547	430	568	582
Annat land	106	130	217	215	227
Totalt	730	677	647	783	809

ningen i princip är ett medel för den generella kontrollen och att det inte är möjligt att i lag reglera den materiella innebörden av den utlänningspolitik, som föres vid varje tidpunkt.

7.2.1. Avvisning

Utlänning, som ankommer till riket, kan jämlikt 18 § utlänningslagen avvisas, om han inte innehar erforderligt pass och tillstånd att inresa eller om han åsidosätter vissa av utlänningslagens ordningsföreskrifter.

Avvisning av utlänning kan vidare ske på någon av de i 19 § utlänningslagen angivna grunderna, vilka främst avser asociala och kriminella utlänningar, exempelvis sådana personer som ämnar söka sitt uppehälle här i landet eller i Danmark, Finland eller Norge och som skäligen kan antas inte komma att ärligen försörja sig. Avvisningsbestämmelserna i 19 § gäller ej utlänning, som innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd.

Avvisning av utlänning skall ske vid ankomsten hit eller omedelbart därefter. Avvisning enligt 19 § kan dock

ske upp till tre månader efter inresan. Om utlänning först senare skall avlägnas ur riket, är formerna för avlägsnandet förpassning, förvisning eller utvisning.

Beslut om avvísning meddelas (skriftligen) av polismyndighet. I vissa fall skall dock ärende om avvísning underställas den centrala utlänningsmyndigheten, bl. a. när utlänning påstår, att han är politisk flykting och påståendet därom inte är uppenbart oriktigt.

Över polismyndighets beslut kan klagan föras hos utlänningsmyndigheten. Beslutet går dock i verkställighet utan hinder av anförda besvär.

7.2.2. Förvisning

Utlänning kan enligt 26 § utlänningslagen av domstol förvisas bl. a. om han finnes ha begått brott, varå kan följa fängelse i mer än ett år, eller om honom för sådant brott ådömd villkorlig dom eller skyddstillsyn undanröjs och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här i riket eller om brottet eljest föranleder, att han inte

Tabell 7.7. Beslut om förvisning meddelade åren 1961—1965

Medborgare i	År				
	1961	1962	1963	1964	1965
Danmark, Finland och Norge	250	250	257	278	329
Annat land	49	87	80	126	180
Totalt	299	337	337	404	509

bör få kvarstanna här. Dom eller beslut om förvisning skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till riket. Förbudet kan begränsas till att gälla viss tid.

Om utlänning förvisas, skall det men han därigenom lider beaktas vid bestämmande av annan påföljd för brottet.

7.2.3. Utvisning

Utlänning kan enligt 29 § utlänningslagen utvisas ur riket,

1. om han yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig;

2. om han är hemfallen åt alkoholmissbruk och finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnads-sätt;

3. om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrar sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person; eller

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

Beslut om utvisning, som i princip meddelas av länsstyrelse, skall innehålla

förbud för utlänningen att återvända till riket. Förbudet kan begränsas till att gälla viss tid.

Länsstyrelsens beslut om utvisning kan överklagas av utlänningen hos den centrala utlänningsmyndigheten. Innan utlänningsmyndigheten meddelar beslut i utvisningsärende skall den inhämta yttrande från en rådgivande nämnd, utlänningsnämnden.

Över utlänningsmyndighetens beslut i utvisningsärende äger utlänningen föra talan hos Kungl. Maj:t, om utlänningsnämnden eller någon dess ledamot anfört avvikande mening i nämndens yttrande.

Utlänning kan även utvisas av politiska skäl. Sålunda äger Konungen enligt 34 § utlänningslagen, när det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse, utvisa utlämning och förbjuda honom att återvända till riket eller också föreskriva inskränkningar och villkor för hans vistelse i riket.

7.2.4. Förpassning

Utlänning kan förpassas ur riket, om han uppehåller sig här utan att, då så påfordras, inneha pass eller tillstånd att vistas här. För att beslut om förpassning skall kunna meddelas behöver sålunda endast konstateras, om vederbörande utlämning saknar erforderligt pass eller uppehållstillstånd. Beslut om förpassning av utlämning innebär i princip, att utlänningen skall genom myndighets försorg föras ur landet. Beslu-

Tabell 7.8. Beslut om utvisning meddelade åren 1961—1965

Medborgare i	År				
	1961	1962	1963	1964	1965
Danmark, Finland och Norge.....	73	82	68	54	95
Annat land.....	1	1	2	3	1
Totalt	74	83	70	57	96

Tabell 7.9. Beslut om förpassning meddelade åren 1961—1965

	År				
	1961	1962	1963	1964	1965
Totalt.....	45	58	39	29	19
Därav med förbud att återvända.....	22	12	17	21	12

tet kan verkställas omedelbart, om klagorätt ej föreligger. Den verkställande myndigheten, vederbörande länsstyrelse, äger dock, när utlännningen kan antas komma att utan tvångsåtgärder ställa sig beslutet till efterrättelse, verkställa beslutet genom att förstärka honom att inom viss kort tid lämna landet.

Utlänning beträffande vilken beslut om förpassning meddelats kan, när särskilda skäl föreligger därtill, förbjudas att under viss tid återvända till landet utan särskilt tillstånd.

Beslut om förpassning meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten efter hörande av utlänningsnämnden.

Över beslut om förpassning äger utlännningen föra talan hos Kungl. Maj:t enligt samma regler som gäller för talan mot utlänningsmyndighetens beslut i utvisningsärenden.

7.3. Den yttre utlänningskontrollen

Den yttre kontrollen har till syfte att kontrollera inresorna över landets gränser i enlighet med utlänningslagens stadganden om formell och materiell avvisning. Eftersom i lagen noga anges på vilka grunder utlännning får avvisas, är den yttre kontrollen av rent lagtillämpande karaktär.

Yttre kontroll utövas efter tillkomsten av det gemensamma nordiska passkontrollområdet (se 6.2) inte vid de internordiska gränserna utan endast vid passkontrollområdets yttergränser samt de hamnar och flygplatser, som har re-

guljära förbindelser med utlandet. Kontrollen sker efter gemensamma riktlinjer.

7.4. Den inre utlänningskontrollen

För att kravet att utlännning skall ha tillstånd för att inresa, vistas och inneha anställning här i riket skall kunna upprätthållas, erfordras en övervakning av att tillståndsskyldigheten fullgörs i föreskriven omfattning. Denna övervakning sker genom den inre utlänningskontrollen.

Den inre utlänningskontrollen omhändertogs fram till år 1938 av ett polisiärt organ, polisbyrån i Stockholm. Byrån organiserades hösten 1914 för att stå till generalstabens förfogande för utredningar om spionbrott men kom, i samband med att den hösten 1918 skildes från generalstaben och underställdes polismästaren i Stockholm, att huvudsakligen få till uppgift att vara remissmyndighet i tillståndsärenden och centralt organ för den inre utlänningskontrollen. Polisbyrån ålades sistnämnda år att på grundval av till byrån insända kopior av viserings- och uppehållsboksansökningar, försedda med anteckningar om medgivna vistelsetider, upprätta och föra ett centralt register över ifrågavarande tider samt övervaka, att de ej överskreds. Sedan polisbyråns uppgift att utreda spioneribrott överförts till de ordinarie polisorganen blev byråns enda uppgift att handha den inre utlänningskontrollen. Polisbyråns registrerings- och kontrolluppgifter överför-

des på förslag av 1936 års utlännings-sakkunniga (SOU 1936:53) från och med den 1 januari 1938 till socialstyrelsen, som vid denna tid var central utlänningsmyndighet, och kom där att handhas av en särskild avdelning, kontrollavdelningen. Socialstyrelsens befattning med den inre utlänningskontrollen upphörde i samband med att dess utlänningskontrollerande uppgifter i sin helhet överfördes till statens utlänningskommission, som tillskapades genom beslut av 1944 års riksdag och trädde i verksamhet den 1 juli 1944.

Den inre utlänningskontrollen utövas centralt av statens utlänningskommission och lokalt av polismyndigheterna. Utlänningskommissionens övervakning sker företrädesvis genom tre förfalloregister, varav ett för inresekort (för kontroll av viseringspliktiga utlänningar), ett för förstagångsanmälningar om bostadsupplåtelse (för kontroll av viseringsfria utlänningar utan uppehållstillstånd) och ett för uppehållstillstånd (för kontroll av utlänningar med uppehållstillstånd). Kontrollen över utländska arbetstagare sker på grundval av arbetsanmälningar. Polismyndigheternas övervakningsuppgifter består främst i att undersöka om bostads- eller arbetsanmälda utlänningar förekommer i förefintliga spärrförteckningar (U-bok, PU etc.), att öva tillsyn över att viseringsfria utlänningar, som bor på hotell, pensionat eller tältplats, har erforderliga tillstånd samt att tillse att anmälingsskyldigheten fullgöres i föreskriven omfattning.

7.4.1. Kontrollen över viseringspliktiga utlänningar utan uppehållstillstånd

7.4.1.1. Kontrollmedel

Kontrollen av att viseringspliktig utlänning inte uppehåller sig här längre tid än som medgivits i viseringsbeslutet

sker i huvudsak på grundval av *kontrollkort* (in- och utresekort).

Kontrollkort skall enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen avfordras utlänning, som är viseringspliktig i någon av de nordiska staterna, såvida denna kräver kontrollkort, eller som i samband med beslut om avlägsnande från en nordisk stat förbjudits återvända dit utan särskilt tillstånd. Kontrollkort avfordras utlänning endast när han inreser i det nordiska passkontrollområdet och således inte vid direkt resa från ett nordiskt till annat nordiskt land.

På in- och utresekortet noterar passkontrollanten de uppgifter, som är erforderliga för att fastställa vederbörande utlännings identitet, såsom namn, födelsedatum, nationalitet etc. På inresekortet antecknas därjämte de tillstånd som utlänningen innehar för inresa i Sverige eller övriga nordiska stater.

Inresekort skall i princip behållas av inresestaten. Om utlänningen vid inresan har tillstånd att uppehålla sig i annan nordisk stat i mer än tre månader, skall inresekortet sändas till denna stat. Skulle utlänningen ha meddelats sådant tillstånd i flera av de nordiska staterna, skall inresekortet sändas till den stat, vars tillstånd utlöper senast. Om utlänningen efter inresan beviljas tillstånd att uppehålla sig inom viss nordisk stat mer än tre månader efter utgången av den vid inresan medgivna uppehållstiden skall kortet sändas till denna stat. Det åligger den stat, som innehar inresekortet (kontrollstaten) att övervaka, att den tillåtna uppehållstiden ej överskrides. Utresekortet skall sändas till den stat, som vid tidpunkten för utresan handhar kontrollen av vederbörande utlänning.

Av inresekort framgår endast att viss viseringspliktig utlänning, som är försedd med pass samt tillstånd till inresa

och uppehåll i en eller flera nordiska stater, efter undergången passkontroll inrest i landet vid i korthet angiven tidpunkt. Däremot lämnar inresekortet inga upplysningar om var utlänningen ämnar uppehålla sig under vistelsen i Norden. Härav följer att det inte är möjligt att med ledning av inresekortets uppgifter anknyta utlänningen till någon lokal kontrollmyndighet. På grund härav måste kontrollkortet förvaras centralt och den på dessa grundade inre kontrollen utövas centralt.

Kontrollen av att viseringspliktiga utlänningar inte kvarstannar efter viseringstidens utgång kan emellertid inte ske enbart på grundval av inresekortet, eftersom dessa inte innehåller någon uppgift om var vederbörande utlänning vistas. I de fall då utresekort ej inkommit måste kontrollmyndigheten för att kunna övervaka, att utlänningen inte fortsätter att vistas i landet utan tillstånd, skaffa sig kännedom om huruvida utlänningen fortfarande uppehåller sig här och var han i så fall vistas. I sådana fall används till kommissionen insända bostadsanmälningar som kompletterande kontrollmedel.

7.4.1.2. Kontrollförfarande

Inresekort avseende utlänning, som ej innehar uppehållstillstånd i Sverige eller som meddelats sådant tillstånd för kortare tid än tre månader, insättes efter slagning i ett särskilt *förfalloregifter* i bokstavsordning månadsvis efter förfallomånad. Övriga inresekort förvaras i en särskild kortlåda. När utresekort inkommer paras det ihop med motsvarande inresekort i förfalloregistret, varefter kortparet placeras i den särskilda kortlådan. I samband därmed antecknas dagen för utresan på utlänningens centralregisterkort, om sådant finns upplagt.

Förfalloregistret genomgås dagligen

för kontroll av att utlänningen inte kvarstannar i riket utöver den tid, för vilken visering beviljats. Om vid genomgång av korten framkommer att utreseuppgift beträffande utlänning ej inkommit vid utgången av viseringstiden eller att ansökan om uppehållstillstånd ej gjorts, avlåter vederbörande centralregistergruppchef en kontrollskrivelse till polismyndigheten i den ort, där utlänningen enligt tillgängliga uppgifter uppehåller sig. Om uppgift om utlänningens vistelseort saknas, gör sektionen för teknisk utlänningskontroll framställning om efterforskning av utlänning först i Sverige och, om så anses erforderligt, även i de övriga nordiska länderna. Om utlänningen trots efterforskningar ej kan anträffas får sektionen bedöma, huruvida utlänningen skall antas ha utrest. I sådant fall stämpelas inresekortet »troligen utrest» och överflyttas till den särskilda kortlådan.

7.4.2. Kontrollen över viseringsfria utlänningar utan uppehållstillstånd

7.4.2.1. Kontrollmedel

Kontrollen av att viseringsfria utlänningar, som vill vistas här utöver den uppehållstillståndsfria tiden, söker uppehållstillstånd grundas i huvudsak på centralt registrerade förstagångsanmälningar om bostadsupplåtelse.

Enligt 47 § 1 mom. utlänningskungörelsen är envar som mot eller utan vederlag upplåter bostad eller å särskilt anordnat lägerområde mot vederlag upplåter tältplats åt utlänning skyldig att, då utlänningen ankommit till bostaden eller lägerområdet, omedelbart avfordra honom uppgift om fullständigt namn, yrke eller titel, födelsetid, medborgarskap eller nationalitet och hemort, dagen för hans inresa i Sverige och, därest han omedelbart dessförinnan vistats i Danmark, Finland eller Norge,

dagen för hans inresa i det av nämnda länder i vilket han först inrest, den ort inom eller utom riket, varest han senast uppehållit sig, ävensom huruvida han innehar tillstånd att vistas i Sverige, Danmark, Finland eller Norge och för sådant fall tillståndets giltighetstid. Innan utlännningen avflyttar från bostaden eller lägerområdet skall upplåtaren tillika avfordra honom uppgift vart han närmast ämnar bege sig. Vad nu sagts gäller ej utlännning, som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge eller utlännning, som ej fyllt sexton år.

Den som upplåtit bostad eller tältplats åt utlännning skall, inom tjugofyra timmar efter det utlännningen ankommit, till polismyndigheten i orten inge eller med posten avsända skriftlig anmälan därom i två exemplar, upptagande utlännningens om sig lämnade uppgifter. Då utlännning avflyttar skall upplåtaren inom samma tid göra skriftlig anmälan därom i ett exemplar.

Ena exemplaret av anmälan om upplåtelse av bostad eller tältplats — med undantag av sådan anmälan från hotell och pensionat eller tältplats som avser viseringsfri utlännning — skall av polismyndigheten insändas till utlänningskommissionen. Det andra exemplaret behålles av polismyndigheten. Anmälan om avflyttning, som inkommit till polismyndigheten, skall av myndigheten insändas till kommissionen endast om utlännningen uppgett sig ha för avsikt att lämna landet.

7.4.2.2. Kontrollförfarande

a) hos de lokala polismyndigheterna

De lokala polismyndigheternas arbetsuppgifter inom den inre utlänningskontrollen regleras genom rikspolisstyrelsens den 21 december 1964 utfärdade allmänna anvisningar beträffande polisens befattning med utlänningskontrollen

fr. o. m. den 1 januari 1965. Enligt dessa anvisningar skall polismyndighet — i samband med att den granskar inkomna bostads- och arbetsanmälningar — i största möjliga omfattning undersöka om vederbörande utlännningar förekommer i förefintliga spärregister (U-boken, PU m. fl. spärrförteckningar) samt vidta de åtgärder, vartill undersökningen kan föranleda. Sådan undersökning är obligatorisk i fråga om utlännning, som enligt vad som framgår av anmälan nyligen anlänt till Sverige (tillbringat sitt första nattuppehåll i riket hos anmälararen).

Polismyndigheten skall vidare särskilt beträffande anmälan, som avser upplåtelse av bostad på hotell eller pensionat eller av tältplats åt viseringsfri utlännning, uppmärksamma om utlännningen med hänsyn till längden av vistelsen i Skandinavien kan antas vara skyldig att inneha uppehållstillstånd och om han i så fall innehar giltigt sådant samt, om därvid visar sig att så ej är fallet, vidta de åtgärder, vartill saken kan föranleda (kontroll, förstärkning att ansöka om uppehållstillstånd, eventuell åtalsrapport).

De lokala polismyndigheterna skall vidare enligt anvisningarna medverka till att upprätthålla den inre utlänningskontrollen genom verksamhet »ute på fältet». Det åligger sålunda polismyndigheterna att övervaka att anmälningskyldigheten beträffande bostads- och tältplatsupplåtelse åt utlännning ävensom beträffande utlännings arbetsanställning fullgörs såväl av enskilda som av vederbörande vid hotell, pensionat och tältplatser (lägerområden), att besöka hotell, pensionat och tältplatser (lägerområden) och där genom granskning av liggare och genom kontakt med portier, innehavare, föreståndare och/eller annan personal söka utröna, huruvida viseringsfri utlännning med hänsyn

till längden av vistelsen i Sverige, Danmark och/eller Norge, kan antas vara skyldig att inneha uppehållstillstånd, samt att i förekommande fall kontrollera vederbörandes tillståndsinnehav och vidta de åtgärder vartill kontrollen kan ge anledning, att genom besök på arbetsplatser med utländsk arbetskraft övervaka att arbetsgivare ej i sin tjänst har utlänning, som saknar erforderligt arbetstillstånd, samt att som ett led i den allmänna skydds- och övervakningstjänsten ägna uppmärksamhet jämväl åt utlänningar och att, när anledning därtill förekommer, kontrollera vederbörandes identitet samt rätt att vistas och arbeta här i riket ävensom att uppmärksamma övriga omständigheter av betydelse för deras rätt att vistas i riket.

Det åligger slutligen de lokala polismyndigheterna att utöva viss registerverksamhet. Till polismyndighet inkomna anmälningar om upplåtelse till utlänning av bostad eller tältplats och om utlännings arbetsanställning skall sålunda hållas samlade i register. Såvitt möjligt skall i detta register noteras anmälan om avflyttning från riket respektive anmälan om anställnings upphörande. Registret är avsett att utgöra hjälpmedel vid spaning eller utredning, som angår utlänning, och möjliggöra kontroll av att föreskriven anmälningskyldighet fullgörs. Avsikten är däremot inte att de lokala polismyndigheterna skall vid sidan av dessa register i stället för utlänningskommissionen upplägga och uppfölja på bostadsanmälningar baserade särskilda förfalloreger för kontroll av att den för ifrågakvarande utlänningar mera sällan förekommande skyldigheten att ansöka om uppehållstillstånd fullgörs. Det anses nämligen inte troligt att värdet från kontrollsynpunkt av ett genomfört system med lokala förfalloreger skulle motsvara den avsevärda arbetsinsats

och de kostnader, som systemet skulle kräva.

b) *hos utlänningskommissionen*

Till utlänningskommissionen inkomna förstagsansmälningar rörande upplåtelse av bostad åt utlänningar insättes efter slagning i ett särskilt förfalloreger i bokstavsordning månadsvis efter förfallomånad. Övriga bostadsanmälningskort förvaras i ett s. k. polisieringsregister ordnade i bokstavsordning.

Förfalloregistret genomgås dagligen. Om vid genomgången framkommer att utlänning, beträffande vilken utreseuppgift ej föreligger, inte ansökt om uppehållstillstånd vid utgången av den uppehållstillståndsfria tiden, avlåtes en s. k. kontrollskrivelse till polismyndigheten i den ort, där utlänningen enligt tillgängliga uppgifter vistas eller innehar anställning. I skrivelsen anmodas polismyndigheten att införskaffa erforderliga upplysningar om utlänningen och i förekommande fall tillse att han söker uppehållstillstånd. Kontrollskrivelse utskrivs i tre exemplar. Av de två kopiorna förvaras den ena i pärm hos vederbörande registergruppchef medan den andra genom gruppchefens försorg insättes i det centrala diariet. Registergruppchef genomgår dagligen kopiorna av kontrollskrivelserna och tillser att svar inkommer. Om svar inte erhållits inom fjorton dagar, används påminneskrivelse. Därest gjorda efterforskningar visar att utlänningen utrest, överflyttas bostadsanmälningskortet till polisieringsregistret.

7.4.3. Kontrollen över utlänningar med uppehållstillstånd

7.4.3.1. Kontrollmedel

Kontrollen av att utlänning söker fortsatt uppehållstillstånd grundas på ett av

utlänningskommissionen fört register över meddelade tillstånd.

7.4.3.2. Kontrollförfarande

I ett särskilt *förfalloreger* samlas kopior av protokoll över beslut om uppehållstillstånd, som meddelats av kommissionen eller polismyndighet. Protokollskopiorna ordnas kronologiskt efter tillståndsterminens sista dag. Registret innehåller vidare kort beträffande utläningar, som beviljats anstånd med verkställighet av förpassnings-, förvisnings- och utvisningsbeslut eller som avtjänar tidsbestämt straff eller av annan anledning bör uppmärksammas vid en bestämd tidpunkt.

Förfalloregistret genomgås kontinuerligt. Härvid utgallras uppgifter om utläningar, som sökt fortsatt uppehållstillstånd eller utrest ur riket. Om vid genomgång av protokollet konstateras, att utläning inte ansökt om förlängt tillstånd, avlåtes en kontrollskrivelse till vederbörande polismyndighet.

Eftersom förfalloregistret i princip skall innehålla alla gällande uppehållstillstånd, är detta register omfattande. På grund härav och för att undvika onödig skriftväxling med polismyndigheterna avlåtes kontrollskrivelse först 6—8 veckor efter det att giltighetstiden för uppehållstillståndet utgått.

7.4.4. Kontrollen över utländska arbetstagare

7.4.4.1. Kontrollmedel

Kontrollen av att utläningar innehar erforderligt arbetstillstånd utövas på grundval av arbetsanmälningar.

Enligt 47 § 2 mom. utlänningskungörelsen är envar som anställer utläning, vilken fyllt 16 år, i sin tjänst skyldig att, då utläningen tillträder arbetsanställningen, omedelbart avfordra ho-

nom uppgift om fullständigt namn, födelsetid, födelseort, medborgarskap eller nationalitet och hemort. Stadgan- det gäller även nordbor. Den som anställt utläning i sin tjänst skall inom tjugofyra timmar efter det att utläningen tillträtt arbetsanställningen till polismyndigheten i orten inge eller med posten avsända skriftlig anmälan därom i tre exemplar. Då utläning slutar sin arbetsanställning, skall inom sagda tid arbetsgivaren göra skriftlig anmälan därom i ett exemplar. Anmälan skall uppta av utläningens om sig lämnade uppgifter samt uppgifter om anställningens art och tiden för anställningens början eller upphörande. — Av inkommen anmälan om utlännings arbetsanställning skall ett exemplar insändas till utlänningskommissionen och ett exemplar till länsarbetsnämnden. Inkommen anmälan om upphörande av utlännings arbetsanställning skall insändas till länsarbetsnämnden. Anmälningar, som inkommit till länsarbetsnämnden, skall av nämnden förse med anteckning om dagen, då de inkommit till nämnden, och registreras samt snarast möjligt och senast inom en vecka insändas till utlänningskommissionen.

7.4.4.2. Kontrollförfarande

När arbetsanmälan inkommit till kommissionen kontrolleras genom slagning i huvudregistret, om vederbörande utläning innehar arbetstillstånd för i anmälningkortet angiven anställning. Kortet insättes därefter i huvudregistret vid vederbörande centralregisterkort eller, om sådant saknas, i inreseregistret. Om arbetstillstånd saknas, avlåtes efter en viss väntetid en kontrollskrivelse.

Ej aktuella anmälningkort insättes i ett särskilt arbetsgivarregister och förvaras där årsvis i bokstavsordning.

KAPITEL 8

Nuvarande organisation för den centrala handläggningen av utlänningsärenden

8.1. Arbetsuppgifter

Enligt 3 § utlänningslagen skall den kontroll över utlännningar, som erfordras för tillämpningen av utlänningslagen, utövas under ledning av en central utlänningsmyndighet. Enligt 1 § utlänningskungörelsen är statens utlänningskommission central utlänningsmyndighet. Utöver detta allmänna stadgande finns såväl i utlänningslagen som i utlänningskungörelsen speciella bestämmelser, som reglerar den centrala utlänningsmyndighetens (utlänningskommissionens) befattning med ärenden rörande legitimationshandlingar, tillstånd och avlägsnande av utlännningar samt den inre utlänningskontrollen.

8.1.1. Legitimationshandlingar

Utlänningskommissionen äger enligt 6 § första stycket utlänningskungörelsen utfärda särskild legitimationshandling (främlingspass) för utlännning, som inte kan förete hemlandspass eller annan giltig legitimationshandling och som finnes sakna möjlighet att anskaffa sådan handling. Enligt 6 § andra stycket äger kommissionen bemyndiga polismyndighet eller viseringsmyndighet att förlänga giltighetstiden för främlingspass. Med stöd av detta stadgande har kommissionen i cirkulär till polismyndigheterna den 16 december 1954 bemyndigat polismyndighet att bevilja förlängning av giltighetstiden för

svenskt främlingspass i samband med förlängning av uppehållstillstånd. Där emot har kommissionen inte lämnat viseringsmyndighet motsvarande bemyndigande. Enligt de av kommissionen den 31 mars 1958 utfärdade allmänna föreskrifterna angående handläggning av viseringsärenden m. m. skall till viseringsmyndighet inkommen ansökan om förlängning av giltighetstiden för främlingspass alltid underställas kommissionen.

Enligt kungörelse den 11 februari 1955 ankommer det vidare på utlänningskommissionen att utfärda särskild legitimationshandling (resedokument) för vissa flyktingar. I kungörelsen förutsättes att förlängning av giltighetstiden för resedokument skall kunna, efter bemyndigande av kommissionen, beviljas av svensk myndighet utomlands. Enligt ovannämnda av kommissionen utfärdade föreskrifter skall emellertid ansökan om förlängning av giltighetstiden för resedokument alltid överlämnas till kommissionen.

8.1.2. Tillstånd

Enligt utlänningslagen ankommer det på den centrala utlänningsmyndigheten att meddela visering samt uppehålls-, bosättnings- och arbetstillstånd samt att återkalla visering, bosättningstillstånd och arbetstillstånd. Från denna huvudregel har i utlänningslagen medgetts undantag som möjliggör decentralisering

av beslutanderätten i fråga om visering, uppehålls- och arbetstillstånd till lokala organ. Enligt utlänningslagen ankommer det på Kungl. Maj:t att bestämma i vilken omfattning lokala organ skall äga uppta och bifalla tillståndsansökningar. Kungl. Maj:t har i utlänningskungörelsen meddelat bestämmelser härom. Med stöd av dessa bestämmelser har utlänningskommissionen beträffande ärenden om visering, uppehålls- och arbetstillstånd i stor utsträckning delegerat beslutanderätten till svenska myndigheter utomlands (visering), de lokala polismyndigheterna (nödfallsvisering samt uppehålls- och arbetstillstånd) och länsarbetsnämnderna (arbetstillstånd) och i instruktioner till dessa myndigheter noggrant angett i vilka fall de äger meddela tillstånd.

8.1.3. Avlägsnande av utlänning

I frågor om avlägsnande av utlänning ankommer på utlänningskommissionen att besluta om avvisning (i vissa fall), förpassning samt utvisning (i vissa fall), att avgöra besvär som anförts över polismyndighets beslut om avvisning och länsstyrelses beslut om utvisning, att besluta i ärende om verkställighet av avlägsnandebeslut, som underställts kommissionen av polismyndighet eller länsstyrelse, att besluta om upphävande av beslut om avvisning eller förpassning, som ej blivit verkställt, att förordna om vidtagande av särskilda tvångsåtgärder, såsom att utlänning skall tas i förvar eller ställas under uppsikt, samt att hålla förhör med utlänning.

8.1.3.1. Avvisning

Ärende om avvisning, som enligt 20 § första stycket utlänningslagen i princip

skall avgöras av polismyndighet, skall underställas den centrala utlänningsmyndigheten, om utlänningsmyndigheten, om utlänningsmyndigheten påstår, att han är politisk flykting och påståendet därom inte är uppenbart oriktigt. Utlänningskommissionen har att, efter hörande av utlänningsnämnden, besluta i ärendet, så snart det kan ske.

Avvisningsärende skall vidare underställas den centrala utlänningsmyndigheten, då anledning förekommer till avvisning av utlänning enligt 19 § andra stycket utlänningslagen (avvisning på begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i Danmark, Finland, Island eller Norge) samt då polismyndigheten finner det vara tveksamt om utlänning, mot vilken avvisningsanledning förekommer, bör avvisas.

Besvär över polismyndighets beslut om avvisning föres enligt 44 § utlänningslagen hos den centrala utlänningsmyndigheten.

Verkställighet av avvisning, som enligt 58 § första stycket utlänningslagen ankommer på polismyndighet, skall, om utlänning vid verkställighet om avvisningsbeslut påstår, att han är politisk flykting och påståendet därom inte är uppenbart oriktigt, enligt 58 § andra stycket utlänningslagen underställas den centrala utlänningsmyndigheten, såvida inte påståendet enligt det beslut, som skall verkställas, redan är prövat. Utlänningsmyndigheten har att, efter hörande av utlänningsnämnden, besluta i ärendet, så snart det kan ske. — Om svårighet möter vid verkställighet eller det är tvivelaktigt hur verkställighet skall ske, skall ärendet likaledes underställas utlänningsmyndigheten.

Av polismyndighet eller den centrala utlänningsmyndigheten meddelat beslut om avvisning, som ej blivit verkställt, kan enligt 51 § utlänningslagen upphävas av utlänningsmyndigheten, om särskilda skäl är därtill.

8.1.3.2. Förpassning

Beslut om förpassning meddelas enligt 23 § utlänningslagen av den centrala utlänningsmyndigheten efter hörande av utlänningsnämnden. Om utresebeslut föreligger erfordras dock inte att utlänningsnämnden höres.

Verkställighet av beslut om förpassning ankommer i princip på länsstyrelsen. Underställning skall dock ske enligt samma regler som gäller beträffande verkställighet av avvsningsbeslut. Därest fråga om verkställighet av förpassning underställts den centrala utlänningsmyndigheten och förhör inte hållits i förpassningsärendet, skall förhör hållas, om utlännningen begär det.

Av den centrala utlänningsmyndigheten meddelat beslut om förpassning, som ej blivit verkställt, kan upphävas av myndigheten, om särskilda skäl är därtill.

8.1.3.3. Utvisning

Beslut om utvisning meddelas enligt 30 § utlänningslagen i princip av länsstyrelse. Utvisningsärende skall dock, om utlännningen påstår, att han är politisk flykting och påståendet ej är uppenbart oriktigt, underställas den centrala utlänningsmyndigheten, som har att, efter hörande av utlänningsnämnden, besluta i ärendet. I sådant ärende skall utlänningsmyndigheten hålla förhör med utlännningen, om han begär det.

Besvär över länsstyrelsens beslut om utvisning anföres enligt 44 § utlänningslagen hos den centrala utlänningsmyndigheten.

Fråga om verkställighet av beslut om utvisning, som enligt 58 § första stycket utlänningslagen ankommer på länsstyrelse, skall underställas den centrala utlänningsmyndigheten enligt samma regler som gäller för verkställighet av avvsningsbeslut.

Utlänningsmyndigheten kan enligt 52 § utlänningslagen meddela utlännningstillstånd att utan hinder av utvisning göra kort besök i riket för angelägenhet av synnerlig vikt.

8.1.3.4. Förvisning

Verkställighet av dom eller beslut om förvisning ankommer i princip på länsstyrelse, men fråga därom skall underställas den centrala utlänningsmyndigheten enligt samma regler som gäller i fråga om verkställighet av beslut om avvsningsbeslut.

8.1.3.5. Särskilda tvångsåtgärder

Därest fråga uppkommer om avvsningsbeslut, förpassning eller utvisning eller om verkställighet av sådan åtgärd eller om verkställighet av förvisning äger den myndighet, som handlägger ärendet, förordna att utlännningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt. Den centrala utlänningsmyndigheten äger därjämte vidta sådan åtgärd, då Konungen handlägger ärendet. Om anledning finnes att hålla utlännning i förvar längre tid än en månad, skall frågan därom underställas Konungen.

8.1.4. Inre utlänningskontroll

Med inre utlänningskontroll avses kontrollen över att utlännningar, som vistas och arbetar i landet, har erforderliga tillstånd.

Den inre utlänningskontrollen utövas centralt av utlänningskommissionen och lokalt av de lokala polismyndigheterna. Kommissionen övervakar att viseringspliktig utlännning inte vistas här längre tid än som medgetts i viseringsbeslutet. Den kontrollerar vidare dels att utlännning söker uppehållstillstånd, när den tillståndsfria tiden utgår, dels att utlännning, som beviljats uppehållstillstånd, söker förnyat tillstånd, när giltighetstiden för det senast med-

delade tillståndet utöper. En utförligare framställning över den inre utlänningskontrollen lämnas i kapitlet Utlänningspolitikens medel.

8.2. Utlänningskommissionens förutvarande organisation

Utlänningskommissionen, som började sin verksamhet den 1 juli 1944, bildades enligt beslut av 1944 års riksdag genom sammanslagning av utrikesdepartementets expedition för utländska passärenden med socialstyrelsens utlänningsbyrå och avdelning för utlänningsförläggningar. Den nya centrala utlänningsmyndigheten tillkom sålunda under pågående världskrig och ansågs på grund härav — i avbidan på erfarenheter från mera normala förhållanden — böra erhålla karaktär av provisorium. Myndigheten organiserades därför som en kommission, bestående av en ordförande och chef samt högst åtta ledamöter. Inom kommissionen fanns tre byråer — passbyrån, kontrollbyrån och sociala byrån — samt en fristående kansliavdelning. Den sociala byrån avvecklades sedermera den 1 juli 1947 i och med att förlägningsverksamheten upphörde och den återstående hjälpverksamheten för nödställda utlänningar överfördes på andra organ.

I anledning av en av särskild tillkallad utredningsman den 31 januari 1947 avgiven promemoria med förslag om inrättande av en utlänningsstyrelse upptogs frågan om den centrala utlänningsmyndighetens organisation till behandling i proposition 1947:270. I propositionen uttalade föredragande departementschefen att behov av någon form av utlänningskontroll syntes komma att föreligga under den tid som då kunde överblickas samt att det för att sammanhålla och tillämpa en efter tidsläget anpassad utlänningskontroll även

framdeles erfordrades en central utlänningsmyndighet. Departementschefen förutsatte, att förändringar av systemet för utlänningskontrollen kunde komma att vidtas. Spörsmålet om en revidering av systemet borde därför lämpligen upptas i samband med en blivande översyn av utlänningslagen och frågan om inrättande av ett fristående permanent ämbetsverk för utlänningsärenden vila i avbidan på resultatet av denna översyn.

Redan samma år blev frågan om den centrala utlänningsmyndighetens ställning åter föremål för utredning. I en den 27 januari 1948 avgiven promemoria återupprepade utredningsmannen sitt tidigare förslag att utlänningskommissionen skulle omvandlas till ett ämbetsverk. I proposition 1948:154 framförde departementschefen samma uppfattning i principfrågan som i den tidigare propositionen och föreslog att organisationsfrågan skulle upptas till prövning i ett senare sammanhang.

Inom utlänningskommissionen fanns vid denna tid två byråer — passbyrån och kontrollbyrån — som envar förestods av en byråchef, samt en kansliavdelning med en förste byråsekreterare som chef.

På passbyrån handlades ärenden rörande rätt för utlänningar att inresa och uppehålla sig i riket samt att här anta eller inneha arbetsanställning. Därjämte handlades på byrån ärenden om utrese- och förpassningsbeslut, som meddelades i samband med avslag å ansökan om uppehållstillstånd eller om förlängning därav. Byrån var uppdelad på en inreseavdelning, en uppehålls- och förpassningsavdelning jämte register- och expeditionorgan.

Kontrollbyrån handhade den individuella utlänningskontrollen och svarade därvid särskilt för övervakningen av utlänningarna ur ordnings och sä-

kerhetsynpunkt. Uppehålls- och arbetstillståndsärenden för ett visst svårbedömligt klientel, som ur ordnings- eller säkerhetsynpunkt måste ägnas särskild uppmärksamhet, förpassnings- och verkställighetsärenden samt frågor rörande utlännings tagande i förvar handlades inom kontrollbyrån på en särskild avdelning för förpassnings- och uppehållsärenden.

En särskild kontrollavdelning svarade inom kontrollbyrån för den s. k. tekniska utlänningskontrollen, d. v. s. övervakningen av att utlännings följde gällande föreskrifter och inte vistades eller arbetade i riket utan erforderligt tillstånd. Till kontrollbyrån hörde ett stort antal register och expeditionsorgan.

Kansliavdelningen omhändertog enligt arbetsordningen personalärenden samt administrativa och kamerala ärenden. Under avdelningen lydde statistikavdelningen.

Utlänningskommissionens personal uppgick i oktober 1951 till 310 befattningshavare.

8.3. Utlänningskommissionens nuvarande organisation

Utlänningskommissionens nuvarande organisation grundar sig på det förslag till den centrala utlänningsmyndighetens organisation, som 1949 års utlänningskommitté avgav i en den 22 december 1951 dagtecknad promemoria. I promemorian föreslog kommittén, att för den centrala ledningen av utlänningskontrollen skulle inrättas ett permanent fristående ämbetsverk, benämnt utlänningsstyrelsen. Ledningen av den nya myndigheten skulle enligt förslaget utövas av en överdirektör samt en verksamhetsstyrelse med överdirektören som ordförande och åtta ledamöter. Styrelsens verksamhet skulle

under ledningen vara fördelad på två fackbyråer, en fackavdelning med uppgift att handlägga ärenden rörande danskar och norrmän, en kanslibyrå samt en advokatfiskalsavdelning med uppgift att tillvarata det allmännas intresse i utlänningsärenden och verka för en enhetlig tillämpning av utlänningslagen.

I proposition 1952:147 angående omorganisation av statens utlänningskommission förklarade departementschefen i fråga om kommitténs förslag om inrättande av ett ämbetsverk för utlänningsärenden, att han delade kommitténs uppfattning att behov av någon form av utlänningskontroll skulle komma att föreligga under lång tid framöver men att han inte var beredd att avgöra frågan om utlänningskommissionens omvandling till ett ämbetsverk utan förordade, att dåvarande provisoriska anordning med en kommission bibehölls tills vidare. Departementschefen ansåg vidare, att någon ändring i kommissionens sammansättning ej var påkallad och att den föreslagna överdirektörsbefattningen därför ej borde inrättas. Ifråga om kommitténs organisationsförslag tillstyrkte departementschefen, att kommissionen tillsvidare organiserades på en fackavdelning, två fackbyråer och en kanslibyrå, men ansåg, att den föreslagna advokatfiskalsavdelningen för det dåvarande inte borde upprättas, eftersom kommitténs förslag därom förutsatte tillkomsten av en advokatfiskal med uppgifter, som ej ägde stöd i den gällande utlänningslagen.

Propositionen godkändes av 1952 års riksdag och omorganisationen genomfördes den 1 januari 1953.

Utlänningskommissionen består enligt Kungl. Maj:ts instruktion för kommissionen den 3 december 1965 (nr

678) av en ordförande, tillika chef för kommissionen, samt högst åtta andra ledamöter. För ordföranden och övriga ledamöter finns suppleanter. Av de åtta ledamöterna är fyra medborgarrepresentanter och de övriga representanter för utrikesdepartementet, försvarsstaten, arbetsmarknadsstyrelsen och rikspolisstyrelsen, en för varje myndighet.

Inom kommissionen finns tre byråer (första, andra och tredje byrån). Första och andra byråerna är fackbyråer, vid vilka handläggs tillståndsärenden och ärenden om utlännings avlägsnande från riket samt remissärenden rörande enskilda utlännningar, i vilka ärenden beslutanderätten tillkommer annan myndighet än kommissionen. Vid tredje byrån (kanslibyrån) handläggs ärenden angående kommissionens personal, administration och ekonomi samt remissärenden av allmän natur och sådana som berör fackbyråernas verksamhet men är av principiell karaktär. Tredje byrån omhänderhar vidare registerverksamheten, den inre utlänningskontrollen och den officiella utlänningsstatistiken.

8.3.1. Fackbyråerna

Varje fackbyrå förestås av en byråchef.

Fackbyråerna är indelade i vardera två sektioner. Varje sektion förestås av en byrådirektör som sektionschef. Vid första sektionen tjänstgör vidare en byråsekreterare och två assistenter, vid andra sektionen en byråsekreterare, en byråsekreterare i befordringsgången och en assistent, vid tredje sektionen en byrådirektör, två amanuenser och en assistent samt vid fjärde sektionen tre amanuenser och en assistent.

Som indelningsgrund för arbetsfördelningen mellan de fyra sektionerna gäller att alla slag av utlänningsärenden rörande en nationalitet eller grupp av nationaliteter skall handläggas vid

en viss sektion. Vid första sektionen handläggs sålunda ärenden angående nordbor, balter, medborgare i Polen, Sovjetunionen och stater i Afrika och Asien samt artister, oavsett nationalitet, vid andra sektionen ärenden angående medborgare i Förbundsrepubliken Tyskland, Tyska demokratiska republiken och Österrike, vid tredje sektionen ärenden angående medborgare i Albanien, Bulgarien, Jugoslavien, Rumänien, Tjeckoslovakien och Ungern samt vid fjärde sektionen ärenden angående övriga utlännningar.

Inom varje sektion finns en expedition, som förestås av en kontorist och vars personal i övrigt utgöres av ett kanslibitråde och fem eller sex kontorsbiträden.

Det sammanlagda antalet befattningshavare på första och andra byråerna uppgick den 1 juli 1966 till 23 respektive 25 eller tillhoppa 48. Av dessa tillhörde 20 den sakhandläggande personalen.

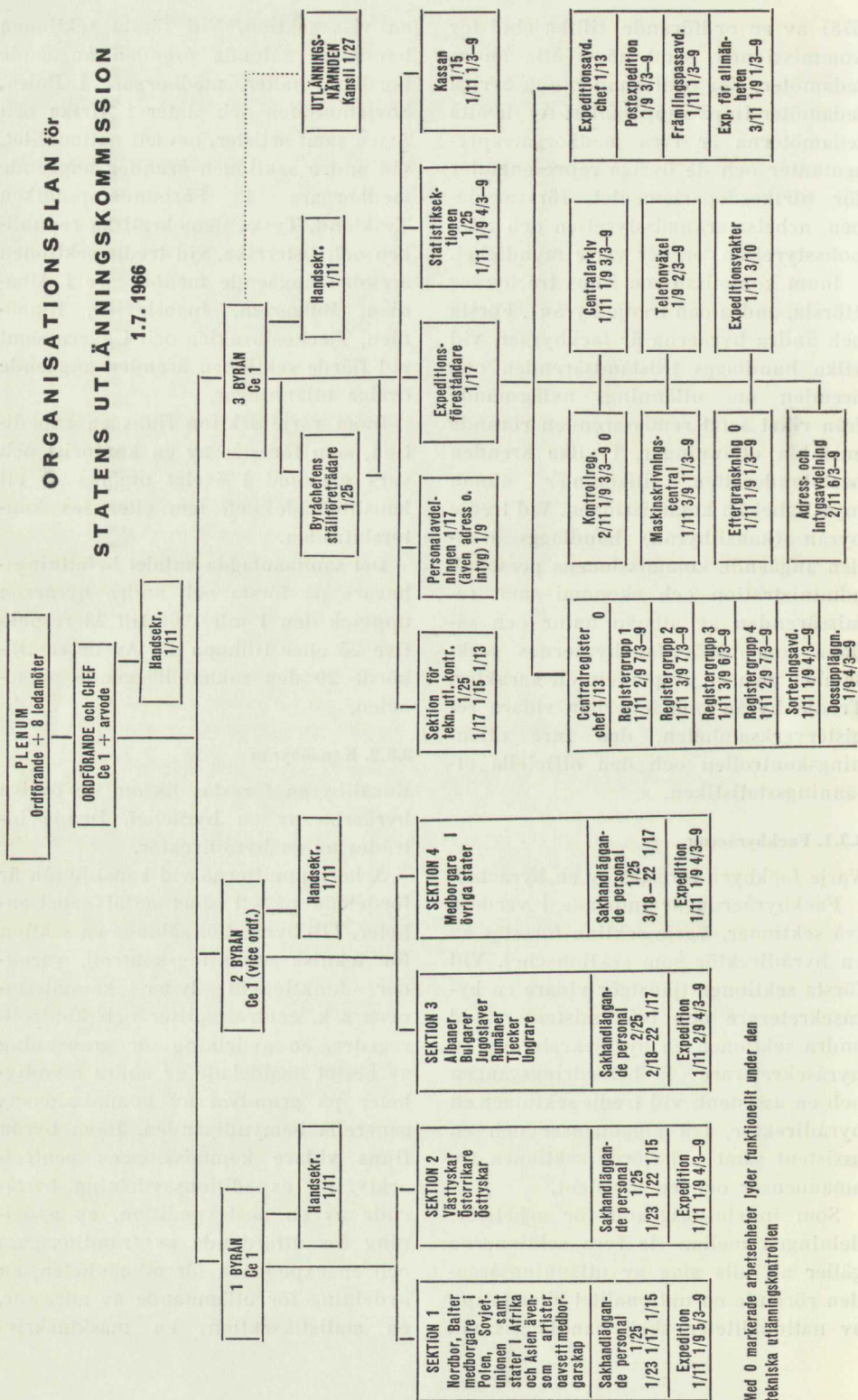
8.3.2. Kanslibyrån

Kanslibyrån förestås liksom de övriga byråerna av en byråchef. Denne biträdes av en byrådirektör.

Arbetsuppgifterna vid kanslibyrån är fördelade på ett stort antal arbetsenheter. Till byrån hör sålunda en sektion för teknisk utlänningskontroll, varunder funktionellt lyder kommissionens s. k. centralregister och kontrollregister, en avdelning för granskning av beslut meddelade av andra myndigheter på grundval av kommissionens generella bemyndiganden. Inom byrån finns vidare kommissionens centralarkiv, en expeditionsavdelning bestående av en postexpedition, en avdelning för utfärdande av främlingspass och en expedition för allmänheten, en avdelning för utlämnande av adresser, en statistiksektion, en maskinskriv-

**ORGANISATIONSPLAN för
STATENS UTLÄNNINGSKOMMISSION**

1.7. 1966



Med 0 markerade arbetsenheter lyder funktionellt under den tekniska utlänningskontrollen

ningscentral, en kassaavdelning, telefonväxel samt en personalavdelning. Till kanslibyrån hör slutligen ett antal expeditivsvakter.

Det sammanlagda antalet befattningshavare vid kanslibyrån uppgick den 1 juli 1966 till 129.

8.3.2.1. *Sektionen för teknisk utlänningskontroll*

Sektionen utövar med biträde av personalen i kommissionens centralregister kontroll över att utlänningsvakter, som vistas i riket innehar erforderliga uppehålls- och arbetstillstånd, samt handlägger av den nordiska passkontrollöverenskommelsen föranledda arbetsuppgifter med utlänningskontrollen.

Sektionen förestås av en byrådirektör. Därför tjänstgör vid sektionen två assistenter och en kontorsskrivare.

8.3.2.2. *Centralregistret*

Enligt instruktionen skall utlänningskommissionen, i den mån så provas erforderligt för dess verksamhet, på grundval av inkomna anmälningar och andra uppgifter föra ett centralt register över utlänningsvakter som vistas i riket.

De viktigaste enheterna i centralregistret utgöres av det centrala diariet samt tre förfalloreger.

Det centrala diariet är ett i alfabetisk ordning uppställt diarium över enskilda utlänningsärenden och motsvarar de diariet, som föres hos varje annan beslutande förvaltningsmyndighet. Diariet består av s. k. centralregisterkort, som uppläggs dels när ansökan om visering inkommer till kommissionen för att där behandlas och avgöras, dels när ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd första gången inkommer till kommissionen. På varje registerkort antecknas uppgifter om utlänningsnamn, medborgarskap, födelsetid, kön och numret på den centraldossier, i

vilken kommissionens handlingar beträffande utlänningsvakter förvaras. Kortet förses vidare med ett K, om kommissionen innehar ofördelaktiga uppgifter om utlänningsvakter. I motsatt fall förses kortet med O. På registerkortet göres fortlöpande anteckningar om samtliga inkommande ansökningsärenden och besluten i dessa. Även av lokala polismyndigheter och länsarbetsnämnder fattade beslut i tillståndsärenden noteras på kortet med stöd av till kommissionen inkomna protokollsutdrag. På registerkortet antecknas vidare i fråga om viseringspliktig utlänningsvakter dagen för hans inresa i och utresa ur Sverige och i fråga om viseringsfri utlänningsvakter jämväl dagen för hans inresa i det nordiska passkontrollområdet. I det centrala diariet förvaras även aktuella arbetsgivaranmälningar rörande utlänningsvakter, för vilka centralregisterkort finns upplagda.

Beträffande sådana utlänningsvakter som av en eller annan anledning behöver särskilt uppmärksammas, exempelvis därför att de utvisats eller eljest meddelats förbud att återvända till riket eller efterlysts av polismyndighet i eller utom riket, insättes vid vederbörande utlänningsvakter centralregisterkort ett s. k. spärrkort. Det centrala diariet innehåller för närvarande omkring 200 000 registerkort och inemot 20 000 spärrkort.

Förfalloregeren bildar grundvalen för den inre utlänningskontrollen. De består av ett register för inresekort, ett för förstagångsanmälningar om bostadsupplåtelse samt ett för beslut om uppehålls och arbetstillstånd. För registerens uppbyggnad och funktion redogöres närmare i kapitlet Utlänningspolitikens medel.

Verksamheten vid centralregistret handhas av fyra registergrupper under ledning av en kontorsskrivare, som är

centralregisterchef. Tre av registergrupperna består av 10 och den återstående av 11 personer. Inom varje grupp finns en kansliskrivare, vilken såsom registergruppchef övervakar och leder gruppens arbete samt handhar vissa av den nordiska passkontrollöverenskommelsen föranledda arbetsuppgifter med utlänningskontrollen. Vidare tjänstgör där en kontorist såsom biträdande registergruppchef, en eller två kontorister, såsom instruktörer och arbetsledare, samt sex eller sju kontorsbiträden, vilka såsom »båsinnehavare» ansvarar för var sitt avsnitt av registret (»bås»).

Till centralregistret hör vidare en sorteringsavdelning med sex anställda, varav en kansliskrivare, en kontorist och fyra kontorsbiträden, som har till uppgift att sortera alla till kommissionen inkomna ansökningar och anmälningskort i bokstavsordning och uppdelade dem på »bås». Avdelningen omhänderhar även kommissionens förfallorregister, vilket ligger till grund för kontrollen av att utlännings, som tidigare erhållit uppehållstillstånd, inte kvarstannar i riket efter giltighetstidens utgång utan att ansöka om nytt tillstånd.

Till registret hör slutligen en avdelning för uppläggning av registerkort och dossierer med fem anställda, varav kontorist och fyra kontorsbiträden.

Vid centralregistret tjänstgör sammanlagt 53 befattningshavare.

8.3.2.3. Kontrollregistret

Till kommissionen inkomna uppgifter om av utlännings begångna brott eller förseelser samt andra ur övervaknings-synpunkt betydelsefulla omständigheter antecknas på individuella kort i ett särskilt register, kontrollregistret. Om kontrollregisterkort upplagts, göres anteckning härom på vederbörande ut-

lännings centralregisterkort. Registret omfattar f. n. omkring 130 000 kort. Vid registret tjänstgör två kansliskrivare, en kontorist och tre kontorsbiträden.

8.3.2.4. Eftergranskningsavdelningen

Viseringsmyndighet, som utfärdat visering, skall göra anmälan därom hos kommissionen genom att insända ett exemplar av viseringsansökningen, försedd med vederbörliga anteckningar av myndigheten. Polismyndighet, som meddelat beslut i utlänningsärende, skall till kommissionen insända protokollskopior för varje i beslutet upptagen utlännings. Samma skyldighet åvilar länsarbetsnämnd i fråga om arbetstillstånd och yrkestillägg, som meddelats av nämnden.

Av viserings- och polismyndighet samt länsarbetsnämnd insända handlingar granskas av en särskild arbetsenhet, eftergranskningsavdelningen. Vid granskningen undersöks, om vederbörande myndighet vid sin handläggning förfarit riktigt ur formell och materiell synpunkt. Särskild uppmärksamhet ägnas de fall där tillstånd beviljats trots att kommissionen förbehållit sig beslutanderätten i ärendet eller där grave-rande uppgifter om utlännings finns i kontrollregister eller H-dossier. Sådana ärenden underställs vederbörande sektionschef.

Vid eftergranskningsavdelningen tjänstgör en kansliskrivare, en kontorist och ett kontorsbiträde.

8.3.2.5. Arkiv

Kommissionens handlingar rörande utlännings är sammanförda till individuella dossierer. Handlingar, som är hemliga enligt 3,4, och 10 §§ sekretesslagen, inbinds dock i särskilda dossierer, vilka förvaras i anslutning till kontrollregistret. Aktuella dossierer förvaras sektionsvis ordnade efter dossier-

nummer. Dossier, som är inaktuell, överförs till ett centralarkiv. Antalet aktuella dossierer uppgår för närvarande till omkring 200 000.

Vid centralarkivet tjänstgör en kansliskrivare, en kontorist och tre kontorsbiträden.

8.3.2.6. Expeditionsavdelningen

Expeditionsavdelningen, som förestås av en kansliskrivare, tillika kommissionär, består av en postexpedition, en främlingspassavdelning och en expedition för allmänheten.

Vid postexpeditionen öppnas och distribueras ankommande post till vederbörande organ inom kommissionen. Vidare expedieras där avgående post och diarieförs kommissionens korrespondens med beskickningar och konsulat. Vid expeditionen tjänstgör en kontorist och tre kontorsbiträden.

På främlingspassavdelningen utskrivs främlingspass och resedokument samt instämplas i samband därmed av kommissionen beviljade tillstånd. Avdelningen ombesörjer vidare arkivering av ej aktuella främlingspass och resedokument. Vid avdelningen är anställda en kansliskrivare och ett kontorsbiträde.

Expeditionen för allmänheten har till uppgift att ta sig an vissa brådskande eller eljest speciella ärenden, vilka måste handläggas direkt vid utlänningskommissionen. På avdelningen instämplas även i förekommande fall av kommissionen beviljade tillstånd i den mån det inte redan skett genom främlingspassavdelningens försorg. Vid expeditionen tjänstgör tre kansliskrivare, en kontorist och ett kontorsbiträde.

8.3.2.7. Adress- och intygsavdelningen

Avdelningen har till uppgift att besvara förfrågningar om utlänningsadresser från myndigheter såväl i Sverige som utlandet samt från enskilda. Avdel-

ningen handlägger även ärenden angående utfärdande av intyg om utlänningsvistelse i riket.

Vid avdelningen tjänstgör två kansliskrivare och sex kontorsbiträden.

8.3.2.8. Sektionen för statistik

Sektionen utarbetar kontinuerligt statistik över bl. a. utlännningar med uppehållstillstånd, arbetsanmälda utlännningar, naturalisationer och i Sverige födda utlännningar. Statistiken publiceras vid varje kvartalsskifte.

Vid sektionen tjänstgör en byrådirektör, en kansliskrivare, en kontorist och fyra kontorsbiträden.

8.3.2.9. Maskinskrivningscentralen

Avdelningen handhar utskrift av kommissionens olika protokoll och skrivelser, expedierar telegram i viseringsärenden samt sköter kommissionens telexanläggning. Avdelningen handhar dessutom ett register över utlännningar som efterlyses.

Vid avdelningen tjänstgör en kansliskrivare, tre kontorister och elva kontorsbiträden.

8.3.2.10. Kassaavdelningen

Förutom på en kassaavdelning vanligen förekommande arbetsuppgifter handlägges här även göromål, som i allmänhet tillkommer en materialförvaltare, såsom attestering för utbetalning av räkningar samt upprättande av förslag om inköp av skrivmaterialier, papper, blanketryck och dylikt.

Vid avdelningen tjänstgör en kassör, en kansliskrivare och ett kontorsbiträde.

8.3.2.11. Telefonväxeln

Telefonväxeln förestås av en kontorist och sysselsätter i övrigt två kontorsbiträden.

8.3.2.12. Expeditionsvakter

Hos kommissionen finns en expeditionsförman och tre expeditionsvakter.

8.3.2.13. Personalavdelningen

Avdelningen handlägger alla de ärenden, som vanligen tillkommer en personalavdelning jämlikt de statliga löneförfattningarna.

Avdelningen förestås av en assistent. Dessutom tjänstgör på avdelningen en kontorist. Assistenten är också chef för adress- och intygsavdelningen och handlägger på denna avdelning ankommande viktigare eller mera komplicerade ärenden.

8.3.3. Beslutande rätt m. m.

Till kommissionen inkomna ärenden förbereds i allmänhet av assistenter och avgörs alltefter ärendenas beskaffenhet av kommissionen i plenum, av ordföranden, vederbörande byråchef eller sektionschef eller av sektionschefen underställd befattningshavare.

Av kommissionen i plenum skall enligt instruktionen handläggas ärenden, som angår

- 1) viktigare författningsfrågor,
- 2) viktigare frågor om organisation, arbetsordning och tjänsteföreskrifter,
- 3) frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse,
- 4) riktlinjer för meddelande av visering samt uppehålls-, bosättnings- och arbetstillstånd,
- 5) frågor om tillsättning av tjänst i lägst lönegrad 23 på löneplan A,
- 6) frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten eller läkarundersökning samt

7) andra frågor, som ordföranden hän-skjuter till plenum.

Ärenden, som avgörs i plenum, föredras av vederbörande byråchef eller av särskilt förordnad föredragande.

Ärende, som ej är pleniärende, skall enligt instruktionen avgöras av ordföranden, om inte genom arbetsordning eller särskilt meddelat beslut åt byråchef eller annan befattningshavare överlämnats att avgöra ärende eller viss grupp av ärenden, som inte utgör pleniärenden eller är av beskaffenhet att böra avgöras av ordföranden. Fördelningen av beslutanderätten mellan ordföranden, byråcheferna och övriga högre befattningshavare regleras genom de föreskrifter rörande beslutanderätt m. m., som kommissionen utfärdade den 16 november 1954 med stöd av den då gällande instruktionen.

Enligt föreskrifterna ankommer det på kommissionens ordförande bland annat att besluta, om ärende skall avgöras i plenum, att besluta i ärenden, som efter besvär inkommit till kommissionen och inte skall handläggas i plenum, att besluta i ärenden angående avvisning, förpassning och utvisning samt verkställighet av sådant beslut och i tillståndsärenden angående utläningar, som i förpassningsbeslut förbjudits att återvända till riket utan särskilt tillstånd, att besluta i ärenden, i vilka mot utlänningsnämndens yttrande avvikande beslut ifrågasättes eller i vilka avvikande mening anförts i nämndens yttrande. Ärende, som avgörs av ordföranden, föredras av byråchef, byrådirektör eller byråsekreterare. Vid ärendets avgörande skall vederbörande byråchef och sektionschef alltid närvara.

Byråchef skall enligt föreskrifterna leda och övervaka arbetet inom byrån samt lämna föreskrifter för den sakliga prövningen och handläggningen av förekommande slag av ärenden, varvid

särskilt skall beaktas kravet på likformighet sektionerna och byråerna emellan i behandlingen av jämförliga ärenden. Viktigare direktiv bör enligt föreskrifterna utfärdas skriftligen. Det åligger vidare byråchef att övervaka tillämpningen av gällande föreskrifter genom att stickprovsvis granska beslut i ärenden, som avgjorts av honom underställd personal. Byråchef skall hålla ordföranden underrättad om viktigare ärenden, som avgjorts inom byrån, om tillämpad praxis i olika grupper av ärenden samt om övriga förhållanden av vikt för ärendenas bedömning och handläggning. Det ankommer på byråchef bland annat att meddela beslut i ärenden angående bosättningsstillstånd och i fråga om geografisk begränsning och andra förbehåll i ärenden angående visering, uppehålls- och arbetstillstånd, att besluta i ärenden, i vilka säkerhetsintressen eller fråga om politisk flyktingskap spelar avgörande roll för bedömningen och som inte skall handläggas i plenum eller av ordföranden, att bevilja tillstånd mot avstyrkande av annan myndighet än utlänningsnämnden eller lokal polismyndighet samt att besluta i frågor om återkallelse av arbetstillstånd och visering.

Sektionschef skall enligt föreskrifterna leda och övervaka arbetet inom sektionen och tillse att ärendenas handläggning sker på snabbast möjliga sätt utan att erforderliga krav på säkerhet eftersätts samt anmäla till byråchefen, om eftersläpning i handläggningen uppstår. Han skall vidare hålla byråchefen underrättad om viktigare ärenden, som avgjorts inom sektionen, och om övriga förhållanden av vikt för ärendenas bedömning och handläggning. Sektionschef åger meddela avslagsbeslut i ären-

den, som inte skall handläggas i plenum eller av högre befattningshavare, bevilja tillstånd mot avstyrkande av lokal polismyndighet, meddela beslut innefattande klausul om s. k. sluttermin och besluta i frågor om hemligstämpling av handlingar.

Sektionschef underställd befattningshavare i lönegraderna 23 och 22 åger besluta i ärenden angående utfärdande av främlingspass, som ej skall handläggas i plenum eller av högre befattningshavare, besluta om A-märkning av ärende av annan orsak än arbetsmarknadsskäl, besluta om infordrande av B-märkt ärende för prövning vid kommissionen samt besluta i ärenden rörande resedokument, sjömans- eller nödfallsviseringar.

Sektionschef i övrigt underställda befattningshavare åger bevilja viseringar, uppehålls- och arbetstillstånd samt återresetillstånd, bevilja förlängning av giltighetstid för främlingspass och besluta om A-märkning av ärende av arbetsmarknadsskäl, allt i den mån ärendena ej skall handläggas i plenum eller av högre befattningshavare.

Befattningshavare, som enligt föreskrifterna må avgöra visst ärende, är skyldig att hänskjuta detta till närmaste förmans prövning, om ärendet är svårbedömbart eller tveksamt eller beslut kan väntas få betydelse utöver det enskilda fallet.

Om vid handläggning av ärende i vilket kommissionen i plenum eller ordföranden skall besluta, fattas beslut, som strider mot föredragandens eller annan vid ärendets slutliga handläggning närvarandes åsikt, åligger det enligt instruktionen denne att låta till protokollet anteckna sin skiljaktiga mening.

KAPITEL 9

Utlänningspolitikens problematik

Såsom torde ha framgått av framställningen rörande utlänningsfrågans tidigare behandling har utlänningspolitiken växlat från tid till annan. Vår första lagstiftning om utlännings rätt att vistas i riket, 1914 års utvisningslag, byggde på principen om fritt folkutbyte och syftade endast till att förhindra invandring av kriminella eller eljest asociala utlännningar. Sådana utlännningar kunde enligt lagen avvisas vid inresan eller, om de inrest i landet, utvisas. I övrigt ägde utlännning fritt inresa och uppehålla sig här. Vid tillkomsten av lagen ansågs det inte ens kunna komma i fråga att införa en allmän utlänningskontroll genom föreskrifter om exempelvis passtvang och anmälningsskyldighet.

Utlänningspolitiken kom emellertid redan några år efter utlänningslagens tillkomst att få en väsentligt ändrad innebörd. Utrikespolitiska och samhällsekonomiska aspekter trädde alltmer i förgrunden. Under första världskriget och åren närmast därefter tillkom i administrativ ordning en restriktiv utlänningsreglering till skydd för svenska intressen av skilda slag. Under krigstiden infördes pass- och viseringstvang med hänsyn till bl. a. försörjningsläget och rikets säkerhet. Det antogs allmänt att dessa restriktioner skulle kunna upphävas efter krigets slut. Förhoppningarna att krigsslutet skulle möjliggöra en snar återgång till det fria folkutbyte, som rådde före kriget, in-

friades emellertid inte; den samhällsekonomiska utvecklingen under efterkrigsåren ansågs i stället nödvändig-göra en fortsatt och därtill skärpt invandringskontroll. De ekonomiska förhållandena i Europa under tiden efter första världskriget präglades framför allt av en omfattande arbetslöshet, som blev särskilt svårartad i Mellaneuropa. I de allra flesta länder tillkom på grund härav en mer eller mindre restriktiv utlänningslagstiftning, som syftade till att skydda den inhemska arbetskraften mot konkurrens från utländska arbetsökande. För Sveriges del infördes bestämmelser i detta syfte första gången hösten 1920, då i en kungörelse föreskrevs att vid prövning av ansökan om visering eller uppehållsbok hänsyn skulle tas till arbetsförhållandena i riket.

Samtidigt som kontrollen över tillströmningen av utländska arbetsökande skärptes gick emellertid utvecklingen på den internationella samfärdselns område mot en ökad liberalisering. Efter ömsesidiga överenskommelser upphävde Sverige under åren närmast efter krigsslutet viseringsskyldigheten gentemot ett stort antal länder i Europa. Eftersom den arbetsmarknadsmässiga prövningen av inresande utlännningar var anknuten till viseringen, innebar upphävandet av viseringstvang att tillströmningen av viseringsfria utländska arbetsökande ej kunde kontrolleras. Så länge lättnaderna i viseringstvang en-

dast avsåg länder, från vilka någon större invandring inte var att vänta, ansågs det ej erforderligt att vidta särskilda åtgärder för att skydda den svenska arbetsmarknaden. Sådana åtgärder ansågs påkallade först i anledning av att Sverige sommaren 1926 ingick en överenskommelse med Tyskland om upphävande av viseringstvangen från och med den 1 oktober 1926. Överenskommelsen antogs för Sveriges del komma att medföra, att den vid denna tid starka utvandringsströmmen från Tyskland, som då hade ett betydande arbetskraftsöverskott, skulle komma att i allt större utsträckning söka sig till vårt land. För att kunna kontrollera tillströmningen av arbetssökande utläningar från Tyskland och övriga viseringsfria länder föreskrevs i en i september 1926 utfärdad kungörelse att viseringsfri utlännning, som ville ta anställning här i riket, skulle från och med den 1 oktober 1926 ha sitt pass försett med arbetstillstånd. Viseringspliktig utlännings rätt till anställning skulle liksom tidigare prövas i samband med att frågan om visering togs upp till prövning. Genom tillkomsten av institutet arbetstillstånd kom den arbetsmarknadsbetingade utlänningskontrollen att utsträckas till att avse alla utläningar, som ville ta anställning i riket, och därmed förelåg också förutsättningar för att genomföra en effektiv reglering av tillströmningen av utländsk arbetskraft till landet.

Det kontrollsystem, som byggts upp under och efter första världskriget, upptogs i huvudsak oförändrat i 1927 års utlänningslag; dess främsta syfte angavs vid tillkomsten vara att bevara den svenska arbetsmarknaden åt inhemsk arbetskraft. Läget på arbetsmarknaden förvärrades ytterligare under lagens giltighetstid och när frågan om dess förändring blev aktuell rådde allmän

enighet om att det i än högre grad än tidigare förelåg behov av en invandringslag.

Krigsutbrottet hösten 1939 medförde en radikal omläggning av utlänningspolitiken. Utrikespolitiska överväganden och säkerhetssynpunkter fick ånyo ökad betydelse. När sedan flyktingströmmen från våra nordiska grannländer och Balticum tilltog trädde flyktingfrågan i förgrunden.

Efter krigsslutet kom samhällsekonomiska överväganden att åter få ett dominerande inflytande på utlänningspolitikens praktiska utformning. Av de samhällsekonomiska övervägandena har de arbetsmarknadspolitiska tillmätts den största betydelsen. Men allt eftersom utläningar i allt större utsträckning blivit delaktiga i sociala och andra förmåner, som tidigare — med några få undantag — tillkom endast svenska medborgare, har de sociala aspekterna på invandringspolitiken fått ökad betydelse. Därjämte har bostadsläget i framför allt storstadsområdena ånyo gett anledning till uppmärksamhet.

Till belysning av den problematik, som invandringsfrågan rymmer, kommer utredningen i det följande att redovisa några av de viktigare synpunkter som varit och i framtiden kan komma att bli av betydelse vid utformningen av invandringspolitiken.

9.1. Demografiska synpunkter

Den jämförelsevis stora invandringen under och efter andra världskriget har givetvis haft stor betydelse för befolkningsutvecklingen. Till belysning härav och möjligheterna att i framtiden använda invandringen som medel för att påverka befolkningsutvecklingen i önskad riktning skall i det följande lämnas en redogörelse för de förändringar i befolkningens storlek, ålderssamman-

Tabell 9.1. Folkökning och invandringsöverskott 1951—1965

	1951 —1955	1956 —1960	1961 —1965
Folkökning...	248 300	207 900	274 900
Invandringsöverskott...	52 400	53 600	92 600
Invandringsöverskottets andel i folkökningen i %	21	26	34

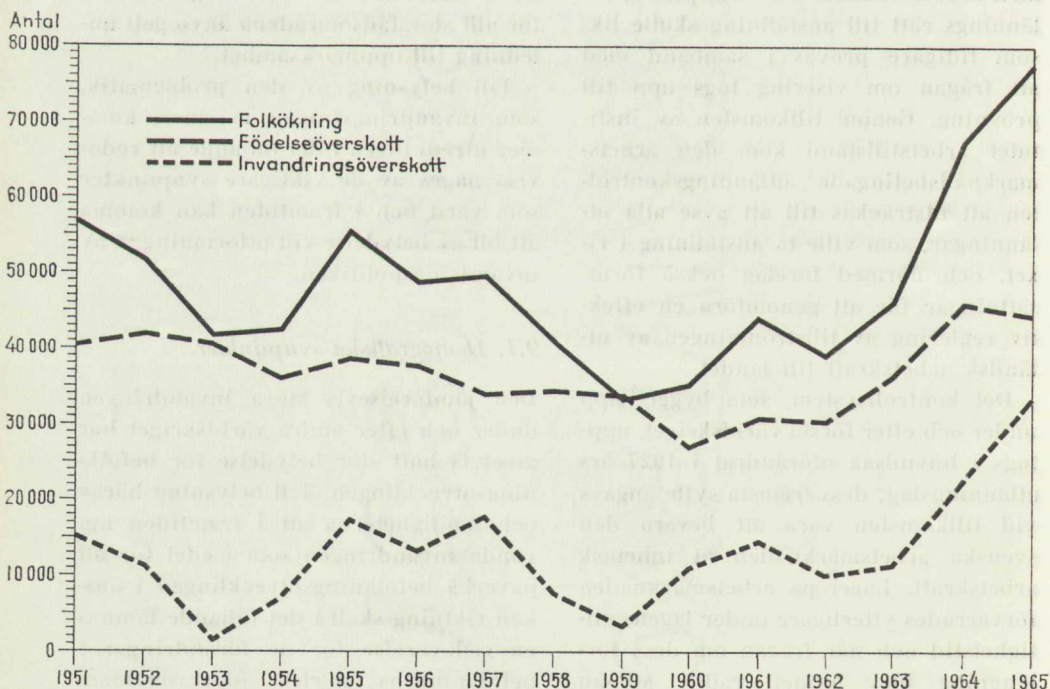
sättning och könsfördelning, som ägt rum under perioden 1951—1965 och väntas komma att äga rum under kommande femtonårsperiod, samt för invandringens andel i dessa förändringar. Befolkningsutvecklingens betydelse för arbetskraftsförsörjningen på lång sikt belyses i avsnittet Arbetsmarknads-synpunkter (9.2.5).

9.1.1. Folkmängden och dess förändringar

Under 15-årsperioden 1951—1965 ökade landets befolkning från 7,042 milj. till 7,773 milj. Under perioden steg alltså folkmängden med 0,731 milj. (10,4 %) eller i genomsnitt 48 700 personer per år. Befolkningsstillväxten var starkt oregelbunden. Den största folkökningen uppgick till 77 700 (år 1965), medan den minsta ökningen utgjorde endast 33 100 (år 1959).

Folkökningen under perioden var ett resultat av ett födelseöverskott på 0,553 milj. och ett invandringsöverskott på 0,199 milj. (Skillnaden mellan folkökningen, å ena, samt födelse- och invandringsöverskottet å andra sidan, beror på bristande överensstämmelse i folkbokföringsmyndigheternas redovisning.) Invandringsöverskottets andel i folkökningen ökade såsom framgår av ovan-

Diagram 9.1. Folkökning samt födelse- och invandringsöverskott åren 1951—1965



stående tabell från 21 % under perioden 1951—1955 till 34 % under perioden 1961—1965.

De mera utpräglade oregelbundenheterna i folkökningen under perioden hade till övervägande del sin grund i variationer i invandringsöverskottet. Sälunda varierade födelseöverskottet mellan 46 000 (år 1964) och 27 100 (år 1960) medan invandringsöverskottet växlade mellan 33 600 (år 1965) och 1 700 (år 1953). Invandringsöverskottets relativa andel i folkökningen varierade under perioden mellan 42,5 % (år 1965) och 4,1 % (år 1953).

Variationerna i folkökningen och i födelse- och invandringsöverskottet under perioden 1951—1965 illustreras grafiskt i diagram 9.1.

Befolkningstillväxten i Sverige beräknas bli något högre under perioden 1966—1980 än under närmast föregående 15-årsperiod. Enligt en av statistiska centralbyrån gjord befolkningsframräkning för riket under perioden 1963—1980 (Statistiska meddelanden B 1965: 8) väntas rikets befolkning, som vid tidpunkten för prognosens tillkomst beräknades uppgå till 7,743 milj. vid slutet av år 1965, vid prognostidens slut utgöra 8,703 milj. Befolkningen väntas alltså komma att öka under perioden med 0,960 milj. (12,4 %) eller i medeltal 64 000 per år mot 0,731 milj. (10,4 %) under närmast föregående 15-årsperiod.

Invandringsöverskottet beräknas i befolkningsprognosen komma att uppgå

till 10 000 per år. Prognosen bygger därvid enbart på antagandet att det genomsnittliga årliga invandringsöverskottet under perioden ej skall avvika mera markant från det under 1950-talet observerade.

Befolkningstillväxten i Sverige var under perioden 1951—1965 tämligen svag och väntas komma att ligga på en jämförelsevis låg nivå även under kommande femtonårsperiod. Den relativt svaga befolkningstillväxten motiverar enligt en uppfattning en ökad invandring. Till stöd för denna mening har främst anförts att en växande befolkning på längre sikt utgör det viktigaste medlet för att åstadkomma och vidmakthålla en ekonomisk expansion; en progressiv befolkningsutveckling medför en ökad inhemsk efterfrågan på varor och tjänster och skapar därigenom förutsättningar för en ökad investeringsverksamhet med vidgade sysselsättningsmöjligheter som följd, medan en regressiv utveckling leder till ekonomisk stagnation eller tillbakagång. Enligt en annan åsikt kan den efterfrågeökning, som krävs för att en ekonomisk expansion skall komma till stånd, lika väl åstadkommas genom en standardstegring som genom en folkökning.

Sambandet mellan folkmängdens förändringar och den ekonomiska utvecklingen är outrett och utredningen anser sig därför inte kunna ta ställning till frågan om en genom icke-selektiv invandring åstadkommen folkökning är

Tabell 9.2. *Folkmängdens beräknade förändringar 1965—1980*

	1965	1970	1975	1980
Folkmängd.	7 742 900	8 064 200	8 392 000	8 703 400
Folkökning.		321 300	327 800	311 400
Folkökning i %		4,1	4,1	3,7

ett ändamålsenligt medel för en ekonomisk expansion. Här må endast göras följande påpekande. I ett läge där det finns möjligheter att genom struktur-rationalisering, teknisk utveckling, utbildning eller på annat sätt öka produktionen per arbetstimme och därmed skapa utrymme för en standardstegring, föreligger förutsättningar för en ekonomisk expansion även om befolkningsutvecklingen stagnerar. Det må här anmärkas att utbyggnaden av den svenska produktionsapparaten under efterkrigstiden säkerligen skett mer för att tillfredsställa de behov, som uppstått genom krav på en högre levnadsstandard, än för att tillgodose den efterfrågan som föranletts av folkökningen.

9.1.2. Ålderssammansättningen och dess förändringar

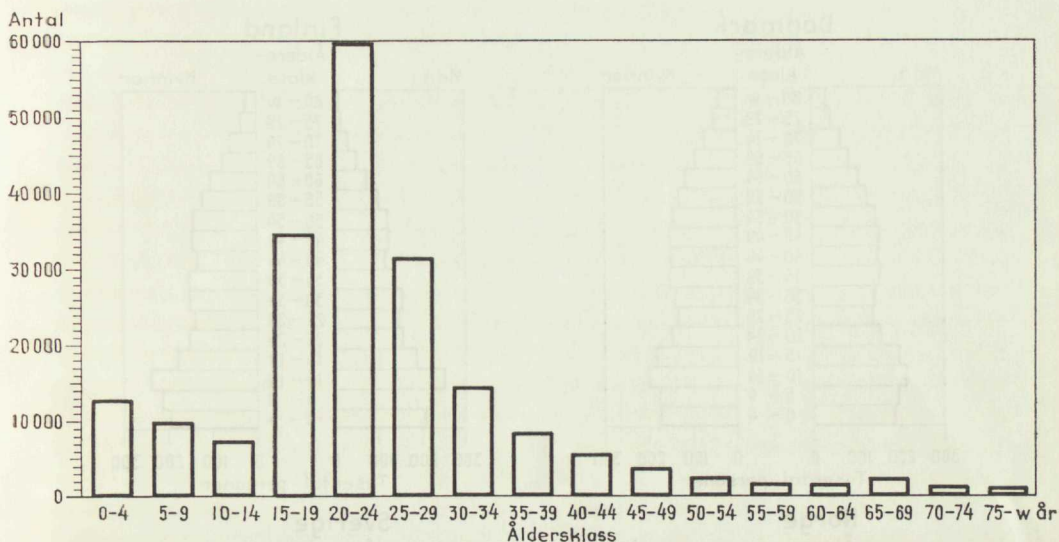
De stora variationerna i födelseöver-skottet under *perioden 1951—1965* har givetvis medfört stora förändringar i befolkningens ålderssammansättning. — Antalet personer i *åldrarna 0—15 år* uppgick vid slutet av år 1950 till 1,733 milj. (24,6 % av hela befolkningen) och år 1965 till 1,729 milj. (22,3 %). Åldersklassen hade alltså ungefär samma omfattning vid periodens början som vid dess slut men minskade betydligt relativt sett. — Antalet personer i *de produktiva åldrarna, 16—66 år* ökade under perioden i absoluta tal. Vid slutet av år 1950 uppgick antalet till 4,706 milj. (66,8 % av befolkningen) och vid slutet av år 1965 till 5,170 milj. (66,8 %). Åldersklassen ökade alltså med 0,464 milj. eller i medeltal 30 900 per år men höll sig relativt sett på oförändrad nivå. — Antalet personer i *åldrarna 67 år och däröver* ökade under perioden från 0,603 milj. (8,6 % av befolkningen) till 0,844 milj. (10,9 %), vilket innebär en ökning med 0,241 milj. eller med inte mindre än 40,0 %.

Den årliga ökningen var i medeltal 16 100.

Utlänningarnas ålderssammansättning skiljer sig som nämnts i kapitel 2 avsevärt från totalbefolkningens på så sätt att utlänningarna är betydligt starkare representerade i de yngre åldrarna än totalbefolkningen. Utlänningarna var enligt folkräkningen den 1 november 1960 framför allt företrädna i åldersklasserna 0—9 och 20—39 år, vilka omfattade 21,6 resp. 44,1 % av samtliga utlänningar. För jämförelse med ovan lämnade uppgifter om totalbefolkningens ålderssammansättning må nämnas att av utlänningarna tillhörde år 1960 29,1 % åldersklassen 0—15 år, 69,5 % åldersklassen 16—66 år och 1,4 % åldersklassen 67 år och däröver. De stora skillnaderna i åldersfördelningen beror framför allt på att den utländska befolkningsgruppen tillförts ett nettotillskott av invandrare, som till åtta tiondelar varit yngre än 35 år, och att de här mera varaktigt bosatta utlänningarna till övervägande del blivit svenska medborgare. Det må här anmärkas att folkutbytets inverkan på befolkningens åldersstruktur är beroende av inte bara invandrarnas utan även utvandrarnas ålderssammansättning. Invandrarnas åldersstruktur skiljer sig delvis inte oväsentligt från utvandrarnas, vilket medför att invandringsöverskottet uppvisar en ålderssammansättning som avviker från invandrarnas. Överskottets ålderssammansättning illustreras grafiskt i diagram 9.2.

Den kommande *15-årsperioden 1966—1980* beräknas komma att präglas av framför allt stark ökning av antalet personer i åldrarna 67 år och däröver. — Antalet personer i *åldrarna 0—15 år* beräknas komma att öka under perioden från 1,729 milj. år 1965 till 2,130 milj. år 1980 (24,5 % av hela befolkningen) eller med 0,401 milj., vilket in-

Diagram 9.2. Invandringsöverskottet åren 1951—1965, fördelning efter ålder vid invandringstillfället.



nebär en årlig ökning med i medeltal 26 700. Antalet personer i åldrarna 16—66 år beräknas komma att öka från 5,170 milj. till 5,354 milj. år 1980 eller med 0,184 milj., vilket innebär en genomsnittlig ökning med 12 300 per år. Åldersklassen väntas dock minska i relativa tal under perioden, från 66,8 % år 1965 till 61,5 % år 1980. — Antalet personer i åldrarna 67 år och däröver beräknas öka mest under perioden, såväl absolut som relativt. Antalet åld-

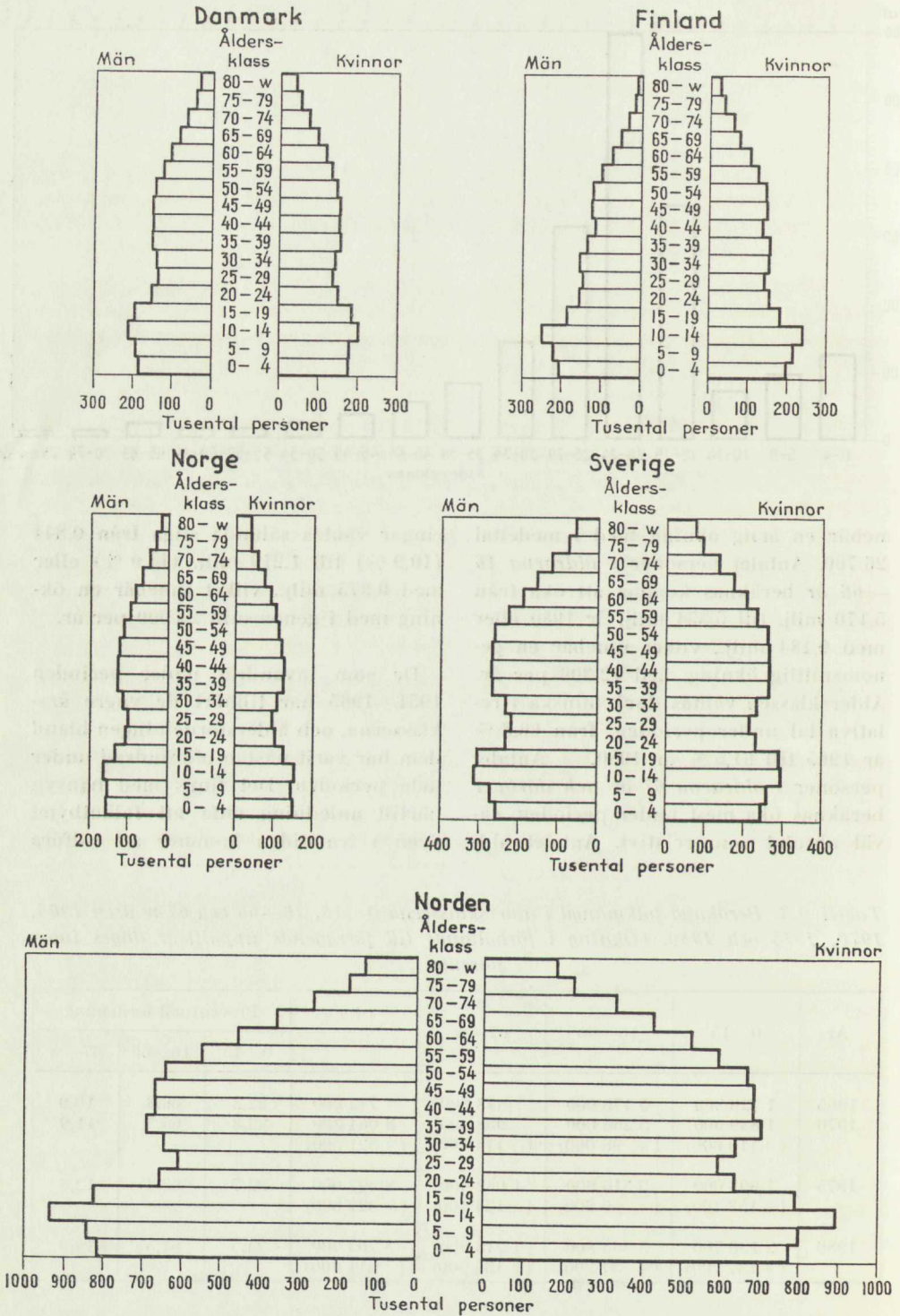
ringar väntas sålunda stiga från 0,844 (10,9 %) till 1,219 milj. (14,0 %) eller med 0,375 milj., vilket innebär en ökning med i genomsnitt 25 000 per år.

De som invandrat under perioden 1951—1965 har tillhört de yngre åldersklasserna, och åldersfördelningen bland dem har varit nästan oförändrad under hela perioden. Det finns med hänsyn härtill anledning anta att folkutbytet även i framtiden kommer att tillföra

Tabell 9.3. Beräknad folkmängd i åldersklasserna 0—15, 16—66 och 67-w åren 1965, 1970, 1975 och 1980. (Ökning i förhållande till föregående uppgiftsår anges inom parentes).

År	0—15	16—66	67—w		Procentuell fördelning		
					0—15	16—66	67—w
1965	1 729 300	5 170 000	843 600	7 742 900	22,3	66,8	10,9
1970	1 839 900 (+110 600)	5 266 000 (+ 96 000)	958 300 (+114 700)	8 064 200 (+321 300)	22,8	65,3	11,9
1975	1 993 000 (+153 100)	5 316 600 (+ 50 600)	1 082 400 (+124 100)	8 392 000 (+327 800)	23,7	63,4	12,9
1980	2 130 700 (+137 700)	5 353 800 (+ 37 200)	1 218 900 (+136 500)	8 703 400 (+311 400)	24,5	61,5	14,0

Diagram 9.3. Totalbefolkningen i Danmark, Finland, Norge och Sverige samt Norden i slutet av år 1960, fördelning efter kön och ålder i femårsklasser



landet ett befolkningstillskott som har en ur ålderssynpunkt gynnsammare sammansättning än totalbefolkningen. Invandrarnas, utvandrarnas och invandringsöverskottets ålderssammansättning under femårsperioderna 1951—1955, 1956—1960 och 1961—1965 redovisas närmare i tabellbilaga 7.

De stora förändringarna i befolkningens åldersstruktur har givetvis haft betydelsefulla återverkningar på en rad områden av samhällsekonomin. Förändringarna har inte bara aktualiserat behovet av en förutseende planering på utbildningens, bostadsförsörjningens och åldringsvårdens område utan även genom ökningen av befolkningen i icke yrkesverksam ålder medfört en ökad försörjningsbörda för den förvärvsarbetande delen av befolkningen.

Folkutbytet har, som tidigare nämnts, tillfört landet ett befolkningstillskott, som haft en ur arbetskraftssynpunkt gynnsammare åldersstruktur än den inhemska befolkningen, och kan därför antas ha motverkat ökningen av försörjningsbördan. I vad mån det skall bli möjligt att med invandringen som medel begränsa den ytterligare ökningen av försörjningsbördan, som befolkningsutvecklingen väntas komma att medföra under de närmaste femton åren, beror emellertid huvudsakligen på utvecklingen på arbets- och bostadsmarknaden. Det är att märka att en demografiskt motiverad invandring måste för att få någon mera påtaglig effekt ges en betydligt större omfattning än invandringen hittills haft och dessutom anpassas så att den leder till en utjämning av skillnaderna mellan de olika åldersklasserna. Det må tilläggas att en fastare styrning av invandringen i syfte att påverka befolkningens åldersstruktur väl inte är möjlig i praktiken av bl. a. humanitära skäl. Invandrarna kommer ju i mycket stor utsträck-

ning hit familjevis, och de invandrande familjerna har säkerligen ofta en ålderssammansättning, som åtminstone delvis avviker från den ur demografisk synpunkt önskvärda. Givetvis kan det i sådana fall inte komma i fråga att av demografiska skäl behandla de enskilda familjemedlemmarna olika och endast tillåta dem inresa, som befinner sig i en från demografiska utgångspunkter lämplig ålder.

Det må slutligen framhållas att en demografiskt motiverad folkomflyttning har betydelse inte bara för invandringslandet utan även för utvandringslandet. I den mån en sådan folkomflyttning äger rum mellan länder, vilkas befolkning har olika åldersstruktur, kan omflyttningen få en gynnsam effekt på åldersstrukturen i båda länderna. Om däremot befolkningen i de av omflyttningen berörda länderna har en likartad ålderssammansättning, kan en invandring, som tillför immigrationslandet ett ur ålderssynpunkt önskvärt befolkningstillskott, för emigrationslandets del innebära en utvandring, som inverkar menligt på åldersstrukturen hos befolkningen i detta land. Problemet har en viss aktualitet såvitt gäller folkutbytet mellan de nordiska länderna, som har en tämligen lika åldersstruktur. Till belysning av vad nu sagts redovisas i diagram 9.3 åldersstrukturen inom befolkningen i vart och ett av de nordiska länderna samt i hela Norden.

9.1.3. Könsfördelningen och dess förändringar

Under mycket lång tid har i Sverige liksom i flertalet andra länder antalet kvinnor överstigit män. Kvinnoöverskottet i Sverige, som vid den svenska befolkningsstatistikens början var mycket stort (1 127 kvinnor mot 1 000 män), har emellertid nedgått successivt. Överskottet uppgick år 1950 till 28 900, år 1955 till 22 100, år 1960 till 17 700 och

Tabell 9.4. Invandringsöverskott åren 1956—1965 fördelat efter kön

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Män.....	7 597	10 253	4 024	1 959	6 331	8 720	5 914	7 018	13 976	21 008
Kvinnor.....	5 695	7 699	3 826	1 523	4 674	5 880	4 242	4 592	8 653	12 601
Överskott män....	1 902	2 554	198	436	1 657	2 840	1 672	2 426	5 323	8 407

år 1965 till 9 800 (1 003 kvinnor mot 1 000 män). Det är emellertid att märka, att kvinnoöverskottet helt hänför sig till de högre åldrarna. I åldrarna 54 år och därunder föreligger sålunda ett kvinnounderskott, som är särskilt markant i åldrarna 0—29 år. I dessa åldrar fanns vid ingången av år 1965 1 600 000 kvinnor och 1 683 000 män, vilket innebär ett kvinnounderskott på 83 000. Underskottet i de lägre åldrarna förbytes emellertid, främst till följd av en högre dödlighet för män, i ett kvinnoöverskott i de högre åldrarna. År 1965 uppgick detta överskott till hela 99 000 i åldrarna 60—84 år.

Folkutbytet under perioden 1951—1965 har i väsentlig mån påverkat befolkningens könsfördelning, särskilt under de sista tio åren av perioden. Under femårsperioden 1951—1955 medförde folkutbytet ett kvinnoöverskott på 3 200 men under de två följande femårsperioderna ett överskott på män om 6 700 resp. 20 700. Till närmare belysning av denna utveckling redovisas i ovanstående tabell invandringsöverskottets fördelning efter kön åren 1956—1965.

Överskott för ena eller andra könet bland invandrarna kan enligt vad erfarenheten visat leda till sociala problem. Könsfördelningen bland invandrarna bör därför uppmärksammas vid utformningen av invandringspolitiken.

9.2. Arbetsmarknadssynpunkter

Arbetsmarknadspolitikerna ingår som en integrerande del i samhällets ekonomis-

ka politik, som i skilda sammanhang uppgivits syfta till höjd levnadsstandard, full sysselsättning och ett stabilt penningvärde. Den har främst till uppgift att skapa balans mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft såväl geografiskt som yrkesmässigt. Arbetsmarknadspolitikerna är — inom ramen för denna uppgift — föränderlig till sitt innehåll och ständigt föremål för omprövning med hänsyn till den samhällsekonomiska utvecklingen.

Under större delen av mellankrigstiden rådde i Sverige liksom flestades utomlands en omfattande konjunkturarbetslöshet. Arbetsmarknadspolitikerna kom under denna tid att huvudsakligen inriktas på att främja sysselsättningen och skapa arbetstillfällen åt de arbetslösa. Sysselsättningssvårigheterna på den svenska arbetsmarknaden kom att i hög grad sätta sin prägel på utformningen av invandringspolitiken; dess huvudsyfte blev under denna tid att skydda den inhemska arbetskraften mot konkurrens från utländska arbetssökande.

Förhållandena på den svenska arbetsmarknaden har under tiden efter andra världskriget varit väsentligt anorlunda. Konjunkturutvecklingen har, bortsett från några kortvariga avmattningsperioder, varit gynnsam. Näringslivets efterfrågan på arbetskraft har, med undantag av nyssnämnda perioder, allmänt sett hållit sig på en hög nivå. Utvecklingen på arbetsmarknaden har emellertid inte varit enhetlig utan splittad till följd av den genomgripande strukturuomvandling, som näringslivet

genomgått. Strukturförändringarna inom näringslivet har haft betydande återverkningar på arbetsmarknaden i det att det medfört god efterfrågan på arbetskraft inom expanderande regioner men en vikande efterfrågan inom utvecklingssvaga områden. Arbetsmarknaden har därför under en följd av år kommit att präglas av stora geografiska olikheter med brist på arbetskraft inom vissa områden och arbetslöshet inom andra.

Arbetsmarknadspolitiken har på grund av de ändrade förhållandena fått en väsentligt annan inriktning än den hade under mellankrigstiden. Dess huvuduppgift är numera att genom olika rörlighetsstimulerande åtgärder såsom intensifierad arbetsförmedling, flyttningsbidrag, omskolning och yrkesutbildning medverka till att arbetskraft överföres från områden och branscher med sysselsättnings svårigheter till sådana med brist på arbetskraft. Arbetsmarknadspolitiken har emellertid även under efterkrigstiden varit inriktad på att skapa arbetstillfällen inom sysselsättningsvaga områden genom olika selektiva åtgärder, såsom beredskapsarbeten och andra offentliga arbeten. De lokaliseringpolitiska aspekterna visas numera allt större uppmärksamhet vid beslut som berör arbetsmarknaden.

Enligt vad arbetsmarknadsutredningen uttalat i sitt betänkande »Arbetsmarknadspolitik» (SOU 1965:9) finns all anledning utgå från att återstoden av 1960-talet och även de första åren av 1970-talet kommer att kännetecknas av knapphet på arbetskraft totalt sett men att liksom nu kan komma att råda en bristande balans såväl geografiskt som näringsgrens- och yrkesmässigt. Det kan därför antas att arbetsmarknadspolitiken under överskådlig tid kommer att möta huvudsakligen samma problem som under de senaste åren.

Efterkrigstidens i grund förändrade arbetsmarknadsläge har givetvis ändrat förutsättningarna för invandringspolitiken. Utredningen vill i det följande närmare belysa de aspekter, som kan ha betydelse för utformningen av den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken på såväl kort som lång sikt.

9.2.1. Allmänna synpunkter

Den utveckling mot en ökad internationell rörlighet för arbetskraften, som ägt rum under efterkrigstiden, har allmänt ansetts innebära ett betydelsefullt framsteg på det internationella samarbetets område. I sitt betänkande »Arbetsmarknadspolitik» anför arbetsmarknadsutredningen beträffande målsättningen för den svenska invandringspolitiken, att den finner det angeläget, att flyttningsrörelserna länderna emellan fortskrider och att Sverige i internationella sammanhang ger sitt fulla stöd åt strävandena i denna riktning.¹

Arbetsmarknadsutredningen anför vidare till stöd för sin ståndpunkt följande.

Ett sådant frigörande av arbetskraftens rörlighet motiveras både av det värde, som en ökad internationell samverkan och en växande direktkontakt mellan länderna har, och av den större totala effektivitet, som kan uppnås genom att en sådan produktionsfaktor som arbetskraften fritt kan röra sig inom en allt större marknad. Vilken riktning flyttningsrörelserna på längre sikt kommer att ta är givetvis beroende av de arbets- och levnadsförhållanden, som de olika länderna kan erbjuda. Ett undanröjande av hindren för den internationella rörligheten bör öka det ekonomiska utbytet av de totala arbetskraftsresurserna genom att arbetskraft i större utsträckning tillförs länder och näringsgrenar med hög produktivitet. Önskvärdheten av en ökad internationell rörlighet kan således motiveras på ett liknande sätt som behovet av en större geografisk rörlighet inom varje enskilt land. Det

¹ Se även 1955 års långtidsutrednings betänkande »Balanserad expansion» (SOU 1956:53) s. 29.

kan erinras om att OECD i sin examination i slutet av år 1962 av den svenska arbetsmarknadspolitiken betonar, att Sverige med sin höga produktivitet genom en ökad immigration kan bidra till att det gemensamma målet för den ekonomiska tillväxten, som OECD-staterna antagit, uppnås.

Arbetsmarknadsutredningen framhåller emellertid att man inte kan utgå från att en liberalisering av arbetskraftens rörlighet utan vidare skall medföra en ökad nettovinst. Även om, framhåller utredningen, sannolikheten talar för att Sverige, i varje fall på medellång sikt, skulle göra en viss nettovinst på ett ökat internationellt arbetskraftsutbyte, kan detta motverkas eller helt uppvägas av att en ökad frihet för flyttningsrörelserna samtidigt ger större utrymme för rekryteringsåtgärder från andra immigrationsländerns sida. Med hänsyn till att konkurrensen om den tillgängliga arbetskraften sålunda skärps finner utredningen att ökad framgång för de internationella liberaliseringssträvandena skärper behovet av en aktiv planering från svensk sida av invandringspolitiken.

Målet för den svenska invandringspolitiken bör alltså, enligt arbetsmarknadsutredningen, vara att stödja strävandena mot en ökad liberalisering av arbetskraftens rörlighet och att — i den mån denna liberalisering leder till skärpt internationell konkurrens om arbetskraften — stimulera invandringen för att kompensera den minskning av de egna arbetskraftstillgångarna som en ökad rörlighet kan komma att medföra. Invandringspolitiken skall med andra ord dels ha en internationell inriktning med en fullständig internationalisering av arbetskraften som slutligt mål, dels ha en nationell inriktning för att motverka de menliga följder, som en sådan internationalisering skulle kunna få för vårt eget land.

Uppfattningen att den svenska invandringspolitiken i första hand bör inriktas på att avlägsna hindren för arbetskraftens fria rörlighet bygger uppenbarligen på antagandet att det existerar en så djupgående ekonomisk intressegemenskap och solidaritet mellan världens länder, att dessa är beredda att verka för en internationalisering av arbetskraften, oavsett om detta är förenligt med det egna landets intressen eller ej. En sådan internationell gemenskap och solidaritet kan emellertid knappast sägas existera för närvarande. Betecknande för den internationella utvecklingen på arbetskraftens område är att de integrationssträvanden som förekommit under efterkrigstiden, lett till mera påtagliga resultat endast i den mån de tagit sikte på att skapa en fri rörlighet för arbetskraften inom begränsade regioner. De mest betydelsefulla resultaten av dessa strävanden utgör upprättandet av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden, inom vilken den nordiska arbetskraften äger fritt röra sig, och den europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC), som enligt Romfördraget vid övergångstidens slut år 1970 skall ha en helt fri arbetsmarknad för gemenskapens egen arbetskraft. Ett mera begränsat samarbete på arbetskraftens område har inletts mellan de till OECD anslutna staterna.

Det är att märka att upprättandet av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden och EEC inte i första hand tagit sikte på att åstadkomma en allmän internationalisering av arbetskraften utan främst syftat till att undanröja hindren för arbetskraftens fria rörlighet mellan de i samarbetet deltagande staterna. Det må här understrykas, att ett förverkligande av principen om arbetskraftens fria rörlighet inom en sådan gemenskap förutsätter, att arbetskraften

från de i gemenskapen ingående länderna prioriteras i förhållande till arbetskraft från länder, som står utanför gemenskapen. Det inom ifrågasatt gemenskap pågående samarbetet är således ägnat att försvåra strävandena mot en allmän internationalisering av arbetskraften. Det förhållandet att integrationssträvandena på arbetsmarknadens område inte lett till en allmän liberalisering av arbetskraftens rörlighet är förklarligt mot bakgrunden av att en integration på detta område förutsätter att det — som för närvarande sker inom den europeiska gemenskapen — samtidigt äger rum en integration på många andra områden av samhällslivet eller att det — som fallet var när det gällde att skapa en gemensam nordisk arbetsmarknad — redan föreligger en betydande intressegemenskap.

Den internationella utvecklingen på arbetsmarknadens område synes alltså visa, att det för närvarande saknas förutsättningar för att avveckla den generella invandringskontrollen och på så sätt åstadkomma en mera allmän internationalisering av arbetskraften. Liberaliseringssträvandena måste därför — för att ha utsikt till framgång — ta sikte på att skapa en ökad rörlighet mellan ett begränsat antal länder. För Sveriges del kan här komma i fråga att verka för en utvidgning och ett fördjupande av det än så länge lösliga ekonomiska samarbetet inom OECD eller för deltagande i någon form i samarbete inom EEC.

Under större delen av efterkrigstiden har i Sverige liksom i många andra länder i Europa rått knapphet på arbetskraft. I detta läge har invandring av arbetskraft kommit att framstå som ett betydelsefullt medel för att avhjälpa bristsituationen. Den frågan inställer sig då, om invandring är ett tjänligt

medel att häva en allmän brist på arbetskraft. Det må i detta sammanhang framhållas att invandring av utländsk arbetskraft inte bara ökar landets produktiva resurser utan även skapar en ökad efterfrågan på varor och tjänster inom såväl den privata som den offentliga sektorn. Invandrarens efterfrågan måste självfallet ligga på samma nivå som den efterfrågan som landets egna medborgare svarar för, såvida invandraren inte skall hänvisas till att leva på en lägre standard än värdfolket. Eftersom tillgodoseendet av de nya konsumtionsbehoven förutsätter att produktionen ökas i motsvarande mån och att nya arbetskraftsresurser ställes till förfogande för att åstadkomma denna produktionsökning, har ifrågasatts om det över huvud är möjligt att genom invandring återställa en bristande balans mellan den totala tillgången och efterfrågan på arbetskraft. Det må dock tilläggas att, om arbetskraftsbristen inte är av mera allmän art utan hänförs till s. k. trånga sektorer inom produktionen (»flaskhalsar»), invandring i syfte att häva en sådan brist kan medföra betydande samhällsekonomiska vinster. Varje arbetskraftstillskott till sådana sektorer bidrar ju till att avhjälpa en arbetskraftsbrist, som hämmar produktionsutvecklingen även inom andra sektorer, och medverkar på så sätt till att produktionsresurser, som annars skulle ha varit outnyttjade, tas i anspråk.

Från rent nationella, ekonomiska utgångspunkter kan allmänt sägas att invandring av utländsk arbetskraft är samhällsekonomiskt motiverad i den mån invandringen medför en produktionsökning, som överstiger den av invandringen föranledda ökningen av konsumtionen. Vid bedömningen av frågan om en ifrågasatt invandring

skall anses vara samhällsekonomiskt motiverad är att beakta att mot invandrarernas produktiva insatser måste vägas inte bara deras dagliga konsumtion utan även kostnader för deras anpassning till värdlandets förhållanden och för investeringar i bostäder, skolor m. m. En sådan samhällsekonomisk bedömning kan givetvis utfalla olika allt eftersom invandringen avser kvalificerad eller okvalificerad arbetskraft.

9.2.1.1. Invandring av kvalificerad arbetskraft. Den pågående strukturomvandlingen inom näringslivet har medfört en allt starkare efterfrågan på kvalificerad och specialiserad arbetskraft. Eftersom sådan arbetskraft kräver lång och dyrbar utbildning och behoven av utbildad arbetskraft inte i tillräckligt god tid förutsetts, har det på åtskilliga områden inte varit möjligt att när behoven blivit akuta tillräckligt snabbt få fram kvalificerad arbetskraft inom landet. I den mån invandringen avsett kvalificerad och specialiserad arbetskraft har den därför inneburit, att det svenska samhället kunnat skörda frukterna av de investeringar i utbildning, som invandrares hemländer gjort, och på så sätt fått ett värdefullt tillskott till den egna arbetsmarknaden. Det har i skilda sammanhang framhållits, som särskilt angeläget att invandring av sådan arbetskraft underlättas och stimuleras.¹

Under andra hälften av 1940-talet och första hälften av 1950-talet fördes en aktiv invandringspolitik, som direkt syftade till att tillföra den svenska arbetsmarknaden yrkesutbildad arbetskraft. Sålunda ingick Sverige under åren närmast efter krigsslutet avtal med olika stater i Mellan- och Syd-europa om kollektiv överföring av utländsk arbetskraft. I avtalen reglerades tämligen ingående vad som skulle gälla

i fråga om de rekryterade arbetarnas organisationstillhörighet och arbets- och lönevillkor, deras rätt till sociala förmåner etc. Sålunda föreskrevs i avtalen att arbetarna i fråga skulle före avresan förbinda sig att vid ankomsten till Sverige ansluta sig till den fackliga organisationen inom deras yrke och att vidmakthålla detta medlemskap under den tid de vistades i Sverige. Avtalen föreskrev vidare, att de rekryterade arbetarna skulle vara fullt likställda med de svenska arbetarna i fråga om bl. a. arbets- och lönevillkor samt åtnjuta försäkringsskydd vid arbetslöshet, olycksfall och sjukdom enligt gällande svensk lagstiftning. Principen att den utländska arbetskraften skall vara tillförsäkrad samma levnadsstandard som den svenska kom således till klart uttryck. Kostnaderna för arbetarnas resor från rekryteringslandet till Sverige skulle enligt avtalen bestridas av den svenska arbetsmarknadsmyndigheten. Den på avtal grundade kollektiva rekryteringen av arbetskraft, som främst avsåg italienska, sudetiska, ungerska och västtyska arbetare, kom att omfatta mer än 5 000 personer.

Den kollektiva rekryteringen av utländsk arbetskraft kom från och med den 1 juni 1950 att bedrivas efter helt andra linjer. Företag, som ville rekrytera arbetskraft utomlands, fick göra framställning därom hos arbetsmarknadsstyrelsen, som efter samråd med vederbörande länsarbetsnämnd prövade om rekryteringen borde ske. Om framställningen tillstyrktes, lämnade styrelsen sin medverkan till rekryteringen genom att introducera företaget hos arbetsmarknadsmyndigheterna i det land, där uttagningen skulle äga rum.

¹ Se bl. a. 1955 års långtidsutrednings betänkande »Balanserad expansion» (SOU 1956:53) och 1959 års långtidsutrednings betänkande »Svensk ekonomi» (SOU 1962:10).

Företaget fick därefter i samarbete med arbetsförmedlingen i landet söka anskaffa den önskade arbetskraften. Den på detta sätt genomförda kollektiva rekryteringen var under första hälften av 1950-talet tämligen omfattande. Under tiden den 1 juni 1950—31 december 1955 tillstyrkte arbetsmarknadsstyrelsen ansökningar om rekrytering av sammanlagt 12 500 arbetare. De beviljade kvoterna utnyttjades nästan helt. De av styrelsen under åren 1956—1961 prövade rekryteringsansökningarna avsåg totalt endast 1 500—1 600 arbetare. Företagens under senare år minskade intresse för rekrytering av arbetskraft utomlands torde främst bero på att den alltmer hårdnande konkurrensen om arbetskraftstillgångarna i Centraleuropa från framför allt Förbundsrepubliken Tysklands sida gjort det allt svårare att rekrytera från de tidigare rekryteringsländerna. Tillskottet av yrkesutbildad utländsk arbetskraft har därför under senare år huvudsakligen varit ett resultat av en spontan invandring.

Från rent *nationella*, ekonomiska utgångspunkter är självfallet en ökad invandring av kvalificerad arbetskraft i hög grad eftersträfvärd, eftersom den innebär att vårt land därigenom kan tillgodogöra sig resultaten av en yrkesutbildning, som bekostats av annat land. Emellertid kan en aktiv invandringspolitik, som främst inriktas på rekrytering av yrkesutbildad arbetskraft, från emigrationsländernas synpunkt sett framstå som mindre önskvärd eller rent av otillbörlig. Så blir fallet särskilt i den mån rekryteringen sker i sådana länder som själva lider brist på yrkesutbildad arbetskraft och som för en gynnsam produktionsutveckling är beroende av att denna arbetskraft stannar inom landet.

Belysande för de konsekvenser, som

en sådan invandringspolitik kan föra med sig, är de okontrollerade rekryteringsaktioner som svenska företag och myndigheter i början av år 1960 företog i Finland för att värva yrkeskunniga arbetare och tekniker till Sverige. Dessa rekryteringsaktioner, som skedde i strid med bestämmelserna i konventionen om gemensam nordisk arbetsmarknad, medförde för Sveriges del ett värdefullt tillskott till den svenska arbetsmarknaden men ledde för Finlands del till att den där då rådande stora bristen på yrkesutbildad arbetskraft förvärrades. För att förhindra en fortsatt okontrollerad rekrytering av finsk arbetskraft vände sig ministeriet för kommunikationsväsendet och allmänna arbetena i Finland — på inrådan av arbetsgivarnas i Finland centralförbund — till arbetsmarknadsstyrelsen i Sverige och begärde att svenska myndigheter skulle ingripa. Centralförbundet gjorde en liknande framställning direkt hos svenska arbetsgivareföreningen. De finska framställningarna ledde slutligen dels till att Kungl. Maj:t i ett cirkulär till samtliga statsmyndigheter (SFS 1960:158) föreskrev, att statlig myndighet inte fick rekrytera arbetskraft i utlandet utan att dessförinnan ha samrått med arbetsmarknadsstyrelsen angående det sätt på vilket rekryteringen lämpligast borde ske, dels till att arbetsgivareföreningen i cirkulärskrivelse rekommenderade de företag, som avsåg att rekrytera arbetskraft i Finland, att ta kontakt med de svenska arbetsmarknadsmyndigheterna innan de vidtog rekryteringsåtgärder.

I det nordiska arbetskraftsutbytet har alltså från Sveriges sida — i överensstämmelse med grunderna för konventionen om gemensam nordisk arbetsmarknad — accepterats principen att rekrytering av arbetskraft i annat nordiskt land bör ske under hänsynsta-

gande till detta lands nationella intressen. I vad mån samma princip skall gälla även vid rekrytering i länder utanför Norden beror bl. a. på vilket hänsynstagande Sverige kan påräkna från dessa länders sida vid en eventuell arbetskraftsrekrytering i vårt eget land. Rent allmänt kan dock sägas, att en rekrytering av utländsk arbetskraft, som sker i samråd med arbetsmarknadsmyndigheten i vederbörande land, får antas stå i överensstämmelse med detta lands intressen.

9.2.1.2. Invandring av okvalificerad arbetskraft. Invandring av mindre kvalificerad eller okvalificerad arbetskraft är självfallet inte förenad med sådana samhällsekonomiska fördelar som invandring av kvalificerad arbetskraft men kan dock i vissa lägen vara värdefull. Så synes särskilt vara fallet när det är angeläget att så snabbt som möjligt tillgodose akuta behov av arbetskraft; invandrarna utgör nämligen — åtminstone under den första tiden efter invandringen — en i förhållande till befolkningen i övrigt rörligare arbetskraftstillgång, som snabbt kan sättas in där den bäst behövs.

I detta sammanhang förtjänar framhållas, att näringslivet till följd av fortgående strukturella och tekniska förändringar kan förutses komma att ställa allt högre krav på arbetskraftens utbildningsnivå och därmed komma att i allt mindre utsträckning efterfråga okvalificerad arbetskraft. Det finns på grund härav anledning anta, att en framtida arbetskraftsbrist kommer att huvudsakligen bestå i brist på yrkesutbildad arbetskraft. Om och i vad mån en sådan brist kommer att uppstå är emellertid beroende av inte bara efterfrågeutvecklingen utan även — och kanske framför allt — utbildningsväsendets förmåga att tillhandahålla yr-

kesutbildning. Mot bakgrunden av vad nu sagts torde kunna göras gällande, att en fortsatt invandring av utbildad arbetskraft — om denna arbetskraft skall kunna tillvaratas rationellt — kommer att medföra behov av ökade insatser från samhällets sida för att ge den erforderlig utbildning. Om målet för invandringspolitiken på detta område i enlighet med jämställdhetsprincipen skall vara att bereda utläningar samma möjligheter till utbildning som svenska medborgare, är det nödvändigt att avpassa utbildningsresurserna efter invandringens omfattning eller att — om dessa resurser är otillräckliga — avpassa invandringen efter utbildningsresurserna.

Den okvalificerade utländska arbetskraft, som under efterkrigstiden kommit till vårt land, har i stor utsträckning fått sysselsättning i sådana branscher som på grund av en låg lönenivå haft svårigheter att rekrytera arbetskraft på den reguljära arbetsmarknaden. Detta arbetskraftstillskott torde — med hänsyn till att prisbildningsmekanismen verkar även i fråga om arbetslöner — ha bidragit till att hålla lönenivån inom ifrågavarande branscher nere och därigenom fördröjt en från samhällsekonomisk synpunkt önskvärd strukturrationalisering.

I yttrande till landsorganisationen över arbetsmarknadsutredningens betänkande »Arbetsmarknadspolitik» har hotell- och restauranganställdas förbund från sina utgångspunkter anfört följande.

Under 1950-talet skedde en påtaglig förskjutning mot mindre personalkrävande restauranger samtidigt som, efter motbokens slopande år 1955, en mängd restauranger av viss karaktär försvann. Förändringarna innebar att arbetarpersonalen mellan 1950 och 1960 års folkräkning minskade från 46 571 till 38 601 eller med cirka 8 000 personer. Samtidigt ökade antalet tjänste-

män med cirka 3 000. Antalet arbetare torde ha stabiliserat sig på 1960 års nivå. Denna kraftiga minskning av antalet arbetare borde ha inneburit, att de kvarvarandes arbetsvillkor så avsevärt förbättrats att det uppstått konkurrens om arbetstillfällena. Den helt motsatta situationen har dock inträffat. Under denna period har antalet utlänningar inom branschen ökat enormt. Detta innebär, att antalet svenska arbetare mellan år 1950 och 1965 icke endast har minskat med de 8 000 som framgår av folkräkningen, utan ytterligare det antal som svarar mot ökningen av utlänningar, vilket tillsammans torde betydligt överstiga 10 000 personer.

Den svenska arbetskraften har bedömt arbetsvillkoren inom hotell- och restaurangrörelsen på det sättet, att de sökt sig till andra verksamhetsgrenar. Den uppkomna bristen på arbetskraft har man sökt täcka genom import av utländsk arbetskraft. Resultatet har blivit att man i stor utsträckning fått en import av okvalificerad arbetskraft, som är beredd att arbeta på efter svenska förhållanden dåliga villkor. Detta har fått till följd att motiverad inre rationalisering och strukturell förändring fördröjts, vilket inneburit att näringen ytterligare minskat sin attraktivitet på svensk arbetskraft. För att söka täcka den ständigt ökade bristen på arbetskraft har importen ökat och kretsgången bara fortsätter.

9.2.2. Invandringen och den rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadsläget har under lång tid kännetecknats av framför allt att det rått en stark efterfrågan på arbetskraft inom expanderande områden, huvudsakligen i södra Sverige, men en vikan-de efterfrågan inom utvecklingssvaga områden, främst i norra Sverige. Arbetsmarknadspolitiken har därför inom ramen för sin uppgift att skapa balans mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft kommit att huvudsakligen inriktas på att genom olika rörlighetsstimulerande åtgärder medverka till att arbetskraft överförs från överskottsområden till bristområden. Det finns anledning utgå från att de rörlighetsstimulerande åtgärderna kommer att få stor

betydelse även i framtiden. Som arbetsmarknadsutredningen framhåller kan nämligen motses en fortsatt utflyttning från områden där stadsnäringarna är svagt företrädda, i den mån den inte kan begränsas genom intensifierad lokaliseringsverksamhet. Även inom stadsnäringarna väntas förändringar som nödvändiggör geografisk omflyttning av arbetskraft. (Se SOU 1965:9 s. 42 och 43).

I vad mån arbetsmarknadspolitiken skall kunna vinna framgång i strävandena att skapa en ökad geografisk rörlighet på arbetsmarknaden och därigenom underlätta dess anpassning till ändrade produktionsförhållanden kan komma att till inte ringa del bli beroende av i vilken omfattning arbetskraftsbehoven inom de expanderande områdena tillgodoses genom invandring av utländsk arbetskraft. Frågan i vad mån det är lämpligt att genom invandring tillgodose lokalt eller branschvis förekommande behov av arbetskraft bör därför — om invandringen inte skall motverka de syften, som den rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitiken fullföljer — i första hand bedömas mot bakgrunden av möjligheterna att tillgodose behovet genom omflyttning av inhemsk arbetskraft, som friställts eller ej utnyttjas rationellt.

I detta sammanhang vill utredningen framhålla att en okontrollerad invandring med hänsyn till läget på bostadsmarknaden kan komma att försvåra strävandena att underlätta den geografiska rörligheten på arbetsmarknaden. Som framhållits i olika sammanhang¹ har möjligheterna att överföra arbetskraft från överskottsområden till bristområden i stor utsträckning begränsats

¹ Se bl. a. statsverkspropositionen till 1961 års riksdag (bil. 27) samt statsverkspropositionen till 1962 års riksdag (bil. 7) och statsutskottets utlåtande (nr 5) däröver.

genom bristen på bostäder i inflyttningsområdena. Bostadsbristens betydelse som hinder för en ökad rörlighet på arbetsmarknaden har starkt understrukits av arbetsmarknadsutredningen i dess betänkande »Arbetsmarknadspolitik». Utredningen framhåller däri att, om man med utsikt till framgång skall kunna driva en politik som främjar omställningen på arbetsmarknaden och som inte medför orimliga påfrestningar för de flyttande och deras anhöriga, måste bostadsfrågan kunna lösas på ett effektivare sätt än vad som hittills varit fallet och att övriga åtgärder för att underlätta arbetskraftens anpassning ter sig föga meningsfulla, om man inte kan skaffa fram de bostäder, som är förutsättningen för en mera långsiktig lösning av omställningsproblemet. De utläningar, som invandrat i Sverige under efterkrigstiden, har huvudsakligen sökt sig till sådana områden, där det rått stor efterfrågan på arbetskraft men också brist på bostäder och har där — som sig bör — fått konkurrera på samma villkor som svenskar om tillgängliga bostäder. I den mån dessa bostäder efterfrågats av friställd arbetskraft från andra områden av landet har invandringen motverkat den rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitiken. Det är emellertid att märka att, även om en invandring skulle motverka denna politikens syften, skulle det från andra synpunkter kunna vara fördelaktigare att tillgodose ett arbetskraftsbehov genom invandring än genom omflyttning av arbetskraft inom landet. Om en jämförelse mellan den produktionsökning och den konsumtionsökning, som de olika alternativen medför, skulle ge vid handen att invandring medför ett större nettotillskott till landets resurser än omflyttning, är från rent samhällsekonomiska utgångspunkter invandringsalternativet att föredra. Rent allmänt

kan emellertid sägas att en sådan jämförelse som regel torde utfalla till förmån för omflyttningsalternativet, eftersom detta alternativ vanligen medför en mindre konsumtionsökning än invandringsalternativet, som ju innebär att landet tillförs helt nya konsumenter. Vad nu sagts gäller i synnerhet när alternativet till invandring är omflyttning av friställd arbetskraft men torde — åtminstone på längre sikt — också gälla det fall då alternativet är omflyttning av undersysselsatt eller ej rationellt utnyttjad arbetskraft. I detta sammanhang må också framhållas att en omflyttning, som avser hela familjer, i allmänhet medför ökade sysselsättningsmöjligheter inte bara för den som direkt föranleder omflyttningen utan även för familjens övriga medlemmar, vilket kan bidra till att landets arbetskraftsresurser bättre utnyttjas.

I den mån det inom landet — lokalt eller branschvis — föreligger överskott på arbetskraft får det alltså som regel anses vara ur samhällsekonomisk synpunkt fördelaktigare att lösa knapphetsproblemen på arbetsmarknaden genom omflyttning av arbetskraft inom landet än genom rekrytering utomlands.

9.2.3. Invandringen och den sysselsättningskapande arbetsmarknadspolitiken på kort sikt

Medan de rörlighetsstimulerande åtgärderna är avsedda att underlätta för arbetskraften att komma till arbetstillfällena, har de sysselsättningskapande åtgärderna till syfte att åstadkomma arbetstillfällena där arbetskraften finns. Bland de sysselsättningskapande åtgärderna har beredskapsarbetena under en lång följd av år intagit en central ställning. Benägenheten att genom hänvisning till beredskapsarbeten stödja de arbetslösa inom de sysselsättningssvaga områdena har ökat markant under 1960-talet; år 1965 uppgick de

totala kostnaderna för beredskapsarbeten till 754 milj. kronor. Beredskapsarbetena har under senare år varit koncentrerade till de fem norrlandslänen. Av samtliga år 1965 i beredskapsarbeten utförda dagsverken föll 62 % på dessa län. Enbart på Norrbottens län kom 29 % av samtliga dagsverken. Även i Kalmar, Blekinge och Värmlands län har volymen beredskapsarbeten under senare år varit förhållandevis stor. Kostnadsmässigt låg tyngdpunkten ännu mera på norrlandslänen; av de 754 milj. kronor, som beredskapsarbetena kostade år 1965, kom 69 % på dessa län.

Enligt arbetsmarknadsutredningens bedömande kommer de sysselsättningskapande åtgärderna också framdeles att spela en betydelsefull roll i arbetsmarknadspolitiken, även om de i förhållande till andra åtgärder kanske inte blir lika framträdande som hittills. Utredningen framhåller emellertid i annat sammanhang att det med tanke på de långsiktiga utvecklingstendenserna är viktigt att alla utvägar prövas för att åstadkomma en varaktigare lösning av sysselsättningsfrågan än beredskapsarbetena kan ge. Enligt utredningen motiverar bl. a. de allt högre kostnaderna för beredskapsarbetena mycket betydande insatser till stöd för arbetskraftens omställning till nya arbetsuppgifter. En sådan lösning måste, framhåller utredningen, också i längden såväl för den enskilde som för samhället vara fördelaktigare än åtgärder som konserverar ett mindre produktivt sysselsättningsmönster.

Det framtida behovet av sysselsättningskapande åtgärder kan i större eller mindre utsträckning komma att bli beroende av invandringens omfattning. Behovet därav påverkas direkt i den mån invandrarna söker sig till utvecklingssvaga områden med överskott

på arbetskraft och indirekt i den mån de söker sig till expanderande områden för såvitt de därigenom begränsar möjligheterna att dit överföra arbetskraft från överskottsområdena.

Invandringen av utländsk arbetskraft under efterkrigstiden torde i endast obetydlig mån ha direkt inverkat på behovet av sysselsättningskapande åtgärder. Som framgår av tabellbilaga 2 tillförde folkutbytet under femtonårsperioden 1951—1965 de fem norrlandslänen ett befolkningstillskott på 18 330 personer eller i genomsnitt 1 220 personer per år. Tillskottet utgjorde endast 9,2 % av det totala invandringsöverskottet. Det är att märka, att befolkningstillskottet till mer än åtta tiondelar utgjordes av nordbor, som inte är underkastade tillståndstvång. Till ytterligare belysning av vad nu sagts må nämnas att antalet arbetsanmälda utlänningar i de fem norrlandslänen den 1 oktober 1966 uppgick till 11 900 eller 6,8 % av de totala antalet, varav 9 900 (5,7 %) var nordbor samt 2 000 (1,1 %) utlänningar av annan nationalitet.

9.2.4. Invandringen och lokaliseringpolitiken

Lokaliseringpolitiken har enligt Kungl. Maj:ts proposition nr 185 till 1964 års riksdag angående riktlinjer för en aktiv lokaliseringpolitik m. m. till syfte att främja en sådan lokalisering av näringslivet, att landets tillgångar av kapital och arbetskraft blir fullt utnyttjade och fördelas så att ett snabbt ekonomiskt framåtskridande främjas. Lokaliseringpolitiken utgör inte bara ett led i en aktiv näringspolitik inriktad på att påverka produktionens art och omfattning i en för samhällsekonomin gynnsam riktning utan också ett led i samhällets strävanden att upprätthålla full och produktiv sysselsättning. Lokaliseringpolitiken utgör därför ett alternativ eller ett komplement till den rör-

lighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik. De lokaliseringpolitiska åtgärderna från samhällets sida är framför allt inriktade på att genom utbyggnad av redan befintliga företag och lokalisering av nya företag lösa omställningsproblemen inom det s. k. norra stödområdet, dvs. de fyra nordligaste länen samt Hälsingland, norra delen av Kopparbergs län, nordvästra Värmland, Dalsland och norra Bohuslän. Stödåtgärderna prövas försöksvis under en femårsperiod med början den 1 juli 1965.

Behovet av lokaliseringpolitiska åtgärder kan givetvis komma att påverkas av den framtida invandringens omfattning och inriktning. Vad som tidigare sagts om invandringens direkta och indirekta verkningar i fråga om behovet av sysselsättningskapande åtgärder på kort sikt gäller även beträffande behovet av lokaliseringpolitiska åtgärder. Invandringen under efterkrigstiden har i ringa omfattning berört de län och länsdelar, som ingår i det norra stödområdet, och torde därför i endast liten mån ha *direkt* påverkat behovet av lokaliseringpolitiska insatser inom området. Vad nu sagts gäller i synnerhet invandringen från utomnordiska länder.

Det är möjligt att invandringens *indirekta* verkningar på förevarande område varit mera betydande. Ett av de viktigaste motiven för företag, som har sin verksamhet förlagd till områden med arbetskraftsbrist, att etablera sig inom stödområdet torde ofta vara att företagen därigenom får lättare att skaffa lämplig arbetskraft och också behålla den. Mot den bakgrunden förefaller troligt att möjligheterna för företagen att tillgodose sitt behov av arbetskraft genom invandring kan påverka deras benägenhet att lösa sina arbetskraftsproblem genom omlokalisering.

I den mån lokalisering av företag till

sysselsättningsvaga områden utgör ett alternativ till invandring, när det gäller att avhjälpa en arbetskraftsbrist, torde lokalisering — liksom överföring av arbetskraft inom landet — från samhällsekonomiska synpunkter i allmänhet vara att föredra framför invandring.

9.2.5. Invandringen och arbetskraftsförsörjningen på lång sikt

Den framtida tillgången på arbetskraft är givetvis främst beroende av befolkningstillväxten i de arbetsföra åldrarna (16—66 år). Eftersom den arbetsföra befolkningen väntas komma att tillväxa i allt långsammare takt under femtonårsperioden 1965—1980, kan arbetskraftsutvecklingen under ifrågavarande period redan på grund härav antas komma att bli betydligt mindre gynnsam än den varit under 1950-talet, då antalet i produktionen sysselsatta ökade med 205 000 personer eller med mer än 6 %.

Tillgången på arbetskraft bestäms emellertid inte bara av befolkningsutvecklingen utan även av yrkesintensiteten, d. v. s. andelen yrkesverksamma av befolkningen, vilken varierar starkt efter ålder, kön och, såvitt gäller kvinnorna, även efter civilstånd. Arbetsmarknadsstyrelsens prognosinstitut, som numera är knutet till statistiska centralbyrån, har på grundval av centralbyråns prognos över befolkningsutvecklingen och vissa antaganden rörande yrkesintensiteten, beräknat arbetskraftstillgångarna under 1960- och 1970-talen som framgår av nedanstående tabell.

I prognosen beräknas alltså arbetskraften öka under 1960-talet med 234 000 personer eller 6,6 %, varav 215 000 (6,1 %) enbart under första hälften av årtiondet och 19 000 (0,5 %) under andra hälften, samt under 1970-talet med endast 26 000 personer eller

Tabell 9.5. Antalet personer i arbetskraften. Beräknade förändringar 1960—1980 i 1000-tal

År	Män	Kvinnor	Därav		Summa	Förändring i procent
			gifta	ogifta		
1960	2.288,7	1.242,3	655,1	587,2	3.531,0	
1965	2.334,3 (+ 45,6)	1.411,5 (+169,2)	826,1 (+171,0)	585,4 (— 1,8)	3.745,8 (+214,8)	+ 6,1
1970	2.324,5 (— 9,8)	1.440,4 (+ 28,9)	934,2 (+108,1)	506,2 (— 79,2)	3.764,9 (+ 19,1)	+ 0,5
1975	2.306,5 (— 18,0)	1.463,0 (+ 22,6)	1.025,0 (+ 90,8)	438,0 (— 68,2)	3.769,5 (+ 4,6)	+ 0,1
1980	2.300,0 (— 6,5)	1.490,7 (+ 27,7)	1.088,5 (+ 63,5)	402,2 (— 35,8)	3.790,7 (+ 21,2)	+ 0,6

0,6 %, varav 5 000 (0,1 %) under den första femårsperioden och 21 000 (0,5 %) under den andra. Ökningen av antalet personer i arbetskraften efter år 1965 faller helt på de gifta kvinnorna; antalet yrkesverksamma gifta kvinnor väntas sålunda öka med 262 000, medan antalet yrkesverksamma män och ogifta kvinnor beräknas minska med 34 000 resp. 183 000. Minskningen av antalet förvärvsarbetande män beror främst på en högre utbildningsfrekvens och minskningen av antalet ogifta kvinnor i arbetskraften bl. a. på stigande giftermålsfrekvens.

De nu redovisade beräkningarna avser antalet sysselsatta personer, oavsett om de arbetar heltid eller deltid. Prognosinstitutet har omräknat ifrågavarande antal till »årsarbetare» och därvid utgått från att varje man fullgör ett årsverke, varje gift kvinna 70 % och varje ogift kvinna 80 procent av ett årsverke. Enligt dessa beräkningar kommer antalet årsarbetare att hålla sig på så gott som oförändrad nivå (i runt tal 3,4 milj.) under hela prognosperioden.

Prognosinstitutets beräkningar rörande arbetskraftstillgångarna under 1960- och 1970-talen präglas av en betydande

osäkerhet framför allt på grund av att de bygger på ovissa antaganden om dels resultatet av det framtida folktutbytet och dels förändringar i yrkesintensiteten bland de gifta kvinnorna. I prognosen förutsätts sålunda att nettoimmigrationen skall hålla sig på samma nivå som under 1950-talet, dvs. uppgå till omkring 10 000 personer per år, och att antalet förvärvsarbetande gifta kvinnor skall öka med 262 000. Emellertid torde i vart fall inte den senare av de båda förutsättningarna komma att uppfyllas med mindre arbetsmarknadspolitiska och andra samhällsekonomiska åtgärder vidtas för att trygga en sådan utveckling.

Om målet för arbetsmarknadspolitiken under de närmaste femton åren skall vara att hålla arbetskraftstillgångarna på en nivå, som åtminstone inte understiger den nuvarande, kan detta mål i princip uppnås såväl genom en ökning av den arbetsföra befolkningen som genom en höjning av yrkesintensiteten bland de arbetsföra.

Det enda någorlunda snabbt verkande medel, som står till förfogande för att öka den arbetsföra befolkningen, är

invandringen. Den jämförelsevis omfattande invandring, som förekommit under efterkrigstiden, har uppenbarligen tillfört landet ett befolkningstillskott, som haft en ur arbetskraftssynpunkt mycket gynnsam ålderssammansättning; av de 425 900 personer, som invandrade under femtonårsperioden 1951—1965, tillhörde 297 200 eller 70 % åldersklasserna 15—39 år. Som tidigare framhållits kan antas att ett befolkningstillskott genom invandring även i framtiden kommer att omfatta personer i de produktiva åldrarna.

Det andra alternativet för att öka arbetskraftstillgångarna innebär att de arbetskraftsresurser, som finns tillgängliga inom landet, tillvaratas mera fullständigt. Den mest betydande av de arbetskraftstillgångar, som hittills endast ofullständigt utnyttjats, utgör de gifta kvinnorna. Andra sådana tillgångar av betydelse är den äldre arbetskraften och de partiellt arbetsföra. Om dessa resurser skall kunna tas i anspråk i större utsträckning än som hittills skett, krävs emellertid betydande insatser inte minst från samhällets sida för att undanröja de olika hinder som begränsar dessa kategoriers möjligheter att söka sig ut i förvärvslivet. Såvitt gäller de gifta kvinnorna erfordras bl. a. en fortsatt utbyggnad av daghemsverksamheten, vidgad yrkesutbildning, ökad geografisk rörlighet etc. Se vidare arbetsmarknadsutredningens betänkande »Arbetsmarknadspolitik» (SOU 1965: 9), särskilt kap. 14—16.

I vad mån samhällets åtgärder för att öka arbetskraftstillgångarna bör inriktas på att stimulera invandringen eller att effektivare tillvarata inom landet tillgängliga arbetskraftsresurser är främst en samhällsekonomisk avvägningsfråga. Från rent ekonomiska utgångspunkter kan sägas att invandring i princip är att föredra framför exempelvis åtgärder för att höja yrkesverk-

samhetsgraden bland de gifta kvinnorna endast om invandrarnas totala konsumtion understiger den konsumtionsökning, som de gifta kvinnornas inträde i förvärvslivet medför. Vid en jämförelse mellan de båda alternativens lönsamhet är att beakta att invandringsalternativet, vilket innebär att landet tillförs helt nya konsumenter, som regel torde medföra en större belastning på landets totala resurser än det andra alternativet, som vanligen torde medföra endast en begränsad konsumtionsökning. En sådan jämförelse tenderar givetvis att utfalla till förmån för invandringsalternativet i den mån invandringen omfattar yrkesutbildad arbetskraft, som fått sin yrkesutbildning bekostad utomlands, eller frigör inhemsk kvalificerad arbetskraft.

Även andra än rent ekonomiska synpunkter kan emellertid läggas på valet mellan invandring och tillvaratagande av outnyttjade arbetskraftsresurser inom landet. Det kan sålunda anses vara en viktig samhällelig uppgift att ge kvinnor och partiellt arbetsföra, som önskar komma ut i förvärvslivet, möjlighet att realisera denna önskan.

9.3. Försörjningssynpunkter

9.3.1. Bostadsförsörjning

De bostadspolitiska aspekterna på invandringspolitikerna kom att tillmätas särskild betydelse under den djupa och varaktiga bostadskris, som blev akut år 1917 och nådde sin kulmen år 1920. I syfte att förhindra en okontrollerad inflyttning av bostadssökande utlänningar till bristområdena föreskrevs i 1918 års övervakningskungörelse att vid prövning av ansökan om visering eller uppehållsbok skulle tas hänsyn till bostadsförhållandena på vistelseorten och, om på denna ort rådde brist på bostäder, även beaktas om utlänningen kunde förväntas ta i anspråk

större lägenhet än som erfordrades för hans och hans familjs behov. Bostadsbristen var — med bortseende från storstäderna — i huvudsak övervunnen i mitten av 1920-talet, och de bostadspolitiska aspekterna kom därför att förlora i betydelse. I propositionen (nr 198) till 1927 års utlänningslag fann föredragande departementschefen anledning att uttala, att vad bostadsförhållandena angick var några mer avsevärde olägenheter ej att befara av en ökad invandring men att det inte var utslutet att främlingsströmmen, om den lämnades obehindrad, kunde ta en sådan omfattning att den på vissa orter kunde inverka störande på bostadsmarknaden och att man därför vid frågans bedömande ej kunde lämna bostadssynpunkten alldeles ur räkningen.

Under de år som gått sedan dess torde de bostadspolitiska aspekterna inte ha tillmätts någon större betydelse vid utformningen av invandringspolitik. Invandring av utlänningar till vårt land torde — bortsett från den kollektiva överföringen av flyktingar och utländsk arbetskraft — i allmänhet ha tillåtits utan hänsynstagande till läget på bostadsmarknaden. Detta förhållande har under efterkrigstiden, som ju präglats av bostadsbrist, lett till att invandrarna haft stora svårigheter att skaffa sig bostäder och att, i den mån invandrare fått fullvärdiga bostäder, väntetiden i bostadskön förlängts för de egna medborgarna. Som tidigare nämnts har invandringströmmen under efterkrigsåren sökt sig till framför allt de expanderande områdena av landet, där knappheten på bostäder varit särskilt stor. De utlänningar, som sökt sig till dessa områden, har i stor utsträckning varit hänvisade till att bo i bristfälliga lägenheter, rivningshus eller uthyrningsrum, vilket ofta gett upphov till sociala problem såväl för utlänningarna själva som för samhället. Det förhållan-

det att de bostadspolitiska aspekterna trots bostadsbristen inte i nämnvärd mån kommit till uttryck i den förda invandringspolitik torde främst bero på att det inom de områden, där bristen varit mera framträdande, rått en stark efterfrågan på arbetskraft som ansetts böra tillgodoses oberoende av bristläget på bostadsmarknaden. I den intressekonflikt som uppstått har alltså de bostadspolitiska aspekterna fått stå tillbaka för de rent arbetsmarknadspolitiska.

9.3.2. Försörjning i övrigt

Av övriga försörjningssynpunkter torde endast hänsynen till livsmedelsförsörjningen ha haft betydelse för utformningen av invandringspolitik. Den knapphet på livsmedel, som rådde i Sverige under de senare åren av första världskriget och tiden närmast därefter, var jämte den då rådande bristen på bostäder huvudanledning till den restriktiva utlänningslagstiftning som infördes i slutet av 1910-talet. Pass- och viseringstvång återinfördes i slutet av 1910-talet. Efter 1920 torde livsmedelsläget inte ha tillagts någon avgörande betydelse vid invandringspolitikens utformning — inte ens under andra världskriget.

Under nuvarande förhållanden saknas givetvis anledning att kontrollera invandringen med hänsyn till livsmedelsläget, men om livsmedelstillförseln utifrån skulle avskäras skulle det åter bli nödvändigt att ta hänsyn till livsmedelsläget vid utformningen av invandringspolitik.

9.4. Sociala synpunkter

9.4.1. Utbildning

På utbildningens område har utvecklingen gått mot likställighet mellan utlänningar och svenska medborgare. Utlänning, som är bosatt här, har numera

samma rätt och skyldighet som svensk medborgare att delta i undervisningen i grundskolan, och han äger i mån av tillgång på plats få undervisning vid gymnasium, yrkesskola eller fackskola. Utlänning är vidare i princip jämställd med svensk medborgare i fråga om rätt till undervisning vid landets universitet och högskolor (se vidare kapitel 5). Ehuru såväl gymnasieorganisationen som universitets- och högskoleväsendet under senare år undergått en snabb expansion, är inom många sektorer tillgången på utbildningsplatser mindre än efterfrågan. Den bristande balansen mellan tillgång och efterfrågan har nödvändiggjort en begränsning av intagningen av inträdessökande till vissa utbildningslinjer genom skärpta kunskapsfordringar. I ett sådant läge innebär givetvis varje intagning av utländska inträdessökande att svenska sökandes utbildningsmöjligheter minskas i motsvarande mån. En bristande anpassning av invandringen efter samhällets utbildningsresurser kan alltså medföra konsekvenser för enskilda.

Det förtjänar också framhållas att utbildningen av invandrare ställer särskilda krav på det svenska undervisningsväsendet. Invandringen kan sålunda leda till behov av specialutbildade lärare och särskilda organisatoriska arrangemang vid sidan av det allmänna mönstret. På detta område kan invandringen i viss mån sägas generera arbetskraftsbehov som i allmänhet torde ha förbisetts, när invandringen betecknats som en lösning av arbetskraftsbrist inom en annan sektor.

9.4.2. Sociala förmåner

De sociala förmånerna var ännu på 1930-talet nästan helt förbehållna svenska medborgare. Utlänning ägde vid denna tid i princip blott rätt till barnavård, hälso- och sjukvård samt fattigvård,

och han kunde komma i åtnjutande av andra förmåner endast om han var medborgare i stat, med vilken Sverige slutit överenskommelse därom. I vilken omfattning flyktingar och andra utlänningar tilläts inresa i landet och bosätta sig här, blev under denna tid framför allt beroende av i vad mån enskilda och hjälporganisationer kunde ansvara för dem i ekonomiskt avseende.

Under de senaste årtiondena har emellertid ägt rum en genomgripande utveckling mot ökad likställighet mellan utlänningar och svenska medborgare på de sociala förmånernas område. Utlänning, som varit bosatt här viss tid, är numera i huvudsak jämställd med svensk medborgare i fråga om barnbidrag, studiesociala förmåner, förmåner från försäkringen för tilläggs pension (ATP), sjuk-, yrkesskade- och arbetslöshetsförsäkringarna samt arbetslöshetshjälp och socialhjälp (se vidare kapitel 5). Den utveckling mot ökad social trygghet för utlänningar, som ägt rum efter andra världskrigets slut, har inneburit ett betydelsefullt steg mot förverkligandet av principen att utlänningar skall leva på samma standard som svenska medborgare. Utvecklingen har emellertid också inneburit en ökad belastning på samhällets resurser — ett förhållande som rimligen inte bör lämnas ur räkningen vid utformningen av invandringspolitiken.

9.5. Utrikespolitiska synpunkter

9.5.1 Politiska hänsyn

Vid utformningen av invandringspolitiken torde rent utrikespolitiska hänsyn hittills ha beaktats endast i skärpta lägen, framför allt under krigstider. Såsom exempel på hänsynstaganden av rent utrikespolitisk art må här nämnas att under 1930-talet upprätthölls krav

på att utlännning — även politisk flykting — inte fick ägna sig åt politisk verksamhet här i riket. I utlåtande (nr 53) till 1936 års riksdag uttalade sålunda andra lagutskottet att politiska flyktingar borde erhålla ett sådant bemötande att under iakttagande av vårt eget lands intressen berättigade humanitära hänsyn blev tillgodosedda men att en oefftergivlig förutsättning här för måste vara att utlännningen under sitt uppehåll här förhöll sig politiskt neutral och inte ägnade sig åt politisk agitation.

Emellertid förutsätts att det även under normala förhållanden tas hänsyn till utrikespolitiska intressen vid tillståndsprövningen. Att så skall ske framgår därav att bland utlänningskommisionens ledamöter ingår en representant för utrikesdepartementet. Med tanke på bl. a. politiskt svårbedömbara ärenden ger utlänningslagen (§ 47) den centrala utlänningsmyndigheten möjlighet att, när den finner särskilda skäl föreligga, överlämna ärende till Kungl. Maj:ts avgörande.

9.5.2. Reciprocitetsprincipen

Reciprocitetsprincipen innebär att stat för att tillerkänna annan stat eller dess medborgare förmåner sätter som villkor att denna stat bereder den förstnämnda staten eller dess medborgare motsvarande förmåner. Reciprocitetsprincipen, som tidigare spelat en betydande roll, framför allt i fråga om utlännings rätt till sociala förmåner, har efter andra världskriget förlorat i betydelse. Här må nämnas att Sverige under de två senaste årtiondena — utan villkor om ömsesidighet — gjort flertalet sociala förmåner tillgängliga för utlänningar. Reciprocitetsprincipen upprätthålls dock fortfarande på vissa områden, bl. a. i fråga om viserings-skyldighet.

9.5.3. Bundenhet av internationella överenskommelser

Under tiden efter andra världskriget har handlingsfriheten på utlänningspolitikens område i allt större utsträckning kommit att begränsas genom åtaganden i internationella överenskommelser. Av särskild betydelse har för Sveriges del varit överenskommelserna om upprättande av en gemensam nordisk arbetsmarknad och ett gemensamt nordiskt passkontrollområde samt det inom ramen för organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) bedrivna samarbetet på arbetskraftens område. Av betydelse har vidare varit avtalen om praktikantutbyte samt överenskommelserna om social trygghet. Beträffande innehållet i dessa överenskommelser hänvisas till kapitel 6.

Överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad innebär att medborgare i de övriga nordiska länderna äger rätt att på samma villkor som svensk medborgare ta anställning på den svenska arbetsmarknaden. Invandringen av nordisk arbetskraft kan alltså inte påverkas genom den generella kontrollens medel för att nå arbetsmarknadspolitiska eller samhällsekonomiska syften. Överenskommelsen innebär vidare i praktiken en prioritering av den nordiska arbetskraften framför den utomnordiska.

Passkontrollöverenskommelsen utgör ett band på handlingsfriheten såvitt gäller utformningen av viseringspolitiken. Enligt överenskommelsen skall nämligen de fördragsslutande staterna eftersträva att använda viseringstväng i samma utsträckning och söka åstadkomma en likartad praxis beträffande meddelande av visering för affärs-, studie- och turistresor samt liknande kortvariga resor. Överenskommelsen förutsätter vidare att avvísingsbestämmel-

serna i de olika länderna är i huvudsak lika.

Avtalen om praktikantutbyte innebär att Sverige är skyldigt att — oavsett läget på arbetsmarknaden — varje år ta emot ett visst antal praktikanter från de andra utbytesländerna.

En del av överenskommelserna om social trygghet innehåller bestämmelser som begränsar möjligheterna att hemsända utläningar som är i varaktigt behov av socialhjälp.

9.6. Ordnings- och säkerhetssynpunkter

9.6.1. Allmän ordning och säkerhet

Vår första lag angående utlännings rätt att inresa och vistas i riket, utvisningslagen av år 1914, syftade främst till att skydda landet mot invandring av utläningar, som på grund av kriminalitet eller annan asocialitet inte kunde anses önskvärda här. Sådana utläningar kunde avvisas, om de sökte inresa i landet, och utvisas, om de vistades här. Utvisningslagens stadganden om avvisning och utvisning av ej önskvärda utläningar intogs nästan oförändrade i 1927 års utlänningslag och har till stor del sin motsvarighet i nu gällande utlänningslags bestämmelser om avvisning, förvisning och utvisning.

Utläningarnas kriminalitet torde i fråga om omfattning och inriktning allmänt sett inte skilja sig nämnvärt från totalbefolkningens. Stundom medför emellertid invandringen speciella problem för den allmänna ordningen och säkerheten. Många av de invandrare, som i sina hemländer varit djupt politiskt engagerade, har efter invandringen sammanslutit sig i föreningar för att här i landet fortsätta sin politiska verksamhet. En del av dessa föreningar har fullföljt politiska syften, som stått i strid med andra föreningars och stundom har då inträffat, att de olika utlän-

ningsgrupperna genom otillbörliga metoder, såsom påtryckningar och våld eller hot om våld, sökt hävda sina intressen gentemot varandra.

9.6.2. Statens säkerhet

Med utgångspunkt i den internationellt erkända grundsatsen att varje stat har befogenhet att bestämma vilka utläningar som skall få vistas inom dess gränser hade redan före utvisningslagens tillkomst utbildats en ej rättsligt reglerad utvisningsrätt, som innebar att Kungl. Maj:t ägde utvisa utläning, när statens säkerhet eller allmänna intressen så krävde. Denna sedvanerätt lagfästes senare i utvisningslagen.

Säkerhetssynpunkterna har självfallet tillagts särskild betydelse under krigstider. Sålunda utfärdades under andra världskriget en rad föreskrifter i syfte att skapa garantier för att dessa synpunkter beaktades vid utformningen av utvandringspolitiken. I kungörelse den 1 september 1939 föreskrevs sålunda att avvisning och förpassning av utläning fick ske — förutom på de i utlänningslagen angivna grunderna — även i de fall då det med hänsyn till rikets säkerhet eller statens intressen i övrigt inte kunde anses önskvärt, att han inreste eller vistades i riket. Genom två hemliga brev den 16 februari 1940 förordnade vidare Kungl. Maj:t, att socialstyrelsen skulle underrätta säkerhetschefen, när hos styrelsen till handläggning förekom utlänningsärende, som kunde antas beröra säkerhetschefens verksamhetsområde. Säkerhetschefen själv eller av honom utsedd person inom säkerhetstjänsten skulle äga närvara vid socialstyrelsens handläggning av dylikt ärende och delta i överläggningarna men inte i besluten. Vidare föreskrevs att i socialstyrelsen skulle vid handläggning av ärenden, som var av natur att påkalla uppmärksamhet ur mi-

litära synpunkter, tjänstgöra en representant för försvarsstaben.

Säkerhetssynpunkterna gör sig fortfarande gällande om än inte med samma styrka som under andra världskriget. Även under fredstid bedrivs i vårt land en säkerligen omfattande verksamhet från främmande makters sida i syfte att skaffa upplysningar om totalförsvaret. I den mån denna verksamhet bedrivs genom hitresta utläningar utgör utlänningskontrollen ett viktigt medel för att förebygga och motverka infiltration och kunskaparverksamhet.

I nu gällande utlänningslagstiftning har säkerhetsintresset beaktats i en rad stadganden, bl. a. bestämmelserna om avvísning, politisk utvisning, verkställighet av beslut om avlägsnande av politisk flykting, bosättningsstillstånd och skyddsområden.

9.7. Humanitära och ideella synpunkter

9.7.1. Flyktingar

De flyktingpolitiska aspekterna kom att spela en mer framträdande roll inom den svenska utlänningspolitiken först under senare delen av 1930-talet. Utvisningslagen av år 1914 upptog inga bestämmelser om asylrätt för politisk flykting. Däri föreskrevs endast att utlännning vid verkställighet av avvísning eller utvisning inte fick befordras till land, där han sannolikt skulle tilltalas eller straffas för politiskt brott. Stadgandet upptogs oförändrat i 1927 års utlänningslag. Först i 1937 års utlänningslag utvidgades skyddet för politisk flykting. Enligt denna lag fick utlännning inte avlägsnas till land, varifrån han flytt av politiska orsaker, eller till land, där han kunde antas inte åtnjuta trygghet mot att bli sänd till land, varifrån han flytt. De nya bestämmelserna om politiskt verkställighetshinder syftade enligt vad 1936 års utlännings-

sakkunniga uttalade i sitt betänkande angående revision av bestämmelserna om utlännings rätt att här i riket vistas (SOU 1936:53) till att ge en särställning även åt flyktingar, som på grund av sin politiska åskådning eller av andra politiska skäl riskerade att bli intagna i koncentrationsläger eller att drabbas av andra liknande åtgärder. Däremot var enligt de sakkunniga inte avsikten med de ändrade bestämmelserna att bereda skydd åt sådana flyktingar som lämnat sitt hemland därför att de »på grund av sin ras eller eljest» inskränkts i sina försörjningsmöjligheter eller där kände vantrevnad. 1936 års utlännings-sakkunnigas tolkning av begreppet politisk flykting kom att få stor betydelse för rättstillämpningen, särskilt när det gällde att avgöra om de judar, som sökte en fristad i vårt land, kunde betraktas som politiska flyktingar. Så länge de i Tyskland vidtagna åtgärderna mot judarna endast medförde en om också stark begränsning i deras ekonomiska och personliga rörelsefrihet, ansågs de i praxis vanligen inte som politiska flyktingar enbart på grund av sin ras.

Den tilltagande strömmen av flyktingar till Sverige under senare delen av 1930-talet ansågs påkalla särskilda åtgärder. Under år 1938 infördes sålunda i administrativ ordning bestämmelser, som syftade till att åstadkomma en effektivare kontroll av invandringen från Mellaneuropa. När de judiska flyktingarna under sommaren och hösten 1938 i allt större utsträckning sökte sig till vårt land, ansågs avvísningsreglerna inte tillräckliga för att reglera en sådan invandring. Genom kungörelse den 9 september 1938 förordnade därför Kungl. Maj:t, att utlännning, som ankom till riket utan att ha inrese- eller uppehållsvisering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, fick avvisas förutom

i de i utlänningslagen angivna fallen även i de fall då det fanns skälig anledning anta, att utläningen lämnat sitt land för att inte mer återvända dit. Kungörelsen, som hade till syfte att reglera invandringen från stater i förhållande till vilka viseringstvång inte förelåg, innebar att viseringsfri utläning, som ville för alltid lämna sitt hemland och bosätta sig i Sverige, måste på förhand försäkra sig om tillstånd därtill. För personer, som kunde beräknas återvända till sitt hemland efter vistelsen i Sverige eller bedömdes ha möjlighet att återresa, bemyndigades vissa beskickningar och konsulat att utfärda s. k. gränsrekommendationer. Passkontrollmyndigheterna instruerades att inte avvisa personer försedda med sådana rekommendationer. Systemet med gränsrekommendationer tillämpades till en början endast i förhållande till Tyskland inklusive Österrike men utsträcktes sedermera till att gälla Italien och Tjeckoslovakien. Den normala resandetraffiken berördes dock inte därav, och myndigheterna hade vid prövning av avvisningsfrågor alltjämt att ta hänsyn till påstått politiskt flyktingskap. I cirkulär till beskickningarna och de viseringsberättigade konsulaten den 9 september 1938 föreskrev utrikesdepartementet såsom villkor för utfärdandet av gränsrekommendationer åt tyska medborgare, att skälig säkerhet skulle föreligga att vederbörande kunde utan obehag eller svårighet återvända till Tyskland, att i tveksamma fall frågan skulle underställas utrikesdepartementet samt att — om det inte var säkert att sökanden kunde återvända — vederbörande borde före inresan till Sverige anskaffa uppehålls- och arbetstillstånd.

Enligt en i Tyskland den 5 oktober 1938 utfärdade förordning (Verordnung über Reisepässe von Juden) skulle

alla tyska judars pass vara märkta med bokstaven J. Under hänvisning till att det med hänsyn till rådande förhållanden måste antas, att innehavare av J-märkta pass var emigranter och därför inte borde — i enlighet med kungörelsen den 9 september 1938 — medges inresa förrän vederbörande svenska myndigheter efter prövning funnit skäligt ta emot vederbörande föreskrev utrikesdepartementet i cirkulär den 27 oktober 1938, att viseringsmyndigheterna inte fick utan departementets bemyndigande utfärda gränsrekommendationer för andra innehavare av J-pass än sådana som kunde visa att de avsåg och hade möjlighet att antingen återvända till sitt hemland eller resa vidare till annat land. Innehavare av J-märkta pass, som hade för avsikt att uppehålla sig längre tid i Sverige eller ville ta anställning här, borde enligt cirkuläret anvisas att på vanligt sätt ansöka om uppehålls- eller arbetstillstånd. Föreskrifterna i cirkuläret syftade alltså till att förhindra, att judiska flyktingar inreste i Sverige utan att på förhand ha skaffat sig uppehållstillstånd. I ett den 27 oktober 1938 utfärdat hemligt cirkulär till samtliga passkontroller i riket föreskrev socialstyrelsen — under åberopande av den genom kungörelsen den 9 september 1938 utvidgade avvisningsrätten — att innehavare av J-märkta pass borde avvisas, om han inte innehade uppehållstillstånd eller gränsrekommendation.

Den restriktiva flyktingpolitiken tog sig även uttryck i tillämpningen av bestämmelserna om uppehållstillstånd. Som regel beviljades uppehållstillstånd endast för närmare släktingar till svenska medborgare eller här mera stadigvarande bosatta flyktingar samt för sådana flyktingar, som vistades här tillfälligt i avvaktan på möjlighet att resa till annat land. I allmänhet krävdes för

att tillstånd skulle beviljas att garantier förelåg för flyktingarnas försörjning under vistelsen här.

Antalet i Sverige vistande flyktingar beräknades i november 1938 till lägst 1 800 och högst 2 300 samt i juli 1939 till lägst 4 300 och högst 4 800.

Krigsutbrottet i början av september 1939 medförde givetvis en skärpning av hela utlänningskontrollen. Genom ändringar i tillsynskungörelsen infördes från och med den 5 september 1939 viseringstvång för samtliga utläningar utom medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge. Pass- och viseringstvång infördes emellertid även för medborgare i de övriga nordiska länderna under första halvåret av 1940. Under den första tiden efter krigsutbrottet dominerades resandeströmmen av transitoresenärer, som över Sverige önskade resa till sina hemländer. Men det dröjde inte länge förrän de egentliga flyktingarna började i ökad utsträckning söka inresetillstånd. Nya flyktingkategorier uppträdde, däribland polacker, som flytt till Litauen, och medborgare i de baltiska länderna. Bland annat under intrycket av att den politiska utvecklingen i dessa länder kunde komma att medföra väsentliga påfrestningar på våra möjligheter att motta flyktingar i allmänhet tillämpades tills vidare en viss restriktivitet i fråga om beviljande av inresetillstånd. Så länge det fanns möjligheter att från Sverige resa vidare till andra länder medgavs dock flyktingar en tids vistelse här, om de kunde visa att de hade möjlighet att resa vidare. Liksom förut lämnades i regel även inresetillstånd under förutsättning att vederbörande hade anknytning till Sverige genom släktskap eller på annat sätt och att garantier lämnades för vederbörandes försörjning.

Händelserna under år 1940, som medförde att resemöjligheterna västerut

upphörde, ansågs nödvändig göra en ytterligare begränsning vid beviljande av inresetillstånd åt flyktingar från kontinenten. Då emellertid judeförföljelserna där började anta svårare former, blev från och med hösten 1941 restriktiviteten betydligt lättad. Ansökningar om inresetillstånd för judar beviljades sedermera i regel utan föregående prövning. Det i utlänningslagen stadgade förbudet mot att avlägsna utläning till land, varifrån han flytt av politiska orsaker, erhöll från denna tid en alltmer vidsträckt tolkning. Uttrycket »politiska orsaker» ansågs sålunda inte nödvändigtvis innebära att flyktingen skulle ha varit politiskt verksam eller ens att han skulle ha en politisk uppfattning, som stred mot den som hystes av makthavarna i det land, varifrån han flytt. Avgörande var om flyktingen i nyssnämnda land utsatts eller kunde antas bli utsatt för förföljelse, som hade politisk bakgrund; grunden kunde vara flyktingens ras, nationalitet eller tillhörighet till samhällsgrupp, hans politiska eller religiösa uppfattning. Inte heller ordet »flytt» tolkades bokstavligt. Även den ansågs ha flytt, som lämnat landet i vederbörlig ordning men som sedan på grund av de politiska förhållandena där inte ansåg sig kunna återvända (s. k. avhoppare). Någon egentlig bevisning om att flyktingen i ifrågasvarande land verkligen blivit eller kunde komma att bli utsatt för förföljelse krävdes inte; det fordrades knappast mer än att det skäligen kunde antas att det förelåg risk för förföljelse. Hösten 1941 innebar alltså en vändpunkt i den svenska flyktingpolitiken. Från denna tid blev avvísning av politisk flykting alltmer sällan förekommande och från slutet av år 1942 mottogs alla flyktingar som sökte en fristad i vårt land.

Liberaliseringen av flyktingpolitiken medförde en stark ökning av antalet

Tabell 9.6. Antalet utläningar i landet i februari 1939 och den 8 maj 1945, fördelade efter medborgarskap

Medborgare i	Februari 1939	Den 8 maj 1945
Danmark.....	2 560	18 300
Finland.....	4 360	65 500 ²
Norge.....	3 510	43 300
Estland, Lettland och Litauen....	1	33 850
Frankrike.....	180	670
Nederländerna....	1	850
Polen.....	1	8 200
Tjeckoslovakien...	1	860
Tyskland.....	5 970	4 730
Österrike.....	1	1 010
Övriga.....	7 140	17 630
Samtliga.....	23 720	194 900

¹ Ingår i »Övriga».

² Därav 39 900 barn och 19 730 evakuerade från Nordfinland.

flyktingar i landet. Vid tiden för vapenstilleståndet i maj 1945 fanns i Sverige 194 900 utläningar, vilket innebar en ökning med 171 200 personer i jämförelse med februari 1939. Av de utläningar, som vistades här vid krigsslutet, var mer än 100 000 flyktingar och närmare 60 000 finska barn och evakuerade från Nordfinland. Den övervägande delen av flyktingarna kom, som framgår av tabellen ovan, från de övriga nordiska länderna, främst Danmark och Norge, samt Balticum.

Sverige har även efter andra världskrigets slut mottagit ett stort antal flyktingar. Under åren 1945—1949 kom till vårt land på enskilt initiativ 10 000. De flyktingar, som därefter mottagits här, har huvudsakligen överförts hit genom statliga hjälporganisationer. Under perioden 1950—1965 överfördes genom statlig försorg 15 600 flyktingar till Sverige från skilda flyktingläger i Mellan- och Sydeuropa, framför allt i Österrike och Italien. Av de överförda flyktingarna var 1 139 tub-sjuka och 979 anhöriga till dessa. Beträffande flyktingarnas för-

delning på asylland och hemland hänvisas till tabellbilaga 8.

Den praxis, som utbildade sig på asyrrättens område under andra världskriget, lagfästes i 1954 års utlänningslag. I lagen upptogs en principdeklaration om asyrrätten. Enligt deklarationen får utläning, som är i behov därav, inte utan synnerliga skäl vägras fristad i riket, om han i sitt hemland löper risk att på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiös uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsätts för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller om han riskerar att åläggas allvarligt straff på grund av politiskt brott. Principdeklarationen har i lagen kompletterats med bestämmelser om politiskt verkställighetshinder.

Utlänningslagens stadgande om asyl, som återgår på Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning, innebär en begränsning av möjligheterna att av exempelvis arbetsmarknadspolitiska eller samhälls-ekonomiska skäl vägra utläning, som omfattas av stadgandet, att inresa och vistas i landet. Det är att märka att asylbestämmelserna gäller endast utläning som är att betrakta såsom politisk flykting och som är i behov av asyl. Förbudet att vägra asyl gäller således inte flykting som lämnat sitt land på grund av missnöje med de ekonomiska förhållandena i hemlandet, s. k. ekonomisk flykting, och inte heller politisk flykting som redan har asyl i annat land.

Det förtjänar vidare framhållas att asylbestämmelserna inte ger politisk flykting någon ovillkorlig rätt att inresa och vistas i riket. Vid den konferens, vid vilken flyktingkonventionen upprättades, togs frågan om asyrrättens

innebörd upp till ingående behandling. Vid konferensen nåddes enighet om att med asylrätt borde förstås den varje stat tillkommande rätten att efter eget bedömande bevilja eller avslå en flyktings begäran om asyl och således inte en förmån, vilken flyktingen kunde kräva som en honom tillkommande rättighet. Det rådde vidare enighet om att konventionen inte på något sätt syftade till att begränsa en konventionsstats befogenhet att uteslutande från egna utgångspunkter avgöra, om staten i fråga skulle bifalla eller avslå en flyktings anhållan om inresetillstånd. Vid konferensen konstaterades det vara en allmänt omfattad mening att konventionsstat utan hinder av konventionen skulle äga rätt att avvisa flykting, som olovligen sökt ta sin tillflykt till statens område, och utvisa flykting, som inkommit olovligen. Däremot äger konventionsstat enligt ett uttryckligt stadgande i konventionen (art. 32) inte utvisa flykting, som lovligen uppehåller sig på statens område, annat än av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Det är vidare att märka att konventionsstats möjligheter att avvisa eller utvisa flykting, som söker inresa i landet eller vistas där olovligen, begränsas genom konventionens förbud för stat att avvisa eller utvisa flykting till gränsen mot område, där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning (art. 33). Konventionens förbud mot avvissning av asylsökande flyktingar gäller dock inte under alla förhållanden. Vid förutnämnda konferens enades man sålunda om att konventionen inte skulle anses utgöra något hinder för konventionsstat att helt spärra sina gränser för en befarad massinvasion av flyktingar från ett grannland.

Under efterkrigstiden har i Sverige inte upprätthållits någon klar skillnad mellan asylsökande flyktingar, flyktingar med asyl i annat land och ekonomiska flyktingar. Förklaringen härtill torde vara att det samhällsekonomiska läget under efterkrigstiden gjort det möjligt att ta emot inte bara asylsökande flyktingar utan också andra flyktingar och att det därför inte funnits anledning att göra någon skillnad mellan de olika kategorierna. Men om våra resurser att ta emot flyktingar skulle avsevärt begränsas, kan det bli nödvändigt att föra en selektiv flyktingpolitik. En sådan politik förutsätter att det sker en prioritering av de olika flyktingkategorierna. Härvid är att beakta att asylsökande politiska flyktingar genom utlänningslagens stadganden om asyl getts en särställning; enligt lagen får ju sådana flyktingar inte utan synnerliga skäl vägras fristad i riket. Beträffande de båda andra flyktingkategorierna torde det inte vara möjligt att uppställa någon generell regel om att den ena kategorien skall äga företräde framför den andra. Här må framhållas att spørgmålet vilken av sistnämnda flyktingkategorier som främst bör hjälpas inte bara är en fråga om dessa kategoriers hjälpbehov. Sålunda kan det komma i fråga att i första hand inrikta hjälpverksamheten på att hit överföra flyktingar, som redan har en fristad, för att därigenom bistå länder, som fått ta emot flyktingar i sådan omfattning att deras samhällsekonomiska ställning äventyras.

Distinktionen mellan politisk flykting och annan flykting är av betydelse även i andra avseenden. Asylrättens reella innebörd är att en stat, som inom sina gränser tar emot asylsökande flyktingar och beviljar dem asyl, därigenom inte gör sig skyldig till en ovänlig handling mot flyktingens hemland eller an-

nat land, som anser sig berört av beslutet. Om däremot en stat tar emot flykting, som lämnat sitt hemland av andra skäl än politiska, exempelvis i avsikt att undandra sig värnplikt eller annan förpliktelse mot staten, kan denna åtgärd betraktas som en ovänlig handling och föranleda utrikespolitiska komplikationer.

9.7.2. U-landshjälp m.m.

U-landsbiståndet har till huvudsakligt syfte att genom överföring av kunskaper och kapital skapa förutsättningar för ett socialt och ekonomiskt framåtskridande i u-länderna. Hjälpinsatserna är alltså avsedda att komma mottagarländerna och deras folk tillgodo.

Stundom har gjorts gällande att Sverige under tider av arbetskraftsbrist borde som ett led i biståndsverksamheten rekrytera arbetskraft i u-länderna. Rekryteringsåtgärderna skulle främst inriktas på överbefolkade länder och ha till syfte att lätta på befolkningstrycket där. Utlänningspolitiken skulle därmed fullfölja ett tvåfaldigt syfte.

Självfallet är det i och för sig eftersträvanvärt att utforma utlänningspolitiken på ett sådant sätt att flera mål samtidigt kan realiseras. Det kan emellertid enligt utredningens mening ifrågasättas om en kombination av antytt slag är till gagn för u-länderna. Här må först framhållas att det svenska näringslivets efterfrågan på arbetskraft främst avser yrkesutbildad sådan. Ett av de viktigaste hindren för ett ekonomiskt framåtskridande i u-länderna är att dessa länder i större eller mindre utsträckning lider brist på kvalificerad arbetskraft. Det är en av biståndsverksamhetens viktigaste uppgifter att tillföra u-länderna sådant kunnande som den yrkesutbildade arbetskraften representerar. En rekrytering av sådan arbets-

kraft från u-länderna skulle således motverka u-landsbiståndets syften.

I och för sig skulle det givetvis vara möjligt att tillgodose ett inte omedelbart behov av yrkesutbildad arbetskraft genom att låta okvalificerad arbetskraft invandra från u-länderna och ge den erforderlig utbildning här. Ett sådant förfarande skulle emellertid innebära att den lämnade utbildningen skulle komma enbart invandraren och det svenska näringslivet tillgodo men inte bli till någon påtaglig nytta för invandrarens hemland, vilket ju är huvudsyftet med u-landsbiståndet. I den mån våra utbildningsresurser är begränsade skulle förfarandet dessutom minska våra möjligheter att lämna u-länderna tekniskt bistånd.

Inom ramen för det tekniska och humanitära biståndet till u-länderna bedrivs genom styrelsen för internationell utveckling (SIDA) en stipendiatverksamhet, som tar sikte på att bereda studerande från u-länder tillfälle till högre utbildning i Sverige. Stipendiatverksamheten till förmån för u-länderna bygger — liksom den statliga praktikantverksamheten — på den uttryckliga förutsättningen att vederbörlig stipendiat, efter avslutad utbildning, i hemlandet nyttiggör de kunskaper som han förvärvat här. Ibland inträffar emellertid att utlänning — som beretts tillfälle att utbilda sig här under den för alla parter klara förutsättningen att han efter utbildningstidens slut återvänder till hemlandet — vill bosätta sig här för alltid. Om en sådan utlänning inte återvänder innebär utbildningen här en personlig favör för honom och inte såsom avsett en form av hjälp till hans hemland. Å andra sidan innebär stipendiatsens kvarstannande här att det svenska samhället kan dra nytta av hans utbildning.

Om u-landsstipendiat eller prakti-

kant underlåter att återvända till sitt hemland efter fullbordad utbildning, är det möjligt att förmå honom därtill genom att vägra honom fortsatt uppehållstillstånd.

9.8. Anpassningssynpunkter

Frågan om utlänningsarnas anpassning i det svenska samhället har ägnats större uppmärksamhet först under senare år. Det ökade intresse, som frågan kommit att tilldra sig, torde framför allt ha sin grund i att invandrarna under 1960-talet i allt större utsträckning kommit från länder som i språkligt, kulturellt och religiöst hänseende skiljer sig avsevärt från vårt land. Denna invandring har på ett mera påtagligt sätt än invandringen under tidigare år klargjort de anpassningsproblem, som en folkomflyttning kan föra med sig.

De anpassningssvårigheter, som möter invandrarna särskilt under den första tiden efter hitkomsten, har sin grund i en rad olika förhållanden. En del av de problem, som invandrarna ställs inför, är likartade dem som möter flyttande inom landet. Sålunda orsakar exempelvis bostadsbristen i inflyttningsorterna anpassningssvårigheter inte bara för invandrarna utan även för dem som flyttar in till dessa orter från andra delar av landet. Det må dock här anmärkas att bostadsbristen, såsom förut nämnts, säkerligen drabbar invandrarna hårdare än befolkningen i övrigt och därmed även orsakar dem större anpassningssvårigheter. En mycket stor del av invandrarna ställs emellertid inför specifika anpassningsproblem. Dessa problem har framför allt sin grund i att de saknar kändedom om Sverige och svenska förhållanden, att de inte talar eller förstår svenska eller att de kommer från en miljö som socialt,

kulturellt eller religiöst skiljer sig från miljön i Sverige.

En första förutsättning för att en invandrare skall kunna anpassa sig i samhället är att han hjälpligt talar och förstår svenska. Språksvårigheter inverkar menligt på kommunikationen mellan den förvärvsarbetande invandraren och hans arbetskamrater eller arbetsledare. De försvårar kontakterna mellan invandraren och myndigheterna och begränsar därigenom hans möjligheter att tillvarata sina intressen, vilket medför risker för rättsförluster. Språksvårigheter utgör vidare ett allvarligt hinder för att vårdbehövande invandrare skall få en ändamålsenlig vård. Bristande kunskaper i svenska försvårar också invandrarens möjligheter till kontakter med den inhemska befolkningen, vilket medför risker för isolering.

För de invandrare, som kommit från länder med en kulturell och religiös miljö, som starkt skiljer sig från vår, kan vistelsen här skapa särskilda anpassningsproblem. Framför allt gäller detta de invandrare, som i sitt hemland varit djupare engagerade i dess kulturella och religiösa liv; för dem innebär flyttningen från hemlandet att deras möjligheter att tillgodose sina kulturella och religiösa behov minskar starkt.

De anpassningsproblem, som invandrarna ställs inför, beror emellertid inte bara på att dessa språkligt, kulturellt eller i annat avseende skiljer sig från den övriga befolkningen utan också — och inte minst — på att invandrarna ofta möts av misstänksamhet, fördomar och avoghet från den inhemska befolkningens sida. Denna attityd får ibland rent diskriminerande verkningar, såsom när bostadsupplåtare på grund av rasfördomar vägrar hyra ut rum åt färgade.

Samhällets åtgärder för att underlät-

ta invandrarnas anpassning har hittills framför allt varit inriktade på att meddela i landet mera varaktigt bosatta utlänningar avgiftsfri undervisning i svenska. Språkundervisningen, som påbörjades hösten 1965, anordnas av skolöverstyrelsen i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen och med anlitande av studieförbunden. Under budgetåret 1965/66 omfattade studieverksamheten 45 100 deltagare, varav 15 500 under höstterminen och 29 600 under vårterminen, fördelade på 4 200 cirklar. Genom verksamheten som drog en kostnad av 6,3 milj. kronor, fick minst 30 000 utlänningar undervisning i svenska. Målet för den fortsatta språkundervisningen är enligt skolöverstyrelsen att meddela kunskaper i praktisk språkfärdighet avseende förmåga att förstå talad svenska och att tala svenska samt därefter förmåga att förstå och skriva enkel svensk text.

Under senare år har även behovet av information om Sverige och svenska förhållanden uppmärksamats. Med utgångspunkt i ett av utlänningsutredningen gjort utkast till upplysnings-skrift utarbetades under år 1965 inom upplysningsberedningen en handbok om utlänningars rättigheter och skyldigheter, benämnd *Ny i Sverige*. Handboken som vänder sig till svenskar och invandrare med kunskaper i svenska skall läggas till grund för utgåvor på ett antal främmande språk. Här må tilläggas att arbetsmarknadsstyrelsen sedan lång tid tillbaka bedriver en betydande upplysningsverksamhet bland invandrare rörande främst förhållandena på den svenska arbetsmarknaden. I september 1966 erhöll skolöverstyrelsen Kungl. Maj:ts bemyndigande att ge invandrare samhällsorientering i samband med språkundervisningen.

Av stor betydelse för invandrarnas anpassning är den verksamhet, som be-

drivs inom den kommunala socialvården. Socialnämnd meddelar utlänning, som är i behov därav, socialhjälp, lämnar upplysningar i sociala frågor och ger råd i personliga angelägenheter. Omfattningen av och formerna för upplysningsverksamheten och rådgivningen är olika inom olika kommuner. I Stockholms stad bedrivs upplysnings- och rådgivningsverksamhet vid de olika socialbyråerna och sociala nämndernas centrala upplysningsbyrå. För att möta det ökade behov av ekonomiska hjälpinsatser, upplysningar i sociala frågor och råd i personliga angelägenheter, som invandringen under senare tid medfört, har socialförvaltningen föreslagit att socialnämnden måtte besluta att under en försökstid av fyra månader inrätta en central mottagning med uppgift att lämna icke-nordiska invandrare råd, upplysningar och hjälp i form av kontanta bidrag etc. Enligt förslaget skall vid mottagningen tjänstgöra socialt kunnig och erfaren personal samt tolkar. Vid mera varaktiga hjälpbehov skall mottagningen — efter den grundläggande utredningen och inledande hjälpåtgärder — koppla in socialbyrå eller annat socialt organ.

Behovet av ytterligare åtgärder från samhällets sida övervägs f. n. av en inom inrikesdepartementet tillsatt arbetsgrupp för invandrarfrågor. Arbetsgruppen har i uppdrag att klarlägga de sociala, kulturella och andra problem, som möter invandrare i Sverige, och att överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att underlätta deras anpassning i det svenska samhället. Arbetsgruppen har vidare i uppdrag att vid behov hos myndigheter och organisationer ta initiativ till sådana åtgärder som det ankommer på vederbörande myndighet att föranstalta om.

Det synes utredningen uppenbart att en målinriktad invandringspolitik inte

kan utformas utan att noggranna under-
sökningar gjorts om det svenska sam-
hällets förmåga att i socialt hänseende
svara mot de specifika behov som in-

vandringen för med sig, och utan att
en mottagningsberedskap kommit till
stånd inom skilda sektorer av samhälls-
livet.

KAPITEL 10

Behovet av invandringskontroll

Efter andra världskrigets slut har en omfattande folkomflyttning ägt rum inom Europa. Omflyttningen har framför allt berört Sydeuropa och västra Centraleuropa samt Norden. Under efterkrigsåren har även förekommit en anseelig folkomflyttning från utomeuropeiska länder till Europa. Denna omflyttning har främst berört Storbritannien.

Flyttningsrörelserna i Syd- och Centraleuropa har huvudsakligen gått från en rad medelhavsländer, bl. a. Grekland, Italien, Jugoslavien, Portugal, Spanien och Turkiet, till länder i Centraleuropa, främst Belgien, Frankrike, Schweiz och Förbundsrepubliken Tyskland. Till belysning av folkomflyttningens omfattning och inriktning må lämnas följande uppgifter.

I Frankrike fanns år 1961 omkring 1 900 000 utlänningar, av vilka 700 000 (36,8 %) var italienare, 360 000 (18,9 %) spanjorer och 167 000 (8,8 %) polacker. År 1965 utgjorde antalet 2 300 000, varav 685 000 (29,8 %) italienare, 632 000 (27,5 %) spanjorer och 213 000 (9,3 %) portugiser. — I Schweiz uppgick i augusti 1960 antalet kontrollpliktiga utländska arbetstagare till 435 000, varav 303 000 (69,6 %) italienare, 72 000 (16,6 %) västtyskar och 32 000 (7,3 %) österrikare. I augusti 1964 uppgick antalet till 721 000, varav 474 000 (65,8 %) italienare och 82 000 (11,5 %) spanjorer. — I Förbundsrepubliken Tyskland fanns i januari

1961 501 600 förvärvsarbetande utlänningar, varav 174 900 (34,9 %) italienare, 65 500 (13,1 %) spanjorer, 54 800 (10,9 %) greker och 10 100 (2,0 %) turkar. Antalet utländska arbetstagare ökade fram till den 30 september 1965 med 715 200 till 1 216 800. Av dessa var 372 300 (30,6 %) italienare, 187 200 (15,4 %) greker, 182 800 (15,0 %) spanjorer och 132 800 (10,9 %) turkar.

Storbritannien har liksom Belgien, Frankrike, Schweiz och Förbundsrepubliken Tyskland haft en betydande invandring under efterkrigstiden. Invandrarna i Storbritannien har till övervägande del kommit från utomeuropeiska länder tillhörande Commonwealth, främst från Indien, Pakistan och Väst-Indien. Under tioårsperioden 1956—1965 medförde folkutbytet med andra Commonwealth-länder än Australien, Canada och Nya Zeeland ett invandringsöverskott på 637 500, varav 198 400 under första hälften av perioden och 439 100 under andra hälften.

Av de nordiska länderna är det endast Sverige som haft ett mera omfattande folkutbyte. Utbytet har sedan år 1931 — då Sverige som dittills varit ett utvandringsland blev ett invandringsland — medfört ett invandringsöverskott på mer än 370 000 personer. Under 1950-talet invandrade 256 800 personer, varav 231 800 utlänningar, och utvandrade 150 400, varav 106 500 utlänningar. Under de första fem åren av 1960-

talet invandrade 169 600 personer, varav 154 000 utlänningar och utvandrade 77 000, varav 54 900 utlänningar. Nettotillskottet utlänningar uppgick alltså till 125 300 under 1950-talet och till 99 100 under åren 1961—1965.

Invandringsöverskottet har dominerats av nettoinflyttningen från de övriga nordiska länderna. Deras andel i det totala invandringsöverskottet, som var särskilt stor under andra hälften av 1950-talet, har — trots att nettoinvandringen från dessa länder ökat avsevärt under de senaste åren — minskat något under 1960-talet. Detta förhållande har sin grund i att folkutbytet med vissa medelhavsländer och utomeuropeiska länder under 1960-talet medfört ett allt större invandringsöverskott.

De nordiska ländernas andel i den totala nettoinflyttningen från de europeiska länderna uppgick under tiden 1951—1955 till 64 %, under den därpå följande femårsperioden till 73 % och under perioden 1961—1965 till 68 %. Dessa länders stora andel i invandringsöverskottet har främst varit ett resultat av en stark nettoinflyttning från Finland. Dess andel i det europeiska invandringsöverskottet uppgick under de tre femårsperioderna till 49, 59 resp. 61 %.

Under 1960-talet har, som nyss antytts, utvandringsströmmen från medelhavsländerna i allt större utsträckning sökt sig till Sverige. Folkutbytet med Grekland, Italien, Jugoslavien och Spa-

nien medförde under de gångna fem åren av 1960-talet ett invandringsöverskott, som var omkring sex gånger större än överskottet under närmast föregående femårsperiod. Under åren 1956—1960 uppgick nettoinflyttningen från dessa länder till 2 526 personer, varav 236 från Grekland, 1 604 från Italien, 368 från Jugoslavien och 318 från Spanien, samt under åren 1961—1965 till 15 617 personer, varav 4 282 från Grekland, 4 403 från Italien, 5 415 från Jugoslavien och 1 517 från Spanien.

Folkutbytet med länderna utanför Europa uppvisar samma utvecklingstendens som utbytet med medelhavsländerna. Utbytet med de utomeuropeiska länderna medförde fram till 1961 ett utvandringsöverskott men har från detta år resulterat i ett mindre invandringsöverskott. Utvandringsöverskottet uppgick under 1950-talet till 19 402, varav 13 728 under första hälften av årtiondet och 5 674 under andra hälften, medan invandringsöverskottet åren 1961—1965 uppgick till 3 945. Utvecklingen av folkutbytet med utomeuropeiska länder framgår närmare av tabell 10.2, vari redovisas antalet under åren 1956—1965 invandrande och utvandrande utlänningar med medborgarskap i annat utomeuropeiskt land än Förenta staterna. Såsom framgår av tabellen resulterade denna in- och utvandring i ett invandringsöverskott på 4 273 personer under tioårsperioden, varav 611 under

Tabell 10.1. Invandringsöverskottet i förhållande till Grekland, Italien, Jugoslavien och Spanien åren 1956—1965

Utflyttningsland	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Grekland.....	14	28	79	54	61	128	157	373	827	2 797
Italien.....	722	426	50	—8	414	757	577	341	1 163	1 565
Jugoslavien.....	30	110	93	68	67	117	178	215	566	4 339
Spanien.....	72	64	64	54	64	196	357	307	321	336
Summa.....	838	628	286	168	606	1 198	1 269	1 236	2 877	9 037

Tabell 10.2. Invandrade och utvandrade utlänningar med medborgarskap i annat utomeuropeiskt land än Förenta staterna åren 1956—1965

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Invandrare	244	225	228	218	289	481	692	745	1 166	1 745
Utvandrare	73	127	117	150	126	145	129	216	369	308
Invandringsöver- skott	171	98	111	68	163	336	563	529	797	1 437

första hälften av perioden och 3 662 under andra hälften.

Invandrarna i Belgien, Frankrike, Schweiz, Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland har, såsom de ovan lämnade uppgifterna visar, till övervägande del kommit från andra europeiska länder och endast till mindre del från länder utanför Europa. I den mån de europeiska utvandringsländerna lyckas lösa sina sysselsättningsproblem kommer folkomflyttningen inom Europa säkerligen att minska i omfattning. Därmed är emellertid inte sagt att invandringen till de ekonomiskt mera expansiva länderna i Europa kommer att avta. Befolkningssituationen i världen ger nämligen anledning räkna med att dessa länder kommer att utsättas för ett allt starkare invandringstryck från utomeuropeiska länder.

Den folkomflyttning som ägt rum under efterkrigstiden har allmänt ansetts vara ett resultat av strävandena att åstadkomma en fri rörlighet för arbetskraften. Den hittillsvarande utvecklingen har enligt mångas mening visat, att tiden nu är inne att förverkliga den gamla idén om ett fritt folkutbyte mellan länderna. Så synes emellertid inte vara fallet.

Den invandringspolitik, som förts av en rad länder i Europa under efterkrigstiden och som inneburit en betydande arbetskraftsöverföring från länder med arbetslöshet till länder med brist på arbetskraft, kan visserligen sägas ligga i linje med strävandena att skapa en ökad rörlighet över gränserna

men utgör knappast ett direkt uttryck för dessa strävanden. Även om denna invandringspolitik, åtminstone på kort sikt, bidragit till att minska skillnaderna mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft i de av omflyttningen berörda länderna och, i vart fall tillfälligt, varit till gagn för utvandrarländerna, torde kunna göras gällande att invandrarländerna vid utformningen av sin immigrationspolitik i allmänhet inte låtit sig vägledas av andra hänsyn än rent nationella; i vilken omfattning och på vilka villkor utlänning tillåtits invandra har i huvudsak bestämts med utgångspunkt i nationella samhällsekonomiska överväganden. Ingenting synes för närvarande tala för att de europeiska länderna skulle vara beredda att avstå från sin handlingsfrihet på förvarande område annat än i begränsad omfattning, exempelvis genom avtal mellan ett mindre antal länder om upprättande av en ekonomisk gemenskap såsom den gemensamma nordiska arbetsmarknaden.

Till belysning av vad nu sagts vill utredningen här något beröra invandringsfrågans behandling i Storbritannien och Schweiz.

Fram till den 1 juli 1962 ägde medborgare i stat tillhörande samväldet rätt att fritt inresa och vistas i Storbritannien. Denna rätt kom att utnyttjas i större omfattning först från och med år 1952. Särskilt ökade invandringen från Västindien, Asien samt Öst- och Västafrika; under perioden den 1 januari 1955—den 30 juni 1962 uppgick net-

toinvandringen från dessa områden till 472 000. Invandringen från ifrågavarande länder medförde efterhand en allt starkare belastning på landets resurser, och det ansågs därför — främst med hänsyn till bristen på bostäder och skolor — nödvändigt att begränsa den. År 1962 infördes i detta syfte en särskild lag, Commonwealth Immigrants Act, som trädde i kraft den 1 juli 1962. Enligt denna lag måste samväldesmedborgare, som önskar inresa i Storbritannien för att ta anställning och bosätta sig där, inneha ett av arbetsministeriet utfärdat anställningstillstånd (employment voucher). Antalet tillstånd, som för beviljas, bestämdes vid lagens tillkomst till 20 800.

Den kontroll av invandringen från samväldesländerna, som infördes genom Commonwealth Immigrants Act, medförde en kraftig nedgång i invandringsöverskottet under andra halvåret 1962. Nedgången var emellertid endast temporär, och det ansågs därför nödvändigt att genom skärpta bestämmelser ytterligare begränsa invandringen från samväldesländerna. Regeringen fastställde i augusti 1965 nya riktlinjer för tillståndsgivningen. Enligt dessa skulle tillståndskvoten skäras ned från 20 800 till 8 500 per år och tillstånd beviljas i första hand sökande med särskilda yrkeskvalifikationer.

Även i Schweiz har under senare år ägt rum en utveckling mot en mera restriktiv invandringspolitik. Fram till början av 1960-talet bestämdes invandringens omfattning i stort sett enbart från företagsekonomiska utgångspunkter; utländska arbetssökande tilläts invandra i landet i den mån företagens behov av arbetskraft inte kunde tillgodoses inom landet. Invandringen ansågs vid denna tid medföra övervägande fördelar.

Den starka industriella expansionen under 1950-talet ledde under år 1960

till en överhettning i samhällsekonomin med inflatoriska prisstegringar som följd. Under år 1962 och de närmast följande åren vidtogs därför en rad konjunkturdämpande åtgärder, bl. a. på invandringens område. Invandring av utländsk arbetskraft ansågs inte längre på samma sätt som tidigare bidra till att bromsa inflationen och kostnadsfördyringen; utgifterna för rekrytering, utbildning och social omvårdnad av den utländska arbetskraften drev arbetskostnaderna i höjden med påföljd att produktiviteten minskade i sådan mån att arbetskraftstillskottet ofta inte ens medförde en mot tillskottet svarande produktionsökning. Invandringen antogs vidare ha fördröjt en önskvärd strukturrationalisering. Mot denna bakgrund ansågs det inte längre förenligt med landets samhällsekonomiska intressen att i fortsättningen tillåta invandring av utländsk arbetskraft i samma omfattning som tidigare. Under åren 1963—1966 utfärdade förbundsrådet en rad beslut som syftade till att nedbringa antalet i landet sysselsatta utlänningar. Besluten fick avsedd effekt. Antalet kontrollpliktiga utländska arbetstagar, som i augusti 1964 uppgick till 720 900, minskade fram till augusti 1965 med 44 600 till 676 300 och fram till augusti 1966 med ytterligare 27 800 till 648 500.

Det förhållandet att andra länder vid utformningen av sin invandringspolitik låter sig vägledas av främst nationella hänsyn behöver givetvis inte utesluta att Sverige för en invandringspolitik som tar sikte på att mera allmänt främja rörligheten över gränserna än att tillgodose egna nationella intressen.

Såsom anfördes redan i propositionen till nu gällande utlänningslag torde alla vara ense om att vårt land bör följa en så fri utlänningspolitik som vid varje tidpunkt visar sig möjligt. Det

har ibland gjorts gällande att den svenska utlänningspolitiken från denna principiella utgångspunkt borde ges en mera internationell inriktning. Det är emellertid att märka att principdeklarationen inte utsäger, vilket innehåll utlänningspolitiken bör ha utan endast att utlännning bör få inresa och vistas i landet i den omfattning detta är möjligt. En anslutning till deklarationen innebär alltså inget ställningstagande i fråga om utlänningspolitikens praktiska utformning.

Vad som vid varje tidpunkt är möjligt på förevarande område är en fråga som ofta är föremål för delade meningar. Åtminstone i ett avseende torde dock råda allmän enighet, nämligen att det är nödvändigt att avväga och kontrollera tillströmningen av utlännningar till landet ur arbetsmarknadssynpunkt, d. v. s. med hänsyn till möjligheterna att bereda invandrarna sysselsättning på arbetsmarknaden. För ytterligare belysning av de arbetsmarknadspolitiska synpunkter, som kan läggas på invandringen, hänvisas till kapitlet Utlänningspolitikens problematik (9.2).

Självfallet kan det av humanitära eller andra skäl komma i fråga att tillåta invandring av utlännningar, även om det inte finns utrymme för dem på den svenska arbetsmarknaden. I sådana fall bör det emellertid ankomma på det allmänna att genom socialhjälp eller på annat sätt svara för deras försörjning så länge som de inte kan beredas sysselsättning på arbetsmarknaden utan att någon annan blir arbetslös. I den mån utlännningar tillåts invandra i större omfattning än som arbetsmarknadsläget medger bör alltså konsekvenserna härav inte bäras av ett fåtal utan solidariskt av hela befolkningen.

Ett problem, som endast delvis är av arbetsmarknadspolitisk art, är frågan om invandringens betydelse för in-

komstutvecklingen inom låglönebranscherna och strukturomvandlingen inom näringslivet. Låglöneproblemet och strukturpolitiken har under senare år kommit att tilldra sig en alltmer ökad uppmärksamhet från statsmakternas sida. I en av 1966 års riksdag godkänd proposition (nr 52) har Kungl Maj:t föreslagit, att omskolningsverksamheten för inte arbetslösa skall byggas ut väsentligt för att tillgodose behovet av aktivare strukturpolitiska insatser och önskemålet att skapa grundläggande betingelser för att förbättra de lågavlönades ställning. Såsom utredningen tidigare framhållit har den okvalificerade utländska arbetskraft, som under efterkrigstiden kommit till vårt land, i stor utsträckning fått sysselsättning i sådana branscher som på grund av en låg lönenivå haft svårigheter att rekrytera arbetskraft på den reguljära arbetsmarknaden. Detta arbetskraftstillskott måste antas ha bidragit till att hålla lönenivån inom ifrågavarande branscher nere och kan därigenom ha fördröjt en från samhällsekonomisk synpunkt önskvärd strukturrationalisering. I vad mån strävandena att genom omskolningsverksamhet bidra till att lösa låglönegruppernas problem och påskynda strukturomvandlingen inom näringslivet skall vinna framgång kommer mot denna bakgrund uppenbarligen att i hög grad bero på i vilken omfattning utländsk arbetskraft tillåts ta anställning inom låglönebranscherna.

En invandring av utländsk arbetskraft medför emellertid verkningar även på områden utanför arbetsmarknaden, eftersom den innebär inte bara ett tillskott till landets arbetskraftstillgångar utan också en ökad belastning på bl. a. bostads-, utbildnings- och sjukvårdsresurserna. Hur stor belastning på dessa resurser som en arbetsmarknadsbetingad invandring medför beror

främst på i vilken omfattning förvärvs- arbetande invandrare tillåts ta med sig inte yrkesverksamma anhöriga och i vilken utsträckning invandrare medges rätt att ta samhällets resurser i anspråk.

I och för sig skulle det givetvis vara möjligt att väsentligt minska det tryck på samhällsresurserna, som invandring av utländsk arbetskraft medför, genom att begränsa invandringen av inte yrkesverksamma utlänningar och inskränka invandrarnas rätt till utbildning, sociala förmåner etc. Vissa länder med en omfattande invandring av utländsk arbetskraft har i syfte att hålla nere efterfrågan på bostäder, utbildning, sjukvård och andra varor och tjänster tillåtit huvudsakligen endast yrkesverksamma utlänningar att vistas i landet längre tid och vägrat andra utlänningar invandra, även om de genom släktskapsband eller på annat sätt haft en stark anknytning till utlänning, som fått tillstånd att vistas i landet. En sådan begränsning av inreseöjligheterna för anhöriga till invandrare är främmande för svensk invandringspolitik. Om en utländsk arbetstagare tillåtits invandra i Sverige, får enligt fast praxis även hans närmaste anhöriga, såsom hustru och barn, tillstånd att invandra för att bosätta sig hos honom. Enligt utredningens uppfattning bör inte komma i fråga att minska den belastning på samhällsresurserna, som invandring av arbetskraft medför, genom att vägra inte yrkesverksamma anhöriga till förvärvs- arbetande invandrare att komma in i landet. Ett sådant förfarande skulle medföra stora olägenheter inte bara för den enskilde utlänningen och hans familj utan också för det svenska samhället, eftersom det skulle leda till att familjer ofta splittrades och invandrar- nas anpassning till samhället försvårades. Det må här tilläggas att förfarandet dessutom skulle innebära att kost-

naderna för de hemmavarandes utbildning, sjukvård och andra förmåner som bestrids av allmänna medel, övervältas på invandrerens hemland.

Såsom tidigare nämnts är utlänning, som är bosatt i landet, i princip jämställd med svensk medborgare i fråga om rätt till bostad, utbildning, sjukvård och flertalet sociala förmåner. De reformer, som genomförts på förevarande område, har bl. a. syftat till att ge den enskilde utlänningen social trygghet och främja hans anpassning till det svenska samhället. Det kan av humanitära och andra skäl självfallet inte komma i fråga att till någon del beröva utlänningarna den sociala trygghet de hittills vunnit eller ens att hålla tillbaka en utveckling mot likställighet för att minska den belastning på samhälls- resurserna, som invandringen medför.

Om det anses nödvändigt att tillgoda ett arbetskraftsbehov genom invandring av utländsk arbetskraft, måste mot bakgrunden av vad nu sagts accepteras såväl att en sådan invandring tillför landet inte bara yrkesverksamma utlänningar utan också — i vart fall under normala förhållanden — ett ungefär lika stort antal inte yrkesverksamma som att invandrarna tar i anspråk samhällets resurser i samma mån som svenska medborgare och i övrigt lever på samma standard som de. I den mån tillgången på bostäder, utbildningsmöjligheter och sjukvårdsplatser understiger tillgången på arbetstillfällen kan — med hänsyn till den belastning på dessa resurser, som invandringen medför — frågan i vilken omfattning utlänningar skall tillåtas invandra i landet rimligen inte bestämmas enbart med utgångspunkt i arbetsmarknadsläget.

Under efterkrigstiden har, såsom tidigare nämnts, invandringens omfattning framför allt bestämts av tillgången på arbetstillfällen och endast i ringa

mån med hänsyn till samhällets möjligheter att bereda invandrarna lämpliga bostäder och nödvändig utbildning, fastän samhällets bostads- och utbildningsresurser under större delen av efterkrigstiden inte svarat mot den egna befolkningens anspråk. Bristen på bostäder har säkerligen drabbat invandrarna hårdare än befolkningen i övrigt. Invandrarna har sålunda, enligt vad utredningen inhämtat, i långt större utsträckning än andra varit hänvisade till att bo i bristfälliga eller för små lägenheter, rivningshus, uthyrningsrum eller i bostäder belägna i glesbygder, där möjligheterna till kontakt med landsmän och myndigheter varit små. Dessa förhållanden har uppenbarligen gett upphov till sociala problem såväl för invandrarna själva som för samhället. Bristssituationen på utbildningens område har medfört att invandrarna inte kunnat i tillräcklig omfattning meddelas undervisning i svenska språket, vilket ju är en förutsättning för en snabb anpassning i det svenska samhället. Om inte invandringen i större utsträckning än hittills skett anpassas efter samhällets möjligheter att bereda invandrarna bostäder, utbildning och social omvårdnad av den karaktär, som är specifik för att utlänningen skall kunna växa in i det svenska samhället, föreligger uppenbarligen risk för att de sociala problem och anpassningssvårigheter, som knappheten på bostäder, utbildningsmöjligheter och social omvårdnad redan nu gett upphov till bland invandrarna, allvarligt förvärras.

I vad mån strävandena att anpassa invandrarna i det svenska samhället skall vinna framgång beror emellertid på inte bara vilka insatser samhället kan göra utan också i vilken utsträckning utlänningarna själva och befolkningen i övrigt är beredda att medverka till en sådan anpassning. Även

om den inhemska befolkningens allmänna inställning till utlänningar inte längre synes präglas av utlänningsfientlighet, torde dock på många håll finnas kvar en på fördomar grundad avoghet mot utlänningar. Det är givetvis särskilt ur anpassningssynpunkt angeläget att den inhemska befolkningen genom information eller på annat sätt påverkas att ändra denna attityd. Så länge som rasfördomar och andra fördomar är en realitet, är det emellertid nödvändigt att ha blicken öppen för deras existens vid utformningen av invandringpolitiken.

Stundom har framförts tanken att, även om invandrarna inte skulle kunna beredas en levnadsstandard i nivå med vår egen, de ändå skulle få det bättre här än i hemlandet och att invandringen därför borde bli fri av humanitära skäl. Härtill må följande anmärkas. Det är säkert riktigt att även en levnadsstandard väsentligt lägre än vår skulle för åtskilliga utlänningar innebära en betydande förbättring i jämförelse med den standard, varpå de levde i hemlandet. Det är också en allmänt omfattad åsikt att vårt land av solidaritetsskäl bör bistå hjälpbehövande i andra länder. Det är emellertid långt ifrån säkert att detta bistånd bör lämnas på så sätt att de hjälpbehövande tillåts fritt invandra i landet. En sådan ordning innebär ju att vi överlämnar åt invandrarna att själva bestämma vilka som skall ha hjälpen och begränsar våra möjligheter att utforma biståndsverksamheten så att hjälpen blir så effektiv som möjligt och kommer dem till godo som är mest i behov därav.

Om det skall vara möjligt att föra en målinriktad, efter växlande förhållanden anpassad invandringspolitik, måste mot bakgrunden av vad nu sagts den svenska invandringpolitiken i princip ingå som en integrerande del i samhäll-

lets ekonomiska och sociala politik och utformas så att den i vart fall inte motverkar denna politikens syften. En grundläggande förutsättning härför är emellertid att det finns möjligheter att påverka invandringens omfattning och inriktning, dvs. att genom någon form av tillståndssystem avväga och kon-

trollera tillströmningen av utlänningar till landet från bl. a. arbetsmarknadspolitiska, samhällsekonomiska och sociala synpunkter. För den tid som nu kan överblickas föreligger alltså enligt utredningens mening behov av en generell utlänningskontroll.

Uppgifterna för utlänningskontrollen är att i första hand utvärdera och utvärdera utlänningskontrollen i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i landet och i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i utlandet. Detta innebär att utvärdera utlänningskontrollen i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i landet och i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i utlandet. Detta innebär att utvärdera utlänningskontrollen i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i landet och i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i utlandet.

Utlänningskontrollen är en viktig del av den ekonomiska och sociala politiken i landet. Den innebär att utvärdera utlänningskontrollen i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i landet och i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i utlandet. Detta innebär att utvärdera utlänningskontrollen i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i landet och i förhållande till den ekonomiska och sociala situationen i utlandet.

Ansvaret för invandringspolitiken

I vilken omfattning utlänningar skall tillåtas inresa, vistas och ta anställning i landet bestäms under normala tider huvudsakligen av det samhällsekonomiska läget och utgör därmed till avgörande del en politisk fråga.

Ansvaret för samhällets ekonomiska politik åvilar statsmakterna. Detta ansvar tar sig uttryck i att statsmakterna uppställer de mål, som skall eftersträvas på olika områden av samhällsekonomi, avdelar de resurser, som erfordras för att förverkliga de uppställda målen, och utfärdar riktlinjer till ledning för de myndigheter, som var och en inom sitt område har att verkställa den beslutade politiken. Så har skett exempelvis på arbetsmarknads-, lokaliserings-, kredit- och bostadspolitikens område.

När det gäller utformningen av invandringspolitiken har förhållandena hittills varit väsentligt annorlunda. Statsmakterna har visserligen genom utlänningslagstiftningen, framför allt bestämmelserna om tillståndstvång, tillhandahållit den centrala utlänningsmyndigheten instrument för en invandringsreglering men har inte — bortsett från några föreskrifter av högst begränsad räckvidd — angett hur dessa instrument skall användas. I avsaknad av riktlinjer från statsmakterna har den centrala utlänningsmyndigheten såsom tillståndsgivande organ kommit att få utforma invandringspolitiken och därmed också att få bära ansvaret för denna politik. Först då missförhållanden

uppkommit har statsmakterna engagerat sig i försök att komma till rätta med svårigheterna. Att förvaltningsmyndigheten inom sitt område även svarar för målsättningen, d. v. s. utformar politiken inom området, utgör uppenbarligen ett anmärkningsvärt avsteg från den till grund för kompetensfördelningen mellan statsmakterna och förvaltningsmyndigheterna liggande principen att det ankommer på de förra att såsom politiskt ansvariga instanser fatta beslut i politiska frågor och på de senare att såsom verkställande organ genomföra de av statsmakterna fattade besluten. Från rent principiella utgångspunkter synes det med hänsyn till vad nu sagts otillfredsställande att den centrala utlänningsmyndigheten inte bara fungerar som verkställande organ för invandringspolitiken utan också självständigt utformar denna politik; en sådan ordning innebär ju att ett organ, som inte är politiskt ansvarigt, tillåts fatta beslut i politiska frågor.

Den nuvarande ordningen synes emellertid betänklig även från andra synpunkter än rent principiella. Såsom framhållits ovan bör invandringspolitiken i princip ingå som en integrerande del i samhällets ekonomiska politik och utformas så att den inte motverkar denna politikens syften. Härför krävs emellertid att det skapas goda förutsättningar för en samordning av invandringspolitiken med den samhällsekonomiska politiken. Om det får ankomma på en förvaltningsmyndighet att självständigt

utforma invandringspolitiken, måste detta i hög grad försvåra en sådan samordning och därmed inverka menligt på möjligheterna att genomföra en målmedveten, efter växlande förhållanden anpassad invandringspolitik.

Vid utformningen av invandringspolitiken måste beaktas även andra intressen än rent samhällsekonomiska. Framför allt gör sig härvid ofta humanitära hänsyn gällande. Den humanitärt motiverade invandringen är närmast att se som en del av den verksamhet, vilken såsom ett uttryck för det svenska samhällets solidaritet med omvärlden bedrivs till förmån för hjälpbehövande i andra länder. Om en sådan invandring medför en belastning på våra hjälpresurser, inverkar den självfallet på möjligheterna att lämna hjälp i andra former. I vad mån de för humanitär verksamhet tillgängliga resurserna bör användas för att göra det möjligt för mindre lyckligt lottade människor att komma hit till landet och bli delaktiga i vår högre levnadsstandard eller sättas in i hjälpprojekt utomlands är mot bakgrunden av vad nu sagts en avvägningsfråga, vars prövning bör ske inom de instanser — regering och riksdag — som bär ansvaret för den statliga humanitära verksamheten.

Invandringen kan slutligen aktualisera avvägningsproblem av helt annan karaktär än de nu nämnda. Såsom förut nämnts kan den inhemska befolkningens attityd mot utlännningar präglas av avoghet och intolerans. Om denna attityd förstärks och övergår i en klart uttalad utlänningsfientlighet, är detta otvivelaktigt — hur beklagligt det än är — ett förhållande som inte kan förbises vid utformningen av invandringspolitiken. I vad mån befolkningens obehägenhet att med sig införliva utlännningar från andra sociala och kulturella miljöer skall tillåtas inverka på in-

vandringens omfattning och inriktning är även det en fråga, som bör ankomma på de politiskt ansvariga instanserna att avgöra.

Mot bakgrunden av vad nu sagts framstår det som angeläget att statsmakterna genom uttryckliga ställningstaganden tar ansvaret för invandringspolitikens utformning och bestämmer allmänna riktlinjer till ledning för de myndigheter, som har att verkställa denna politik.

Härvid måste ställning tas till viktiga grundläggande frågor. Ett sådant spörsmål är frågan om invandrarna skall leva på samma standard som svenska medborgare och i vad mån det är möjligt att nå detta mål. Ett annat spörsmål är frågan vad målet för samhällets åtgärder för invandrarnas anpassning skall vara: om anpassningsåtgärderna främst skall ta sikte på att assimilera invandrarna i det svenska samhället eller syfta till att passa in dem i samhället med bevarad språklig, kulturell och religiös särart. Vid målsättningen i denna fråga bör också beaktas vilka möjligheter som samhället — med hänsyn till de ekonomiska och personella resurser som står till buds — har att förverkliga det uppställda målet.

Utredningen föreslår under hänvisning till vad ovan sagts att Kungl. Maj:t fastställer riktlinjer för den tillståndsgivning, som skall handhas av förvaltningsmyndigheterna.

Med hänsyn till utlänningsfrågornas stora betydelse synes det naturligt att — såsom skett i fråga om exempelvis arbetsmarknadspolitiken — riktlinjerna för den utlänningspolitik, som Kungl. Maj:t avser att föra, underställs riksdagens prövning.

De förhållanden, som inverkar på invandringspolitikens utformning, växlar

från tid till annan. Utom i de grundläggande frågorna om lika behandling i ekonomiskt hänseende och om anpassning är det därför inte möjligt att för längre tid fastställa riktlinjer för denna politik. Med hänsyn härtill och till att utformningen av invandringspolitiken är en politisk fråga anser sig utredningen inte böra ta ställning till vilket innehåll riktlinjerna för närvarande bör ha. Utredningen vill dock visa på några av de huvudfrågor, som lämpligen bör lösas genom riktlinjer från statsmakternas sida.

Behovet av riktlinjer synes särskilt påtagligt i fråga om den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken. Ansvaret för denna politik åvilar för närvarande — inom en vid ram — arbetsmarknadsstyrelsen. Enligt ett den 12 november 1965 givet bemyndigande äger styrelsen vidta åtgärder för att till Sverige överföra utländsk arbetskraft. En förutsättning för att överföring skall få äga rum är dock enligt bemyndigandet att överenskommelse dessförinnan träffats med berörda svenska arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer om antalet arbetstagare som skall överföras och deras fördelning på olika företag. I övrigt har styrelsen full frihet att vidta de åtgärder den anser lämpliga.

I ett läge, där invandringens omfattning och inriktning verkligen kan bestämmas enbart med hänsyn till förhållandena på arbetsmarknaden, synes det inte möta några betänkligheter att ge den myndighet, som har att verkställa den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken, en vidsträckt handlingsfrihet. Det förtjänar här framhållas att styrelsen har särskilda förutsättningar att svara för denna politik. Inom ramen för sin uppgift att leda planläggningen av åtgärder, som betingas av arbetslöshet eller brist på arbetskraft och av de arbetsmarknadspolitiska riktlinjer, som

statsmakterna fastställt, följer styrelsen utvecklingen på arbetsmarknaden på såväl kort som lång sikt. Med ledning av arbetskraftsundersökningar, marknadsöversikter och arbetskraftsprognoser kan styrelsen kontinuerligt bedöma tillgången och efterfrågan på arbetskraft. Eftersom styrelsen såsom central arbetsmarknadsmyndighet har överblick över arbetsmarknadsläget i landet såväl geografiskt som branschmässigt, har styrelsen goda möjligheter att bedöma om det är möjligt — och från arbetsmarknadssynpunkt lämpligt — att med hjälp av de arbetsmarknadspolitiska medel, som står till buds, avhjälpa en uppkommen arbetskraftsbrist genom rekrytering inom landet eller om det föreligger behov av utländsk arbetskraft.

Om på grundval av tillgängliga prognoser, arbetskraftsundersökningar, marknadsöversikter och liknande material kan konstateras att det vid en viss tidpunkt föreligger brist på arbetskraft, som inte kan inom rimlig tid avhjälpas på annat sätt än genom rekrytering utomlands, är emellertid därmed inte sagt att en rekrytering bör komma till stånd. Mot näringslivets intresse att tillgodose ett arbetskraftsbehov kan nämligen stå andra intressen som talar mot att bristen avhjälpas genom invandring. Så är exempelvis fallet när bristen kan antas vara av tillfällig art. En rekrytering utomlands i syfte att tillgodose tillfälliga arbetskraftsbehov kan sålunda i många fall leda till att vederbörande får anställning under så kort tid att han vid arbetslöshet inte kan få understöd från arbetslöshetskassa eller arbetslöshetshjälp. Han blir då hänvisad till att antingen lämna landet för att söka sig arbete på annat håll eller, om han får stanna här, leva på socialhjälp. Om han är försörjningsskyldig mot anförvanter i hemlandet innebär det senare alterna-

tivet att han inte längre har möjlighet att bidra till de hemmavarandes försörjning. En invandring, som utlösts av en tillfällig arbetskraftsbrist, kan vid en försämring av sysselsättningsläget medföra påfrestningar på samhällsekonomin i form av ökade kostnader för socialhjälp och arbetslöshetshjälp. Det kan därför komma i fråga att vid bestämningen av möjligheterna att bereda invandrare sysselsättning bortse från arbetskraftsbehov som är av mera tillfällig art.

Näringslivets intresse av att kunna tillgodose ett arbetskraftsbehov genom rekrytering utomlands kan även i andra avseenden bryta sig mot viktiga samhällsintressen. Såsom tidigare nämnts kan en invandring av utländsk arbetskraft till låglönebranscher vara ägnad att fördröja strukturomvandlingen inom näringslivet och därmed motverka en politik, som tar sikte på att förbättra de lågavlönades ställning genom att påskynda näringslivets strukturomdaning. Det kan från sådana utgångspunkter komma i fråga att — med bortseende från ett föreliggande och av arbetsmarknadsparterna erkänt behov av arbetskraft — som ett led i samhällets strukturpolitiska strävanden begränsa den invandring som sker till de mera utpräglade låglönebranscherna.

Om det anses lämpligt att av nu berörda skäl begränsa invandringen av utländsk arbetskraft, bör i riktlinjerna för den arbetstillståndsgivande myndigheten anges om och i vad mån arbetstillstånd skall få meddelas utlänning för annan korttidsanställning än praktikanttjänst eller för anställning inom låglönebransch.

Såvitt gäller den uppehållstillståndsgivande myndigheten bör i det här beskrivna läget, när endast arbetsmarknadssynpunkter är av betydelse, riktlinjerna kunna begränsas till en före-

skrift om att utlänning, som fått arbetstillstånd, inte får vägras uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

Såsom förut framhållits kan emellertid invandringens omfattning och inriktning i allmänhet inte bestämmas bara med hänsyn till sysselsättningsläget. Våra möjligheter att bereda invandrarna bostäder, utbildning, sjuk- och hälsovård samt social omvårdnad och annat bistånd som erfordras för deras anpassning i samhället måste också beaktas. I ett läge, där det vid utformningen av invandringspolitikerna måste tas hänsyn även till andra intressen än rent arbetsmarknadspolitiska, är det nödvändigt att genom mera detaljerade riktlinjer skapa garantier för att dessa andra intressen beaktas.

Om invandringen skall kunna anpassas efter våra möjligheter att tillhandahålla invandrarna bostäder, utbildning etc., synes nödvändigt att kvantitativt bestämma dessa möjligheter och på grundval härav fastställa i vilken omfattning utlänningar skall tillåtas invandra i landet. Det torde inte erbjuda några oöverstigliga svårigheter att med ledning av tillgängliga bostadsundersökningar, prognoser i fråga om utbildningsbehov och utbildningsresurser och annat sådant material avgöra i vilken utsträckning våra bostads- och utbildningsresurser medger en fortsatt invandring. Under tider, då möjligheterna att tillhandahålla invandrarna bostäder, utbildning etc. understiger möjligheterna att bereda dem sysselsättning, kan mot bakgrunden av vad nu sagts ifrågakomma att i riktlinjerna föreskriva visst antal uppehålls- och arbetstillstånd som under en viss tidsperiod får utfärdas.

Det är emellertid att märka att förhållandena på bostadsmarknaden och undervisningens område har betydelse inte bara för invandringens omfattning

utan också för dess inriktning. Här må särskilt framhållas vikten av att invandringen anpassas efter de tillgängliga bostädernas fördelning på olika lägenhetstyper så att exempelvis barnfamiljer inte blir hänvisade till att bo i lägenheter, som är avsedda för ensamstående eller av andra anledningar är olämpliga som familjebostäder. Det bör därför kunna komma i fråga att i riktlinjerna bestämma att uppehållstillstånd får meddelas utlänningar, som vill invandra familjevis, endast om det visas att de kan få disponera en lämplig familjebostad.

Om invandringen begränsas i vidare mån än som motiveras av läget på arbetsmarknaden, medför detta att en del av de anmälda arbetskraftsbehoven inte kan tillgodoses. I ett sådant läge inställer sig frågan om de arbetskraftssökande företagen skall få fritt konkurrera om den utländska arbetskraft som kan tillåtas invandra. Från samhälls-ekonomiska synpunkter synes angeläget att ett arbetskraftstillskott i första hand används för att avhjälpa brist på arbetskraft, som hänför sig till trånga sektorer, högproduktiva branscher eller andra områden av näringslivet, där ett tillskott framstår såsom särskilt värdefullt. Från dessa utgångspunkter kan alltså komma i fråga att i riktlinjerna föreskriva att den arbetstillståndsgivande myndigheten i första hand skall bevilja arbetstillstånd för arbetssökande med kvalifikationer, som svarar mot i riktlinjerna angivna krav.

Även för den humanitært motiverade invandringspolitiken bör statsmakterna fastställa riktlinjer. Så sker för närvarande beträffande den kollektiva överföringen av flyktingar. Sålunda har statsmakterna under en lång följd av år fastställt kvoter eller ramar för överföringen av arbetsföra och sjuka flyktingar.

Emellertid bör det enligt utredningens uppfattning finnas möjligheter att av humanitära skäl tillåta utlänningar, som inrest i landet på enskilt initiativ, att stanna här, även om det inte finns utrymme för dem på arbetsmarknaden eller de av annan anledning inte kan försörja sig själva utan för sin fortsatta vistelse här är beroende av hjälp från det allmänna. Det förtjänar här framhållas att den centrala utlänningsmyndigheten till för något år sedan i viseringsärenden avseende utlänningar från vissa länder tillämpade en praxis, som syftade till att möjliggöra invandring av medellösa utlänningar utan kostnader för det allmänna. Enligt denna praxis kunde viseringsökande, som saknade tillgångar eller annan möjlighet att försörja sig här, ändå få visering, om fysisk eller juridisk person i Sverige i en s. k. garantiförbindelse förband sig att bestrida kostnaderna för utlänningens vistelse här. Dessa förbindelser avgavs ofta av utlänningar som själva befann sig i små ekonomiska omständigheter men som genom att utfärda förbindelserna ville hjälpa anförvanter eller vänner att komma till Sverige. Eftersom många av de inresande på grund av sjukdom eller av annan anledning var ur stånd att bidra till sitt uppehälle, kom ofta förpliktelserna på grund av förbindelserna att bli mycket betungande för garanterna. Förfarandet med garantiförbindelser kom att för många enskilda medföra från såväl humanitära som ekonomiska synpunkter svåra problem.

Förfarandet hade emellertid konsekvenser även för det allmänna. I många fall blev kostnaderna så stora att garanterna inte kunde infria sina utfästelser, och samhället fick då träda hjälpande emellan. Från principiella utgångspunkter var denna ordning otillfredsställande. Samtidigt som riksdagen fastställde en ram för mottagande av

flyktingar kunde nämligen den centrala utlänningsmyndigheten med anlitan-
de av garantisystemet — vilket i prak-
tiken också innebar kostnader för det
allmänna — utan några av statsmakter-
na antagna riktlinjer bedriva en egen in-
vandringspolitik i fråga om samma ka-
tegori utlännningar. Förfarande med ga-
rantiförbindelser övergavs år 1965.

Såsom utredningen anförde i ett den
18 november 1964 avgivet utlåtande
över vissa framställningar om befrielse
från betalningsskyldighet på grund av
garantiförbindelser är det önskvärt att
sådana kategorier utlännningar, som ti-
digare meddelats visering på grund av
att garantiförbindelse avgetts för dem,
bereds möjlighet att komma till vårt
land i samma omfattning som förut.
Detta bör emellertid, såsom utredningen
också framhöll i utlåtandet, ske genom
att riksdagen ställer erforderliga me-
del till förfogande och i samband där-
med fastställer riktlinjer för den in-
vandringspolitik som den centrala ut-
länningsmyndigheten skall bedriva i
fråga om medellösa utlännningar. I
riktlinjerna för denna myndighet bör
därför fastställas i vilken omfattning
visering och uppehållstillstånd skall få
meddelas utlännningar som inte har sin
försörjning tryggad genom eget arbete
eller på annat sätt.

Enligt arbetsmarknadsstyrelsens fö-
reskrifter angående utlänningsverksam-
heten får arbetsförmedling inte anvisa
arbete åt utlännning, som inte har ar-
betstillstånd. I den mån utlännning, som
för sin försörjning är beroende av eget
arbete, meddelas uppehållstillstånd,
fastän han inte har arbetstillstånd, bör
han — som en följd av likställighets-
principen — ges möjlighet att på samma
villkor som svenska medborgare kon-
kurrera om arbetstillfällena, bl. a. ge-
nom att han berättigas att ta arbetsför-
medlingens tjänster i anspråk. Med hän-
syn till vad nu sagts synes lämpligt att

i riktlinjerna intas en föreskrift om att
arbetssökande utlännning, som har uppe-
hållstillstånd, skall kunna anvisas arbe-
te, även om han saknar arbetstillstånd.

För närvarande saknas nästan helt
föreskrifter om hur giltighetstiden för
uppehålls- och arbetstillstånd skall be-
stämmas. Eftersom det för den enskilde
utlännningen är av stor betydelse för
vilken tid han meddelas tillstånd, sy-
nes naturligt att i riktlinjerna för de
tillståndsgivande myndigheterna intas
föreskrifter härom. Med hänsyn till att
det bör finnas möjlighet att anpassa
tillståndstiden efter exempelvis vistel-
sens syfte, arbetsmarknadsläget etc. sy-
nes det inte lämpligt att binda myndig-
heterna vid några bestämda tillstånds-
tider. I riktlinjerna synes därför böra
anges endast grunderna för hur till-
ståndstiden skall bestämmas.

En förutsättning för att statsmakter-
na skall kunna utfärda efter växlande
förhållanden anpassade riktlinjer är
att Kungl. Maj:t genom vederbörande
förvaltningsmyndigheter kontinuerligt
hålls underrättad om utvecklingen i
stort på arbets- och bostadsmarknaden,
inom utbildningsväsendet och andra
områden av samhällslivet, som är av be-
tydelse för frågan i vilken omfattning
utlännningar skall tillåtas invandra i
landet. Det må här erinras om att myn-
dighet enligt allmänna verksstadgan
skall inom sitt ämbetsområde med upp-
märksamhet följa förhållandena såväl
inom landet som, såvitt möjligt, i öv-
riga nordiska länder och annorstädes i
utlandet samt, så snart det föreligger
anledning därtill, vidta eller hos Kungl.
Maj:t föreslå de författningsändringar
eller andra åtgärder som kan vara på-
kallade eller eljest lämpliga.

Utredningens förslag om riktlinjer
kräver ingen ändring i utlänningslagen
eller utlänningskungörelsen.

KAPITEL 12

Verkställande organ

12.1. Allmänna synpunkter

Vid bedömningen av frågan om vilka organ som skall ha i uppdrag att verkställa den av statsmakterna beslutade utlänningspolitiken är att beakta att flertalet verkställighetsfrågor rör områden av samhällslivet, där utläningar numera är i huvudsak jämställda med svenska medborgare och där frågan om medborgarskap är av ringa eller ingen betydelse. Från denna utgångspunkt bör enligt utredningens mening verkställighetsfrågor på utlänningspolitikens område i princip handläggas av de fackmyndigheter, som handhar motsvarande frågor när det gäller svenska medborgare. Sålunda bör frågor om exempelvis utbildning, arbetsförmedling, sjuk- och hälsovård och socialhjälp för utläningar handhas av de fackmyndigheter, till vilkas ämbetsområden dessa frågor hör.

På utlänningspolitikens område finns emellertid en rad specifika frågor, som rör enbart utläningar och som ytterst har sin grund i att dessa — till skillnad från svenska medborgare — inte äger en ovillkorlig rätt att inresa, vistas och arbeta i landet. Frågor om utlänningsinresa, uppehåll och anställning skiljer sig på ett avgörande sätt från förut nämnda frågor och låter sig därför inte lika naturligt hänföra till en bestämd fackmyndighets ämbetsområde. Vad nu sagts gäller även frågor om utlänningsanpassning till det svenska samhället. Även när det gäller sådana specifika

frågor bör utgångspunkten vid bedömningen av vilken eller vilka myndigheter som bör handlägga dessa frågor vara att det behövs en särskild utlänningsmyndighet endast i den mån frågorna på grund av sin beskaffenhet inte kan hänföras till en redan befintlig fackmyndighets verksamhetsområde.

12.2. Frågor om inresa och uppehåll

12.2.1. Yttre kontroll

Den yttre kontrollen (in- och utresekontrollen) har till huvudsakligt syfte att förhindra att utläningar, som enligt stadgandena om avvisning inte är önskvärda, inreser i riket. Här må anmärkas att den yttre kontrollen är inte enbart nationellt motiverad. Genom anslutningen till den nordiska passkontrollöverenskommelsen har nämligen Sverige åtagit sig att avvisa utläningar på de i 18 § och 19 § första stycket utlänningslagen angivna grunderna (se 7.2.1).

Den yttre kontrollen handhas sedan lång tid tillbaka av de lokala polismyndigheterna. Ledningen av kontrollen utövades tidigare av statens utlänningskommission men uppdrogs åt rikspolisstyrelsen i samband med att polisväsendet förstatligades den 1 januari 1965.

Utredningen har redan tidigare tagit ställning till frågan hur den yttre kontrollen bör organiseras. I en i maj 1963 till polisberedningen överlämnad promemoria angående utlänningskontrollen

uttalade utredningen, att den yttre kontrollen är en polisiär uppgift och att ledningen och utövningen av kontrollen därför bör handhas av polisiära organ. Utredningen framhöll till stöd för sin ståndpunkt bl. a. att den yttre kontrollen, i den mån den syftar till att hindra utvisade och förvisade att återvända till riket, utgör en brottsförebyggande verksamhet och därmed en renodlad polisuppgift och att kontrollen även i övrigt från såväl principiella som praktiska synpunkter är en angelägenhet av polisiär natur; avvisningsbestämmelserna syftar ju främst till att undanröja risker för ordningen och säkerheten i riket över huvud. Utredningen ansåg vidare det inte möta några betänkligheter att låta lokala polismyndigheter handha den yttre kontrollen med hänsyn till att denna kontroll är av rent lagtillämpande karaktär och att i utlänningslagen är noga angivet på vilka grunder utlännning får avvisas.

Utredningen har under sitt fortsatta arbete inte funnit anledning frångå den i promemorian gjorda bedömningen. Den yttre kontrollen bör alltså enligt utredningens mening även framdeles utövas av de lokala polismyndigheterna under ledning av rikspolisstyrelsen.

Utredningen utgår från att lokal polismyndighet även i fortsättningen skall vara skyldig att underställa den centrala utlänningsmyndigheten ärende om avvisning av utlännning, som påstår sig vara politisk flyktig, och ärende där avvisningsfrågan är tveksam.

12.2.2. Visering och uppehållstillstånd jämte förpassning m.m.

I vilken omfattning och på vilka villkor tillståndspliktiga utlännningar skall tillåtas inresa och vistas i landet är en fråga, som berör en rad allmänna intres-

sen såsom befolkningspolitiska, samhällsekonomiska, utrikes- och försvarspolitiska. Ofta gör även humanitära hänsyn sig starkt gällande inte bara i asylfallen utan också i andra individuella fall. Vid prövning av frågor om visering och uppehållstillstånd är det alltså nödvändigt att göra en avvägning mellan olika, inte sällan motstridiga intressen, exempelvis mellan samhällsekonomiska och humanitära intressen, lokala intressen och »riksintressen». En grundläggande förutsättning för att den myndighet, som skall ha att besluta i tillståndsfrågor, skall kunna göra en sådan intresseavvägning — i den mån avvägningen inte skett i givna direktiv — är att myndigheten har överblick över vårt lands förhållande till andra stater och över det svenska samhällslivet i olika avseenden. Endast ett centralt organ har förutsättningar för en sådan överblick. Ett centralt organ är motiverat även av andra skäl. Här må främst framhållas vikten av att tillståndsfrågor bedöms enhetligt.

Med hänsyn till vad nu sagts anser utredningen att det behövs en *central* utlänningsmyndighet även i framtiden, i vart fall så länge som det föreligger behov av en generell utlänningskontroll.

Uppgiften att vara central utlänningsmyndighet kan uppdras åt antingen en redan befintlig förvaltningsmyndighet eller ett fristående organ, som har endast denna uppgift. Vilket av alternativen som är det lämpligaste måste självfallet bedömas i första hand med utgångspunkt i arten av arbetsuppgifterna.

Såsom nyss nämnts måste frågor om visering och uppehållstillstånd bedömas under hänsynstagande till en rad olika intressen. Bortsett från den nuvarande centrala utlänningsmyndigheten finns det ingen förvaltningsmyndighet

som företräder så vitt skilda intressen, som det här är fråga om. Därest handläggningen av frågor om visering och uppehållstillstånd uppdras åt en myndighet, som företräder endast en del av ifrågavarande intressen, föreligger uppenbarligen risk för att myndigheten vid behandlingen av tillståndsfrågor skulle lägga alltför stor vikt vid de intressen, som den har att tillvarata i sin övriga verksamhet. Med hänsyn härtill bör enligt utredningens mening frågor om tillstånd för utlännning att inresa och vistas i landet i princip ankomma på en *fristående* central utlänningsmyndighet.

Med viserings- och uppehållstillståndsfrågor har frågor om främlingspass och resedokument samt beslut om förpassning ett intimt samband. Handläggningen av sådana frågor bör därför uppdras åt den centrala utlänningsmyndigheten.

12.2.3. Förvisning och utvisning

Reglerna om förvisning och utvisning avser att ur riket avlägsna utlännningar som på grund av kriminalitet eller asocialitet inte är önskvärda här.

Beslut om förvisning meddelas av allmän domstol och beslut om utvisning av länsstyrelse. Den centrala utlänningsmyndighetens befattning med frågor om förvisning är inskränkt till beslut om verkställigheten bl. a. i ärenden som avser politisk flykting. Utlänningsmyndighetens befattning med utvisningsärenden är mera vidsträckt, i det själva avgörandet av utvisningsfrågan skall träffas av utlänningsmyndigheten, om utlännningen påstår sig vara politisk flykting. Utlänningsmyndigheten är vidare besvärmyndighet i utvisningsärenden och handlägger även vissa ärenden om verkställighet av utvisningsbeslut.

Mot den nuvarande organisationen för handläggning av utvisningsärenden kan från principiella utgångspunkter riktas vissa anmärkningar.

Talan mot länsstyrelsens beslut om utvisning föres, som nyss nämnts, hos den centrala utlänningsmyndigheten. Denna ordning innebär att beslut meddelade av en förvaltningsmyndighet, som är direkt underställd Kungl. Maj:t, kan överklagas hos en annan Kungl. Maj:t direkt underställd myndighet.

Över utlänningskommissionens beslut om utvisning kan, under vissa förutsättningar, klagan föras hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Här må framhållas att i utlänningslagen noga anges i vilka fall utlännning får utvisas och att utvisningsstadgandena därför inte lämnar något utrymme för en diskretionär prövning. Mot denna bakgrund synes den fullföljdsbestämmelse, varom här är fråga, stå i strid med principerna för kompetensfördelningen i fråga om administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten.

Stadgandena om utvisning är avsedda att utgöra ett skydd för samhället mot skadliga yttringar av asocial livsföring. Utvisningen kan därför sägas stå de straffrättsliga reaktionerna nära. Från denna utgångspunkt kan ifrågasättas om inte beslutanderätten i utvisningsärendena borde tillkomma domstol. Utredningen vill här erinra om att intagning i arbetsanstalt på grund av samhällsfarlig asocialitet, vilken reaktionsform har många beröringspunkter med utvisning, beslutas av domstol.

Med hänsyn till att frågan om den administrativa rättskipningens omfattning och organisation utreds av den i mars 1962 tillsatta förvaltningsdomstolskommittén anser sig utredningen inte böra i förevarande sammanhang i vidare mån än nu skett ta upp frågan om organisationen för handläggningen

av utvisningsärenden. Det må här framhållas att antalet vid utlänningskommissionen handlagda ärenden om utvisning är så ringa att de saknar betydelse för utformningen av den centrala utlänningsmyndighetens organisation. Ej heller torde ett genomförande av utredningens förslag om utvidgad tillämpning av utvisningsinstitutet (se kap. 13) medföra en sådan ökning av antalet ärenden på central nivå att det blir organisatoriska återverkningar.

12.3. Frågor rörande utländsk arbetskraft

I vilken omfattning och på vilka villkor utläningar skall tillåtas ta anställning i Sverige är väsentligen en arbetsmarknadspolitisk fråga. Mot denna bakgrund framstår det som följdriktigt att handläggningen av en rad viktiga frågor rörande utländsk arbetskraft uppdragits åt arbetsmarknadsstyrelsen, vilken såsom central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor har att bl.a. leda planläggningen av åtgärder, som betingas av arbetslöshet eller brist på arbetskraft, och själv vidtaga sådana åtgärder. Sålunda handhar arbetsmarknadsstyrelsen ledningen av det internationella arbetsförmedlingssamarbetet inom ramen för den gemensamma nordiska arbetsmarknaden och OECD, rekryteringen av utländsk arbetskraft, den kollektiva överföringen av flyktingar och den statliga praktikantutbytesverksamheten.

12.3.1. Internationellt arbetsförmedlingssamarbete

Det internationella arbetsförmedlingssamarbetet och dess organisation har redovisats i kapitel 6.

De uppgifter, som ålagts arbetsmarknadsstyrelsen och dess underlydande organ inom det internationella arbetsförmedlingssamarbetet, faller helt och hållet inom arbetsmarknadsorganens verksamhetsområde.

12.3.2. Rekrytering av utländsk arbetskraft

Den centrala arbetsmarknadsmyndigheten kom redan tidigt att spela en betydelsefull roll inom den i slutet av 1940-talet inledda verksamheten för rekrytering av utländsk arbetskraft. Efter förhandlingar, som fördes av den år 1946 tillsatta beredningen för utländsk arbetskraft, ingick arbetsmarknadskommissionen 1947 avtal med vederbörande myndigheter i bl. a. Italien och Ungern om överföring av arbetskraft till Sverige. Kommissionen inrättade i respektive länder särskilda kontor för uttagningen av arbetskraften. Utan att ingå några formella avtal träffade arbetsmarknadsstyrelsen 1950 överenskommelse om arbetskraftsöverföring med arbetsmarknadsmyndigheterna i bl. a. Västtyskland och Österrike. Eftersom det vid denna tid rädde omfattande arbetslöshet på kontinenten och det inte var svårt att rekrytera den arbetskraft, som de svenska företagen efterfrågade, ansågs det i fortsättningen inte nödvändigt att de svenska arbetsmarknadsmyndigheterna engagerade sig lika aktivt vid uttagningarna som tidigare. De arbetskraftssökande företagen fick själva svara för arbetskraftsöverföringen. Arbetsmarknadsstyrelsens medverkan inskränktes till kontroll över rekryteringens omfattning och introduktion av företagen hos arbetsmarknadsmyndigheterna i rekryteringsländerna. Rekryteringen avtog efterhand och tillskottet av utländsk arbetskraft kom att i allt större omfattning utgöras av arbetssökande, som invandrat på enskilt initiativ.

I slutet av år 1965 genomfördes en genomgripande omläggning av formerna för rekrytering av utländsk arbetskraft. Genom beslut den 12 november 1965 bemyndigade Kungl. Maj:t arbetsmarknadsstyrelsen att vidta åtgärder för att till Sverige överföra utländsk arbetskraft och att i samråd med utrikesdepartementet ta de kontakter och föra de förhandlingar med vederbörande utländska myndigheter som behövs för överföringsåtgärderna. Bemyndigandet är inte begränsat till sin räckvidd. Styrelsen har inte skyldighet att underställa Kungl. Maj:t ens frågor av större betydelse. Enligt beslutet skall, innan överföring sker, överenskommelse ha träffats med berörda svenska arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer om antalet arbetstagare, som skall överföras, och deras fördelning på olika företag. Sammanfattningsvis kan sägas att arbetsmarknadsstyrelsen genom beslutet erhållit bemyndigande att i samverkan med arbetsmarknadens parter utforma och verkställa den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken.

Uppgiften att svara för rekryteringen av utländsk arbetskraft, hör uppenbarligen till arbetsmarknadsstyrelsens ämbetsområde och bör därför även i fortsättningen handhas av styrelsen. Det är emellertid att märka att arbetsmarknadsstyrelsens befogenheter på förevarande område i ett betydelsefullt avseende går utöver dem som vanligen tillkommer en central förvaltningsmyndighet. Såsom torde ha framgått av den tidigare framställningen har styrelsen befogenhet att inte bara verkställa den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken utan också självständigt utforma denna politik. Enligt utredningens mening bör emellertid, av tidigare redovisade skäl, det ankomma på statsmakterna att utforma invandringspolitiken och utfärda riktlinjer till ledning

för de myndigheter, som har att verkställa denna politik. För arbetsmarknadsstyrelsens del innebär detta att styrelsen blir ett rent verkställande organ för den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken.

12.3.3. Praktikantutbyte

För den statliga praktikantutbytesverksamheten och dess organisation har redan lämnats en redogörelse i kapitel 6.

De uppgifter, som ålagts arbetsmarknadsstyrelsen på ifrågavarande område faller helt inom styrelsens ämbetsområde och bör därför även i fortsättningen handhas av styrelsen.

12.3.4. Arbetstillståndsgivning m.m.

Frågan om vilken myndighet som bör ha beslutanderätten i arbetstillståndsärenden kom inte att föranleda några meningsskiljaktigheter förrän frågan om att överföra utlänningsärendena från socialstyrelsen till en särskild utlänningsmyndighet blev aktuell i början av 1940-talet. När bestämmelserna om arbetstillståndsskyldighet infördes genom kungörelsen den 4 september 1926 framstod det som naturligt att ålägga socialstyrelsen att pröva ansökan om arbetstillstånd med hänsyn till att styrelsen vid denna tid var central arbetsmarknadsmyndighet. Det må här anmärkas att styrelsen alltsedan början av år 1920 bevakade de arbetsmarknadspolitiska intressena i utlänningsärenden. Från denna tid remitterade nämligen utrikesdepartementet regelmässigt ansökningar om visering för utlänningsar, som avsåg att ta arbetsanställning i landet, till socialstyrelsen. Styrelsens ställning som central utlänningsmyndighet stärktes år 1927 då styrelsen ålades att pröva inte bara arbetstillståndsären-

den utan även ärenden om uppehållstillstånd. Såsom skäl för att socialstyrelsen liksom tidigare skulle handha arbetstillståndsgivningen angavs i propositionen till lagen (1927:198) att avgöranderätten i frågor om arbetstillstånd med hänsyn till vikten av enhetlighet i tillämpningen syntes böra överlämnas åt en central myndighet, som hade kännedom om och möjlighet att överblicka arbetsmarknaden i hela landet, och att den enda myndighet, som kunde komma i fråga var socialstyrelsen, vilken enligt sin instruktion hade att handlägga bl. a. ärenden om arbetsmarknadens läge, arbetsförmedling, arbetslöshet och utländsk arbetskrafts användande inom landet. Såsom motiv för att socialstyrelsen skulle handlägga även ärenden om uppehållstillstånd anfördes främst att enhetligheten i rättstillämpningen krävde en central handläggning och att det då var lämpligt att anförtro denna uppgift åt socialstyrelsen, som handhade arbetstillståndsgivningen. Enligt det ursprungliga utkastet till lagen skulle ärenden om uppehållstillstånd handläggas av länsstyrelsen.

Den starka ökningen av antalet utlänningsärenden i början av 1940-talet ansågs göra det nödvändigt att överföra dessa ärenden från socialstyrelsen till annan myndighet. Utlänningsärendenas anknytning till socialstyrelsen hade vid denna tid i hög grad försvagats, sedan de allmänna arbetsmarknadsfrågorna våren 1940 överförts till statens arbetsmarknadskommission. Organisationsfrågan upptogs till prövning av 1943 års utlännings-sakkunniga. De föreslog i en i februari 1944 avgiven promemoria, att det skulle inrättas ett fristående centralt organ för handläggningen av utlänningsärenden, som skulle överta både socialstyrelsens och utrikesdepartementets utlänningsärenden.

I yttrande över de sakkunnigas promemoria förklarade arbetsmarknadskommissionen att arbetsmarknadssynpunkterna inte i rimlig grad beaktats i sakkunnigförslaget och att den därför ville framlägga ett eget förslag rörande handläggningen av frågor om arbetstillstånd, avsett att tillförsäkra kommissionen såsom det centrala arbetsmarknadsorganet ett avgörande inflytande på dylika frågor. I de fall då arbetstillstånd söktes i samband med inresetillstånd skulle enligt detta förslag kommissionen vara obligatorisk remissinstans och i de fall då arbetstillstånd söktes för utlännning, som redan befann sig här, skulle kommissionen äga själv besluta i ärendet. I propositionen med förslag till central organisation för utlänningskontrollen (1944:254) framhöll departementschefen, att ett viktigt motiv till att utlänningsärendena förlades till socialstyrelsen var styrelsens uppgifter såsom tillsynsmyndighet för den offentliga arbetsförmedlingsverksamheten och att det därför skulle innebära ett fullföljande av denna linje att låta kommissionen omhänderha utlänningsärendena. Departementschefen ansåg sig emellertid inte böra ifrågasätta en sådan vidgning av kommissionens ämbetsområde med hänsyn till att omfattningen av socialstyrelsens utlänningsavdelningar måste framkalla tvekan om den organisatoriska lämpligheten av en dylik åtgärd och att förhållandena på arbetsmarknaden snabbt nog kunde förändras och ställa kommissionen inför mera maktpåliggande uppgifter än den då hade. Departementschefen ansåg det därför nödvändigt att tillskapa ett självständigt centralorgan för handläggningen av utlänningsärenden — statens utlänningskommission. Utlänningskommissionen skulle omhänderha inte bara inrese- och uppehållstillståndsärenden utan också arbetstillståndsärenden; det

syntes departementschefen olämpligt, inte minst med hänsyn till utlännarna själva, att uppdelningarna på olika myndigheter, särskilt som dessa tillstånd meddelades samtidigt.

Frågan om handläggningen av arbetstillståndsärenden togs åter upp till diskussion påföljande år i samband med att 1943 års utlänningsakkunniga avgav sitt betänkande med förslag till ny utlänningslag (SOU 1945:1). I yttrande över betänkandet förklarade sig arbetsmarknadscommissionen vidhålla sin tidigare huvudsynpunkt att meddelandet av arbetstillstånd för utlänningsar väsentligen var en arbetsmarknadsfråga och att det centrala arbetsmarknadsorganet därför måste förbehållas bestämmanderätten i dessa ärenden eller i varje fall ett avgörande inflytande på deras bedömning. I propositionen nr 259 till 1945 års riksdag med förslag till ny utlänningslag förklarade departementschefen, att han för egen del inte fann anledning föreligga att beträffande normala förhållanden göra avsteg från den ordning, som godkändes av 1944 års riksdag. Han ansåg det emellertid föreligga vägande praktiska skäl att under särskilda förhållanden kunna överlåta beslutanderätten åt det centrala arbetsmarknadsorganet och föreslog därför att i lagen intogs ett fullmaktstadgande av innehåll att Kungl. Maj:t skulle äga att, där så med hänsyn till särskilda förhållanden fanns påkallat, förordna att vad som i fråga om arbetstillstånd stadgades om den centrala utlänningsmyndigheten i stället skulle gälla den centrala arbetsmarknadsmyndigheten. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 40) anförde första lagutskottet, att utskottet fann det välbetänt att det öppnades möjlighet för Kungl. Maj:t att under särskilda förhållanden överföra handläggningen

av arbetstillståndsärenden till den centrala arbetsmarknadsmyndigheten. Fullmaktstadgandet som intogs i 1945 års utlänningslag, kom dock inte att tillämpas.

Organisationsfrågan har efter 1945 tagits upp vid fyra olika tillfällen, senast i samband med tillkomsten av 1954 års utlänningslag. I yttrande över 1949 års utlänningskommittés betänkande med förslag till utlänningslag m. m. (SOU 1951:42) förordade arbetsmarknadsstyrelsen, liksom tidigare arbetsmarknadscommissionen, att den centrala arbetsmarknadsmyndigheten med sina underlydande organ skulle få i uppdrag att omhänderha arbetstillståndsgivningen, och anförde till stöd härför bl. a. följande.

Det hade visat sig föranleda avsevärda olägenheter, att styrelsen inte hade beslutanderätt i fråga om arbetstillstånd utan att denna var helt förbehållen utlänningscommissionen. Olika uppfattningar hade också visat sig hos commissionen och styrelsen i fråga om principerna för beviljande av arbetstillstånd. Det förhållandet att commissionen i fråga om utlänningsar, som på eget initiativ kommit till Sverige, kunde föra sin egen arbetsmarknadspolitik i strid med den officiella arbetsmarknadsmyndighetens uppfattning visade, att formerna för tillståndsprövningen var felaktigt avvägda. Erfarenheterna av nuvarande ordning var inte tillfredsställande, främst på grund av att det centrala utlänningsorganets politik inkräktade på styrelsens ämbetsområde. Det torde, uttalade styrelsen vidare, vara unikt inom vår förvaltning, att en centralmyndighet under normala förhållanden hade så inskränkta befogenheter på sitt eget ämbetsområde som faktiskt formellt var fallet beträffande arbetsmarknadsstyrelsens ställning i fråga om utlänningsarna på arbetsmark-

naden. För styrelsen var det därför i detta sammanhang mest angeläget, att styrelsen tilldelades ett avgörande inflytande på den arbetsmarknadsbetingade utlänningspolitiken, vilket enligt styrelsens bestämda uppfattning kunde ernås endast genom att arbetstillståndsgivningen förlades till styrelsen.

I proposition nr 41 till 1954 års riksdag avvisade departementschefen arbetsmarknadsstyrelsens förslag och anförde till stöd härför bl. a. att frågor om uppehållstillstånd och arbetstillstånd hängde nära samman och att arbetstillstånd inte sällan utgjorde den nödvändiga förutsättningen för att utlänningskall ha någon praktisk möjlighet att kvarbli i landet. En uppdelning av beslutanderätten på det sätt som arbetsmarknadsstyrelsen förordat skulle leda till betydande olägenheter. Det var visserligen nödvändigt att arbetsmarknads-synpunkter fick ett väsentligt inflytande på utlänningsärendenas avgörande men detta syntes liksom tidigare kunna uppnås genom samråd mellan vederbörande myndigheter. Riksdagen godkände propositionen.

Efter det statsmakterna senast tog ställning till frågan om organisationen för den centrala handläggningen av utlänningsärenden har, såsom tidigare nämnts, arbetsmarknadsstyrelsens befattning med utlänningsfrågor vidgats avsevärt.

Mot bakgrunden av de vidgade befogenheter på invandringspolitikens område, som arbetsmarknadsstyrelsen fått efterhand, framstår det som inkonsekvent att styrelsen inte förfogar över det instrument, arbetstillståndsgivningen, som gör det möjligt att reglera tillströmningen av utländsk arbetskraft till den svenska arbetsmarknaden, utan är hänvisad till att göra det arbetsmarknadspolitiska inflytandet på arbetstill-

ståndsgivningen gällande genom att yttra sig över ansökningar om arbetstillstånd, som remitterats till styrelsen av den centrala utlänningsmyndigheten. De principiella och praktiska skäl, som främst arbetsmarknadskommissionen och senare arbetsmarknadsstyrelsen vid olika tillfällen anført för att det centrala arbetsmarknadsorganet bör tillerkännas befogenhet att besluta i ärenden om arbetstillstånd, har genom utvecklingen fått ökad tyngd. Det torde visserligen inte ens i nuvarande läge kunna göras gällande att beslutanderätt i arbetstillståndsärenden är en oundgänglig förutsättning för att arbetsmarknadsstyrelsen skall kunna fungera såsom verkställande centralt organ för den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken. Det synes dock, å andra sidan, otvivelaktigt att avsaknaden av beslutanderätt i många fall kan inverka menligt på styrelsens möjligheter att snabbt och effektivt fullgöra sina uppgifter på förevarande område. Här må särskilt framhållas att den nuvarande organisationen innebär ett många gånger besvärande band på styrelsens handlingsfrihet i dess mellanhavanden med utländska myndigheter i frågor om arbetskraftsrekrytering, flyktigöverföring och praktikantutbyte. Detta band kommer självfallet att kännas alltmer besvärande i den mån styrelsens kontakter med myndigheter utomlands vidgas.

Såsom avgörande skäl för att inte dela upp beslutanderätten i uppehålls- och arbetstillståndsärenden har anförts att frågor om utlännings rätt att vistas i landet och inneha anställning här har sådant samband med varandra att de bör avgöras i ett sammanhang och därmed av en enda myndighet. Vidare har gjorts gällande att en uppdelning av beslutanderätten skulle medföra vissa administrativa olägenheter, såsom att

övervakningen av att innehavare av uppehålls- och arbetstillstånd söker fortsatt tillstånd måste grundas på två skilda förfalloregister i stället för som nu på ett enda. Det har slutligen hävdats att en uppdelning skulle medföra olägenheter även för den enskilde tillståndssökanden, eftersom han i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd skulle få att göra med två olika myndigheter.

När det gäller utlännning, som för sin försörjning är beroende av arbetsanställning, har frågan om hans rätt att vistas i landet som regel direkt samband med frågan om hans rätt att arbeta här, och det är därför enligt utredningens mening angeläget att det finns möjligheter att beakta detta förhållande vid beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Kravet på samordning tillgodoses för närvarande på följande sätt. När till utlänningskommissionen inkommer ärende avseende såväl uppehålls- som arbetstillstånd, tar kommissionen preliminärt ställning i uppehållstillståndsfrågan och översänder — i fall det inte föreligger anledning att vägra uppehållstillstånd — handlingarna till arbetsmarknadsstyrelsen för yttrande i frågan om arbetstillstånd. Sedan styrelsen avgett yttrande, meddelar kommissionen beslut i såväl uppehålls- som arbetstillståndsfrågan. En överföring av beslutanderätten i arbetstillståndsärenden till arbetsmarknadsstyrelsen kommer emellertid praktiskt inte att innebära någon annan ändring i den nu gällande ordningen än att styrelsens ställningstaganden i ärenden om arbetstillstånd ges formen av beslut i stället för yttrande och medför alltså ingen begränsning av möjligheterna att effektivt samordna den centrala utlänningsmyndighetens och styrelsens tillståndsprövning. I detta sammanhang må anmärkas att det ofta saknas anledning

till samordning. Så är fallet i fråga om viseringsfria utlännningar, som arbetar här så kort tid att skyldighet att ha uppehållstillstånd inte hinner inträda, exempelvis feriepraktikanter och andra korttidsarbetande. Samordning är heller inte aktuell, när arbetstillstånd söks av viseringsfri utlännning redan före inresan, vilket med nu tillämpad ordning skall vara regel.

En överföring av beslutanderätten i arbetstillståndsärenden till arbetsmarknadsstyrelsen synes inte heller i övrigt vara förenad med större olägenheter. Av skäl som utredningen kommer att närmare redovisa i avsnittet om den inre utlänningskontrollen över utländska arbetstagare (14.2.4) anser utredningen att det inte är nödvändigt att upprätta särskilt förfalloregister över meddelade arbetstillstånd. Såvitt gäller den enskilde och dennes kontakter med myndigheterna i uppehålls- och arbetstillståndsärenden behöver en uppdelning av beslutanderätten inte medföra någon förändring i nuvarande ordning. Utredningen förutsätter att de lokala polismyndigheterna även i fortsättningen skall fungera som kontaktorgan mellan tillståndssökandena och de tillståndsgivande myndigheterna och liksom tidigare ta emot ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd samt stämpla in bevis om meddelade tillstånd i vederbörande utlännings legitimationshandling etc.

Sammanfattningsvis kan mot bakgrunden av vad som ovan anförts sägas att de principiella och praktiska skäl, som talar för att den centrala handläggningen av arbetstillståndsärenden bör uppdras åt arbetsmarknadsstyrelsen, numera har en avgjort större tyngd än de skäl, som kan anföras mot en sådan ordning. De olägenheter, som en uppdelning av beslutanderätten i uppehålls- och arbetstillståndsärenden kan

föra med sig, väger enligt utredningens mening lätt i jämförelse med värdet av att arbetsmarknadsstyrelsen såsom centralt verkställande organ för den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken helt förfogar över det instrument — arbetstillståndet — utan vilket denna politik inte kan genomföras.

Utredningen förutsätter att beslutanderätten skall kunna delegeras i lämplig omfattning till länsarbetsnämnderna.

Om arbetstillståndsprovningen uppdras åt arbetsmarknadsstyrelsen, synes ändamålsenligt att till styrelsen överföra vissa med tillståndsgivningen sammanhängande arbetsuppgifter.

Sålunda bör det ankomma på den arbetstillståndsgivande myndigheten att handha ledningen av den på arbetsanmälningar grundade kontrollen av att utlänning har erforderligt tillstånd, när han tillträder anställning.

För provningen av frågor om arbetstillstånd är det av stor betydelse att tillståndsmyndigheten har tillgång till fortlöpande uppgifter om den utländska arbetskraftens storlek, dess geografiska och yrkesmässiga fördelning etc. Upplysningar härom erhålls genom den på grundval av arbetsanmälningar förda statistiken över arbetsanmälda utlänningar. Vad som nu sagts innebär inte något ställningstagande till frågan om vilken myndighet som skall producera denna statistik. Om arbetstillståndsgivningen överförs från den centrala utlänningsmyndigheten till arbetsmarknadsstyrelsen, saknas givetvis anledning att låta utlänningsmyndigheten producera statistiken. De enda myndigheter, som synes kunna komma i fråga för uppgiften, är arbetsmarknadsstyrelsen och statistiska centralbyrån. Mot bakgrunden av den utveckling mot en ökad centralisering av statistikproduktionen, som ägt rum under senare år,

synes följdriktigt att uppgiften att producera statistiken över arbetsanmälda utlänningar uppdras åt statistiska centralbyrån, som numera handhar bl. a. arbetsmarknadsstatistiken. Med hänsyn till att arbetsmarknadsstyrelsens framtida organisation för närvarande utreds, anser sig utredningen emellertid inte böra ta ställning till om ifrågasvarande arbetsuppgift bör överföras till styrelsen eller statistiska centralbyrån. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att ifrågasvarande statistik ges en mera ändamålsenlig utformning så att den i större utsträckning än hittills kan tjäna som underlag för arbetstillståndsgivningen. Sålunda bör den exempelvis redovisa den utländska arbetskraftens fördelning på arbetsmarknadsstyrelsens A- och B-regioner.

Om arbetstillståndsgivningen och därmed sammanhängande uppgifter överförs från den centrala utlänningsmyndigheten till arbetsmarknadsstyrelsen och statistiska centralbyrån kommer detta självfallet att påverka arbetsbelastningen vid de av omflyttningen berörda myndigheterna. Däremot torde överföringen — totalt sett — inte komma att medföra ökade personalbehov eller kostnader.

Såvitt gäller arbetstillståndsgivningen kan en överföring inte antas komma att medföra någon större arbetsbelastning för arbetsmarknadsstyrelsen och dess underlydande organ. Styrelsen avger ju redan nu yttranden över alla förstagångsansökningar om tillstånd, medan länsarbetsnämnderna yttrar sig i övriga ärenden. Om provningen av arbetstillståndsärenden anförtros arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna synes detta inte innebära någon annan ändring i dessa myndigheters befattning med ifrågasvarande ärenden än att deras ställningstaganden ges formen av beslut i stället för yttrande. För

den centrala utlänningsmyndigheten torde en överföring av arbetstillstånds-givningen komma att medföra en inte oväsentlig minskning av arbetsbelastningen, eftersom utlänningsmyndigheten inte längre behöver göra några överväganden och fatta beslut i arbetstillståndsfrågor.

Såvitt gäller övriga arbetsuppgifter — den på arbetsanmälningar grundade kontrollen över utländska arbetstagare och den statistiska bearbetningen av dessa anmälningar — innebär en överföring en ökning av arbetsbelastningen för arbetsmarknadsstyrelsen (och statistiska centralbyrån) och en motsvarande minskning för den centrala utlänningsmyndigheten.

Såsom tidigare nämnts utreds för närvarande arbetsmarknadsstyrelsens organisation. Med hänsyn härtill anser sig utredningen inte böra framlägga förslag till organisation för den centrala handläggningen av arbetstillståndsärenden.

Den centrala utlänningsmyndighetens beslut i ärenden om arbetstillstånd kan inte överklagas och på så sätt bringas under annan myndighets prövning. Den nuvarande ordningen innebär emellertid att frågan om en utlännings skall få tillstånd att arbeta i landet blir föremål för prövning av två skilda myndigheter, dels arbetsmarknadsstyrelsen såsom remissinstans och dels den centrala utlänningsmyndigheten såsom beslutande organ. Eftersom utlänningsmyndigheten inte är bunden av styrelsens yttrande, kan myndigheten bevilja arbetstillstånd, även om styrelsen avstyrkt tillstånd. Utlänningskommissionen har ibland utnyttjat denna möjlighet. De skäl, som föranlett kommissionen att frångå arbetsmarknadsstyrelsens bedömning, har varit av olika slag, såsom humanitära hänsyn och hänsyn

till arbetsgivares intresse att få anställa viss utlännings.

En uppdelning av beslutanderätten på sätt utredningen föreslagit innebär att arbetsmarknadsstyrelsens ställningstagande i arbetstillståndsärenden blir slutgiltigt och inte längre kan omprövas av den centrala utlänningsmyndigheten. För den enskilde tillståndssökanden kan den föreslagna ordningen synas otillfredsställande, eftersom den begränsar hans möjligheter att få arbetstillstånd och därmed också hans utsikter att erhålla uppehållstillstånd. Det är emellertid att märka att, om en utlännings vägras arbetstillstånd, följer därav inte med nödvändighet att han skall vägras tillstånd att vistas här. Såsom utredningen tidigare framhållit (se kap. 11) bör det finnas möjlighet att av humanitära skäl bevilja utlännings uppehållstillstånd, även om han inte har sin försörjning tryggad genom eget arbete eller på annat sätt. Om arbetsmarknadsstyrelsen vägrar en utlännings arbetstillstånd men utlänningsmyndigheten anser att han bör få stanna i landet, blir följden av ett vägrat arbetstillstånd att utlännings, intill dess han kan få ett arbete för vilket tillstånd kan meddelas, blir hänvisad till att leva på den standard som arbetslöshetsförsäkringen eller socialhjälpen erbjuder. Härtill kommer att utlännings alltid har möjlighet att göra ny ansökan om arbetstillstånd och därvid anföra nya skäl och på så sätt få tillståndsfrågan omprövad av arbetsmarknadsstyrelsen.

Med hänsyn till den betydelse som beslut i ärende om arbetstillstånd har för den enskilde anser utredningen att det — oaktat vad nyss sagts — bör finnas möjlighet till överprövning av arbetsmarknadsstyrelsens beslut att vägra tillstånd. Enligt utredningens mening bör denna överprövning göras av Kungl. Maj:t och inte av någon styrel-

sen sidoordnad myndighet. Emellertid synes det av praktiska skäl inte lämpligt att införa en allmän besvärsrätt i arbetstillståndsärenden, eftersom en sådan ordning skulle medföra en betydande arbetsbelastning för Kungl. Maj:t. Besvärsrätten bör därför begränsas till ärenden som är tveksamma eller av särskild beskaffenhet. En sådan begränsning synes lämpligen kunna ske genom att besvärsrätten, såsom fallet är i ärenden om förpassning, göres beroende av utlänningsnämndens yttrande. För att nå syftet med den begränsade besvärsrätten synes det inte nödvändigt att nämndens yttrande inhämtas i alla ärenden, där avslagsbeslut ifrågasätts. Det synes tillräckligt att nämndens hörande begränsas till sådana ärenden, där avslagsbeslut meddelats och sökanden begärt att yttrande inhämtas. En annan ordning skulle medföra att nämnden skulle få att yttra sig onödigtvis i en mängd ärenden. Rätten att föra besvär i beslut över arbetstillståndsärenden bör mot bakgrunden av vad som nu sagts — till skillnad från vad som gäller i fråga om beslut om förpassning — göras beroende av att den som beslutet avser begär att utlänningsnämnden skall höras i ärendet och att nämnden eller någon dess ledamot anser att tillstånd bort meddelas.

Det må här tilläggas att införandet av en besvärsrätt motiveras även därav att det ger Kungl. Maj:t möjlighet att följa upp tillämpningen av riktlinjerna på förevarande område.

12.4. Flyktingfrågor

Arbetsmarknadskommissionen och dess underlydande organ länsarbetsnämnderna och de offentliga arbetsförmedlingarna kom att tilläggas en rad betydelsefulla uppgifter inom flyktingverk-

samheten redan hösten 1941, då flyktingströmmen från Norge började tillta i omfattning. Arbetsmarknadsorganen fick främst till uppgift att så snabbt som möjligt föra ut flyktingarna på arbetsmarknaden och kommissionen lät i detta syfte inrätta särskilda förmedlingskontor. Förmedlingen stod till en början öppen endast för norska flyktingar men kom senare att omfatta även andra flyktingkategorier. Den speciella flyktingförmedlingen visade sig efterhand otillräcklig och verksamheten lades därför i december 1943 över på de ordinarie arbetsförmedlingsorganen. Inom kommissionens förmedlingsbyrå inrättades en särskild utlänningssektion och vid flertalet länsarbetsnämnder anställdes en flyktingamanuens med uppgift att ägna sig åt flyktingfrågor. Genom denna organisation fick arbetsförmedlingen centralt och lokalt möjlighet att effektivt verka för att flyktingarna kunde snabbt utplaceras eller omplaceras på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsorganens befattning med flyktingfrågor vidgades efter hand. Sålunda fick de bl. a. till uppgift att tillse att flyktingar erhöll klädesutrustning, statsbidrag till kost och logi m. m. i samband med förstagångsanställning. År 1947 överflyttades utlänningskommissionens och statens flyktingsnämnds sjukvårdsförläggnings- och konvalescentverksamhet till arbetsmarknadskommissionen, och i juli 1950 ålades arbetsmarknadsstyrelsen — i samband med att flyktingnämnden avvecklades — vissa från nämnden kvarstående arbetsuppgifter, bl. a. utgivande av resebidrag till flyktingar. Arbetsmarknadsstyrelsens befattning med flyktingfrågor vidgades ytterligare under 1950-talet. Sålunda har styrelsen alltsedan 1950 haft huvudansvaret för verkställigheten av statsmakternas beslut om kollektiv överföring av flyktingar till Sverige från olika flykting-

läger i Mellan- och Sydeuropa. Styrelsen har haft i uppdrag att i samråd med medicinalstyrelsen handha uttagningen av flyktingar och svara för deras transport till Sverige samt omhänderha dem under tiden närmast efter ankomsten hit. Styrelsen har vidare haft att tillse, att arbetsföra placerats i arbete, försetts med kläder och annan utrustning och, där så ansetts nödvändigt, fått lämplig utbildning. Flyktingar, som varit arbetsoförmögna, har efter ankomsten hit tagits om hand av andra myndigheter. Sålunda har medicinalstyrelsen haft i uppdrag att bereda vård på sjukhus för flykting, som vid ankomsten lidit av tbc, medan socialstyrelsen haft att meddela vård och understöd åt flyktingar, som inte omhändertagits av annan myndighet.

Den kollektiva flyktingöverföring, som ägt rum under efterkrigstiden, har syftat till att bistå flyktingar, som mottagits i uppsamlingsläger i Syd- och Mellaneuropa genom att ge dem möjligheter till en ordnad tillvaro i vårt land. Överföringen har således varit humanitär motiverad och det kunde därför synas som om verksamheten hade större anknytning till andra myndigheter än arbetsmarknadsstyrelsen. Det är emellertid att märka, att verksamheten, som till övervägande del avsett arbetsföra flyktingar, till sin omfattning bestämts av framför allt möjligheterna att bereda flyktingarna sysselsättning på arbetsmarknaden. Här må anmärkas att av de 15 600 flyktingar, som överfördes hit under åren 1950—1965, var 13 500 arbetsföra eller anhöriga till dessa. Den kollektiva överföringen av arbetsföra flyktingar kan mot denna bakgrund närmast betecknas som en på humanitär grund bedriven arbetskraftsrekrytering, och den har därför otvivelaktigt en sådan stark anknytning till arbetsmarknadsstyrelsens verksamhet att den även

i fortsättningen bör handhas av styrelsen. Utredningen utgår från att statsmakterna liksom tidigare utfärdar riktlinjer för hur verksamheten skall bedrivas.

De uppgifter, som ålagts medicinalstyrelsen och socialstyrelsen ligger inom dessa myndigheters verksamhetsområden och bör därför även i framtiden handhas av dem.

12.5. Anpassningsfrågor

Ansvaret för den verksamhet, som enligt vad förut sagts bedrivs från samhällets sida för att underlätta invandrararnas anpassning, åvilar främst skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen med underlydande organ och socialnämnderna.

Skolöverstyrelsen har av Kungl. Maj:t bemyndigats att i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen och med anlitan av studieförbunden ge här mera varaktigt bosatta utlänningar undervisning i svenska språket och svensk samhällskunskap.

Arbetsmarknadsstyrelsen har bemyndigats att i samarbete med vederbörande arbetsgivare och fackförening medverka till att den utländska arbetskraften på lämpligt sätt introduceras på arbetsplatsen och får orientering om den praxis och ordning, som gäller på svensk arbetsmarknad. Styrelsen har under senare år i allt större utsträckning lämnat invandrarna skriftlig information om den svenska arbetsmarknaden m. m. och bl. a. gett ut upplysningsbroschyrer på finska, engelska, franska och tyska.

Länsarbetsnämnderna har i uppdrag att ordna konferenser och ta kontakt med arbetsgivare, arbetstagarorganisationer, kommuner, ideella föreningar m. fl. och på så sätt verka för att man

på skilda områden vidtar åtgärder för att lösa utlänningarnas anpassningsproblem.

Även arbetsförmedlingen har efterhand kommit att få uppgifter på ifrågasvarande område. Sålunda tillhandagår arbetsförmedlingen invandrare även med råd och upplysningar, som inte direkt berör deras arbete. Anledningen till att arbetsförmedlingen i fråga om invandrare tilldelats uppgifter, som ligger utanför dess egentliga verksamhetsområde, är att förmedlingen är den samhällsinstitution, som invandraren först kommer i kontakt med efter inresan och som han därför gärna vänder sig till även i personliga angelägenheter. Arbetsförmedlingen har förstärkts personellt för att kunna fullgöra denna nya uppgift. I proposition nr 52 till 1966 års riksdag angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken m. m. förutses att åtgärder för att arbetsplacera utländsk arbetskraft och underlätta dess anpassning till svenskt samhällsliv sannolikt kommer att kräva än större insatser av arbetsförmedlingen i framtiden.

Socialnämnd lämnar utlänningar socialhjälp, om de är i behov därav, samt tillhandagår utlänningar i samma mån som svenska medborgare med råd och upplysningar i frågor, som har samband med nämndens verksamhet, och lämnar även bistånd i personliga angelägenheter.

I enlighet med de tidigare redovisade principerna för fördelningen av arbetsuppgifterna på invandringspolitikens område bör även i framtiden skolöverstyrelsen, närmast under regeringen, ha ansvaret för att invandrarna får den undervisning i svenska språket och svensk samhällskunskap, som erfordras för deras anpassning. Eftersom behovet av sådan undervisning är lika stort för yrkesarbetande som för

icke yrkesverksamma utlänningar bör enligt utredningens mening undervisningen anordnas i samråd med inte bara arbetsmarknadsstyrelsen utan även den centrala utlänningsmyndigheten.

Frågor om invandrarnas anpassning på arbetsmarknaden bör med utgångspunkt i nyssnämnda princip även i fortsättningen handhas av arbetsmarknadsstyrelsen och dess underlydande organ. Det bör sålunda ankomma på arbetsmarknadsorganen att introducera invandrare på deras arbetsplatser och ge dem råd och upplysningar i frågor som rör deras rättigheter och skyldigheter som arbetstagare samt i övrigt lämna dem samma bistånd som svenska arbetstagare.

Ansvaret för att invandrare liksom svenskar får upplysningar i sociala frågor och annat bistånd i personliga angelägenheter åvilar enligt lagen om socialhjälp den kommunala socialvården. Såsom torde ha framgått av den föregående framställningen har arbetsmarknadsorganen under senare tid i allt större utsträckning tagit befattning även med frågor, som närmast är att hänföra till de socialvårdande myndigheternas verksamhetsområde. Enligt utredningens mening är en sådan utveckling inte önskvärd. För den verksamhet, varom här är fråga, finns redan speciella organ, socialnämnderna, som har särskilda förutsättningar att snabbt och effektivt bistå hjälpsökande invandrare. I den mån invandrare vänder sig till arbetsförmedling för att få råd i sociala frågor och personliga angelägenheter bör de därför i första hand hänvisas till vederbörande socialnämnd.

När utredningen förordar att de arbetsuppgifter på invandringspolitikens område, som är av socialvårdskaraktär, skall i sin helhet handhas av de socialvårdande myndigheterna, utgår utredningen från att frågan om ansvarsför-

delningen mellan stat och kommun, när det gäller kostnaderna för frivillig socialhjälp, rådgivning etc. åt utlänningar blir löst med beaktande av de synpunkter som anförs i det följande.

Den skyldighet att bistå invandrare, som statsmakterna genom socialhjälpslagen ålagt kommunerna, medför en ofta mycket kännbar belastning på deras resurser. Av kostnaderna för den socialhjälp och det bistånd i övrigt, som kommunerna lämnar invandrare, ersätts enligt lagen endast utgifter för obligatorisk socialhjälp av staten. Dessutom ersätter staten kommuns utgifter för frivillig socialhjälp till flyktingar och har i viss utsträckning åtagit sig att även ersätta utgifter för sådan hjälp till utlänning, som utan att vara flykting anlant till landet i syfte att här skaffa sig arbetsanställning. Såsom utredningen framhållit i ett den 14 december 1965 avgivet utlåtande över en av socialstyrelsen hos Kungl. Maj:t gjord framställning om utredning av problem förorsakade av invandringen under hösten 1965 innebär den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på förevarande område att kommunerna åläggs ett alltför stort ansvar. Vid utformningen av de bestämmelser, som reglerar fördelningen av kostnaderna för socialvård åt invandrare, måste beaktas att ansvaret för invandringsspolitiken åvilar statsmakterna. Mot bakgrunden av att det ankommer på statsmakterna att avgöra i vilken omfattning utlänningar skall tillåtas invandra i landet, framstår det som inkonsekvent att kommunerna, som inte ens äger medverka vid invandringsspolitikens utformning, hittills fått svara för sådana kostnader som är en direkt följd av invandringen. Det synes utredningen mera följdriktigt att staten i princip svarar för alla kostnader för den socialhjälp och det bistånd i övrigt, som kommu-

nerna lämnar invandrande utlänningar under tiden närmast efter invandringen. Såsom nyss nämnts har staten åtagit sig att ersätta kommunerna deras kostnader för frivillig socialhjälp till flyktingar. Från de utgångspunkter, som redovisats ovan, finns enligt utredningens mening inte anledning att i fråga om statens ersättningsskyldighet göra någon skillnad mellan flyktingar och andra utlänningar.

Med hänsyn till vad nu sagts anser utredningen det angeläget att socialhjälpslagets regler om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om kostnaderna för socialvård åt utlänningar överses.

En del frågor som rör utlänningarnas anpassning i samhället — bland andra de som för närvarande handhas av den förut nämnda arbetsgruppen för invandrarfrågor — kan inte direkt hänföras till någon bestämd myndighets verksamhetsområde. Sådana anpassningsfrågor bör framdeles handhas av den centrala utlänningsmyndigheten. Det bör sålunda ankomma på denna myndighet att klarlägga de kulturella och religiösa problem, som invandrarerna möter i Sverige, bevaka vad som händer inom anpassningsområdet i dess helhet samt överväga och i samråd med berörda myndigheter föreslå lämpliga åtgärder för att underlätta anpassningen. Det bör vidare åligga utlänningsmyndigheten att lämna invandrarerna den skriftliga information om deras rättigheter och skyldigheter som är nödvändig för deras anpassning.

Utredningens förslag innebär att uppgifterna på anpassningens område fördelas på ett flertal myndigheter. En sådan spridning av arbetsuppgifterna kräver självfallet att det skapas garantier för att de olika myndigheternas insatser för att underlätta invandrarernas anpassning samordnas. Så kan ske genom

att någon av de berörda myndigheterna ges i uppdrag att svara för samordningen av insatserna. Behovet av samordning torde bäst tillgodoses, om uppdraget anförtros den centrala utlänningsmyndigheten, vilken såsom uppehållstillståndsgivande centralt organ har särskilda förutsättningar att följa utvecklingen på invandringens område.

I detta sammanhang vill utredningen framhålla att det är av stor betydelse för kändedomen om behovet av anpassningsåtgärder att det finns en central myndighet, till vilken immigrantföreningar eller enskilda invandrare kan vända sig för att fästa myndigheternas uppmärksamhet på uppkomna anpassningsproblem.

12.6. Medborgarskapsfrågor

Förvärv av svenskt medborgarskap kan ske bl. a. genom naturalisation och i vissa fall genom anmälan till länsstyrelsen. Beslut om naturalisation meddelas av Kungl. Maj:t och beslut om förvärv genom anmälan av länsstyrelsen.

I ett av 1961 års utredning om översyn av medborgarskapslagstiftningen avgivet betänkande (SOU 1966: 20) har utredningen föreslagit, att ärenden om naturalisation skall decentraliseras till den centrala utlänningsmyndigheten. Förslaget är närmast att se som ett led

i strävandena att bereda statsdepartementen mera tid för planering genom att befria dem från handläggningen av rutinbetonade eller annars mindre väsentliga ärenden.

Till stöd för sitt ställningstagande har utredningen anfört bl. a. följande. Önskemålet att få medborgarskapsärenden sammanförda inom en myndighets ram med besläktade ärenden skulle i hög grad tillgodoses om sammanförandet skedde med de ärenden som i övriga hänseenden reglerar utlänningsrättsställning i vårt land. Vid en decentralisering till den centrala myndigheten, skulle i görligaste mån säkerställas en likartad bedömning av ensartade ärenden och skapas förutsättningar för en värdefull samordning mellan naturalisationsärendena och utlänningsärendena.

Ärenden om förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation har enligt utlänningsutredningens mening så många beröringspunkter med ärenden om tillstånd för utlänningsatt visas i riket att det synes naturligt att vid en decentralisering av naturalisationsärendena överföra dem till den centrala utlänningsmyndigheten.

Utredningen utgår från att Kungl. Maj:t fastställer riktlinjer för den centrala utlänningsmyndigheten även på förevarande område.

KAPITEL 13

Begränsning av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd

I utredningens uppdrag ingår att undersöka behovet av generella regler för tillståndsgivningen och att, i den mån en undersökning av praxis ger anledning därtill, framlägga förslag om generella direktiv för tillståndsgivningen även i sådana hänseenden som inte sammanhänger med marknadsfrågorna och utlänningars studier i Sverige (se vidare kap. 1).

Såsom framhålls i utredningsdirektiven saknas för den centrala utlänningsmyndighetens handläggning av ärenden om visering och uppehållstillstånd i stort sett andra riktlinjer än sådana som myndigheten själv fastställer. Utredningen har i syfte att klarlägga den praxis, som utvecklats inom ramen för gällande bestämmelser, undersökt några tusen godtyckligt utvalda ärenden om visering, uppehålls- och bosättningsstillstånd samt arbetstillstånd avseende ett tusental utlänningar. Det av utredningen genomgångna materialet har emellertid inte gett något fastare underlag för en bedömning av hur tillståndsbestämmelserna tillämpats. Den avgörande orsaken härtill är att söka i det förhållandet att beslut i tillståndsärende inte motiveras. Utredningen har därför varit hänvisad till att bygga sina bedömningar på uppgifter i polisutredningar, remissyttranden etc. I flertalet ärenden har det därför inte varit möjligt att med rimlig grad av säkerhet avgöra, varpå tillståndsmyndigheten grundat sitt beslut. Utredningen anser sig

på grund härav kunna lämna en endast summarisk redogörelse för praxis i tillståndsärenden. Med hänsyn till det sätt, varpå frågan om direktiv för tillståndsgivningen enligt utredningens mening bör lösas, föreligger det heller knappast något behov av att kartlägga praxis mera ingående.

Resultatet av utredningens undersökning redovisas, såvitt gäller praxis i ärenden om bosättnings- och arbetstillstånd, i kap. 7 (se 7.1.3 och 7.1.4.2).

Beträffande praxis i viserings- och uppehållstillståndsärenden må nämnas följande.

För att utlännings skall få *visering* krävs enligt praxis att han inte är diskvalificerad för inresa och vistelse här enligt de för avvisning stadgade grunderna. Sålunda vägras utlännings regelmässigt visering exempelvis om han kan antas komma att sakna medel för vistelsen här, om han inom eller utom riket dömts till frihetsstraff och kan befaras komma att här i riket fortsätta brottslig verksamhet eller om han skäligen kan befaras komma att här i riket bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Om viseringssökanden har för avsikt att bosätta sig här tas särskild hänsyn till hans möjligheter att försörja sig själv och de sina. Kravet på att utlännings skall ha sin försörjning tryggad efterges ibland av humanitära skäl, exempelvis om viseringssökanden genom nära släktskap har en stark anknytning till

någon som är bosatt här i landet. Till för något år sedan uppställdes i sådana fall ofta som villkor att någon enskild person eller organisation i en s. k. garantiförbindelse åtog sig att svara för de kostnader som kunde vara förenade med viseringssökandens vistelse här.

För att utlännning skall meddelas *uppehållstillstånd* krävs i första hand att han har sin försörjning tryggad genom eget arbete eller på annat sätt. Villkoret anses uppfyllt om arbetsmarknadsstyrelsen tillstyrkt att utlännningen beviljas arbetstillstånd. Från kravet på tryggad försörjning göres undantag av humanitära skäl, bl. a. om utlännning genom äktenskap med svensk medborgare eller lång tids vistelse här fått en fast anknytning till landet. Utlännning, som kommer hit för att tjänstgöra såsom praktikant (se 5.3.5), meddelas regelmässigt *uppehållstillstånd* för praktiktiden, om arbetsmarknadsstyrelsen tillstyrkt arbetstillstånd. Om praktikant vill stanna här efter praktiktidens slut vägras han fortsatt *uppehållstillstånd*, om det inte föreligger särskilda skäl att låta honom stanna i landet, exempelvis därför att han ingått äktenskap med svensk medborgare. Inte sällan har emellertid, utan att det förelegat sådant skäl, *uppehållstillstånd* meddelats utlännning, som efter fullgjord praktiktjänstgöring i Sverige vistats en tid i hemlandet eller annat land och därefter återvänt hit för att bosätta sig här.

Såvitt utredningen kunnat finna har vid *uppehållstillståndsgivningen* inte beaktats vårt lands möjligheter att tillhandahålla invandrarna bostäder, utbildning, social omvårdnad etc. *Upphållstillståndsgivningen* har alltså använts som medel för generell kontroll endast i begränsad omfattning.

I ärende om *uppehållstillstånd* provas inte bara utlänningsens möjligheter att försörja sig här utan också hans per-

sonliga förhållanden i övrigt, såsom hans vilja att göra rätt för sig, hans möjligheter att anpassa sig i samhället och hans pålitlighet ur säkerhetssynpunkt. Sålunda har i praxis tillstånd vägrats utlännning, som visat sig arbetsovillig eller inte låtit anpassa sig till härvarande förhållanden eller bedömts vara säkerhetsrisk. *Upphållstillstånd* torde inte sällan ha vägrats på den grund att utlännningen visat sig allmänt misskötsam. I sådana fall torde — åtminstone tidigare — även rent moraliska överväganden ha tillåtits inverka på bedömningen.

Såsom framgår av framställningen rörande praxis i tillståndsärenden har visering och *uppehållstillstånd* använts som medel inte bara för att avväga och kontrollera tillströmningen av utlännningar till landet ur mer allmänna synpunkter (generell kontroll) utan också — och framför allt — för att förhindra inte önskvärda utlännningar att inresa och vistas i landet (individuell kontroll). Utredningen kommer i det följande att behandla dessa båda funktioner hos tillståndsgivningen var för sig.

Här må först erinras om att utredningen i kapitlet »Ansvar för invandringpolitiken» föreslagit att Kungl. Maj:t skall fastställa riktlinjer för tillståndsgivningen såvitt gäller dess funktion såsom medel för generell utlänningskontroll. Utredningen har — av skäl som redovisats i nyssnämnda kapitel — inte ansett sig böra ta ställning till frågan vilket innehåll riktlinjerna bör ha och har därför begränsat sig till att visa på några av de frågor som bör lösas genom riktlinjer.

I den mån visering och *uppehållstillstånd* använts som medel även för individuell kontroll har tillståndsgivningen fyllt en funktion av samma art som avvisnings- och utvisningsinstitutionen. Såvitt gäller visering finns i lagen

ett klart stöd för en sådan tillämpning. Enligt 19 § utlänningslagen får nämligen utlännning, som innehar visering, inte avvisas vid inresan på materiella grunder. Stadgandet förutsätter uppenbarligen att lämpligheten av utlänningsinresa prövats redan i viseringsärendet och har därför ansetts innebära att tillståndsmyndigheten är skyldig att i viseringsärende pröva, om viseringssökande är diskvalificerad för inresa enligt de materiella avvisningsgrunderna. I detta sammanhang må erinras om att Sverige inte har full handlingsfrihet, när det gäller tillämpningen av viseringsreglerna. I den nordiska passkontrollöverenskommelsen (se 6.2) har nämligen de nordiska länderna åtagit sig att söka åstadkomma en likartad praxis beträffande meddelande av visering för affärs-, studie- och turistresor och liknande kortvariga resor. Överenskommelsen förutsätter att avvisningsbestämmelserna är i huvudsak lika i alla länder, som ingår i passkontrollområdet. Tillämpningen av bestämmelserna om visering är alltså en internordisk fråga. Utredningen vill här erinra om att Nordiska rådet år 1966 hemställde hos de nordiska regeringarna att de skulle låta utreda förutsättningarna för en enhetlig nordisk utlänningslagstiftning och en samstämmig nordisk utlänningspolitik. Med hänsyn till vad nu sagts anser sig utredningen inte böra framlägga förslag om direktiv för tillämpningen av viseringsreglerna.

Enligt stadgandet i 19 § utlänningslagen gäller förbudet att avvisa även utlännning som innehar uppehållstillstånd. Den frågan inställer sig då om stadgandet innebär att den tillstånds-givande myndigheten är skyldig att också i ärende om uppehållstillstånd beakta de materiella avvisningsgrunderna. Enligt utredningens mening ger stadgandet av följande skäl knappast stöd för

en sådan tolkning. Utlänning som inte är skyldig att ha visering kan, om han är diskvalificerad för inresa och vistelse här enligt de materiella avvisningsgrunderna, avvisas vid inresan och under en tid av högst tre månader därefter. Skyldighet för utlännning att ha uppehållstillstånd inträder först när utlännningen vistats i landet i tre månader, dvs. när frågan om han är diskvalificerad för fortsatt vistelse här inte längre kan avgöras på de för avvisning stadgade grunderna. Formerna för avlägsnande av inte önskvärda utlännningar, som vistas här efter utgången av den uppehållstillståndsfrifa tiden, är i princip utvisning och förvisning. Här må erinras om att utvisningsstadgandena avser grovt asociala eller kriminella utlännningar (se 7.2.3), medan avvisningsbestämmelserna avser även andra utlännningar, bl. a. sådana som kan antas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här. Det synes från dessa utgångspunkter inte följdriktigt att den utlännning, som i princip inte kan avlägsnas på annat sätt än genom utvisning eller förvisning, skall kunna vägras uppehållstillstånd på de för avvisning stadgade grunderna.

Såsom förut framhållits ger utlänningslagstiftningen inte heller — bortsett från stadgandena om asyl, uppehållstillstånd för utländska studerande och bosättningstillstånd — i övrigt några hållpunkter för uppehållstillståndsgivningen.¹ Det finns därför an-

¹ Möjligen kan stadgandet i 45 § utlänningskungörelsen ge stöd för uppfattningen att utlänningsandel skall beaktas i ärende om uppehållstillstånd. Enligt stadgandet skall åklagare, som beslutat om åtal mot annan utlännning är dansk, finsk, isländsk och norsk medborgare, till utlänningskommisionen insända anmälan om åtalet och om utgången av målet, om den åtalade gärningen kan antas vara av betydelse vid prövning av fråga om utlänningsuppehåll här i riket.

ledning undersöka om motiven till utlänningslagen ger stöd för nuvarande praxis.

Institutet uppehållstillstånd, som infördes genom 1927 års utlänningslag, var ursprungligen avsett att utgöra ett medel för en såväl individuell som generell utlänningskontroll. Tillståndet var enligt vad föredragande departementschefen uttalade i propositionen till lagen (1927:198) avsett att användas för att förhindra bosättning här av utlänningar, vilkas vistelse i landet måste anses olämplig ur ordnings- och säkerhetssynpunkt men som inte lät sig komma till last sådant förhållande som lagligen kunde föranleda deras utvisande. Vid tillståndsgivningen skulle enligt departementschefen beaktas även immigrationspolitiska och bostadspolitiska synpunkter (se 3.4.2).

Utlänningslagarna av år 1937 och år 1945 innebar inte någon ändring i de riktlinjer för tillståndsgivningen, som departementschefen drog upp i propositionen till 1927 års utlänningslag, och det torde före tillkomsten av 1954 års utlänningslag aldrig ha ifrågasatts att frångå dessa riktlinjer.

I sitt betänkande med förslag till utlänningslag m. m. (SOU 1951:42) angav 1949 års utlänningskommitté syftet med utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd vara att förhindra att inte önskvärda utlänningar vistades här någon längre tid. Vid tillståndsprövningen kunde, uttalade kommittén vidare, olika synpunkter beaktas; hänsyn kunde tas inte bara till utlänningens individuella egenskaper utan också till omständigheter av mera generell art, såsom arbetsmarknads- och bostadsläget.

I propositionen till nu gällande utlänningslag (1954:41) berörde föredragande departementschefen — i samband med att han tog upp frågan om möjlig-

heterna att bereda utlänningar ett starkare rättsskydd — även den individuella och den generella utlänningskontrollens syften. Han framhöll därvid, att det råder en principiell motsättning mellan, å ena sidan, de bestämmelser som har till syfte att reglera avvisning och utvisning av kriminella och asociala utlänningar och, å andra sidan, de regler som sammanhänger med den generella kontrollen. Reglerna om utvisning av kriminella och asociala personer — framhöll departementschefen vidare — avser att ur riket avlägsna personer som på grund av sina individuella egenskaper inte är önskvärda och det är därför naturligt att bedömandet härav sker genom ett rättsligt förfarande. Den generella utlänningskontrollen däremot tar sikte på att kontrollera och avväga tillströmningen av utlänningar till landet ur mera allmänna synpunkter; främst ur försörjningssynpunkter och av hänsyn till bostadsförhållanden samt *under oroliga tider* också ordnings- och säkerhetssynpunkter. Det är alltså i den generella utlänningskontrollen inte i första hand fråga om ett kvalitativt bedömande av den enskilda utlänningen utan om en allmän begränsning av tillträdet till riket och om förutsättningarna för undantag i de särskilda fallen från sådan begränsning. Även ett bedömande av utlänningens personliga förhållanden kan dock komma i fråga, då en restriktiv politik för tillträdet till riket upprätthålls, men det är då fråga om ett bedömande, som sammanhänger med de allmänna riktlinjerna för utlänningspolitiken, och detta bedömande bortfaller i den mån en friare utlänningspolitik föres.

Departementschefen gjorde alltså en klar distinktion mellan den individuella och den generella kontrollens syften; den individuella kontrollens medel —

avvisning, förvisning och utvisning — syftar till att ur riket avlägsna personer, som på grund av sina personliga egenskaper inte är önskvärda i landet, medan den generella kontrollens medel — tillståndssystemet jämte förpassning — i princip är avsedda att kontrollera och avvåga tillströmningen av utlänningar till landet ur mera allmänna synpunkter.

De riktlinjer för tillståndsgivningen, som innefattas i departementschefens uttalande, föranledde ingen erinran från riksdagens sida.

Praxis i uppehållstillståndsärenden synes under senare år ha stått mera i överensstämmelse med de direktiv för tillståndsgivningen, som lämnades i propositionen till 1927 års utlänningslag, än de allmänna riktlinjer, som drogs upp i propositionen till nu gällande lag. Uppehållstillståndet har i praxis använts huvudsakligen som ett medel för individuell kontroll trots att under större delen av efterkrigstiden inte upprätthållits »en restriktiv politik för tillträdet till riket».

Mot den praxis som tillämpats i uppehållstillståndsärenden kan riktas anmärkningar även av mera principiell art. I den mån uppehållstillståndsinstitutet använts i syfte att förhindra inte önskvärda utlänningar att vistas i landet kan det sägas ha utgjort ett komplement till utvisningsinstitutet. Detta kommer klart till synes vid en jämförelse mellan nordbors och övriga utlänningars andel i totalantalet utvisade utlänningar; av de 380 utlänningar, som utvisades åren 1961—1965, var 372 personer eller 98 procent nordbor och endast 8 personer eller 2 procent medborgare i utomnordiskt land. De senares andel i totalantalet utlänningar i landet utgjorde under ifrågavarande tid omkring 35—40 procent. Det förhållan-

det att medborgare i utomnordiskt land har en ojämförligt mindre andel i antalet utvisade än i det totala antalet utlänningar måste rimligen främst bero på att dessa i motsats till nordbor är tillståndsskyldiga och att de, i den mån utvisningsanledning förelagat mot dem, förmåtts lämna landet genom att uppehållstillstånds vägrats dem. Mot bakgrunden av att utlänningslagstiftningens syfte — enligt vad departementschefen uttalade i sistnämnda proposition (se 3.7.2) — är att skapa ett rättsskydd även för utlänningar, som ger dem garantier mot godtycklig behandling och i största möjliga utsträckning en tryggad ställning, synes betänkligt att institutet uppehållstillstånd används som ett komplement till utvisning. Utvisningsförfarandet har — till skillnad från uppehållstillståndsgivningen — kringgårdats med rättsliga garantier för att bereda utlänningarna rättssäkerhet. I lagen är noga angivet på vilka grunder utlänning får utvisas. Beslut om utvisning skall ange grunden för beslutet. I ärende om utvisning skall förhör hållas, om utlänningen begär det. Vid förhör äger utlänning åtnjuta biträde och, om han inte utsett sådant biträde och hans rätt inte kan tillvaratas därför utan, skall förhørsmyndigheten förordna biträde åt honom. Utvisningsbeslut kan också överklagas.

Användningen av bestämmelserna om uppehållstillstånd som medel för att förmä utlänning, mot vilken utvisningsanledning antas föreligga, att lämna landet innebär med hänsyn till vad nu sagts att vederbörande betages det särskilda rättsskydd som utvisningsförfarandet ger.

Än mera stötande ter det sig från rättsskyddssynpunkt att utlänning kan vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel, även om han inte gjort sig skyldig till sådan handling att utvis-

ning kan komma i fråga. Intet hindrar alltså att utlänning, som i ett utvisningsärende funnits inte böra utvisas, senare kan vägras fortsatt uppehållstillstånd på grund av samma förhållande som måhända helt nyligen förklarats inte utgöra utvisningsanledning. I den mån uppehållstillståndsmyndigheten används som medel för att förmå inte önskvärda utlänningar att lämna landet i andra fall än då utvisningsanledning antas föreligga innebär detta att det ställs högre krav på god vandel i fråga om sådana utlänningar som är skyldiga att ha uppehållstillstånd (exempelvis briter, fransmän och schweizare) än beträffande sådana som är befriade från tillståndsskyldighet (nordbor).

Självfallet är det möjligt att kringgärda tillämpningen av bestämmelserna om uppehållstillstånd med samma rättsliga garantier som utvisningsstadgandena, exempelvis genom föreskrifter om i vilka fall utlänningar får vägras uppehållstillstånd på grund av förhållanden hänförliga till hans vandel. En enklare och mera konsekvent lösning synes emellertid vara att begränsa användningsområdet för uppehållstillståndsmyndigheten så, att det blir ett medel enbart för generell kontroll.

På grund av vad ovan anförts föreslår utredningen att i utlänningslagen intas ett stadgande av innebörd att utlänning inte får vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel.

Om möjligheterna att vägra uppehållstillstånd begränsas på angivet sätt, kan det — såsom framhålls i direktiven för utredningen — komma i fråga att vidga tillämpningsområdet för de i lagen reglerade instituten för avlägsnande av utlänning som diskvalificerat sig för fortsatt vistelse här.

Enligt 29 § första stycket 2) utlänningslagen kan utlänning utvisas, om

han är hemfallen åt alkoholmissbruk och finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt. För att utlänning, som missbrukar alkohol och på grund härav uppträder störande, skall kunna utvisas krävs alltså dels att han uppför sig *grovt* störande, dels att han gör det så ofta att det kan sägas ingå i hans levnadssätt. Enligt utredningens mening måste det förstnämnda kravet anses alltför långt gående, om möjligheterna att vägra uppehållstillstånd på grund av utlännings vandel avskärs. Utlänning, som missbrukar alkohol, bör därför kunna utvisas, om han till följd av missbruket för ett störande levnadssätt.

Enligt 29 § första stycket 3) kan utlänning utvisas, om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrar sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild. För att utlänning skall kunna utvisas på förevarande grund krävs alltså att han »gång efter annan», d. v. s. vanemässigt, undandrar sig sina förpliktelser. Detta krav synes mot samma bakgrund som i det nyss behandlade utvisningsfallet innebära en alltför långt gående begränsning av möjligheterna att utvisa utlänningar, som inte vill göra rätt för sig. Enligt utredningens mening bör det vara tillräckligt som grund för utvisning att utlänning av tredska eller uppenbar vårdslöshet här i riket undandragit sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskilda och det med hänsyn till hans personliga förhållanden kan befaras att han inte kommer att rätta sig.

Såsom framhållits i annat sammanhang (se 9.6.1) medför invandringen stundom speciella problem för den allmänna ordningen och säkerheten. Många av de invandrare, som i sina

hemländer varit politiskt djupt engagerade, har efter invandringen sammanlutit sig i politiska föreningar. En del av dessa föreningar har fullföljt politiska syften, som stått i strid med andra föreningsars, och det har då ibland inträffat, att de olika utlänningsgrupperna använt otillbörliga metoder för att hävda sina intressen gentemot varandra. Denna verksamhet har inte sällan riktat sig även mot invandrare, som stått utanför de politiska stridigheterna, och tagit sig sådana uttryck att den utgjort en fara inte bara för den allmänna ordningen och säkerheten utan också för annans personliga säkerhet. Om utredningens förslag att uppehållstillstånd inte skall kunna vägras utlännings på grund av hans vandel genomföres, begränsas möjligheten att avlägsna utlännings, som på grund av politisk eller annan verksamhet utgör en fara för den allmänna ordningen och säkerheten. Det är — inte minst med hänsyn till invandrarnas egen säkerhet — angeläget att samhället skyddas mot allvarligare yttringar av denna verksamhet. Behovet av skydd mot sådan samhällsskadlig verksamhet torde lämpligast tillgodoses genom en utvidgning av utvisningsgrunderna i 29 § utlänningslagen, så att utlännings kan utvisas, om han bedriver verksamhet här i riket som utgör en *uppenbar* fara för den allmänna ordningen eller säkerheten.

Den centrala utlänningsmyndigheten har inte sällan vägrat utlännings uppehållstillstånd på den grund att hans vistelse här utgjort en fara för rikets säkerhet. Det kan enligt utredningens mening inte komma i fråga att avstå från möjligheterna att förhindra utlännings, som är säkerhetsrisker, att vistas i landet. I detta sammanhang må erinras om att sådana utlännings enligt gällande lag kan utvisas ur riket. Enligt 34 § utlänningslagen äger näm-

ligen Konungen, när det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse, utvisa utlännings och förbjuda honom att återvända till riket (politisk utvisning). Stadgandet har, såvitt känt, inte tillämpats under senare år, och det kan ifrågasättas om det är lämpligt att under normala tider avlägsna säkerhetsrisker ur landet genom politisk utvisning. Det synes utredningens lämpligare att tillgodose behovet av möjligheter att avlägsna sådana utlännings genom att utvidga tillämpningsområdet för det i 29 § utlänningslagen reglerade utvisningsinstitutet. En sådan ordning innebär visserligen att två institut kan komma att vara tillämpliga i samma fall. I praktiken torde dock detta förhållande inte komma att medföra några olägenheter. Här må erinras om att utlännings, som är en säkerhetsrisk, enligt nu gällande ordning kan förmås lämna landet inte bara genom politisk utvisning utan också genom vägrat uppehållstillstånd. Med hänsyn till vad nu sagts bör i 29 § utlänningslagen intas som ny grund för utvisning att utlännings med hänsyn till föregående verksamhet eller eljest skäligen kan antas komma att här i riket bedriva verksamhet som utgör en fara för rikets säkerhet.

Utredningen är medveten om att intresset av att bereda utlännings, som på grund av sin vandel inte är önskvärda i landet, ett ökat rättsskydd så att de kan avlägsnas endast under rättsligt betryggande former kan komma i konflikt med viktiga samhällsintressen såsom rikets säkerhet. Utredningens förslag innebär bl. a. att utlännings, som avlägsnas ur landet på grund av förhållanden hänförliga till hans vandel, alltid skall ha rätt få del av grunden för beslutet.

Det har stundom gjorts gällande att

säkerhetsmyndigheternas arbete skulle försvåras avsevärt, om myndighet, som beslutat om avlägsnande av utlänning därför att han utgör en fara för rikets säkerhet, skulle vara skyldig att upplysa utlänningen om grunden för beslutet. Enligt utredningens mening skulle knappast något vara vunnet med att i sådana fall undanhålla utlänningen denna upplysning. I de fall då utlänningar vägrats uppehållstillstånd därför att de bedömts vara säkerhetsrisker torde de utan undantag ha varit medvetna om vad som föranlett beslutet, även om de inte blivit officiellt upplysta därom. Enligt utredningens mening torde det därför i praktiken inte vara förenat med några olägenheter ur säkerhetssynpunkt att vid beslut om avlägsnande av utlänning, som är en säkerhetsrisk, redovisa grunden för beslutet.

Utredningen vill här understryka, att av vad nu sagts inte följer att utlänning bör tillerkännas rätt att utan inskränkning ta del av allt det utredningsmaterial som tillförs sådant ärende. Principen bör visserligen vara att utlänning skall få kännedom om alla de omständigheter som åberopas mot honom i utvisningsärendet. Det rättsskyddsintresse, som ligger till grund för denna princip, måste emellertid underordnas sådana viktiga samhällsintressen som rikets säkerhet. Myndighet bör därför — i den mån det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller andra synnerliga

skäl — kunna vägra utlänning att ta del av utredningen i utvisningsärende. Utan hinder därav bör myndighet kunna avgöra ärendet på grundval av hela utredningsmaterialet. När det gäller frågor som rör rikets säkerhet är det, såsom besvärssakkunniga framhållit i sitt betänkande med förslag till lag om förvaltningsförfarande (SOU 1964:27), orimligt och inkonsekvent att av myndighet begära att den skall avstå från bruk av betydelsefullt material, därför att det är av natur att part av sekretessskäl inte kan tillåtas ta del av detsamma.

Det förtjänar framhållas att, även om de svenska utvisningsreglerna vidgas på sätt utredningen föreslagit, de ändå kommer att ha ett betydligt snävare tillämpningsområde än motsvarande regler i de övriga nordiska länderna. Till jämförelse må nämnas att utlänning kan avlägsnas från *Danmark* genom utvisning bl. a. om hans fortsatta uppehåll i riket med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna ordningen inte är önskvärd eller om hans förhållanden i övrigt ger anledning därtill, från *Finland* genom förpassning om han genom sitt uppförande visat att hans vistelse i landet inte är önskvärd och från *Norge* genom utvisning bl. a. om han driver omkring utan laglig sysselsättning eller om han ådömts straff för brott mot lösdriveri- eller rusdryckslagstiftningen.

kontrollen, d. v. s. kontrollen vid gränserna samt vid de hamnar och flygplatser som har reguljära förbindelser med utlandet. Rent allmänt kan sägas att det vid en liberal eller ineffektiv yttre utlänningskontroll är nödvändigt att genom en utbyggd och effektiv inre kontroll följa utvecklingen av invandringen och, omvänt, att det vid en restriktivt verkande eller effektiv yttre kontroll är möjligt att sänka kraven på den inre kontrollen.

Den yttre utlänningskontrollen i Sverige undergick en genomgripande omläggning i samband med att överenskommelsen med Danmark, Finland och Norge om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna trädde i kraft den 1 maj 1958. Överenskommelsen innebar, att passkontroll av resande utlänningar inte längre skulle ske vid de internordiska gränserna utan endast vid det nordiska områdets yttergränser samt att kontrollkort i fortsättningen skulle användas endast för kontroll av viseringspliktiga utlänningar. Därmed avhände sig Sverige möjligheten att redan vid inresan kontrollera de utlänningar, som från annat nordiskt land reste in i Sverige. Det förutsågs redan under utredningsarbetet att lättnaderna i den yttre kontrollen skulle komma att medföra en försämrad utlänningskontroll och att det därför var nödvändigt att skärpa den inre kontrollen. I propositionen 1957:190 angående godkännande av överenskommelsen betonade föredragande departementschefen, att genomförandet av överenskommelsen måste medföra en i vissa avseenden skärpt inre utlänningskontroll, och i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 39) uttalade andra lagutskottet, att det i fråga om den inre kontrollen i vårt land var uppenbart att överenskommelsens genomförande skulle kräva en väsentlig effektivisering

av det på bostads- och arbetsgivaranmälningar grundade kontrollförfarandet.

Den effektivisering av den inre kontrollen, som sålunda förutsattes, har hittills inte kommit till stånd. Det torde därför vara uppenbart, att den inre kontrollen för närvarande inte tillgodoser de ökade krav på effektivitet, som är en följd av lättnaderna i den yttre kontrollen. Bristerna i det nuvarande systemet hänför sig framför allt till kontrollen av att viseringsfria utlänningar söker uppehållstillstånd, när skyldighet att ha sådant inträder, och kontrollen över ej önskvärda utlänningar.

I och för sig skulle det väl vara möjligt att kompensera bristerna i den inre kontrollen medelst en skärpt yttre kontroll. En sådan åtgärd skulle uppenbarligen stå i god överensstämmelse med den av departementschefen i propositionen till nu gällande utlänningslag (1954:41) uttalade principen att utlänningskontrollen i möjligaste mån bör koncentreras till att vara en invandringsskontroll och sättas in på ett så tidigt stadium av utlänningsens vistelse i landet som möjligt. Emellertid är att märka att en skärpning av den yttre kontrollen skulle få alltför generella verkningar. En sådan åtgärd skulle till exempel innebära en skärpt kontroll inte bara ifråga om sådana utlänningar som inreser för att bosätta sig här och som det med hänsyn till vikten av att en av statsmakterna fastställd invandringsspolitik följes är angeläget att kontrollera ur tillståndsynpunkt utan även beträffande sådana utlänningar som besöker landet tillfälligt, exempelvis såsom turister, och som det inte finns anledning övervaka ur denna synpunkt. Det må vidare framhållas att en skärpning av den yttre kontrollen inte skulle leda till avsett resultat om inte anting-

en även övriga nordiska länder skärper sin yttre kontroll och vid denna följer svenska riktlinjer för invandringspolitiken såvitt gäller icke-nordbor, som avser att fortsätta till Sverige, eller Sverige frånträder passkontrollöverenskommelsen och återgår till den före överenskommelsen tillämpade ordningen med passkontroll också vid de internordiska gränserna. En återgång till en rigorösare gränskontroll skulle också markant bryta mot den internationella utvecklingen mot förenkling av formaliteterna vid gränspassage. Mot bakgrunden av vad nu sagts synes det inte vara en framkomlig väg att medelst en skärpt yttre kontroll kompensera bristerna i den inre kontrollen. Kravet på ökade garantier för att tillståndsbestämmelserna efterlevs och avlägsnandereglererna vinner tillämpning måste alltså tillgodoses genom en effektivisering av den inre kontrollen.

Behovet av en effektivare inre kontroll gör sig olika starkt gällande allt eftersom kontrollen avser utlänningar, som besöker landet tillfälligt, eller utlänningar, som vistas här mera varaktigt, företrädesvis invandrare.

Det stora flertalet utlänningar, som inreser i landet, kommer hit för att vistas här endast kortare tid. Från den generella kontrollens synpunkt saknas anledning att kontrollera dessa utlänningar, och vid utformningen av bestämmelserna om uppehållstillstånd har också detta förhållande beaktats på så sätt att viseringsfria utlänningar, som vistas här mindre än tre månader, undantagits från skyldighet att ha uppehållstillstånd. Från den individuella kontrollens synpunkt finns däremot anledning att övervaka korttidsbesökarna, och utlänningslagen förutsätter också att en sådan övervakning äger rum. Enligt 20 § utlänningslagen kan sålun-

da avvisning på de i 19 § angivna grunderna, som ju är avsedda att möjliggöra en individuell kontroll, ske intill tre månader efter inresan. Här bör dock framhållas att den individuella kontroll, varom nu är fråga, i princip är en uppgift för den yttre kontrollen.

Endast en mindre del av de utlänningar, som inreser i landet, kommer hit för att bosätta sig här. Ehuru dessa utlänningar — invandrarna — i jämförelse med korttidsbesökarna kvantitativt sett inte är någon betydande grupp, utgör de dock den ur utlänningspolitisk synpunkt ojämförligt viktigaste kategorin. Men även med hänsyn till den individuella kontrollens syften finns anledning att utöva tillsyn över invandrarna. Kriminalitet eller asocialitet bland utlänningar i Sverige kräver självfallet från det svenska samhällets sida samma uppmärksamhet, vare sig den uppträder bland tillfälliga besökare eller bland invandrare. I jämförelse med den generella kontrollen måste dock den individuella kontrollen över invandrarna anses vara av underordnad betydelse.

Mot bakgrunden av vad nu sagts framstår kontrollen över de utlänningar, som kommer hit för att vistas här mera varaktigt, såsom utlänningskontrollens tyngdpunkt. En effektivisering av den inre kontrollen bör därför främst ta sikte på att skapa ökade garantier för att tillståndsbestämmelserna efterlevs och därmed bättre förutsättningar för genomförandet av en målmedveten, efter de växlande förhållandena anpassad utlänningspolitik. I den mån Kungl. Maj:t uppställer krav på tillstånd, exempelvis arbetstillstånd, för inresa, måste uppenbarligen även den yttre kontrollens möjligheter tillvaratas effektivare inom ramen för rådande ordning med yttre kontroll endast vid Nordens yttergränser.

14.1.2. Den inre kontrollens medel

Den inre kontrollens effektivitet beror självfallet i hög grad på vilka hjälpmedel som används vid kontrollen. Kontrollen utövas för närvarande huvudsakligen på grundval av skriftligt material och endast i ringa mån i form av spaningsverksamhet. Så bygger exempelvis kontrollen av att viseringspliktiga utlännningar utreser, när viseringstiden utgår, på in- och utresekort och kontrollen av att viseringsfria utlännningar söker uppehållstillstånd när skyldighet att ha sådant tillstånd inträder, grundas — liksom kontrollen över ej önskvärda utlännningar — på bostadsanmälningar.

En förutsättning för att en på detta sätt utformad inre kontroll skall fungera effektivt är att det material, varpå kontrollen grundas är ändamålsenligt. Det är därför nödvändigt att undersöka om och i vad mån den inre kontrollens brist på effektivitet beror på att kontrollen grundas på ett material, som inte är lämpligt för ändamålet samt, därest så är fallet, om kontrollen helt eller delvis bör grundas på annat material eller i större utsträckning än nu utövas genom en intensifierad spaningsverksamhet. Utredningen kommer därför att vid behandlingen längre fram av de olika kontrollformerna uppmärksamma frågan om kontrollmedlens ändamålsenligt och därvid särskilt diskutera frågan om bostadsanmälningarnas lämplighet som medel för inre kontroll.

I detta sammanhang förtjänar framhållas att den nordiska passkontrollöverenskommelsen inte lägger några hinder i vägen för en omläggning av den inre kontrollen i Sverige. Bortsett från en föreskrift om att kontrollkort skall användas vid kontroll av att viseringspliktig utlännning inte överskrider

medgiven vistelsetid saknar överenskommelsen bestämmelser om hur den inre kontrollen skall vara anordnad. Det står därför, med nyssnämnda undantag, varje enskild nordisk stat fritt att utforma kontrollen på det sätt den finner lämpligt.

14.1.3. Kontrollmyndighet

I anledning av att polisberedningen våren 1963 sökte samråd med utlänningsutredningen överlämnade utredningen i maj 1963 en promemoria rörande utlänningskontrollen, vari utredningen redovisade sina synpunkter på hur den inre utlänningskontrollen borde anordnas intill dess utredningen tog slutlig ställning till frågan. I promemorian uttalade utredningen bl. a. att det måste betecknas som en polisuppgift att uppdaga sådana fall då utlännning, som är tillståndsskyldig, utan tillstånd — alltså illegalt — inreser, vistas eller tar anställning här i riket. Övervakningen av att tillståndsbestämmelserna efterlevs utgjorde enligt utredningens uppfattning en angelägenhet av klart polisiär natur, som i princip borde anförtros polisväsendet. Med hänsyn till att den centrala utlänningsmyndigheten i dess egenskap av tillståndsgivande organ fått alla de utlännningar, som meddelats tillstånd, under sin kontroll, ansåg emellertid utredningen det vara av praktiska skäl lämpligast att denna myndighet också fick bevaka, att nytt tillstånd söktes, när tiden för det meddelade tillståndet utlöpte. Principen att det är en polisuppgift att övervaka att utlännningar inte uppehåller sig illegalt i landet eller illegalt tar anställning här borde därför enligt utredningen såtillvida lida inskränkning att det borde vara den centrala utlänningsmyndigheten som följer de fall, vilka redan kommit under dess kontroll. Utredningen

förordade alltså en uppdelning av kontrollfunktionerna på så sätt att kontrollen över viseringsfria utläningar utan uppehållstillstånd skulle ankomma på de lokala polismyndigheterna och kontrollen i övrigt på den centrala utlänningsmyndigheten.

Polisberedningen anslöt sig i sitt betänkande nr 4 angående polisens befattningsmed utlänningskontrollen (stencil) till utredningens principiella uppfattning och tillstyrkte att uppgifterna inom den inre kontrollen — i avbidan på utredningens slutliga förslag — fördelades mellan polisorganen och utlänningskommissionen på sätt utredningen förordat. Beredningen framhöll dock att kontrollen slutligen borde odelat anförtros polisen.

I propositionen (1964:100) angående organisationen av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet m. m. uttalade föredragande departementschefen att han i allt tillstyrkte beredningens förslag rörande utlänningskontrollen och att han ansåg den av utlänningsutredningen föreslagna och av polisberedningen tillstyrkta fördelningen av uppgifterna inom den inre kontrollen vara lämplig under en övergångstid i avbidan på att utredningen framlade sina slutliga förslag beträffande utlänningskontrollens organisation.

Utredningen har under det fortsatta arbetet inte funnit anledning frågå sin tidigare redovisade uppfattning att den tillståndsgivande myndigheten bör handha den på förfalloregister grundade kontrollen av att utläning, som en gång beviljats tillstånd, söker nytt sådant när giltighetstiden för det tidigare meddelade tillståndet utgår. Utredningen har vidare funnit att av praktiska skäl ytterligare en del av kontrollen, som närmare beskrivs i det följande, bör ankomma på den centrala utlänningsmyndigheten. Till stöd för

sin ståndpunkt får utredningen anföra följande.

Kontrollen av att den som bedriver verksamhet, för vars utövande krävs tillstånd eller godkännande, är berättigad därtill utövas vanligen av de lokala polismyndigheterna genom övervakning »ute på fältet». Polisen övervakar exempelvis vid trafikkontroller att bilförare har körkort, att den som bedriver yrkesmässig trafik har trafiktillstånd, att fordon, som används i sådan trafik, är vederbörligen godkänt etc.

I den mån det förekommer att myndighet med hjälp av förfalloregister eller på annat sätt kontinuerligt övervakar att tillståndshavare söker nytt tillstånd, när giltighetstiden för det senaste tillståndet utgår, eller uppfyller för tillståndets giltighet föreskrivet villkor, utövas övervakningen regelmässigt av den tillståndsgivande myndigheten. Sålunda övervakar exempelvis länsstyrelserna i förekommande fall, att innehavare av tidsbegränsat körkort före utgången av giltighetstiden uppfyller för körkortets fortsatta giltighet föreskrivet villkor. Inom koncessionerad verksamhet är det regelmässigt den koncessionsgivande myndigheten som utövar tillsynen över att ny koncession söks, när gällande tillstånd utlöper. De lokala polismyndigheterna medverkar vid kontrollen endast i den mån det är nödvändigt att företa särskild efterforskning eller utredning.

Den del av den inre kontrollen, som syftar till att garantera efterlevnaden av tillståndsbestämmelserna, utövas såsom förut nämnts huvudsakligen på grundval av skriftligt material, som ordnas i olika förfalloregister. Registerarbetet är av rent kontorsteknisk art och kan därför utföras av inte polisutbildad personal. Under senare tid har gjort sig gällande en allt starkare strävan att koncentrera polisväsendets re-

surser på den brottsförebyggande och brottsuppdagande verksamheten genom att avlasta polisväsendet sådana arbetsuppgifter som inte kräver polisutbildning. Mot bakgrunden härav ter det sig uppenbarligen olämpligt att ålägga polisen att handha den på förfalloreger grundade utlänningskontrollen.

Polisens medverkan vid genomförandet av den inre kontrollen kan givetvis inte undvaras. Om exempelvis vid genomgång av ett förfalloreger framkommer att en utlännings tillstånd utlöpt, är det nödvändigt att ta polisens tjänster i anspråk för att efterforska vederbörande och, om han fortfarande vistas i landet, tillse att han söker tillstånd eller att ingripande enligt utlänningslagen sker. Det må här understrykas att det i dessa fall rör sig om specifikt polisiära arbetsuppgifter, som inte kan utföras av annan myndighet.

Vad nu anförts talar avgjort för att principen för fördelningen av arbetsuppgifterna inom den inre kontrollen bör vara att polisen får handha sådana uppgifter som kräver polisutbildning och att övriga uppgifter anförtros annan myndighet. Utredningen kommer i det följande att närmare undersöka om det är möjligt att genomföra en sådan fördelning av arbetsuppgifterna på alla områden av den inre kontrollen.

14.2. Tillståndsbestämmelsernas efterlevnad

Inom den del av den inre kontrollen, som syftar till att säkra efterlevnaden av tillståndsbestämmelserna, kan med utgångspunkt i de olika medel som används vid kontrollen, urskiljas fyra kontrollområden, nämligen

1) kontrollen över viseringspliktiga utlännningar utan uppehållstillstånd, som grundas på kontrollkort,

2) kontrollen över viseringsfria utlännningar utan uppehållstillstånd, som sker på grundval av bostadsanmälningar,

3) kontrollen över utlännningar — viseringspliktiga eller viseringsfria — med uppehållstillstånd, som utövas med hjälp av utdrag av protokoll över meddelade tillståndsbelut, samt

4) kontrollen över utländska arbetstagare, som grundas i huvudsak på arbetsanmälningar.

14.2.1. Viseringspliktiga utlännningar utan uppehållstillstånd

14.2.1.1. Medel

Kontrollen av att viseringspliktiga utlännningar inte uppehåller sig här längre tid än som medgetts i viseringsbeslutet sker huvudsakligen på grundval av kontrollkort (in- och utresekort). Kontrollkort skall enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen användas vid kontroll av dels utlännings, som är viseringspliktig i förhållande till någon av de nordiska staterna, såvida denna kräver kontrollkort, dels utlännings, som i samband med beslut om avlägsnande från en nordisk stat förbjudits återvända dit utan särskilt tillstånd.

På in- och utresekortet noterar passkontrollanten de uppgifter, som är erforderliga för att fastställa vederbörande utlännings identitet, såsom namn, födelsedatum, medborgarskap etc. På inresekortet antecknas därjämte de tillstånd som utlännings innehar för inresa i Sverige eller övriga nordiska stater. Av inresekort framgår sålunda endast att viss viseringspliktig utlännings, som är försedd med pass samt tillstånd till inresa och uppehåll i en eller flera nordiska stater, efter undergången passkontroll inrest i landet vid i kortet angiven tidpunkt. Däremot lämnar inresekortet inga upplysningar om var

utlännigen ämnar uppehålla sig under vistelsen där. Inresekort skall i princip behållas av inresestaten. Det åligger den stat, som innehar inresekortet (kontrollstaten), att övervaka att den tillåtna uppehållstiden inte överskrids. Utresekortet skall sändas till den stat, som vid tidpunkten för utresan handhar kontrollen av vederbörande utlännings.

Såsom tidigare nämnts har Sverige i passkontrollöverenskommelsen åtagit sig att använda kontrollkort vid övervakning av att viseringspliktig utlännings inte uppehåller sig här utöver viseringstiden. Såvitt utredningen kunnat finna uppfyller kontrollkorten rimliga krav på ändamålsenlighet. Utredningen vill dock framhålla att det ur effektivitetssynpunkt är en brist i systemet att kontrollmaterialet inte ger upplysning om var vederbörande avser att uppehålla sig under vistelsen här. Denna brist skulle till stor del kunna avhjälpas om passkontrollmyndigheterna — såsom är fallet i exempelvis Storbritannien — ålades att avfordra inresande uppgift om avsedd vistelseort och anteckna uppgiften på vederbörandes inresekort. Det må dock här anmärkas att det säkerligen ofta förekommer att inresande inte har möjlighet att lämna sådan uppgift redan vid inresan. Det är vidare att märka, att en ändring av kontrollkortens innehåll förutsätter att de övriga nordiska länderna medverkar därtill.

14.2.1.2. Myndighet

Eftersom inresekort inte innehåller någon uppgift om var vederbörande utlännings avser att vistas efter inresan, är det inte möjligt att med ledning av inresekortets uppgifter anknyta utlännings till någon lokal kontrollmyndighet. Detta hinder för en lokal anknytning skulle emellertid bestå även om

det skulle föreskrivas skyldighet att avfordra utlännings uppgift om tilltänkt vistelseort, eftersom inresekortet ändå skulle sakna denna uppgift i stor utsträckning. Kontrollkorten måste alltså förvaras centralt och den på dessa grundade inre kontrollen utövas av ett centralt organ.

De enda centrala organ, som kan komma i fråga för kontrolluppgiften, är den centrala utlänningsmyndigheten, som för närvarande handhar denna uppgift, och rikspolisstyrelsen. In- och utresekortet kan lika väl samlas hos rikspolisstyrelsen som hos den centrala utlänningsmyndigheten. För att kontrollmyndigheten inte i onödan skall efterforska utlännings, som på grund av uteblivet utresekort kan antas inte ha utrest inom den i inresekortet angivna tiden men som uppehåller sig i landet i avvaktan på att av honom gjord ansökan om förlängd visering eller uppehållstillstånd skall prövas eller därför att han redan erhållit sådant tillstånd, måste emellertid myndigheten ha tillgång till uppgifter härom. En förutsättning för att rikspolisstyrelsen skall kunna handha kontrollen utan att behöva företa onödiga efterforskningar är alltså att tillståndsmyndigheten tillhandahåller styrelsen ifrågavarande uppgifter, vilket såvitt gäller meddelade beslut skulle kunna ske genom översändande av genomslagskopia av beslutsprotokollen.

Vid övervägande av vad nu sagts synes ett överförande av den på in- och utresekort grundade kontrollen till rikspolisstyrelsen inte vara förenad med några större praktiska olägenheter men inte heller medföra några påtagliga fördelar. Vid sådant förhållande synes vad som tidigare anförts om att polisen inte bör åläggas uppgifter, som lika väl kan utföras av annan myndighet, tillmätas avgörande betydelse. Kontrolluppgiften

i fråga bör därför även i fortsättningen handhas av den centrala utlänningsmyndigheten.

I detta sammanhang bör uppmärksammas även frågan om vilken av ifrågavarande myndigheter som bör omhändera övriga åligganden enligt passkontrollöverenskommelsen. Enligt överenskommelsen är de fördragsslutande staterna skyldiga att i vissa fall ge varandra underrättelser och företa efterforskningar.

Underrättelseplikt föreligger bl. a. i följande fall. När utlänning, som är skyldig att lämna kontrollkort, under uppehåll i nordisk stat ansöker om förlängd visering eller uppehållstillstånd i annan stat än kontrollstaten, skall den stat som mottar ansökningen underrätta kontrollstaten om den ingivna ansökningen och då denna är avgjord om det beslut som meddelats. Om ett bifall till ansökningen medför att kontrollen övergår till den beviljande staten, skall detta samtidigt bekräftas. Då utlänning, som är utvisad från någon nordisk stat, meddelas inresetillstånd till annan nordisk stat, skall denna underrätta den eller de stater, varifrån utlänningen är utvisad.

Efterforskningsplikt åvilar vederbörande kontrollstat, om beträffande utlänning, som är skyldig att lämna kontrollkort, utresekort inte inkommer till kontrollstaten i rätt tid och det inte heller föreligger meddelande om att utlänningen ansökt om tillstånd att uppehålla sig i någon av de nordiska staterna. I första hand skall därvid förfrågan om utlänningen göras i den stat där det på grund av föreliggande uppgifter är sannolikt att han vistas. Saknas uppgifter om utlänningen i den tillfrågade staten och föreligger inte heller sannolika skäl att han uppehåller sig i kon-

trollstaten, skall efterforskningen fullföljas genom förfrågan hos övriga nordiska stater.

Vad först underrättelseskyldigheten angår måste den myndighet, som har att fullgöra denna skyldighet, ha tillgång till uppgifter om ingivna tillståndsansökningar och de i anledning av ansökningarna meddelade besluten. Till förmån för tanken att den centrala utlänningsmyndigheten även i fortsättningen skall handha detta åliggande talar främst den omständigheten att denna myndighet såsom tillståndsgivande organ har omedelbar tillgång till ifrågavarande uppgifter. Skyldigheten skulle emellertid kunna fullgöras även av rikspolisstyrelsen under förutsättning att den centrala utlänningsmyndigheten tillhandahöll styrelsen ifrågavarande uppgifter. Med hänsyn till att en sådan ordning skulle innebära ett extra led i handläggningsrutinen och därmed ökade kostnader synes det mest ändamålsenligt att skyldigheten att lämna underrättelser om ingivna ansökningar samt beslut om visering eller uppehållstillstånd fullgörs av den myndighet som handhar tillståndsgivningen, d. v. s. den centrala utlänningsmyndigheten.

Vad härefter beträffar efterforskningskyldigheten måste den myndighet, som har ansvaret för att denna skyldighet fullgöres, ha tillgång till bl. a. kontrollkortens uppgifter. Härav följer att ansvaret för fullgörandet av efterforskningskyldigheten bör åvila den myndighet, som åläggs att handha den på kontrollkortet grundade kontrollen — enligt utredningens förslag den centrala utlänningsmyndigheten. Utredningen förutsätter givetvis att de lokala polismyndigheterna på begäran av utlänningsmyndigheten utför erforderliga efterforskningar. Polisen blir emellertid med denna ordning besvärad endast med uppgifter av rent polisiär natur.

14.2.2. Viseringsfria utläningar utan uppehållstillstånd

14.2.2.1. Medel

Kontrollen av att viseringsfria utläningar, som vistas i landet vid tremånadersfristens utgång, söker uppehållstillstånd grundas i huvudsak på förstagångsanmälningar om bostadsupplåtelse, vilka samlas i ett särskilt förfalloregister.

Bostadsanmälningarna har efter tillkomsten av den nordiska passkontrollöverenskommelsen kommit att utgöra det viktigaste medlet för upprätthållandet av den inre kontrollen över viseringsfria utläningar utan uppehållstillstånd. Innan denna överenskommelse trädde i kraft den 1 maj 1958, avfordrades varje icke-nordbo vid inresa i Sverige ett inresekort, som försågs med datumstämpel och insändes till utlänningskommissionen för registrering. Vid utresa avlämnades utresekort. Härigenom fick kommissionen kännedom om vilka utläningar som inrest i och utrest ur riket och tidpunkten för deras in- och utresa. På grundval av de inkomna uppgifterna och med hjälp av ingivna bostadsanmälningskort kunde kommissionen övervaka, att ingen utläning uppehöll sig här utan att inneha erforderligt tillstånd. En väsentlig del av den liberalisering av den yttre utlänningskontrollen, som passkontrollöverenskommelsen innebar, var emellertid att in- och utresekort skulle avfordras enbart viseringspliktig utläning och endast då sådan utläning passerade nordisk yttergräns. Eftersom in- och utresekort alltså inte längre avkrävs viseringsfria utläningar, vilka numera sedan viseringstvånget hävts i mycket stor utsträckning, utgör det stora flertalet av utläningarna i landet, har den inre kontrollen över ifrågavarande utläningar måst utövas

främst på grundval av bostadsanmälningar. Bostadsanmälningarna har fått en än mer ökad betydelse som kontrollmedel genom Sveriges anslutning till den europeiska konventionen den 13 december 1957 om persontrafik m. m., som för Sveriges del trädde i kraft den 1 juni 1963. Före konventionens ikraftträdande gällde att varje utläning som ej var nordbo vid inresa i det nordiska passkontrollområdet skulle uppvisa sitt pass för att få det granskat och försett med en stämpel, utvisande att han inrest över passkontrollort och vid vilken tidpunkt han inrest. Vid utresa försågs passet med utresestämpel. Genom att dessa uppgifter instämplades i utlänningspass, kunde vid en granskning av passet alltid fastslås, hur länge varje utläning uppehållit sig inom passkontrollområdet och när skyldighet att ha uppehållstillstånd inträdde. Enligt konventionen behöver emellertid medborgare i konventionsstat — bl. a. Frankrike, Schweiz, Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike — vid inresa och vistelse intill tre månader i nordisk stat inte inneha annan legitimationshandling än identitetskort. Identitetskorten är så utformade att in- och utresestämpel inte kan anbringas på dem. När identitetskort godtas som giltig legitimationshandling vid inresa, kan det beträffande utläning, som åtnjuter denna förmån, inte fastställas när inresan ägt rum, eftersom hans legitimationshandling inte stämplas och han inte heller avfordras inresekort. Härav följer att det i fråga om sådan utläning inte längre finns någon säker utgångspunkt för beräkningen av när den uppehållstillståndsfria tiden utgår. En sådan utgångspunkt erbjuder emellertid förstagångsanmälan om upplåtelse av bostad, som skall innehålla bl. a. uppgift om tidpunkt för inresa i Norden. Det är givet att en sådan upp-

gift, som endast grundar sig på vad utlänningen själv uppgett, kan vara otillförlitlig. I sista hand finns dock uppgiften om dagen för bostadsupplåtelsen att tillgå som en senaste utgångspunkt för beräkningen.

Såvitt gäller kontrollen av att viseringsfria utlänningar söker uppehållstillstånd, om de vill vistas här mer än tre månader, är det tillräckligt att kontrollmyndigheten skaffar sig kännedom om vilka utlänningar, som vistas här så lång tid att tillståndsskyldighet inträder. Bostadsanmälningsskyldigheten avser emellertid — bortsett från medborgare i de övriga nordiska länderna — alla utlänningar, oavsett om de har för avsikt att bosätta sig här eller vistas här endast tillfälligt för exempelvis turist- eller affärsbesök. Även den på anmälningarna grundade kontrollen omfattade tidigare alla utlänningar, beträffande vilka det förelåg skyldighet att göra bostadsanmälan. Med hänsyn till att utlänning, som bor på hotell, pensionat eller tältplats kan antas vistas här så kort tid att tillståndsskyldighet inte hinner inträda, slopades dock i samband med att polisväsendet förstärktes den 1 januari 1965 den centrala registreringen av bostadsanmälningar avseende viseringsfria utlänningar, som bor på hotell, pensionat eller tältplats.

Centralt registreras således endast anmälningar rörande viseringspliktiga utlänningar samt viseringsfria utlänningar, som bor hos enskild bostadsupplåtare. Dessa bostadsanmälningar, som utgör omkring 30 % av det totala antalet anmälningar, användes dels för kontroll av att utlänning söker uppehållstillstånd, när skyldighet att ha sådant tillstånd inträder, dels som upplysningskälla vid adressförfrågningar m. m.

Bostadsanmälningar rörande viseringsfria utlänningar, som bor på ho-

tell, pensionat eller tältplats — omkring 70 % av totalantalet anmälningar — behålls av de lokala polismyndigheterna och används liksom övriga bostadsanmälningar för att kontrollera, om vederbörande utlänningar förekommer i tillgängliga spärrförteckningar. Enligt rikspolisstyrelsens den 21 december 1964 utfärdade anvisningar beträffande polisens befattning med utlänningskontrollen från och med den 1 januari 1965 skall de bostadsanmälningar, som polismyndigheten behåller, samlas i register. I registret skall såvitt möjligt noteras anmälan om avflyttning från riket. Registret är enligt anvisningarna avsett att utgöra hjälpmedel vid spaning eller utredning, som angår utlänning, och att möjliggöra kontroll av att föreskriven anmälningskyldighet fullgörs. Anvisningarna anger inte hur bostadsanmälningsregistret skall vara anordnat. Vid polismyndigheten i Stockholm, vars utlänningsrotel år 1965 fick ta emot tillhoppa 381 000 bostadsanmälningar och 359 000 avflyttningsanmälningar, sorterades fram till hösten 1965 inkomna anmälningar endast efter begynnelsebokstaven i de anmäldas efternamn och efter den dag anmälningarna inkommit. Registret var därför inte användbart i annat fall än då den ungefärliga dagen för utlänningsankomst till Stockholm var känd. I de fall då ankomstdagen inte var känd kunde inte heller göras föreskriven anteckning i registret om utlänningsavflyttning från Sverige. Registreringsverksamheten upphörde hösten 1965 på grund av personalbrist men återupptogs hösten 1966.

Mot den nuvarande utformningen av kontrollen över viseringsfria utlänningar utan uppehållstillstånd kan — från utgångspunkten att kontrollens syfte är att vara ett medel för invandringpolitiken — riktas den anmärk-

ningen att övervakningen grundas på ett material, som ifråga om vissa kategorier utläningar är för omfattande men i fråga om andra kategorier är för begränsat. Materialet är för omfattande såvitt avser utläningar, som bor hos enskild bostadsupplåtare, eftersom även bland dessa utläningar torde finnas ett betydande antal korttidsbesökare. Härtill kommer att de bostadsanmälningar, som är av betydelse för kontrollen — förstagsångsänmälningarna — utgör endast en del av samtliga till kontrollmyndigheten ingivna anmälningar. Materialet är för begränsat såvitt gäller på hotell eller pensionat boende utläningar, eftersom det med hänsyn till bostadsbristen kan antas att också bland dem finns ett inte ringa antal personer, som vistas här längre tid. Det synes med hänsyn till vad nu sagts uppenbart, att bostadsanmälningssystemet i den utformning det nu har är mindre lämpat som grundval för en kontroll, som tar sikte på att säkra efterlevnaden av tillståndsbestämmelserna.

Mot den på bostadsanmälningar grundade inre kontrollen kan därtill riktas den anmärkningen, att den inte är effektiv, främst beroende på att bostadsanmälningsskyldigheten fullgörs bristfälligt. I betänkande den 4 oktober 1960 angående den inre utlänningskontrollen räknade man med att anmälningsskyldigheten fullgjordes endast till omkring 50 å 60 procent. Orsaken härtill torde främst vara att de lokala polismyndigheterna hittills inte erhållit tillräckliga resurser för att kunna utöva en effektiv övervakning av att anmälningsskyldigheten fullgörs i föreskriven omfattning. Det är uppenbart att ett på detta sätt utformat övervakningssystem inte tillgodoser de ökade krav på en effektiv inre utlänningskontroll, som de genomförda lättna-

derna i fråga om den yttre kontrollen enligt statsmakternas uttalanden 1957 motiverar. Om den på bostadsanmälningar grundade inre kontrollen skall kunna göras effektivare, är det — såsom framhållits i olika sammanhang — nödvändigt tillse att bostadsupplåtare fullgör sin anmälningsskyldighet i betydligt större omfattning än för närvarande. Det är emellertid uppenbart att en intensifierad övervakning av att anmälningsskyldigheten fullgörs skulle kräva ökade personella insatser och därmed dra med sig väsentligt ökade kostnader. Därtill kommer att en sådan övervakning skulle medföra en ökning inte bara av de bostadsanmälningar, som avser här längre tid vistande utläningar och som därför är av särskilt värde ur kontrollsynpunkt, utan även av bostadsanmälningar, avseende turister och andra korttidsbesökare som det inte finns anledning kontrollera ur tillståndssynpunkt.

Mot bakgrunden av vad nu anförts finns anledning undersöka, om kontrollen över viseringsfria utläningar utan uppehållstillstånd kan grundas på annat material än bostadsanmälningar. Kontrollsystemet bör syfta till att »fånga in» sådana utläningar som inrest för att stanna utöver den uppehållstillståndsfria tiden men bör i princip lämna korttidsbesökarna utanför. För den inre kontrollen i nu berört avseende är det tillräckligt att ha tillgång till ett material, som ger upplysningar om de utläningar som avser att vistas här så lång tid att tillståndsskyldighet inträder.

Självfallet är det inte någon omöjlighet att tillskapa en anmälningsplikt för utläningar eller bostadsupplåtare eller andra som kommer i närmare kontakt med utläningar, varvid anmälningsplikten kunde begränsas till sådana fall som vore från utlänningskontrollsyn-

punkt intressanta. En mera rationell lösning av problemet är emellertid att för utlänningskontrollens syften helt eller delvis utnyttja material, som samlas in i annat sammanhang. Ett sådant material synes uppgifter, som insamlas för folkbokföringen, kunna tillhandahålla.

Enligt 23 § folkbokföringsförordningen skall den som inkommit i riket från utrikes ort senast inom fjorton dagar efter bosättningen göra anmälan om invandringen hos pastor i den församling, där han är bosatt. Vid anmälan skall den invandrade förete flyttningsbetyg, om sådant utfärdas på den utrikes orten, men eljest de motsvarande handlingar, som han kan anskaffa. När invandrare anmäler sig för kyrkobokföring skall pastor enligt kyrkobokföringskungörelsen göra sig noga underbyggd om huruvida vederbörande åtföljes av familj eller eljest av någon som hör till samma hushåll. I samband med att anmälan göres bör pastor enligt de anvisningar som utfärdats angående kyrkobokföring av invandrare inhämta alla de upplysningar, som erfordras till ledning för prövningen, exempelvis hur länge vederbörande utlänning vistats i riket, vilken anledningen till vistelsen är och hur länge vistelsen beräknas vara.

Då pastor beslutat, att invandrare skall kyrkobokföras i församlingen och antecknat honom i inflyttningsboken, skall pastor ofördröjligen rekquirera personakt för honom hos centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden (CFU) i Stockholm. Rekvisitionen göres på särskild blankett, bestående av två delar, som båda översänds till nämnden. Rekvisitionen skall innehålla uppgifter om invandrarens namn, födelse-tid, medborgarskap, åtföljande familjemedlemmar etc. Innan nämnden upprättar personakt för invandrare, fö-

retar nämnden utredning om invandrarens nationalitet och om den tid, som han beräknas komma att vistas i riket m. m. Om nämnden därvid finner, att vistelsen bör betraktas som tillfällig, under rättar nämnden pastor härom för förnyad prövning av frågan om kyrkobokföring bör ske. Nämnden har dock ej befogenhet att ändra ett av pastor meddelat beslut om kyrkobokföring.

Utlänning är i samma utsträckning som svensk medborgare skyldig att anmäla flyttning, om han bosätter sig i annan fastighet inom den församling, där han är kyrkobokförd, eller flyttar till annan församling. När pastor beslutat, att i församlingen skall kyrkobokföras någon som är kyrkobokförd i annan församling, skall pastor ofördröjligen rekquirera hans personakt hos pastor i utflyttningsförsamlingen.

Enligt 24 § folkbokföringsförordningen skall den som har för avsikt att stadigvarande bosätta sig utomlands ta ut utvandringscertifikat hos pastor i den församling, där han är kyrkobokförd. Utvandringscertifikat skall vid avresan från riket avlämnas till polismyndigheten i den ort, varifrån utresan sker, och återsändas av polismyndigheten till den som utfärdat certifikatet med bevis om tid och ort för utresan. Om utlänning enligt inkommet utvandringsbevis lämnat landet eller om vid två mantalsskrivningar i följd vunnits säker upplysning om att utlänning är stadigvarande bosatt utomlands, skall pastor avföra honom ur församlingsboken och översända hans personakt till centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden. Här må anmärkas att nämnden i ett den 24 januari 1966 avgivet betänkande, benämnt Ny folkbokföringsförordning m. m. (SOU 1966:16) föreslagit, att bestämmelserna om utvandringscertifikat och utvandringsbevis skall slopas. Enligt förslaget

skall dock den som flyttar till utlandet för att bosätta sig där före utresan anmäla flyttningen till vederbörande folkbokföringsmyndighet.

Genom olika föreskrifter har skapats garantier för att bestämmelserna om anmälningsskyldighet efterlevs. Enligt folkbokföringsförordningen åligger det fastighetsägare eller den som är i hans ställe att, då pastor, mantalsskrivningsförrättare, roteombud eller polismyndighet folkbokföringsärende gör förfrågan därom, lämna upplysning huruvida viss person är boende i fastigheten. Fastighetsägare och innehavare av bostadslägenhet är skyldig att, sedan person åt vilken han upplåtit bostad flyttat in, inom fjorton dagar göra anmälan om inflyttningen (bostadsanmälan) hos pastor i församlingen, såvida inte den inflyttade själv redan anmält flyttningen. Det åligger vidare arbetsgivare att, då arbetstagare blivit bosatt hos honom, tillse att flyttningsanmälan avges i rätt tid, och att, om så inte sker, genast underrätta pastor i församlingen om flyttningen. Den som underlåter att göra anmälan om invandring eller flyttning eller att lämna bostadsanmälan kan straffas med böter. Härtill kommer att invandraren själv har ett starkt intresse av att fullgöra sin anmälningsskyldighet, eftersom kyrkobokföring eller mantalsskrivning i riket utgör en förutsättning för att invandraren skall komma i åtnjutande av vissa sociala förmåner. Sälunda krävs exempelvis för att utlänning skall bli inskriven i allmän sjukförsäkrings förmåner att han är mantalsskriven i riket. För att utländskt barn skall få allmänt barnbidrag fordras bl. a. att barnet är kyrkobokfört i Sverige.

Det finns med hänsyn till vad nu sagts all anledning anta att skyldigheten att göra anmälan om invandring,

flyttning och utvandring fullgörs i betydligt större utsträckning än bostadsanmälningsskyldigheten enligt utlänningskungörelsen. Kyrkobokföringens uppgifter om utläningar, som invandrat, flyttat inom landet eller utvandrat, torde därför erbjuda en vida bättre grundval för den inre kontrollen över här mera varaktigt vistande utläningar än bostadsanmälningarna.

Såvitt gäller kontrollen över viseringsfria utläningar utan uppehållstillstånd synes tillräckligt att ha tillgång till uppgifterna om invandrande utläningar (i förtsättningen benämnda invandringsuppgifter). Det torde inte medföra någon större arbetsbelastning för folkbokföringsmyndigheterna att tillhandahålla det organ, som skall handha kontrollen, ifrågasvarande uppgifter. Så synes lättast kunna ske genom att den centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden till kontrollorganet översänder kopior av de till nämnden insända personaktsrekvisitionerna och att pastor i de fall då invandringsanmälan inte föranleder rekvisition av personakt underrättar kontrollorganet om den gjorda anmälan. Det må här understrykas att det för kontrollmyndigheten är av underordnad betydelse om anmälan föranleder kyrkobokföring eller ej.

Mot bakgrunden av vad ovan anförts synes uppenbart att invandringsuppgifterna utgör ett lämpligt avgränsat, tillförlitligt och lätthanterligt material för kontrollen av att viseringsfria utläningar söker uppehållstillstånd, när den tillståndsfria tiden utgår. Utredningen anser det därför ställt utom tvivel att den kontroll, varom här är fråga, skulle — utan utbyggnad av en kostnadskrävande administration — vinna betydligt i effektivitet, om den i förtsättningen grundades på invandringsuppgifter i stället för som nu på

bostadsanmälningar. Utredningen är medveten om att det förekommer att invandrade utlänningar anmäler sig för kyrkobokföring först efter utgången av den uppehållstillståndsfria tiden. Dessa fall torde emellertid vara förhållandevis få. Utlänning som vistas här som immigrant torde nämligen regelmässigt för sin försörjning söka arbete efter ganska kort tid, varvid han av arbetsgivaren hänvisas till lokal skattemyndighet för att få debetsedel å preliminär skatt utfärdad för sig. Skattemyndigheten brukar härvid enligt vad utredningen inhämtat göra utlänningen uppmärksam på att han bör anmäla sig för kyrkobokföring.

Vad nu sagts gäller enligt utredningens uppfattning även för det fall att bostadsanmälningssystemet skulle effektiviseras. Om bostadsanmälningarna inte längre används som hjälpmedel vid kontrollen över viseringsfria utlänningar utan uppehållstillstånd, kan givetvis ifrågasättas om det finns anledning att bibehålla bostadsanmälningsskyldigheten. Frågan härom kommer att behandlas senare i framställningen.

Även om det kan antas att en på invandringsuppgifter grundad kontroll skulle bättre tillgodose kravet på effektivitet än nuvarande system, torde det inte vara möjligt att bygga kontrollen enbart på dessa uppgifter. Underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten torde exempelvis vara att räkna med särskilt när det gäller utlänningar, som av en eller annan anledning önskar vara okända för myndigheterna och därför vill undandra sig kontroll. Ett på invandringsuppgifter grundat övervakningssystem skulle uppenbarligen — lika litet som det nuvarande på bostadsanmälningar grundade systemet — vara verksamt i fråga om denna kategori utlänningar. Om den inre kontrollen skall kunna

bli fullt effektiv, är det därför nödvändigt att genom en av de lokala polismyndigheterna bedriven spaningsverksamhet göra dessa utlänningars existens känd för myndigheterna. Frågan om hur denna verksamhet bör bedrivas kommer utredningen att beröra i det avsnitt, som behandlar kontrollen över ej önskvärda utlänningar.

14.2.2.2. Myndighet

Övervakningen av att viseringsfria utlänningar söker uppehållstillstånd, när den tillståndsfria tiden utgår, utövas för närvarande av utlänningskommissionen under medverkan av de lokala polismyndigheterna. Kommissionen omhänderhar förfalloregistret för första gångsanmälningar om bostadsupplåtelse och kontrollerar med hjälp av detta register, att utlänning inte överskrider den uppehållstillståndsfria tiden. Om vid denna kontroll framkommer att en utlänning vistats här mer än tre månader och inte sökt eller erhållit uppehållstillstånd, underrättar kommissionen genom en s. k. kontrollskrivelse vederbörande lokala polismyndighet om förhållandet. På polismyndigheten ankommer då att genom efterforskningar utröna, om utlänningen fortfarande vistas i landet, och om så är fallet tillse, att han söker uppehållstillstånd. De lokala polismyndigheterna medverkar alltså i hög grad till genomförandet av kontrollen.

I motsats till vad som gäller ifråga om den på in- och utresekort grundade kontrollen föreligger inget avgörande hinder för att anförtro de lokala polismyndigheterna kontrollen över viseringsfria utlänningar i dess helhet, så att de får inte bara medverka vid kontrollen genom att på begäran efterforska utlänningar utan även föra det förfalloregister, som utgör grundvalen för kontrollen. En sådan ordning är möj-

lig, eftersom kontrollmaterialet — oavsett om detta utgörs av invandrings- eller bostadsanmälningar — ger upplysning om var vederbörande utlänningsuppehåller sig. Kontrollen över honom kan alltså anknytas till visst polisdistrikt.

Avgörande vid valet mellan en centralt anordnad kontroll och en decentraliserad, på de lokala polismyndigheterna lagd kontroll är effektivitets- och kostnadssynpunkterna.

En centralt organiserad kontroll synes ur effektivitetssynpunkt avgjort vara att föredra framför en lokalt utövad kontroll. Det centrala handhavandet av uppgiften innebär ju att kontrollmaterialet inte behöver splittras på en mängd lokala förfalloregister utan kan hållas samlat i ett enda register, vilket är ägnat att främja effektiviteten. Därtill kommer att centraliseringen möjliggör utnyttjande av modern registreringsteknik, exempelvis databehandling. Sannolikheten talar för att kontrollen sker till lägre sammanlagda kostnader, om den handhas centralt även om modern teknik inte utnyttjas. Om sådan införes synes det uppenbart att kostnaderna blir lägre vid central kontroll. Om kontrollmaterialet utgörs av invandringsuppgifter uppnås vid en central registrering dessutom den fördelen att materialet kan utnyttjas även för andra ändamål, exempelvis för att kontinuerligt följa invandringens storlek, invandrarnas geografiska fördelning, nationalitet, ålderssammansättning m. fl. förhållanden av stor betydelse för samhällliga åtgärder såväl för en styrning av invandringen som för invandrarnas anpassning.

En centralt ledd kontroll nödvändiggör å andra sidan viss kommunikation mellan det centrala kontrollorganet och de lokala polismyndigheterna vilket kan betecknas som en olägenhet av

administrativ karaktär. En sådan kontroll förutsätter nämligen att den centrala myndigheten genom kontrollskrivelser underrättar vederbörande lokala myndigheten om de fall, då utlänningsöverskridit den uppehållstillståndsfria tiden. Om kontrollen i sin helhet lägges på de lokala polismyndigheterna bortfaller behovet av kontrollskrivelser, vilket otvivelaktigt innebär en inte oväsentlig arbetsbesparing. Detta skulle tala för att kontrollen handhas lokalt.

Det har stundom gjorts gällande att möjligheterna att övervaka utlänningsflyttar från ett polisdistrikt till ett annat, avsevärt försvåras vid en lokalt utövad kontroll. I de fall då utlänningsflyttar mellan olika distrikt torde det emellertid inte erbjuda några större svårigheter att genom förfrågningar hos pastorsämbetet i den församling, varifrån utlänningsflyttat, eller på annat sätt få reda på vederbörandes aktuella uppehållsort. Denna olägenhet av lokalt handhavd kontroll kan därför inte tilläggas avgörande betydelse.

Vid övervägande av de ifrågakommande alternativens för- och nackdelar har utredningen kommit till att en centralt organiserad kontroll är såväl effektivast som billigast, i vart fall om modern registreringsteknik utnyttjas, samt att den — i motsats till lokalt handhavd kontroll — i övrigt möjliggör en sådan kontinuerlig uppföljning av immigrationsutvecklingen som är nödvändig för en målinriktad invandringspolitik. Vid sådant förhållande förordar utredningen, att den på förfalloregister grundade kontrollen över viseringsfria utlänningsuppehållstillstånd uppdras åt en central myndighet.

De enda centrala organ som kan komma i fråga för kontrolluppgiften är den centrala utlänningsmyndigheten, som

för närvarande handhar uppgiften, och rikspolisstyrelsen. Om uppgiften läggs på rikspolisstyrelsen får den centrala utlänningsmyndigheten genom protokollsutdrag underrätta, förutom de lokala polismyndigheterna, även styrelsen om meddelade beslut. Det synes alltså inte vara förenat med några större olägenheter att överföra kontrolluppgiften till rikspolisstyrelsen. Med hänsyn till att en sådan omläggning emellertid inte kan antas medföra några mera påtagliga fördelar och att det, som tidigare anförts, är angeläget att inte ålägga polisen arbetsuppgifter, som lika väl kan utföras av annan myndighet, anser utredningen att den på grundval av förfalloregister utövade kontrollen över viseringsfria utlännningar utan uppehållstillstånd även i fortsättningen bör handhas av den centrala utlänningsmyndigheten.

14.2.3. Utläningar med uppehållstillstånd

14.2.3.1. Medel

Kontrollen av att utläning söker fortsatt uppehållstillstånd grundas på ett hos utlänningskommissionen fört förfalloregister över meddelade tillstånd. Kontrollen uppfyller i den utformning den nu har rimliga krav på effektivitet.

En brist i nuvarande system är emellertid att utlänningskommissionen inte får meddelande från CFU om utvandrade utläningar. Detta leder till att kommissionen avlåter kontrollskrivelser till den lokala polismyndigheten med begäran om efterforskning även i fall då utläning, vilkens uppehållstillstånd löpt ut, lämnat landet. Såväl kontrollskrivelsen som polisens efterforskningsarbete sker här helt i onödan, trots att det hos svensk myndighet, nämligen CFU, finns en uppgift om utvandringen. För att undvika onödiga kontrollåtgärder i sådana fall då anledning-

en till att utläning inte söker nytt uppehållstillstånd är att vederbörande utrest ur riket för att bosätta sig utomlands skulle det vara värdefullt, om kontrollmyndigheten genom CFU fick del av hos nämnden tillgängliga uppgifter om utvandrade utläningar.

14.2.3.1. Medel

Kontrollen över utläningar med uppehållstillstånd utövas för närvarande av den centrala utlänningsmyndigheten, som omhänderhar ovannämnda förfalloregister, under medverkan av de lokala polismyndigheterna. Den enda påtagliga olägenheten med en central utövning av ifrågavarande kontroll torde vara att den kräver ett inte oväsentligt arbete med avfattande och avsändande av s. k. kontrollskrivelser till polismyndigheterna. Om kontrollen skulle handhas lokalt, skulle visserligen behovet av kontrollskrivelser bortfalla, men svårigheter skulle i stället uppstå ifråga om kontrollen över utläningar, som flyttar från ett polisdistrikt till ett annat. Med hänsyn särskilt till att effektivitetskravet bäst tillgodoses genom en central kontroll synes det mest ändamålsenligt att ifrågavarande uppgift även i fortsättningen ligger på ett centralt organ. Detta bör vara den centrala utlänningsmyndigheten, som utan administrativ omgång kan upprätta och å jourföra förfalloregistret i samband med sina beslut om uppehållstillstånd. Skulle förfalloregistret läggas på rikspolisstyrelsen skulle dess upprättande och kontinuerliga förande utgöra en självständig arbetsrutin, vilket synes opraktiskt och — såsom utredningen tidigare angett — en från polisiär verksamhet skild funktion. Utredningen förutsätter emellertid att de lokala polismyndigheterna även i fortsättningen medverkar vid genomförande av kontrollen men endast med efterforskning på be-

gäran av den centrala utlänningsmyndigheten.

14.2.4. Utländska arbetstagare

14.2.4.1. Medel

Kontrollen av att utlänning söker arbetstillstånd, innan han första gången tillträder arbetsanställning, sker huvudsakligen på grundval av arbetsanmälningar. Skyldigheten att lämna arbetsanmälan iakttas enligt vad erfarenheten visat i avsevärt större omfattning än bostadsanmälningsplikten. Detta förhållande torde främst bero på att övervakningen från polisens sida av att anmälningsbestämmelserna efterlevs är betydligt effektivare beträffande arbetsgivare än i fråga om bostadsupplåtare. Den på arbetsanmälningar grundade kontrollen av att utländska arbetstagare söker förstagångstillstånd torde därför kunna betecknas som tämligen effektiv.

Skyldigheten för arbetsgivare att göra arbetsanmälan gäller beträffande alla utländska arbetstagare oavsett om de är skyldiga att ha arbetstillstånd eller är befriade från tillståndsskyldighet. Från kontrollsynpunkt är därför anmälningsmaterialet alltför omfattande; av totalantalet arbetsanmälda utlänningar torde endast omkring 25—30 % vara tillståndsskyldiga. Det är emellertid att märka att det övervägande flertalet av de anmälningar, som avser icke tillståndsskyldiga utlänningar — såsom nordbor och anställda i husligt arbete — lätt kan utskiljas från övriga anmälningar med ledning av de uppgifter, som varje anmälan innehåller om den anställdes nationalitet och arten av den anställning han innehar. I detta sammanhang förtjänar framhållas att det inte kan komma i fråga att inskränka arbetsanmälningskyldigheten till att avse endast sådana arbetstagare som är

tillståndsskyldiga, eftersom arbetsanmälningarna inte bara används som medel för inre kontroll utan även bildar underlag för den ur arbetsmarknads-synpunkt värdefulla statistiken över utländska arbetstagare, deras antal, geografiska och yrkesmässiga fördelning etc.

Skyldigheten att göra arbetsanmälan gäller vidare alla anställningar, oavsett om det är fråga om en förstagångsansättning eller inte. Härav följer att en tillståndsskyldig utlänning blir föremål för kontroll varje gång han byter anställning. Denna upprepade kontroll kan emellertid inte anses onödig, eftersom kontrollen skall avse inte bara att utlänningen har arbetstillstånd utan också att han inte innehar anställning av annat slag än som angetts i tillståndet; enligt utlänningslagen skall arbetstillstånd avse visst slag av arbete.

Mot bakgrunden av vad nu sagts framstår arbetsanmälningarna som ett ändamålsenligt material för den kontroll, som det här är fråga om.

Kontrollen av att utlänning söker fortsatt arbetstillstånd, när giltighetstiden för det senaste beviljade tillståndet utgår, sker för närvarande med hjälp av det tidigare nämnda registret över uppehållstillstånd, vilket innehåller även uppgifter om beviljade arbetstillstånd. Kontrollen äger rum samtidigt med kontrollen av att innehavare av uppehållstillstånd söker fortsatt tillstånd när tiden för det senaste tillståndet utgått. Så kan ske, eftersom i de fall då utlänning beviljas både uppehålls- och arbetstillstånd tillstånden meddelas samtidigt och för samma tid.

Om — såsom utredningen i det föregående föreslagit — arbetstillstånds-prövningen i fortsättningen uppdras åt arbetsmarknadsstyrelsen, synes det inte nödvändigt att upprätta ett särskilt fallregister över meddelade arbetstill-

stånd. Det kan nämligen förutsättas att utländsk arbetstagares rätt att inneha anställning kontrolleras i samband med att frågan om fortsatt uppehållstillstånd för honom prövas. En ytterligare garanti för att utländsk arbetstagare söker fortsatt arbetstillstånd utgör det förhållandet att arbetsgivare har anledning att tillse att hos honom anställd utlänning har föreskrivet arbetstillstånd; enligt 63 § utlänningslagen är det nämligen straffbart att i sin tjänst ha utlänning, som saknar erforderligt tillstånd.

14.2.4.2. Myndighet

Med utgångspunkt i vad tidigare anförts i fråga om fördelningen av arbetsuppgifterna inom den inre kontrollen bör den tillståndsgivande myndigheten — arbetsmarknadsstyrelsen — handha den på arbetsanmälningar grundade kontrollen av att utlänning har erforderligt arbetstillstånd, när han tillträder anställning.

Utredningen förutsätter, att de lokala polismyndigheterna — såsom sker i bl. a. Stockholm — genom besök på industrier, restauranger och andra arbetsplatser övervakar, att bestämmelserna om anmälningsskyldighet och arbetstillstånd efterlevs. Självfallet bör lokal polismyndighet också verkställa sådana utredningar angående överträdelse av föreskrifterna på hithörande område, som arbetsmarknadsstyrelsen kan begära, när styrelsen på grundval av inkomna uppgifter finner anledning anta att föreskrifterna åsidosatts.

14.3. Ej önskvärda utlänningar

Den inre kontrollen över ej önskvärda utlänningar utövas av de lokala polismyndigheterna i huvudsak på grundval av bostadsanmälningar. Mot denna utformning av kontrollen kan — liksom

i fråga om kontrollen över viseringsfria utlänningar utan uppehållstillstånd — riktas främst den anmärkningen att kontrollen är för omfattande i fråga om vissa kategorier utlänningar och för begränsad beträffande andra kategorier.

Kontrollen är för omfattande i fråga om sådana utlänningar som byter uppehållsort under vistelsen här. En utlänning, som under en turist- eller affärsresa besöker flera orter, blir sålunda föremål för kontroll varje gång han byter bostad och detta oavsett om den i anledning av den första bostadsanmälningen företagna kontrollen gett vid handen, att det saknas anledning att ägna honom speciell uppmärksamhet under hans fortsatta vistelse här. Det torde ofta förekomma att utlänningar, som under några veckor gör en turist- eller affärsresa genom landet, på så sätt blir kontrollerade ett tiotal gånger. Vad nu sagts gäller givetvis inte bara korttidsbesökare utan även här varaktigt bosatta utlänningar, som företar resor inom landet.

Kontrollen är å andra sidan för begränsad såtillvida att anmälningsskyldigheten avser endast en mindre del av de utlänningar, som vistas i landet. Skyldighet att göra bostadsanmälan föreligger ju inte vid upplåtelse av bostad åt nordbo. Eftersom utlänningslagens stadganden om avvisning (enligt 19 §), förvisning och utvisning gäller alla utlänningar — även nordbor, finns det emellertid, när det gäller kontrollen över ej önskvärda utlänningar, inte anledning att göra någon skillnad mellan nordbor och andra utlänningar. Här må anmärkas att av de 2 266 förvisnings- och utvisningsbeslut, som meddelades under åren 1961—1965, 1 736 eller 77 % avsåg nordbor. En första förutsättning för att en på bostadsanmälningar grundad kontroll över inte önsk-

värda utläningar skulle kunna bli effektiv vore därför att anmälningsskyldigheten utsträcktes till att avse även nordbor. En sådan åtgärd, som skulle innebära en återgång till det system som rådde under och efter kriget, synes dock knappast kunna komma i fråga.

Kontrollen begränsas emellertid inte bara av att bostadsanmälningsskyldigheten avser endast en mindre del av utläningarna i landet utan också av att anmälningsskyldigheten fullgörs bristfälligt. Det torde vara särskilt vanligt att bostadsanmälan uteblir, när det gäller kriminella eller asociala utläningar, som av naturliga skäl önskar undandra sig kontroll. Eftersom den kontroll, varom här är fråga, tar sikte på att uppspåra just sådana personer, kan denna brist i kontrollmaterialet antas inverka menligt på kontrollens effektivitet och göra den mer eller mindre illusorisk. En andra förutsättning för att en på bostadsanmälningar grundad kontroll över inte önskvärda utläningar skall kunna bli tillräckligt effektiv är därför att bostadsanmälningsskyldigheten fullgörs i betydligt större omfattning än som för närvarande sker, vilket i sin tur förutsätter en intensifierad övervakning av att bestämmelserna om bostadsanmälan iakttas. Det finns emellertid anledning anta att en sådan övervakning inte skulle medföra några mera påtagliga resultat i fråga om den kategori utläningar, som kontrollen främst avser. I vart fall torde resultatet av en intensifierad övervakning inte uppväga den kostnadsökning som en sådan övervakning skulle medföra.

Med hänsyn till vad nu sagts synes det befogat att uttala att bostadsanmälningarna inte erbjuder något ändamålsenligt material för den inre kontrollen över ej önskvärda utläningar.

Vad nu sagts om bostadsanmälningarnas värde som medel för den kontroll, varom nu är fråga, gäller till stor del även arbetsanmälningarna. Här må särskilt framhållas att en på arbetsanmälningar grundad kontroll skulle bli föga effektiv med hänsyn till att den skulle komma att omfatta endast förvärvsarbetsande utläningar i annans tjänst, vilket skulle innebära att omkring hälften av alla här bosatta utläningar inte skulle bli föremål för kontroll. Inte heller arbetsanmälningarna synes därför utgöra något tjänligt medel för den inre kontrollen över ej önskvärda utläningar.

Om övervakningen över ej önskvärda utläningar skall kunna bli effektiv, är det mot bakgrunden av vad ovan sagts nödvändigt att genom någon annan form av kontroll göra dessa utläningars existens känd för myndigheterna. Det enda medel som härvidlag synes kunna komma i fråga är en intensifierad spaningsverksamhet från polismyndigheternas sida inom ramen för den allmänna övervakningstjänsten. En sådan verksamhet bör framför allt innefatta besök på allmänna platser och offentliga lokaler, där utläningar, som kan antas vilja undandra sig kontroll, enligt erfarenheten brukar uppehålla sig. En sådan spaningsverksamhet har sedan en tid tillbaka bedrivits i mindre omfattning i några av landets större städer och visat sig ge goda resultat. I detta sammanhang må erinras om att den lokala polisorganisationen numera inrymmer en ny organisationsenhet, skyddspolisen, som har till uppgift att som ett led i övervakningstjänsten ombesörja inre utlänningskontroll på fältet. Denna skyddspolis är under utveckling och kan förväntas få större möjligheter till polisiär övervakningsverksamhet, sedan den avlastats vissa

andra tidskrävande arbetsuppgifter, såsom förpassningsresor och delgivningsärenden.

Om polismyndigheterna i sin spänningsverksamhet inte tilläggs ökade befohgenheter att vidta tvångsåtgärder mot påträffade utlänningar — något som utredningen inte föreslår — medför en intensifiering av denna verksamhet inte någon försämring av utlänningarnas rättsliga ställning. Ifrågavarande verksamhet syftar ju endast till att uppspåra utlänningar, som kan förmodas vilja undandra sig kontroll, så att vederbörande myndigheter skall få tillfälle att efter prövning i föreskriven ordning i varje enskilt fall avgöra, huruvida i lag eller annan författning angivna förutsättningar för avlägsnande föreligger.

En effektivisering av kontrollen över inte önskvärda utlänningar förutsätter att de lokala polismyndigheterna lämnar sin medverkan vid kontrollens genomförande i högre grad än som hittills skett. En oundgänglig förutsättning härför är emellertid att polismyndigheterna avdelar ökade resurser för att kunna fullgöra de uppgifter, som åligger dem på förevarande område. Nödvändigheten av en sådan åtgärd har betonats i olika sammanhang. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 39/1957 i anledning av propositionen angående godkännande av den nordiska passkontrollöverenskommelsen framhöll sålunda andra lagutskottet, att det syntes utskottet ofrånkomligt, att den nödvändiga upprustningen av den inre kontrollen förutsatte en förstärkning av polismyndigheternas resurser för ändamålet. Behovet av en sådan förstärkning har även senare understrukits av en rad myndigheter senast i samband med remissbehandlingen av polisberedningens betänkande angående polisens befattning med utlänningskontrollen.

14.4. Behovet av bostadsanmälningar i framtiden

Såsom framgår av vad ovan anförts är det enligt utredningens uppfattning inte nödvändigt eller ens ändamålsenligt att till någon del grunda den inre utlänningskontrollen på de nuvarande bostadsanmälningarna. Om anmälningarna inte kommer till användning inom den inre kontrollen, minskar deras användningsområde i sådan mån att det finns anledning ställa frågan om anmälningarnas återstående funktioner motiverar deras fortsatta existens.

Bostadsanmälningarna används, såsom tidigare nämnts, inte bara som hjälpmedel inom den inre kontrollen utan även som upplysningskälla för myndigheter och enskilda, som vill ha uppgifter om utlännings vistelseort m. m. Polismyndigheterna har sålunda i sin brottsförebyggande och brottsuppdagande verksamhet ofta vänt sig till utlänningskommissionen för att med hjälp av bl. a. bostadsanmälningarnas uppgifter efterspana och spåra utlänningar, som varit efterlysta eller misstänkta för brott. Den polisiära säkerhetstjänsten har i sin verksamhet till skydd för statens säkerhet använt bostadsanmälningsmaterialet för att klarlägga, om en utlänning som misstänkts vara en säkerhetsrisk vistats i landet vid viss tidpunkt, var han i så fall uppehållit sig etc. Även enskilda har ofta vänt sig till kommissionen för att erhålla upplysningar om anhörigas och affärskontrahenters aktuella adresser. Under år 1965 gjorde myndigheter och enskilda per brev eller telefon mer än 25 000 adressförfrågningar hos kommissionen.

Det är givetvis vanskligt att avgöra vilket värde bostadsanmälningarna kan ha i nu angivna hänseenden. Bostadsanmälningsskyldigheten avser inte nord-

bor och därför endast en mindre del av de utlänningar, som vistas i landet. Skyldigheten fullgörs bristfälligt, åtminstone vad gäller privata bostadsupplåtare. Anmälningarnas värde begränsas dessutom genom att de endast till mindre del förvaras centralt och i den mån de förvaras hos de olika polismyndigheterna inte alltid hålls samlade i ändamålsenliga register. Hos exempelvis polismyndigheten i Stockholm kan, såsom förut nämnts, inkomna anmälningar inte ens registreras på grund av personalbrist. Med hänsyn till de brister som bostadsanmälningssystemet för närvarande är behäftat med torde den nytta, som myndigheter och enskilda kan ha av anmälningarna, inte uppväga kostnaderna för systemet.

För att få underlag för en bedömning av frågan huruvida det värde, som bostadsanmälningarna kan ha ur polisiär synpunkt, motiverar deras fortsatta existens har utredningen samrått med rikspolisstyrelsen. Styrelsen avstyrkte därvid bestämt, att bostadsanmälningsskyldigheten upphävs, och anförde till stöd för sin ståndpunkt bland annat följande.

Ett upphävande av bostadsanmälningsskyldigheten skulle framför allt medföra att de lokala polismyndigheterna saknade kännedom om det stora flertalet korttidsbesökande utlänningar inom polisdistrikten. En sådan ordning kan från polisiär synpunkt inte accepteras. Polisen skulle därigenom avsevärt beskåras möjligheterna att efterspana och spåra utlänningar, som av någon anledning behöver lokaliseras, exempelvis vid efterspaning av för brott misstänkta samt på grund av interpolefterlysningar och förfrågningar från svenska och utländska myndigheter ävensom från enskilda. Vidare utgör bostadsanmälningarna en för den poli-

siära säkerhetstjänsten betydelsefull och oersättlig möjlighet i dess övervakningsverksamhet i fråga om utlänningar som utgör eller kan antas utgöra säkerhetsrisker.

Utredningen anser sig mot rikspolisstyrelsens bestämda avstyrkande inte kunna förorda att bestämmelserna om bostadsanmälningsskyldighet upphävs. Om bostadsanmälningssystemet skall få något större värde som upplysningskälla för myndigheter och enskilda, är det emellertid enligt utredningens mening nödvändigt att avhjälpa de brister som för närvarande vidlåder systemet. Om det inte är möjligt att med rimliga personella och ekonomiska insatser åstadkomma ett ändamålsenligt och effektivt bostadsanmälningssystem, anser utredningen, att systemet bör avskaffas.

En första förutsättning för att bostadsanmälningssystemet skall bli till sådan nytta att det är motiverat att behålla systemet är att bostadsupplåtare förmås fullgöra sin anmälningsskyldighet i större omfattning än som sker för närvarande. Underlåtenhet att göra anmälan är särskilt vanlig bland privata bostadsupplåtare. Orsakerna härtill är att söka i flera förhållanden. De lokala polismyndigheterna har hittills haft otillräckliga resurser för att kunna övervaka att privata upplåtare iakttar sin anmälningsskyldighet. Allmänheten saknar i stor utsträckning — på grund av bristande information — kännedom om de regler som gäller på förevarande område. Det torde vidare inte vara ovanligt att privata upplåtare, som har vetskap om gällande regler, ändå underlåter att göra anmälan därför att de anser anmälningsskyldigheten vara ett mer eller mindre meningslöst åliggande, som saklöst kan försummas. Blanketter för bostadsanmälan tillhandahålls för närvarande en-

dast av de lokala polismyndigheterna. Det besvär med anskaffningen av blanketter, som detta förhållande medför, avhåller säkerligen många från att fullgöra anmälningsskyldigheten.

Om bostadsanmälningssystemet bibehålles, är det mot bakgrunden av vad som sagts nödvändigt tillse, att de lokala polismyndigheterna får personella resurser för övervakning av att privata bostadsupplåtare fullgör sin anmälningsskyldighet, att allmänheten genom press, radio och TV informeras om anmälningsskyldighetsbestämmelsernas innehåll och vikten av att de efterlevs samt att blanketter för bostadsanmälan tillhandahålls allmänheten även på andra ställen än poliskontor, exempelvis på landets postanstalter. Även andra åtgärder bör övervägas. Anmälningssblanketterna bör kunna förenklas och vidare kan ifrågasättas om inte anmälningarna bör få insändas portofritt.

I motsats till privata bostadsupplåtare torde innehavare av hotell och pensionat i stort sett fullgöra anmälningsskyldigheten på ett tillfredsställande sätt. Det kan därför antas att de lokala polismyndigheternas övervakning av att hotell- och pensionatsinnehavare iakttar anmälningsskyldigheten redan nu är effektiv. Här må emellertid anmärkas att fullgörandet av anmälningsskyldigheten åsamkar innehavare av hotell och pensionat betydande besvär och kostnader. Till belysning härav må nämnas att många av de större hotellen har särskild personal anställd som svarar för att anmälningsskyldigheten fullgörs. Enligt nu gällande ordning är innehavare av hotell eller pensionat i fråga om gäst, som är medborgare i utomnordiskt land, skyldig att dels införa uppgifter om gästens namn, födelseort m. m. i en särskild liggare, dels lämna samma och vissa andra uppgifter till polismyndigheten på en bostadsanmäl-

ningsblankett. I den nya hotellförordningen (SFS 1966:742), som träder i kraft den 1 oktober 1967, förutsätts att de uppgifter, som skall avfordras varje gäst, antecknas på lösa blanketter och att dessa blanketter förvaras så, att de bildar en gästförteckning. Denna förteckning avses enligt propositionen, varigenom förslaget till hotellförordning förelades riksdagen för yttrande (1966:124), skola ersätta den hotelliggare som föreskrivs i gällande hotellstadga. I den mån det föreligger skyldighet att bostadsanmäla gäst skall denna skyldighet kunna fullgöras genom att en genomslagskopia av blanketten i gästförteckningen insänds till polismyndigheten. Genom det föreslagna förfarandet kommer de besvär och kostnader, som fullgörandet av bostadsanmälningsskyldigheten åsamkar hotell- och pensionatsinnehavare, att reduceras avsevärt.

En andra förutsättning för att bostadsanmälningssystemet skall kunna bli effektivt är att anmälningmaterialet registreras centralt. Genom att rikspolisstyrelsen inom något år kommer att få disponera egen datamaskin skapas goda möjligheter för en rationell och arbetsbesparande registrering av bostadsanmälningmaterialet. Om anmälningarna registreras centralt saknas anledning att bibehålla de hos de lokala polismyndigheterna förda registren över bostadsanmälda utlännningar. Ett slopande av de lokala registren kommer säkerligen att medföra en arbetskrafts- och kostnadsbesparing som mer än väl uppväger de personella och ekonomiska insatser som krävs för en central AD-behandling av anmälningmaterialet. En sådan åtgärd skulle vidare frigöra arbetskraft hos de lokala polismyndigheterna och därigenom skapa förutsättningar för en skärpt övervakning av att anmälningsskyldigheten iakttas.

14.5. Sammanfattning av utredningen förslag

Utredningen föreslår att kontrollen av att uppehållstillståndsskyldiga utlänningar söker förstagångstillstånd grundas på invandringsuppgifter i stället för på bostadsanmälningar, att som en följd därav registreringen av bostadsanmälningar hos den centrala utlänningsmyndigheten skall upphöra, att arbetsmarknadsstyrelsen skall handha den på

arbetsanmälningar grundade kontrollen över arbetstillståndsskyldiga utlänningar, att de centrala utlänningsmyndigheterna skall omhändera den på kontrollkort, invandringsuppgifter och protokollsutdrag grundade kontrollen över viserings- och uppehållstillståndsskyldiga utlänningar samt att rikspolisstyrelsen med underlydande organ skall handha kontrollen över ej önskvärda utlänningar.

KAPITEL 15

Förslag till organisation av den centrala utlänningsmyndigheten

15.1. Myndighetens arbetsuppgifter

På den centrala utlänningsmyndigheten bör enligt vad förut sagts (se kap. 12) ankomma

att — inom ramen för statsmakternas riktlinjer — handlägga ärenden om visering, uppehålls- och bosättningstillstånd samt förpassning,

att — tills vidare — handlägga ärenden om avvísning och utvisning, som underställts myndighetens prövning, och besvär i ärenden om avvísning och utvisning,

att handha ledningen av kontrollen av att utflänning, som är skyldig att ha visering eller uppehållstillstånd, har sådant tillstånd (inre kontroll),

att ha ansvaret för att den Sverige enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen åliggande underrättelse- och efterforskningsplikten fullgöres,

att följa utvecklingen i fråga om invandrarnas anpassning i samballet i dess helhet och i samråd med berörda myndigheter föreslå eller företa lämpliga åtgärder för att underlätta anpassningen samt

att — inom ramen för statsmakternas riktlinjer — handlägga ärenden om naturalisation.

De arbetsuppgifter, som enligt vad nu sagts bör åvila den centrala utlänningsmyndigheten i framtiden, är till övervägande del desamma som f. n. ankommer på statens utlänningskommission. Vissa uppgifter tillkommer dock, medan

andra frångår. De uppgifter som tillkommer är bevakningen av utvecklingen på anpassningens område och handläggningen av naturalisationsärenden. Av de uppgifter som frångår må nämnas främst handläggningen av arbetstillståndsärenden, som enligt utredningens mening bör överföras till arbetsmarknadsstyrelsen, samt såsom en följd därav den inre kontrollen över utländska arbetstagare och produktionen av statistiken över arbetsanmälda utflänningar (se 12.3.4).

I detta sammanhang må erinras om att utredningen i kapitlet »Verkställande organ» ifrågasatt lämpligheten av att den centrala utlänningsmyndigheten handlägger andra ärenden om utvisning än sådana som gäller verkstälighet av utvisningsbeslut (se 12.2.3).

*15.2. Myndighetens organisation***15.2.1. Organisationsform**

Den centrala utlänningsmyndigheten har alltsedan tillkomsten den 1 juli 1944 varit organiserad som en kommission. Frågan om myndighetens organisation har efter den 1 juli 1944 varit föremål för tre utredningar. Samtliga utredningar har utmynnat i förslag om inrättande av ett fristående permanent ämbetsverk för utlänningsärenden. Förslagen har dock hittills avvisats av statsmakterna (se 8.2 och 8.3).

Den framtida organisationsformen för

den centrala handläggningen av utlänningsfrågor måste självfallet bedömas mot bakgrunden av spörsmålet om och i vad mån det även framdeles kommer att behövas en generell utlänningskontroll. Såsom utredningen framhållit i kap. 10 föreligger för den tid, som nu kan överblickas, behov av en sådan kontroll. Utvecklingen under senare år på invandringens område har enligt utredningens mening allt starkare understrukit nödvändigheten av att det inrättas ett permanent ämbetsverk med uppgift att vara verkställande organ för invandringspolitiken. Ett sådant organ utgör en förutsättning för att statsmakterna skall kunna genomföra en målinriktad, efter växlande förhållanden anpassad, invandringspolitik.

I detta sammanhang förtjänar framhållas att den nuvarande organisationsformen för den centrala utlänningsmyndigheten innebär att myndighetens personal inte åtnjuter samma trygghet i anställningen som andra statsanställda. Detta förhållande har lett till att myndigheten ofta haft betydande svårigheter att rekrytera och behålla arbetskraft, vilket inverkat menligt på arbetskapaciteten. Riskerna för sådan inverkan också på arbetskvaliteten får inte heller förbises.

Mot bakgrunden av vad nu sagts synes det angeläget att den centrala utlänningsmyndigheten ges en permanent karaktär och organiseras som ett ämbetsverk.

Ämbetsverket bör lämpligen benämnas immigrationsstyrelsen.

15.2.2. Verksledning

15.2.2.1. Styrelse

Ledningen av immigrationsstyrelsen bör med hänsyn till verkets omfattning och betydelse utövas av en generaldirektör.

Styrelsen bör på grund av verksamhetens art vara av s. k. lekmannatyp. I styrelsen bör alltså ingå även ledamöter, som inte tillhör statsförvaltningen. Dessa bör, liksom fallet är i utlänningskommissionen, vara fyra till antalet samt utses bland riksdagens ledamöter.

För att möjliggöra en allsidig bedömning av de olika frågor, som faller inom styrelsens verksamhetsområde, bör i styrelsen såsom ledamöter ingå företrädare för de viktigare samhällsintressen, som inverkar på utlänningspolitiken. När det gäller att avgöra vilka samhällsintressen som bör vara företrädda i styrelsen är att beakta att de olika intressena gör sig olika starkt gällande under skilda tider och att styrelsens sammansättning därför inte kan bestämmas för längre tid. I den mån ett samhällsintresse, som är företrätt i styrelsen, förlorar väsentligt i betydelse eller ett annat intresse, som inte är representerat, träder i förgrunden bör detta förhållande ta sig uttryck i att styrelsens sammansättning ändras så att den svarar mot det förändrade läget.

I utlänningskommissionen ingår f. n. representanter för arbetsmarknadsstyrelsen, rikspolisstyrelsen och försvarsstabens samt utrikesdepartementet. Kommissionens nuvarande sammansättning synes mera återspegla de samhällsintressen, som dominerade utlänningspolitiken under andra världskriget och åren närmast därefter, än dem som för närvarande förtjänar särskild uppmärksamhet. Medan de samhällsintressen, som representanterna för arbetsmarknadsstyrelsen och rikspolisstyrelsen företräder, har bibehållit sin aktualitet, har de övriga intressena minskat i betydelse. Andra hänsyn, såsom möjligheterna att tillhandahålla invandrarna bostäder och anpassa dem i samhället, har under senare år fått en väsentligt större tyngd än de tidigare haft. Det finns

med hänsyn till vad nu sagts anledning överväga, om styrelsen inte bör ges en annan sammansättning än kommissionen för närvarande har.

Frågan om arbetsmarknadsstyrelsen och rikspolisstyrelsen bör vara representerade i immigrationsstyrelsen kan sägas ha delvis kommit i ett annat läge genom utredningens förslag att beslutanderätten i arbetstillståndsärenden skall överföras till arbetsmarknadsstyrelsen och att vandelsynpunkter inte skall få beaktas vid prövning av ärende om uppehållstillstånd. Om dessa förslag genomförs, försvagas givetvis skälen för att arbetsmarknads-, ordnings- och säkerhetsintressena skall vara företrädda i immigrationsstyrelsen. Emellertid synes ifrågavarande intressen på lång sikt vara av sådan betydelse för uppehållstillståndsgivningen att det får anses motiverat att såväl arbetsmarknads- som rikspolisstyrelsen är representerade i immigrationsstyrelsen. Arbetsmarknadsstyrelsens medverkan motiveras dessutom av att därigenom skapas goda förutsättningar för en samordning mellan denna myndighets och immigrationsstyrelsens verksamhet på invandringens område. Om förslaget att den centrala utlänningsmyndigheten skall handlägga naturalisationsärenden genomföres, föreligger ytterligare ett skäl för rikspolisstyrelsens medverkan, eftersom vid prövning av ärende om naturalisation skall beaktas sökandens vandel.

Försvarsstaben har alltsedan år 1940 varit representerad i den centrala utlänningsmyndigheten (se 9.6.2). De intressen, som försvarsstaben företräder, synes som förut framhållits numera inte ha samma betydelse som de hade under andra världskriget och åren närmast därefter. Om utredningens förslag om begränsning av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd genomförs, kommer ifrågavarande intressen att förlora ytter-

ligare i betydelse, såvitt gäller uppehållstillståndsgivningen. På grund av vad nu sagts anser utredningen att det för närvarande inte föreligger tillräckliga skäl att låta försvarsstaben vara representerad i den centrala utlänningsmyndigheten. I nuvarande läge synes säkerhetsintressena kunna bevakas av rikspolisstyrelsens representant. Det förtjänar här framhållas att styrelsens nuvarande representant i utlänningskommissionen är chef för styrelsens säkerhetsavdelning. Utredningen förutsätter dock att försvarsstabens yttrande inhämtas i frågor som rör rikets säkerhet.

De utrikespolitiska intressena kan f. n. inte sägas göra sig gällande med sådan styrka att det kan anses nödvändigt att dessa intressen företräds i den centrala utlänningsmyndigheten på sätt som nu sker, dvs. genom att en representant för utrikesdepartementet ingår som ledamot i myndigheten. Oavsett den betydelse, som de utrikespolitiska synpunkterna må ha under olika perioder, kan ifrågasättas om inte dessa synpunkter bör tillföras utlänningsmyndigheten i andra former. Den nuvarande ordningen är nämligen förenad med betydande olägenheter. I de fall då utlänningsmyndigheten är remissinstans i exempelvis lagfrågor kommer ofta samma frågor under utrikesdepartementets bedömning vid gemensam beredning i Kungl. Maj:ts kansli. På grund härav kan alltså inträffa att utrikesdepartementet genom sin representant i utlänningsmyndigheten måste binda sig vid en viss ståndpunkt, redan innan spörsmålet hunnit närmare penetreras i departementet. När utlänningsmyndigheten avgör ett ärende i plenum, avger varje ledamot sin röst och antecknas i protokollet hur han röstat. Med hänsyn till denna röstordning är utrikesdepartementets medverkan särskilt

känslig i asylfallen. I sådana fall inträffar nämligen ofta att en flyktings hemlands ambassad gör föreställning i utrikesdepartementet såväl före som efter handläggningen av ärende i plenum. Eftersom protokollen över handläggningen inte är hemliga och vederbörande ambassad därför kan få kännedom om hur representanten för utrikesdepartementet röstat kommer denne ofta i ett ömtåligt och i vissa fall besvärligt läge. Mot bakgrunden av vad nu sagts synes det olämpligt att utrikesdepartementet, som har att upprätthålla förbindelserna med utländska myndigheter i hithörande frågor, är direkt inbegripet i handläggningen av dessa frågor. Med hänsyn till de olägenheter, som är förenade med den nuvarande ordningen, synes de utrikespolitiska synpunkter, som är av betydelse vid tillståndsgivningen, böra tillföras utlänningsmyndigheten på annat sätt än nu sker, exempelvis genom att någon tjänsteman i utrikesdepartementet förordnas att biträda utlänningsmyndigheten såsom sakkunnig.

Av övriga samhällsintressen, som inverkar på utlänningspolitiken, förtjänar bostadsförsörjningen och invandrarnas anpassning särskild uppmärksamhet. Dessa intressen har enligt utredningens mening under senare år fått en sådan tyngd att de bör vara företrädda i den centrala utlänningsmyndigheten. I immigrationsstyrelsen bör därför ingå som ledamöter representanter för bostads- och socialstyrelserna.

Sammanfattningsvis bör alltså styrelsen bestå av, förutom generaldirektören, åtta andra ledamöter, av vilka fyra bör vara medborgerliga förtroendemän, utsedda bland riksdagens ledamöter, och övriga fyra fackrepresentanter, en för envar av arbetsmarknads-, rikspolis-, bostads- och socialstyrelserna.

Generaldirektören bör vara ordföran-

de i verksstyrelsen. Vid ledningens utövande bör generaldirektören biträdas av en ställföreträdare. Som sådan bör en av byråcheferna förordnas.

För att öka möjligheterna att uppnå fulltalighet vid styrelsens sammanträden bör för ledamöterna finnas personliga suppleanter.

Generaldirektören bör förordnas av Kungl. Maj:t för sex år. Övriga ledamöter och suppleanter bör förordnas för tre år.

Styrelsen bör vara beslutförför, när minst hälften av ledamöterna, däribland ordföranden eller vice ordföranden, är närvarande. När ärende av större vikt handläggs, bör om möjligt samtliga ledamöter närvara. Som styrelsens beslut bör gälla den mening varom de flesta förena sig eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder. Det kan dock ifrågasättas om inte i ärenden, som rör utlännings rätt att vistas i landet, den för utlänningsmyndigheten lindrigare meningen bör gälla vid lika röstetal.

15.2.2.2. Verkschefens stab

Såsom centralt verkställande och samordnande organ för invandringpolitiken bör immigrationsstyrelsen följa utvecklingen på folkomflyttningens område såväl i Sverige som de övriga nordiska länderna och annorstädes utomlands samt i eller efter samråd med andra berörda myndigheter själv vidta eller hos Kungl. Maj:t föreslå de åtgärder som kan vara påkallade. Inom ramen för denna verksamhet bör det ankomma på styrelsen bl. a. att med hjälp av statistiskt material kontinuerligt kartlägga invandringens omfattning och inriktning, invandrarnas behov av anpassningsåtgärder etc. Såsom tidigare framhållits (se 12.5) bör det åligga styrelsen att lämna invandrarna den skriftliga information om deras rättigheter och skyl-

digheter som är nödvändig för deras anpassning.

För dessa uppgifter bör till verksamhetschefens förfogande ställas en stab, bestående av ett utrednings-, planerings- och informationsorgan.

På stabsorganet bör ankomma bland annat

att insamla, sammanställa och analysera uppgifter som är av betydelse för bedömningen av utvecklingen på invandringens område och för utformningen av invandringspolitiken,

att företa de utredningar som styrelsen eller verksamhetschefen finner erforderliga,

att medverka vid utarbetandet av styrelsens föreskrifter och anvisningar samt

att, när så finnes påkallat, för verksamhetschefen framlägga förslag till åtgärder.

Det bör vidare ankomma på organet att handlägga allmänna organisatoriska frågor inom verket och därvid bl. a. svara för den interna statistiken.

På stabsorganet bör även ankomma att utarbeta förslag till skriftlig information för invandrare, myndigheter och allmänhet och

att svara för styrelsens kontakter med press, radio och TV.

Stabsorganets verksamhet bör ledas av en kvalificerad befattningshavare med erfarenhet av samhällsekonomiska, sociala och andra frågor, som enligt vad förut sagts (se kap. 9) är av betydelse för invandringspolitiken. Denne bör biträdas av en kvalificerad statistiker med uppgift att inskaffa, sammanställa och analysera statistiska uppgifter, som berör styrelsens verksamhetsområde. Dessutom bör i organet ingå en befattningshavare med uppgift bl. a. att föra statistiken över arbetsbelastningen inom verket. För de utrednings- och planeringsuppgifter som skall åligga organet föreslås alltså 3 tjänster, varav

2 i nivå avdelningsdirektör/byrådirektör och 1 i nivå kontorsskrivare. I detta sammanhang må anmärkas att utredningens förslag att uppgiften att producera den på arbetsanmälningar grundade statistiken i fortsättningen inte skall handhas av den centrala utlänningsmyndigheten innebär, såsom närmare redovisas i det följande (15.2.3.3), att arbetsuppgifterna och därmed personalbehovet inom statistiksektionen minskar i sådan mån att det inte är motiverat att behålla sektionen som självständig arbetsenhet. Det synes lämpligt att återstående tjänster — en byrådirektörs- och en kansliskrivartjänst — överförs till stabsorganet.

För informationsuppgifterna torde till en början erfordras endast en tjänst i nivå byrådirektör. Innehavaren av tjänsten bör äga erfarenhet av journalistisk verksamhet.

15.2.3 Byråorganisation

Verksamheten inom styrelsen bör under verksamhetschefen fördelas på fyra byråer, varav tre fackbyråer och en kanslibyrå. Se organisationstablan sid. 235. En tablå över utlänningskommissionens organisation återfinns på sid. 128.

På första och andra byrån bör handläggas samtliga slag av ärenden som f. n. handläggs på utlänningskommissionens båda fackbyråer med undantag av ärenden om arbetstillstånd, som enligt utredningens förslag (se 12.3.4) skall överföras till arbetsmarknadsstyrelsen.

På tredje byrån bör handläggas ärenden om naturalisation. I valet mellan att förlägga ifrågavarande ärenden till de byråer, som handhar tillståndsgivningen, eller till en särskild byrå har utredningen av följande skäl stannat för det senare alternativet.

Ärenden om naturalisation har visserligen många beröringspunkter med

tillståndsärenden men skiljer sig väsentligt från dessa i många betydelsefulla avseenden. De rättsverkningar, som är anknutna till förvärv av medborgarskap, är betydligt mera långtgående än de som är förbundna med uppehållstillstånd. Förvärv av svenskt medborgarskap innebär ju bl. a. att vederbörande får en ovillkorlig rätt att vistas i riket, att han som andra svenska medborgare får driva näring, förvärva fast egendom och inneha statstjänst här, att han utan inskränkning får komma i åtnjutande av alla sociala förmåner som tillkommer svenska medborgare och att han får rösta vid allmänna val och delta i samhällets styrelse. Beslut att uppta utlänning till svensk medborgare innebär också att staten ikläder sig omfattande förpliktelser gentemot den som avses med beslutet. Om utredningens förslag om begränsning av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd genomföres, kommer att finnas ytterligare en betydelsefull skillnad mellan naturalisations- och uppehållstillståndsärenden, eftersom enligt förslaget sökandes vandel — i motsats till vad som gäller i ärende om naturalisation — inte skall få beaktas vid prövning av ärende om uppehållstillstånd. Till stöd för tanken att förlägga naturalisationsärendena till en särskild byrå talar även dessa ärendens stora antal. Om naturalisationsärendena inte förläggs till en särskild byrå skulle det ändå, med hänsyn till ärendenas antal, bli nödvändigt att inrätta en tredje fackbyrå. Ifrågavarande ärenden skulle därigenom komma att fördelas på tre olika byråer, vilket skulle medföra betydande risker för en oenhetlig bedömning. För att inte äventyra enhetligheten skulle det bli nödvändigt att i betydande utsträckning överlåta sakprövningen i naturalisationsärenden åt verkschefen.

På fjärde byrån, som motsvaras av

kanslibyrån vid utlänningskommissionen, bör handläggas övriga arbetsuppgifter.

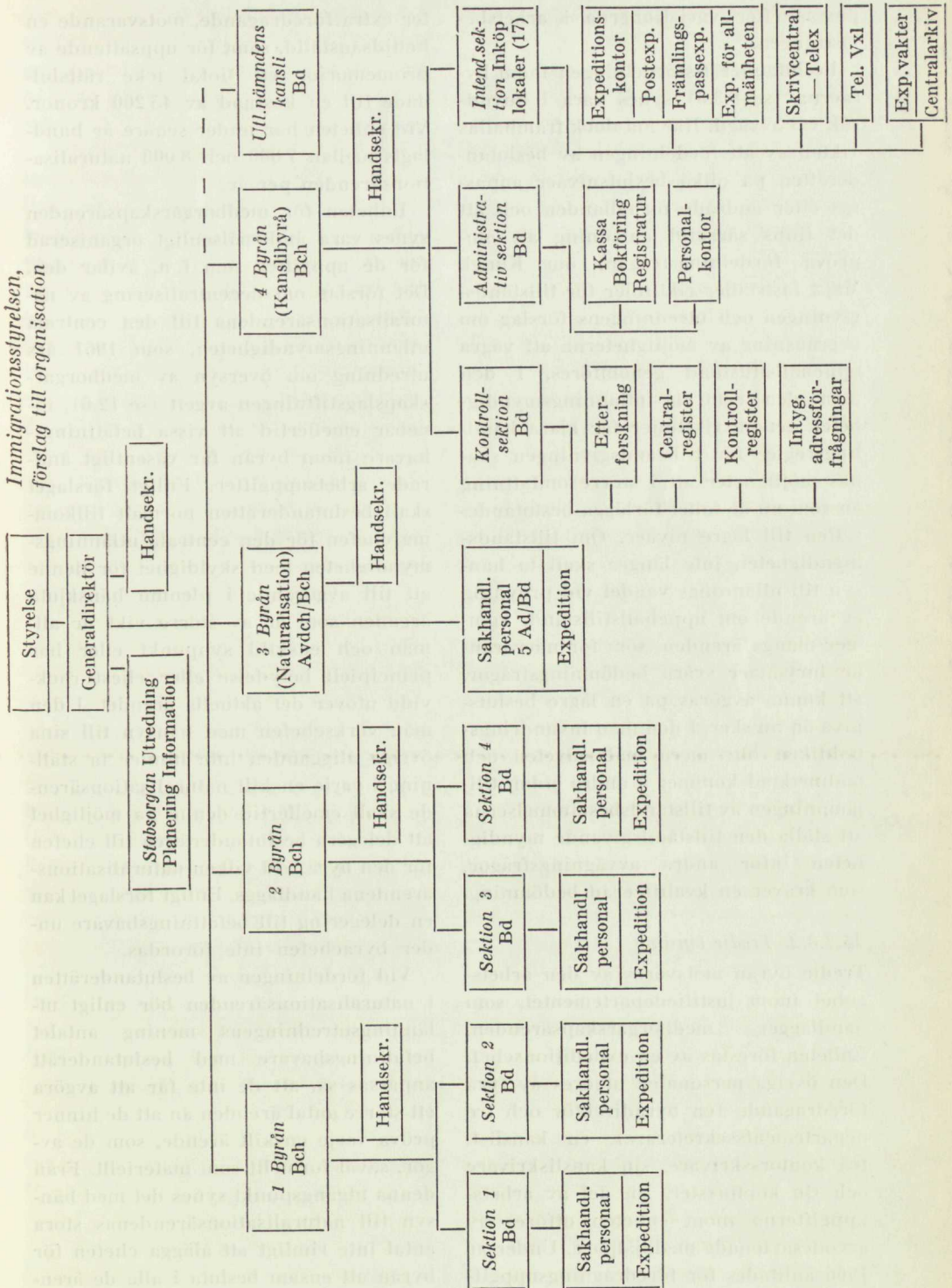
15.2.3.1. Första och andra byrån

Fackbyråerna inom utlänningskommissionen synes vara ändamålsenligt organiserade och torde därför kunna oförändrade överföras till immigrationsstyrelsen. Sålunda bör första och andra byrån inom immigrationsstyrelsen vara indelade i sektioner, två för vardera byrån, och arbetsuppgifterna fördelas dem emellan enligt den s. k. nationalitetsprincipen (se 8.3.1).

Arbetsbelastningen vid byråerna beror självfallet främst på i vilken omfattning invandrare söker sig till landet och i vilken utsträckning tillståndstvång upprätthålls. Eftersom invandringens omfattning påverkas av samhällsekonomiska, sociala och andra faktorer såväl inom som utom landet, är det inte möjligt att på längre sikt bedöma arbetsbelastningen och det därav föranledda personalbehovet vid byråerna. Belastningen kan vidare komma att påverkas av utformningen av de riktlinjer för tillståndsgivningen som Kungl. Maj:t enligt utredningens förslag skall fastställa. I den mån riktlinjerna ges ett fastare innehåll ökas möjligheterna att delegera beslutanderätten i uppehållstillståndsärenden till de lokala polismyndigheterna.

Eftersom arbetsbelastningen och därmed personalbehovet vid byråerna kan komma att variera betydligt från tid till annan, måste personalorganisationen göras elastisk, så att den kan anpassas efter växlande förhållanden. Kravet på elasticitet torde bäste tillgodoses genom en lämplig avvägning mellan extra ordinarie och extraanställd personal. Utredningen förutsätter att myndigheten själv övervakar, att personalens storlek an-

Immigrationsstyrelsen,
förslag till organisation



passas efter variationerna i arbetsbelastningen.

Beslutanderättsfördelningen inom byråerna (se 8.3.3) synes vara i huvudsak väl avvägd. Här må dock framhållas vikten av att fördelningen av beslutanderätten på olika beslutsnivåer anpassas efter ändrade förhållanden och att det finns särskild anledning att ompröva fördelningsfrågan, om Kungl. Maj:t fastställer riktlinjer för tillståndsgivningen och utredningens förslag om begränsning av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd genomföres. I den mån den centrala utlänningsmyndigheten genom riktlinjer får klara handlingsregler för tillståndsgivningen skapas möjligheter att i större omfattning än som nu är fallet förlägga beslutanderätten till lägre nivåer. Om tillståndsmyndigheten inte längre skall ta hänsyn till utlänningsandel vid prövning av ärende om uppehållstillstånd, kommer många ärenden, som för närvarande inrymmer svåra bedömningsfrågor, att kunna avgöras på en lägre beslutsnivå än nu sker. I den mån invandringspolitiken blir mera målmedveten och målinriktad kommer å andra sidan tillämpningen av tillståndsbestämmelserna att ställa den tillståndsgivande myndigheten inför andra avvägningsfrågor, som kräver en kvalificerad bedömning.

15.2.3.2. Tredje byrån

Tredje byrån motsvaras av den arbetsenhet inom justitiedepartementet, som handlägger medborgarskapsärenden. Enheten förestås av en expeditionschef. Den övriga personalen utgöres av fyra föredragande (en byrådirektör och tre departementssekreterare), en kanslist, två kontorsskrivare, sju kansliskrivare och sju kontorister. En del av arbetsuppgifterna inom enheten utföres av arvodesavlönade medhjälpare. Under år 1966 anlätades för föredragningsuppgif-

ter extra föredragande, motsvarande en heltidsanställd, samt för uppsättande av promemorior ett tiotal icke rättsbildade till en kostnad av 45 200 kronor. Vid enheten har under senare år handlagts mellan 7 000 och 8 000 naturalisationsärenden per år.

Enheten för medborgarskapsärenden synes vara ändamålsenligt organiserad för de uppgifter som f. n. åvilar den. Det förslag om decentralisering av naturalisationsärendena till den centrala utlänningsmyndigheten, som 1961 års utredning om översyn av medborgarskapslagstiftningen avgett (se 12.6), innebär emellertid att vissa befattningshavare inom byrån får väsentligt ändrade arbetsuppgifter. Enligt förslaget skall beslutanderätten normalt tillkomma chefen för den centrala utlänningsmyndigheten med skyldighet för denne att till avgörande i plenum hänskjuta ärenden som är av större vikt ur allmän och enskild synpunkt eller har principiell betydelse eller eljest räckvidd utöver det aktuella ärendet. I den mån verkschefen med hänsyn till sina övriga åligganden inte hinner ta ställning i varje enskilt naturalisationsärende skall emellertid denne ha möjlighet att delegera beslutanderätten till chefen för den byrå, vid vilken naturalisationsärendena handläggs. Enligt förslaget kan en delegering till befattningshavare under byråchefen inte förordas.

Vid fördelningen av beslutanderätten i naturalisationsärenden bör enligt utlänningsutredningens mening antalet befattningshavare med beslutanderätt anpassas så, att de inte får att avgöra ett större antal ärenden än att de hinner pröva varje enskilt ärende, som de avgör, såväl formellt som materiellt. Från denna utgångspunkt synes det med hänsyn till naturalisationsärendenas stora antal inte rimligt att ålägga chefen för byrån att ensam besluta i alla de ären-

den som inte skall avgöras av verkschefen eller styrelsen. Beslutanderätten under verkschefen bör därför fördelas på flera befattningshavare, förslagsvis sex.

Vid beredningen i justitiedepartementet av medborgarskapsärenden sker, enligt vad som framgår av ovannämnda betänkande (SOU 1966:20), en uppdelning av ärendena i sådana som bedöms vara av så klar beskaffenhet att den aktuella ansökningen tveklöst bör bifallas eller avslås om tillämpad praxis följes. Av de 5 657 naturalisationsärenden, som avgjordes år 1961, bedömdes 3 795 som klara bifallsärenden och 314 som klara avslagsfall. Med hänsyn till att naturalisationsärendena till övervägande del (omkring två tredjedelar) utgöres av klara bifallsärenden, bör enligt utlänningsutredningens mening beslutanderätten i naturalisationsärenden kunna i stor utsträckning delegeras till befattningshavare under byråchefsnivå. Utredningen föreslår därför, att den sakhandläggande personalen vid tredje byrån skall bestå av, förutom en chef för byrån, fem denne underställda befattningshavare. Dessa bör också tjänstgöra som föredragande inför byråchefen, verkschefen och styrelsen. Utredningen förutsätter att styrelsen genom direktiv fastställer hur beslutanderätten skall fördelas på olika beslutsnivåer.

För de befattningshavare, som enligt vad ovan sagts bör äga besluta i naturalisationsärende, bör uppställas krav på att de avlagt juris kandidatexamen och fullgjort tingstjänstgöring.

För tredje byrån föreslås 23 tjänster, varav 1 i nivå avdelningschef/byråchef, 5 i nivå avdelningsdirektör/byrådirektör samt 17 i nivå kanslist/kontorsbiträde.

15.2.3.3. Fjärde byrån

De arbetsuppgifter, som skall handhas

av fjärde byrån motsvaras till övervägande del av de uppgifter som nu åvilar utlänningskommissionens kansli-byrå. Denna byrå synes vara i stort sett ändamålsenligt organiserad för de uppgifter som den f. n. handhar.

Utredningens förslag rörande den inre utlänningskontrollen samt uppehålls- och arbetstillståndsgivningen medför emellertid ändrade uppgifter för vissa arbetsenheter inom byrån, vilket föranleder organisatoriska förändringar.

Utredningen har i kap. 14 föreslagit att kontrollen av att viseringsfria utlämningar utan uppehållstillstånd skall grundas på invandringsanmälningar i stället för som nu på bostadsanmälningar och att bostads- och arbetsanmälningar framdeles inte skall registreras hos den centrala utlänningsmyndigheten.

Statskontoret har i en den 7 november 1966 avgiven promemoria kartlagt den insats av personal, som krävs för behandlingen av bostads- och arbetsanmälningmaterialet vid utlänningskommissionen (se bilaga II till betänkandet). Av promemorian framgår att utredningens förslag att registreringen av bostads- och arbetsanmälningar skall upphöra har betydande återverkningar på personalbehovet inom fjärde byrån; enligt promemorian kräver behandlingen av arbets- och bostadsanmälningar vid utlänningskommissionen en arbetsinsats av ca 29 tjänstemän. Ett genomförande av utredningens förslag påverkar — såsom närmare redovisas nedan — personalbehovet inom flera av byråns arbetsenheter, främst centralregistret, centralarkivet och statistiksektionen.

Utredningen har i kap. 13 föreslagit att utlämning inte skall få vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel. Om föreslaget genomföres kommer per-

sonalbehovet inom kontrollregistret att påverkas på längre sikt.

Utredningen finner anledning att — utöver de organisatoriska förändringar som betingas av ovannämnda förslag — föreslå vissa andra ändringar bl. a. i syfte att åstadkomma en mera ändamålsenlig arbetsledning inom byrån.

Centralregistret. Av statskontorets promemoria (se bil. II:7) framgår att utredningens förslag att arbets- och bostadsanmälningar inte längre skall registreras vid den centrala utlänningsmyndigheten har särskilt stora återverkningar på personalbehovet inom centralregistret och den därtill knutna sorteringsavdelningen. För centralregistrets del minskar behovet med 13 kontorsbiträden och för sorteringsavdelningens del med 1 kontorist och 4 kontorsbiträden. För sortering och registrering av invandringsanmälningar torde behövas 2 kontorsbiträden. Totalt innebär utredningens förslag för centralregistrets och sorteringsavdelningens del en inbesparing av sammanlagt 16 kontorist- eller kontorsbiträdestjänster.

Kontrollregistret. Enligt 45 § utlänningskungörelsen skall länsstyrelse eller polismyndighet ofördröjligen till utlänningskommissionen anmäla sådan omständighet beträffande utlänningsomständighet som kan antas vara av betydelse vid prövning av fråga om utlänningsuppehåll i riket. Åklagare som beslutat om åtal mot annan utlänningsomständighet än dansk, finsk, isländsk och norsk medborgare skall, om den åtalade gärningen kan antas vara av betydelse i nyss angivna hänseende, så snart ske kan till kommissionen insända anmälan om åtalet samt om utgången av målet. Anmälningskyldighet åvilar också en rad andra myndigheter, bl. a. domstolar.

Till kommissionen inkomna anmälningar samlas i ett särskilt register, kon-

trollregistret. Eftersom myndigheterna — i brist på närmare föreskrifter — uppenbarligen tolkat bestämmelserna om anmälningskyldighet så, att den gäller snart sagt varje brott eller förseelse som utlänningsomständighet eller dömts för, oavsett svårhetsgrad, har kontrollregistret, som f. n. omfattar betydligt mer än 100 000 registerkort, kommit att innehålla en mängd uppgifter, som uppenbarligen saknar betydelse vid prövning av fråga om utlänningsuppehåll här i riket, och på så sätt blivit vida mera omfattande än som betingas av syftet med registret.

Utredningens förslag att utlänningsuppehåll inte skall få vägras uppehållstillstånd på grund av förhållanden hänförliga till hans vandring innebär att de anmälningar, som det här är fråga om, kommer att sakna betydelse vid prövning av ärende om uppehållstillstånd. Om förslaget godtas bör därför skyldigheten att insända anmälan till den centrala utlänningsmyndigheten begränsas till att avse endast sådana omständigheter som är relevanta vid prövning av frågor om visering, avvisning och utvisning samt naturalisation.

En begränsning av anmälningskyldigheten skulle medföra en inte oväsentlig besparing av personal och kostnader för såväl de uppgiftslämnande myndigheterna som den centrala utlänningsmyndigheten. För utlänningsmyndighetens del skulle en sådan begränsning få verkningar även för personal utanför kontrollregistret, bl. a. för den sakhandläggande personalen som skulle slippa ta befattning med mycket för sakprövningen betydelselöst material.

Om anmälningskyldigheten begränsas, bör självfallet ur kontrollregistret gallras ut allt i registret redan influerat material, som inte är relevant i nu angivna hänseenden. En sådan gallring torde under alla förhållanden bli nöd-

vändig vid en övergång till automatisk databehandling av registermaterialet. I den mån personal frigöres genom att anmälningarna till kontrollregistret minskar bör den sättas in på uppgiften att gallra i registret. Antalet befattningshavare vid registret bör därför hållas tills vidare på oförändrad nivå.

I detta sammanhang vill utredningen framhålla att det på sikt bör eftersträvas en integration av kontrollregistret med rikspolisstyrelsens register.

Centralarkivet. Utredningens ovan nämnda förslag innebär för centralarkivets del en inbesparing av en kontorist- och tre kontorsbiträdestjänster. *Statistiksektionen.* Utredningen har i kap. 12 (se 12.3.4) föreslagit att uppgiften att producera den på arbetsanmälningar grundade statistiken skall överföras från den centrala utlänningsmyndigheten till statistiska centralbyrån eller arbetsmarknadsstyrelsen. För statistiksektionens del medför förslaget att personalbehovet minskar med fem kontorsbiträden.

Om utredningens förslag genomföres synes återstående arbetsuppgifter inom sektionen inte motivera att sektionen bibehålls som självständig arbetsenhet. De tjänster som kvarstår bör överföras till stabsorganet (se 15.2.2.2).

Eftergranskningsavdelningen. Såsom tidigare nämnts (8.3.2.4) finns inom utlänningskommissionen en särskild arbetsenhet, eftergranskningsavdelningen, som granskar av viserings- och polismyndigheter samt länsarbetsnämnder meddelade beslut i tillståndsärenden. Granskningen har till syfte att kontrollera att vederbörande myndighet vid sin handläggning förfarit riktigt ur såväl formella som materiella synpunkter.

Enligt utredningens mening bör det visserligen åligga den centrala utlänningsmyndigheten att övervaka att de myndigheter, till vilka utlänningsmy-

digheten delegerat beslutanderätt i tillståndsärenden, fullgör sin uppgift i enlighet med författning och givna direktiv. För att nå detta syfte synes det emellertid inte nödvändigt att granska varje beslut som ifrågavarande myndigheter meddelar. Det torde vara tillräckligt att den centrala utlänningsmyndigheten genom stickprovsundersökning några gånger varje år följer upp myndigheternas tillämpning av tillståndsbestämmelserna och utlänningsmyndighetens föreskrifter. Svaret för denna verksamhet bör åvila cheferna för första och andra byråerna.

Eftergranskningsavdelningen bör med hänsyn till vad nu sagts avvecklas. Härigenom inbesparas 3 tjänster, varav en som kansliskrivare, en som kontorist och en som kontorsbiträde.

Såsom framgår av organisationsplanen föreslår utredningen att arbetsuppgifterna inom fjärde byrån under byråchefen fördelas på tre sektioner, varav en kontrollsektion, en administrativ sektion och en intendentursektion, och att cheferna för de olika sektionerna direkt underställs byråchefen.

Kontrollsektionen. I sektionen ingår en efterforskningsgrupp, motsvarande den arbetsgrupp inom utlänningskommissionen som biträder chefen för sektionen för teknisk utlänningskontroll, central- och kontrollregister samt en adress- och intygsgrupp, motsvarande adress- och intygsavdelningen inom kommissionen. Ändringen i organisationen motiveras därav att de arbetsuppgifter, som det här är fråga, har ett naturligt samband med varandra, och låter sig väl avgränsas från övriga uppgifter inom byrån. Ett ytterligare skäl för sammanförandet av ifrågavarande arbetsuppgifter är att sektionschefen därigenom får den direkta arbetsledningen över central- och kontrollregistren, som i nu-

varande organisation är endast funktionellt underställda sektionschefen.

Administrativa sektionen. På denna sektion bör ankomma att svara för personalfunktionen, kassa, anslagskontroll och bokföring samt huvuddiarium och registratur. På sektionschefen bör dessutom ankomma att biträda byråchefen med sekreterargöromål. Genom att frågor om intyg och adresser skilts från den nuvarande personalavdelningen (se ovan) får den föreslagna administrativa sektionen väl avgränsade och naturligt sammanhörande uppgifter.

Intendentursektionen. I sektionen, som saknar direkt motsvarighet inom utlänningskommissionen, ingår ett expeditjonskontor, motsvarande expeditjonsavdelningen inom kommissionen, skrivcentral, telefonväxel, expeditjonsvakter och centralarkiv. Den organisatoriska

förändringen motiveras av att de i sektionen ingående arbetsenheterna bildar en naturlig grupp av för verket gemensamma servicefunktioner. På sektionschefen, som har sin motsvarighet i expeditjonsföreståndaren inom kommissionen, bör ankomma att handlägga frågor om inköp och lokaler.

15.3. Kostnadsberäkning

Utredningens förslag till organisation av den centrala utlänningsmyndigheten innebär att antalet befattningar vid myndigheten minskar med 5 och att personalkostnaderna — främst till följd av att till myndigheten överförs arbetsenheten för medborgarskapsärenden inom justitiedepartementet — ökar med 361 500 kronor.

Förändringarna redovisas närmare i nedanstående tablå.

	Antal befattningar	Kostnader	
<i>Tillkommer för generaldirektör</i> (i stället för byråchef + arvode)			+ 16 500
<i>Tillkommer för stabsorgan (nyinrättat)</i>			
1 avdelningsdirektör/byrådirektör	+ 1	+ 59 600	+ 111 800
1 byrådirektör	+ 1	+ 52 200	
<i>Tillkommer för 3: e byrån (överförd från justitiedepartementet)</i>			
1 avdelningschef/byråchef	+ 1	+ 70 800	
5 avdelningsdirektörer/byrådirektörer	+ 5	+ 298 000	
10 kvalificerade biträden	+ 10	+ 229 000	
7 biträden	+ 7	+ 123 500	
arvode för uppsättande av promemorior	—	+ 45 200	+ 766 500
<i>Åtgär för bortfallande arbetsuppgifter vid 4: e byrån (behandling av arbets- och bostadsanmälningar samt eftergranskning)</i>			
1 kvalificerat biträde	— 1	— 21 700	
31 biträden	— 31	— 564 900	
<i>Tillkommer för invandringsanmälningar (4: e byrån)</i>	+ 2	+ 35 300	— 533 300
Summa:	— 5		+ 361 500

I detta sammanhang vill utredningen framhålla att en övergång till automatisk databehandling av den centrala utlänningsmyndighetens registermaterial kan komma att i betydande mån påverka myndighetens personalbehov och kostnader.

Statskontoret har i en den 2 december 1966 avgiven promemoria förklarat, att den typ av registerrutiner, som förekommer vid den centrala utlänningsmyndigheten, torde kunna förenklas och göras mer effektiva genom övergång till ADB men att det inte är möjligt att be-

Sammanfattning

Huvudsyftet med förevarande betänkande är att framlägga förslag till organisation av den centrala utlänningsmyndigheten. Utformningen av en sådan organisation är självfallet beroende av omfattningen och arten av de arbetsuppgifter, som skall åvila organisationen. Eftersom de ur såväl kvantitativ som kvalitativ synpunkt viktigaste uppgifterna är handläggningen av ärenden om tillstånd för utlännningar att inresa, vistas och arbeta i landet, bestäms omfattningen och arten av arbetsuppgifterna främst av i vilken utsträckning kravet på tillstånd upprätthålls och hur utlänningspolitiken, för vilken tillståndsgivningen är ett instrument, utformas. Utredningen har därför ansett det nödvändigt att till belysning av omfattningen och arten av arbetsuppgifterna på tillståndsgivningens område diskutera behovet av invandringskontroll och redovisa de viktigare intressen som inverkar på utlänningspolitiken och därmed på tillämpningen av tillståndsbestämmelserna (kap. 9 och 10). Utredningen har vidare i samma syfte tagit upp frågan om hur ansvaret för invandringspolitiken bör fördelas mellan statsmakterna och förvaltningsmyndigheterna och hur arbetsuppgifterna på invandringspolitikens område bör fördelas mellan de olika förvaltningsmyndigheterna (kap. 11 och 12). Utredningen har slutligen ansett det nödvändigt att ta upp även de i direktiven berörda frågorna om begränsning av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd och om inre utlänningskontroll (kap. 13 och 14).

16.1. Behovet av invandringskontroll

Under efterkrigstiden har, framhåller utredningen, invandringens omfattning endast i ringa mån bestämts med hänsyn till samhällets möjligheter att bereda invandrarna lämpliga bostäder och nödvändig utbildning, fastän samhällets bostads- och utbildningsresurser under större delen av efterkrigstiden inte svarat ens mot den egna befolkningens anspråk. Om inte invandringen i större utsträckning än hittills skett anpassas efter samhällets möjligheter att bereda invandrarna bostäder, utbildning och social omvårdnad av den karaktär, som är specifik för att utlännningen skall kunna växa in i det svenska samhället, föreligger risk för att de sociala problem och anpassningssvårigheter, som knappheten på bostäder, utbildningsmöjligheter och social omvårdnad redan nu gett upphov till bland invandrarna, allvarligt förvärras.

Om det skall vara möjligt att föra en målinriktad, efter växlande förhållanden anpassad invandringspolitik, måste enligt utredningens mening den svenska invandringspolitiken i princip ingå som en integrerande del i samhällets ekonomiska och sociala politik och utformas så att den i vart fall inte motverkar denna politikens syften. En förutsättning härför är emellertid att det finns möjligheter att påverka invandringens omfattning och inriktning, dvs. att genom någon form av tillståndssystem avväga och kontrollera tillströmningen av utlännningar till landet från bl. a. arbetsmarknadspolitiska, samhälls-

ekonomiska och sociala synpunkter. Utredningen anser därför att det för den tid, som nu kan överblickas, föreligger behov av en generell utlänningskontroll.

16.2. *Ansaret för invandringspolitiken*

Utredningen framhåller att statsmakterna genom utlänningslagstiftningen, framför allt bestämmelserna om tillståndstvång, visserligen tillhandahållit den centrala utlänningsmyndigheten instrument för en invandringsreglering men — bortsett från några föreskrifter av högst begränsad räckvidd — inte angett hur dessa instrument skall användas. I avsaknad av riktlinjer från statsmakternas sida har den centrala utlänningsmyndigheten såsom tillståndsgivande organ kommit att få utforma invandringspolitiken och därmed också att få bära ansvaret för denna politik. Först då missförhållanden uppkommit har statsmakterna engagerat sig i försök att komma till rätta med svårigheterna. Att förvaltningsmyndigheten inom sitt område även svarar för målsättningen, dvs. utformar politiken inom området, finner utredningen utgöra ett anmärkningsvärt avsteg från den till grund för kompetensfördelningen mellan statsmakterna och förvaltningsmyndigheterna liggande principen att det ankommer på de förra att såsom politiskt ansvariga instanser fatta beslut i politiska frågor och på de senare att såsom verkställande organ genomföra de av statsmakterna fattade besluten. Från rent principiella utgångspunkter synes det utredningen otillfredsställande att den centrala utlänningsmyndigheten inte bara fungerar som verkställande organ för invandringspolitiken utan också självständigt utformar denna politik. Den nuvarande ordningen synes, framhåller utredningen vidare, betänkelig även från andra synpunkter än rent principiella. Den

försvårar sålunda den nödvändiga samordningen av invandringspolitiken med den samhällsekonomiska politiken och inverkar därmed menligt på möjligheterna att genomföra en målinriktad, efter växlande förhållanden anpassad invandringspolitik.

Utredningen finner det därför angeläget, att statsmakterna genom uttryckliga ställningstaganden tar ansvaret för invandringspolitikens utformning, och föreslår att Kungl. Maj:t fastställer riktlinjer för den tillståndsgivning, som skall handhas av förvaltningsmyndigheterna. Med hänsyn till utlänningsfrågornas stora betydelse synes det utredningens naturligt att — såsom skett i fråga om exempelvis arbetsmarknadspolitik — riktlinjerna för den utlänningspolitik, som Kungl. Maj:t avser att föra, underställs riksdagens prövning.

16.3. *Verkställande organ*

Vid bedömningen av frågan om vilka organ som skall ha i uppdrag att verkställa den av statsmakterna beslutade utlänningspolitiken utgår utredningen från att verkställighetsfrågor som rör områden av samhällslivet, där utlännningar är i huvudsak jämställda med svenska medborgare och där frågan om medborgarskap är av ringa eller ingen betydelse, i princip bör handläggas av de fackmyndigheter, som handhar motsvarande frågor när det gäller svenska medborgare. Från denna utgångspunkt bör frågor om exempelvis utbildning, arbetsförmedling, sjuk- och hälsovård och socialhjälp för utlännningar handhas av de fackmyndigheter, till vilkas ämbetsområden dessa frågor hör.

Emellertid finns det på utlänningspolitikens område, framhåller utredningen, specifika frågor som rör enbart utlännningar och som ytterst har sin grund i att dessa — till skillnad från svenska medborgare — inte äger

en ovillkorlig rätt att inresa, vistas och arbeta i landet. Frågor om utlänningsinresa, uppehåll och anställning skiljer sig sålunda på ett avgörande sätt från förut nämnda frågor och låter sig därför inte lika naturligt hänföra till en bestämd fackmyndighets verksamhetsområde. Även när det gäller sådana specifika frågor bör dock enligt utredningens mening utgångspunkten vid bedömningen av vilken eller vilka myndigheter som bör handlägga dessa frågor vara att det behövs en särskild utlänningsmyndighet endast i den mån frågorna på grund av sin beskaffenhet inte kan hänföras till en redan befintlig fackmyndighets verksamhetsområde.

Utredningen framhåller att den yttre kontrollen, i den mån den syftar till att hindra utvisade och förvisade att återvända till riket, utgör en brottsförebyggande verksamhet och därmed en renodlad polisuppgift och att kontrollen även i övrigt från såväl principiella som praktiska synpunkter är en angelägenhet av polisiär natur. Utredningen anser därför att den yttre kontrollen även framdeles bör utövas av de lokala polismyndigheterna under ledning av rikspolisstyrelsen.

Vid prövning av frågor om tillstånd för utlännningar att inresa och vistas i landet är det, framhåller utredningen, nödvändigt att göra en avvägning mellan olika, inte sällan motstridiga intressen, och en förutsättning för att den myndighet, som skall besluta i sådana ärenden, skall kunna göra en sådan intresseavvägning är därför att myndigheten har överblick över vårt lands förhållanden till andra stater och över det svenska samhällslivet i olika avseenden. På grund härav anser utredningen att det behövs en *central* utlänningsmyndighet även i framtiden, i vart fall så länge som det föreligger behov av en generell

utlänningskontroll. Med hänsyn till att det, bortsett från statens utlänningskommission, inte finns någon förvaltningsmyndighet, som företräder så vitt skilda intressen som det här är fråga om, anser utredningen att frågor om visering, uppehållstillstånd och förpassning i princip bör ankomma på en *fristående central* utlänningsmyndighet.

Utredningen har funnit, att utvecklingen på invandringens område allt starkare understrukt nödvändigheten av att det inrättas ett permanent ämbetsverk med uppgift att vara verkställande organ för invandringspolitiken. Ett sådant organ utgör enligt utredningens mening en förutsättning för att statsmakterna skall kunna genomföra en målinriktad, efter växlande förhållanden anpassad invandringspolitik. Utredningen föreslår därför att den centrala utlänningsmyndigheten ges en permanent karaktär och organiseras som ett ämbetsverk, benämnt immigrationsstyrelsen.

När det gäller frågor om arbetstillstånd anser utredningen den nuvarande ordningen med den centrala utlänningsmyndigheten som beslutande organ vara otillfredsställande. I vilken omfattning och på vilka villkor utlännningar skall tillåtas ta anställning i Sverige är, framhåller utredningen, väsentligen en arbetsmarknadspolitisk fråga. Mot denna bakgrund finner utredningen det följdriktigt att handläggningen av en rad viktiga frågor rörande utländsk arbetskraft, såsom internationellt arbetsförmedlingssamarbete, rekrytering av utländsk arbetskraft och praktikantutbyte, uppdragits åt arbetsmarknadsstyrelsen. Med hänsyn till de vidgade befogenheter på invandringspolitikens område, som arbetsmarknadsstyrelsen fått efterhand, anser utredningen det inkonsekvent att styrelsen inte förfogar

Över det instrument, arbetstillståndsgivningen, som gör det möjligt att reglera tillströmningen av utländsk arbetskraft till den svenska arbetsmarknaden, utan är hänvisad till att göra det arbetsmarknadspolitiska inflytandet på arbetstillståndsgivningen gällande genom att yttra sig över ansökningar om arbetstillstånd, som remitterats till styrelsen av den centrala utlänningsmyndigheten. Avsaknaden av beslutanderätt i arbetstillståndsärenden kan enligt utredningens mening i många fall inverka menligt på styrelsens möjligheter att snabbt och effektivt fullgöra sina uppgifter på förevarande område. Utredningen framhåller särskilt att den nuvarande organisationen innebär ett många gånger besvärande band på styrelsens handlingsfrihet i dess mellanhavanden med utländska myndigheter i frågor om arbetskraftsrekrytering, flyktingöverföring och praktikantutbyte och att detta band självfallet kommer att kännas alltmer besvärande i den mån styrelsens kontakter med myndigheter utomlands vidgas. Utredningen anser att de olägenheter, som en uppdelning av beslutanderätten i uppehålls- och arbetstillståndsärenden kan föra med sig, väger lätt i jämförelse med värdet av att arbetsmarknadsstyrelsen såsom centralt verkställande organ för den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken helt förfogar över det instrument — arbetstillståndet — utan vilket denna politik inte kan genomföras. Utredningen föreslår därför att beslutanderätten i arbetstillståndsärenden överföres till arbetsmarknadsstyrelsen. Som en följd därav föreslår utredningen att ledningen av den på arbetsanmälningar grundade kontrollen av att utlännings har erforderligt tillstånd, när han tillträder anställning, anförtros arbetsmarknadsstyrelsen och att uppgiften att producera statistiken över ar-

betsanmälda utlännings överföres från den centrala utlänningsmyndigheten till statistiska centralbyrån eller arbetsmarknadsstyrelsen.

Utredningen har vidare funnit att det, med hänsyn till den betydelse som beslut i ärende om arbetstillstånd har för den enskilde, bör finnas möjlighet till överprövning av beslut att vägra arbetstillstånd. Utredningen föreslår därför att utlännings skall tillerkännas rätt att under vissa förutsättningar anföra besvär hos Kungl. Maj:t över beslut om vägrat arbetstillstånd.

När det gäller frågor om invandrarernas anpassning i samhället anser utredningen, med utgångspunkt i de tidigare redovisade principerna för fördelningen av arbetsuppgifterna på invandringspolitikens område, att skolöverstyrelsen även i framtiden bör ha ansvaret för att invandrarna får den undervisning i svenska språket och svensk samhällskunskap som erfordras för deras anpassning, att arbetsmarknadsstyrelsen skall svara för invandrarernas anpassning på arbetsmarknaden och att de socialvårdande myndigheterna skall ha ansvaret för att invandrarna får upplysningar i sociala frågor och annat personligt bistånd.

En del frågor som rör invandrarernas anpassning i samhället kan, framhåller utredningen, inte direkt hänföras till någon bestämd myndighets verksamhetsområde. Sådana frågor anser utredningen böra ankomma på immigrationsstyrelsen. Det bör sålunda åvila denna myndighet att klarlägga de kulturella och religiösa problem, som invandrarna möter i Sverige, bevaka vad som händer inom anpassningsområdet i dess helhet samt överväga och i samråd med berörda myndigheter föreslå lämpliga åtgärder för att underlätta anpassningen. Det bör vidare åligga

immigrationsstyrelsen att lämna invandrarna den skriftliga information om deras rättigheter och skyldigheter som är nödvändig för deras anpassning.

1961 års utredning om översyn av medborgarskapslagstiftningen har i ett år 1966 avgivet betänkande föreslagit att ärenden om naturalisation skall decentraliseras till den centrala utlänningsmyndigheten. Utlänningsutredningen framhåller i anledning av detta förslag att ärenden om förvärv av svenskt medborgarskap har så många beröringspunkter med ärenden om tillstånd för utlännning att vistas i riket att det synes naturligt att vid en decentralisering av ifrågasvarande ärenden överföra dem till den centrala utlänningsmyndigheten. Utredningen utgår från att Kungl. Maj:t fastställer riktlinjer för immigrationsstyrelsens verksamhet även på detta område.

16.4. Begränsning av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd

För den centrala utlänningsmyndighetens handläggning av ärenden om uppehållstillstånd saknas i stort sett andra riktlinjer än sådana som myndigheten själv fastställer. Utredningen har i syfte att kartlägga praxis i tillståndsärenden undersökt några tusen slumpvis utvalda ärenden om tillstånd och därvid funnit att bestämmelserna om uppehållstillstånd i praxis använts huvudsakligen som ett medel för individuell utlänningskontroll. I den mån bestämmelserna om uppehållstillstånd använts i syfte att förhindra inte önskvärda utlännningar att vistas i landet kan de sägas ha utgjort ett komplement till utvisningsinstitutet. Mot bakgrunden av att utlänningslagstiftningens syfte — enligt vad departementschefen uttalade i propositionen till nu gällande utlänningslag — är att skapa ett rättsskydd även för ut-

lännningar, som ger dem garantier mot godtycklig behandling och i största möjliga utsträckning en tryggad ställning, anser utredningen det betänkligt att uppehållstillståndsbestämmelserna används som ett komplement till utvisningsinstitutet. Utvisningsförfarandet har — till skillnad från uppehållstillståndsgivningen — kringgårdats med rättsliga garantier för att bereda utlännarna rättssäkerhet, och användningen av uppehållstillståndsInstitutet som medel för att förmå utlännning, mot vilken utvisningsanledning föreligger, att lämna landet innebär därför att vederbörande betages det särskilda rättsskydd som utvisningsförfarandet ger. Utredningen framhåller vidare att den nuvarande ordningen innebär att utlännning kan vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel, även om han inte gjort sig skyldig till sådan handling att utvisning kan komma i fråga. Intet hindrar alltså att utlännning, som i ett utvisningsärende funnits inte böra utvisas, senare kan vägras fortsatt uppehållstillstånd på grund av samma förhållande som måhända helt nyligen förklarats inte utgöra utvisningsanledning. I den mån uppehållstillståndsInstitutet används som medel för att förmå inte önskvärda utlännningar att lämna landet i andra fall än då utvisningsanledning föreligger innebär detta att det ställs högre krav på god vandel i fråga om sådana utlännningar som är skyldiga att ha uppehållstillstånd (exempelvis briter, fransmän och schweizare) än beträffande sådana som är befriade från tillståndsskyldighet (nordbor).

I syfte att bereda utlännarna ett ökat rättsskydd föreslår utredningen att i utlänningslagen intas ett stadgande av innebörd att utlännning inte får vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel.

Emellertid anser utredningen att en sådan begränsning av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd gör det nödvändigt att utvidga tillämpningsområdet för utvisningsinstitutet. Utredningen föreslår därför att utlänning skall kunna utvisas också, när han bedriver verksamhet som utgör en uppenbar fara för den allmänna ordningen och säkerheten eller när han med hänsyn till sin tidigare verksamhet eller eljest skäligen kan befaras komma att här i riket bedriva verksamhet som utgör en fara för rikets säkerhet.

16.5. Inre utlänningskontroll

Utredningen har funnit att kontrollen av att viseringsfria utlänningar söker uppehållstillstånd, när den uppehållstillståndsfria tiden utgår, brister betydligt i effektivitet, främst beroende på att det material, bostadsanmälningarna, varpå kontrollen huvudsakligen grundas inte utgör en lämplig grundval för en sådan kontroll. Utredningen har därför undersökt om ifrågavarande kontroll kan grundas på annat material än bostadsanmälningar och därvid utgått från att kontrollen bör syfta till att »fånga in» utlänningar, som inrest för att stanna här utöver den uppehållstillståndsfria tiden, men i princip lämna korttidsbesökare utanför. Utredningen har funnit att de anmälningar om invandring som invandrare enligt folkbokföringsförordningen skall göra inom fjorton dagar efter ankomsten hit, utgör ett lämpligt avgränsat, tillförlitligt och lätthanterligt material för den kontroll det här är fråga om. Utredningen föreslår därför att kontrollen av att viseringsfria utlänningar söker uppehållstillstånd när den tillståndsfria tiden utgår, framdeles grundas på folkbokföringens invandringsuppgifter i stället

för som nu på bostadsanmälningar och att registreringen av bostadsanmälningar hos den centrala utlänningsmyndigheten skall upphöra. Såsom tidigare nämnts har utredningen dessutom föreslagit att uppgiften att utöva den på arbetsanmälningar grundade kontrollen över arbetstillståndsskyldiga utlänningar skall överföras från den centrala utlänningsmyndigheten till arbetsmarknadsstyrelsen.

16.6. Den centrala utlänningsmyndighetens organisation

Utredningen föreslår att ledningen av immigrationsstyrelsen skall utövas av en generaldirektör och att i styrelsen skall, förutom generaldirektören, ingå åtta andra ledamöter, av vilka fyra skall vara medborgerliga förtroendemän, utsedda bland riksdagens ledamöter, och övriga fyra fackrepresentanter, en för envar av arbetsmarknads-, rikspolis-, bostads- och socialstyrelserna.

Utredningen föreslår vidare, att till verkschefens förfogande ställs en stab, bestående av ett utrednings-, planerings- och informationsorgan, med uppgift bl. a. att insamla, sammanställa och analysera uppgifter som är av betydelse för bedömningen av utvecklingen på invandringspolitikens område och för utformningen av denna politik.

Verksamheten inom immigrationsstyrelsen föreslås under verkschefen fördelad på fyra byråer, varav tre fackbyråer och en kanslibyrå.

Utredningens förslag till organisation av den centrala utlänningsmyndigheten innebär att antalet befattningar minskar med fem och att kostnaderna — främst till följd av att till myndigheten överförs arbetsenheten för medborgarskapsärenden inom justitiedepartementet — ökar med 361 500 kronor.

Reservationer

Begränsning av möjligheterna att vägra uppehållstillstånd (jfr kap. 13)

Ledamoten Hedén

Liksom utredningens övriga ledamöter anser jag, att utlänningar som är skyldiga inneha uppehållstillstånd bör beredas ett ökat rättsskydd. Enligt min mening bör emellertid behovet av ett ökat rättsskydd tillgodoses på så sätt att tillämpningen av bestämmelserna om uppehållstillstånd kringgärdas med samma rättsliga garantier som utvisningsstadgandena. Så synes lämpligen kunna ske genom att Kungl. Maj:t utfärdar föreskrifter om i vilka fall utlänning får vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel och genom att den centrala utlänningsmyndigheten åläggs skyldighet att vid beslut, varigenom tillstånd vägrats, ange grunden för beslutet. Vidare bör öppnas möjlighet för utlänning, som vägrats uppehållstillstånd, att anföra besvär över beslutet hos Kungl. Maj:t. Emellertid skulle införandet av en allmän besvärsrätt i ärenden om uppehållstillstånd kunna medföra en alltför stor arbetsbelastning för Kungl. Maj:t. Besvärsrätten bör därför begränsas. Intresset av att få stanna i landet gör sig olika starkt gällande allteftersom det är fråga om utlänningar som vistas här en längre tid och därigenom fått anknytning till landet eller utlänningar som kommit hit nyligen. Mot denna bakgrund synes det naturligt att begränsa besvärsrätten till

sådana fall då utlänningsmyndigheten vägrat förlänga tidigare meddelat tillstånd. Det bör observeras att den som utan tillstånd kvarstannar i landet kan avlägsnas först efter beslut om förpassning och att sådant beslut under vissa förutsättningar kan överklagas av utlänningen.

Den här förordade lösningen erbjuder vissa fördelar framför den som utredningens övriga ledamöter föreslagit. Om Kungl. Maj:t ges möjlighet att genom föreskrifter fastställa i vilka fall utlänning får vägras uppehållstillstånd, kan kraven på utlännings vandel lättare anpassas efter växlande förhållanden. Utredningens förslag att utlänning inte skall få vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel och att utvisningsgrunderna som en följd därav skall vidgas innebär att handläggningen av ett stort antal ärenden om utlännings rätt att vistas i landet överföres från den centrala utlänningsmyndigheten till länsstyrelserna. En sådan fördelning av beslutanderätten på ett flertal myndigheter medför uppenbarligen risker för en oenhetlig bedömning.

Den av mig föreslagna ordningen kan eventuellt föranleda smärre organisatoriska förändringar. Den innebär bl. a. att skälen för att försvarsintresset skall vara direkt företrätt i den centrala utlänningsmyndigheten får ökad tyngd. Det kan därför ifrågasättas om inte försvarsstaben liksom hittills bör vara representerad i utlänningsmyndigheten.

Om antalet fackrepresentanter inte anses böra överstiga fyra, synes representanten för bostadsstyrelsen böra utgå. Den sakkunskap, som denne företräder, torde kunna tillföras styrelsen genom övriga representanter.

Behovet av bostadsanmälningar i framtiden (jfr 14.4)

Ledamoten Ingrid Segerstedt Wiberg

I likhet med utredningens övriga ledamöter anser jag att kontrollen av att viseringsfria utlänningar söker uppehållstillstånd, när den tillståndsfria tiden utgår, skulle vinna i effektivitet om den i framtiden grundades på invandringssuppgifter i stället för som nu på bostadsanmälningar. I motsats till övriga ledamöter anser jag dock att, om förslaget genomföres, bostadsanmälningarnas betydelse skulle minska i sådan grad att de återstående funktionerna inte motiverar deras fortsatta existens.

Om bostadsanmälningarna skall få något större värde som upplysningskälla för myndigheter och enskilda är det — såsom utredningen framhåller — nödvändigt tillse att anmälningsskyldigheten fullgörs i större utsträckning än nu sker. En förutsättning härför är emellertid att de lokala polismyndigheterna äger personella resurser för en intensifierad övervakning av anmälningsskyldigheten. I den mån en skärpt

övervakning leder till att antalet anmälningar ökar, krävs dessutom att mer personal ställs till förfogande för registrering och övrig hantering av anmälningsskyltsmaterialet. Det synes mig uppenbart att kostnaderna för att skapa ett effektivt bostadsanmälningssystem inte skulle stå i rimlig proportion till de upplysningar som man kunde erhålla. Spörsmålet om systemet bör bibehållas är emellertid inte bara en kostnadsfråga utan också en fråga om prioritering av de uppgifter som åvilar polisen. Denna synpunkt får en särskild tyngd med tanke på att polisväsendets personella resurser redan nu är hårt ansträngda och att en intensifierad övervakning på detta speciella område skulle innebära att andra mera angelägna uppgifter måste eftersättas. Under sådana förhållanden synes det inte försvarligt att ta polisens resurser i anspråk för en effektivisering av anmälningsskyldigheten. Jag anser därför att skyldigheten att anmäla upplåtelse av bostad åt utlänning bör upphävas.

För ett upphävande talar också att ett effektivt anmälningssystem förutsätter ständiga uppmaningar till allmänheten om vaksamhet gentemot utlänningar. Man ställer på detta sätt utlänningarna i en särklass och skapar en misstro mot dem som står i strid mot de allmänna strävandena att ge invandrande utlänningar samma ställning som den övriga befolkningen.

Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193)

Härigenom förordnas att 9, 16, 29 och 49 §§ utlänningslagen den 30 april 1954 skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives, dels att i lagen skall införas en ny paragraf, betecknad 46 a §, av nedan angiven lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

9 §

Uppehållstillstånd medför — — — — — med tillståndet.

Uppehållstillstånd må ej vägras utlänningsmyndigheten på grund av hans vandel.

Beslut om — — — — — riket (utresebeslut).

16 §

Arbetstillstånd skall — — — — — äro därtill.

Arbetstillstånd meddelas och återkallas av *den centrala utlänningsmyndigheten*. I den omfattning Konungen bestämmer må arbetstillstånd meddelas av polismyndighet eller länsarbetsnämnd; finner polismyndigheten eller länsarbetsnämnden att ansökan om arbetstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas *den centrala utlänningsmyndigheten*.

Arbetstillstånd meddelas och återkallas av *arbetsmarknadsstyrelsen*. I den omfattning Konungen bestämmer må arbetstillstånd meddelas av polismyndighet eller länsarbetsnämnd; finner polismyndigheten eller länsarbetsnämnden att ansökan om arbetstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas *arbetsmarknadsstyrelsen*.

Vid handläggning — — — — — inom verksamhetsområdet.

29 §

Utläning må utvisas ur riket,

1) om han yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig;

2) om han är hemfallen åt alkoholmissbruk och finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett *grovt* störande levnadssätt;

3) Om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet *gång efter annan undandragit* sig att uppfylla sina förpliktel-

Utläning må utvisas ur riket,

1) om han yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig;

2) om han är hemfallen åt alkoholmissbruk och finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett störande levnadssätt;

3) om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet *undandragit* sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmän-

(Nuvarande lydelse)

ser mot det allmänna eller mot enskild person; *eller*

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

(Föreslagen lydelse)

na eller mot enskild person *och det med hänsyn till hans personliga förhållanden kan befaras att han icke låter sig rätta;*

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

5) *om han här i riket bedriver verksamhet som utgör en uppenbar fara för den allmänna ordningen eller säkerheten; eller*

6) *om han med hänsyn till sin föregående verksamhet eller eljest skätigen kan antas komma att här i riket bedriva verksamhet som utgör en fara för rikets säkerhet.*

Vid bedömande — — — — — äro därtill.

46 a §

Över beslut, varigenom arbetsmarknadsstyrelsen vägrat arbetstillstånd, äger utlämningen anföra besvär hos Konungen. Besvärsrätt föreligger dock endast om utlämningen inom en vecka från det han delgavs beslutet påkallat utlämningsnämndens yttrande däröver och nämnden eller någon av dess ledamöter ansett att tillstånd bort meddelas.

Besvären skola anföras inom tre veckor från det utlämningen delgavs utlämningsnämndens yttrande.

49 §

Klagan över beslut i ärende enligt denna lag må endast föras i fall som angivas i 44, 46 och 59 §§.

Denna lag träder å kraft den — — — — —

Klagan över beslut i ärende enligt denna lag må endast föras i fall som angivas i 44, 46, 46 a och 59 §§.

Förslag till

Kungörelse om ändring i utlänningskungörelsen den 4 juni 1954 (nr 457)¹

Härigenom förordnas att 37, 39, 40, 41, 42, 49, 50 och 76 §§ utlänningskungörelsen den 4 juni 1954 skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

37 §

1 mom. Utlänning äger — — — — — 29 a §.

2 mom. *Utlänningskommissionen* äger befria följande utlänningar från skyldigheten att hava arbetstillstånd;

a) för viss tid eller tills vidare den som stadigvarande varit bosatt här i riket under fem år samt dennes hustru och omyndiga barn i arbetsför ålder ävensom politisk flykting och statslös person samt annan utlänning med svenskt främlingspass än sådan som omförmäles i 1 mom. andra stycket under b); samt

b) för en tid av högst en månad konstnärlig yrkesutövare eller professionell idrottsutövare, som besöker riket för gästspel eller idrottsutövning.

3 mom. Polismyndighet äger i den omfattning *utlänningskommissionen* efter samråd med *arbetsmarknadsstyrelsen* och rikspolisstyrelsen bestämmer från skyldigheten att hava arbetstillstånd befria utlänning, som äger uppehålla sig i riket utan att innehava visering eller uppehållstillstånd och som saknar medel att försörja sig annorledes än genom arbetsanställning. Om sådan befrielse skall *utlänningskommissionen* ofördröjligen underrättas.

2 mom. *Arbetsmarknadsstyrelsen* äger befria följande utlänningar från skyldigheten att hava arbetstillstånd;

a) för viss tid eller tills vidare den som stadigvarande varit bosatt här i riket under fem år samt dennes hustru och omyndiga barn i arbetsför ålder ävensom politisk flykting och statslös person samt annan utlänning med svenskt främlingspass än sådan som omförmäles i 1 mom. andra stycket under b); samt

b) för en tid av högst en månad konstnärlig yrkesutövare eller professionell idrottsutövare, som besöker riket för gästspel eller idrottsutövning.

3 mom. Polismyndighet äger i den omfattning *arbetsmarknadsstyrelsen* efter samråd med *immigrationsstyrelsen* och rikspolisstyrelsen bestämmer från skyldigheten att hava arbetstillstånd befria utlänning, som äger uppehålla sig i riket utan att innehava visering eller uppehållstillstånd och som saknar medel att försörja sig annorledes än genom arbetsanställning. Om sådan befrielse skall *arbetsmarknadsstyrelsen* ofördröjligen underrättas.

¹ I förslaget har inte beaktats de ändringar som föranleds enbart av att den centrala utlänningsmyndigheten föreslagits skola benämnas immigrationsstyrelsen.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

39 §

Ansökan om ————— meddela visering.

I ansökan ————— arbets- och lönevillkor.

Vid ansökan skall, där ej *utlänningskommissionen* annorlunda föreskriver, fogas utlänningsens legitimationshandling. Där så påfordras, skall särskilt erkännande lämnas om legitimationshandlingens ingivande.

Länsarbetsnämnd äger ————— till länsarbetsnämnden.

Ansökan om arbetstillstånd, som ingivits till beskickning eller konsul, skall insändas till *utlänningskommissionen* och skall myndigheten därvid, såframt ej ärendet är av synnerligen brådskande natur eller andra särskilda omständigheter föreligga, bifoga eget yttrande.

Vid ansökan skall, där ej *arbetsmarknadsstyrelsen* annorlunda föreskriver, fogas utlänningsens legitimationshandling. Där så påfordras, skall särskilt erkännande lämnas om legitimationshandlingens ingivande.

Ansökan om arbetstillstånd, som ingivits till beskickning eller konsul, skall insändas till *arbetsmarknadsstyrelsen* och skall myndigheten därvid, såframt ej ärendet är av synnerligen brådskande natur eller andra särskilda omständigheter föreligga, bifoga eget yttrande.

40 §

I den omfattning *utlänningskommissionen* efter samråd med *arbetsmarknadsstyrelsen* bestämmer äger länsarbetsnämnd upptaga och bifalla ansökan om arbetstillstånd som inkommit till nämnden; dock ej för längre tid än utlänningsen innehar gällande uppehållstillstånd.

Ansökan som länsarbetsnämnden ej bifaller skall med nämndens yttrande överlämnas till polismyndigheten i orten och har polismyndigheten att med eget utlåtande överlämna handlingarna i ärendet till *utlänningskommissionen*.

I den omfattning *arbetsmarknadsstyrelsen* efter samråd med *immigrationsstyrelsen* bestämmer äger länsarbetsnämnd upptaga och bifalla ansökan om arbetstillstånd som inkommit till nämnden; dock ej för längre tid än utlänningsen innehar gällande uppehållstillstånd.

Ansökan som länsarbetsnämnden ej bifaller skall med nämndens yttrande överlämnas till polismyndigheten och har polismyndigheten att med eget utlåtande överlämna handlingarna i ärendet till *arbetsmarknadsstyrelsen*.

41 §

I den omfattning *utlänningskommissionen* efter samråd med *arbetsmarknadsstyrelsen* och rikspolisstyrelsen bestämmer äger polismyndigheten upptaga och bifalla till polismyndigheten inkommen ansökan om arbetstillstånd; dock ej för längre tid än utlänningsen innehar eller av polismyndigheten meddelas uppehållstillstånd.

Ansökan som polismyndigheten ej bi-

I den omfattning *arbetsmarknadsstyrelsen* efter samråd med *immigrationsstyrelsen* och rikspolisstyrelsen bestämmer äger polismyndigheten upptaga och bifalla till polismyndigheten inkommen ansökan om arbetstillstånd; dock ej för längre tid än utlänningsen innehar eller av polismyndigheten meddelas uppehållstillstånd.

Ansökan som polismyndigheten ej bi-

(Nuvarande lydelse)

faller skall av polismyndigheten med eget yttrande överlämnas till *utlänningskommissionen*.

(Föreslagen lydelse)

faller skall av polismyndigheten med eget yttrande överlämnas till *arbetsmarknadsstyrelsen*.

42 §

I ärende angående arbetstillstånd skall utlänningskommissionen, därest ej ansökningen avslås, samråda med arbetsmarknadsstyrelsen.

Arbetsmarknadsstyrelsen skall i den mån så är möjligt och efter att i lämplig omfattning hava berett sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare tillfälle att uttala sig angiva allmänna riktlinjer för tillståndsärendenas bedömande med hänsyn till läget å arbetsmarknaden. Samråd som i första stycket sägs skall anses hava skett om utlänningskommissionen vid prövning av ansökan om arbetstillstånd följer de sålunda uppdragna riktlinjerna.

Utän samråd som i första stycket sägs må utlänningskommissionen bifalla ansökan om arbetstillstånd därest synnerliga skäl föreligga med hänsyn till längden av den tid utlännningen vistas i riket, dennes personliga förhållanden och omständigheterna i övrigt.

Har utlänningskommissionen i enlighet med vad i första stycket sägs sökt samråd med arbetsmarknadsstyrelsen, skall styrelsen om ärendet är av principiell betydelse eller eljest av större vikt bereda sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom de verksamhetsområden tillståndet avser tillfälle att uttala sig.

I ärende angående arbetstillstånd skall arbetsmarknadsstyrelsen om ärendet är av principiell betydelse eller eljest av större vikt bereda sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom de verksamhetsområden tillståndet avser tillfälle att uttala sig.

49 §

Den som — — — — — tre exemplar.

Då utlämning — — — — — skall ske.

Anmälningar som — — — — — av polismyndigheten.

Anmälningsskyldighet enligt — — — — — från sinnessjukhus.

Formulär till blanketter angående anmälan om bostadsupplåtelse och arbets-

Formulär till blanketter angående anmälan om bostadsupplåtelse fastställas

(Nuvarande lydelse)

snart ske kan jämte eget utlåtande och övriga till ärendet hörande handlingar insändas till inrikesdepartementet.

Närmare föreskrifter om tillämpningen av denna kungörelse meddelas i fråga om

a) arbetstillstånd av *utlänningskommissionen* efter samråd med *rikspolisstyrelsen* och *arbetsmarknadsstyrelsen*.

b) polismyndighets befattning med andra tillståndsärenden av *kommissionen* efter samråd med *rikspolisstyrelsen*.

c) in- och utresekontroll samt polismyndighets åligganden i andra fall än som avses i a) och b) av *rikspolisstyrelsen* efter samråd med *kommissionen*.

d) tullmyndighets åligganden av *rikspolisstyrelsen* efter samråd med *generaltullstyrelsen*.

Denna kungörelse träder i kraft den —————

(Föreslagen lydelse)

ske kan jämte eget utlåtande och övriga till ärendet hörande handlingar insändas till inrikesdepartementet.

Besvär enligt 46 a § utlänningslagen skola av arbetsmarknadsstyrelsen så snart ske kan jämte eget utlåtande och övriga till ärendet hörande handlingar insändas till inrikesdepartementet.

76 §

Närmare föreskrifter om tillämpningen av denna kungörelse meddelas i fråga om

a) arbetstillstånd av *arbetsmarknadsstyrelsen* efter samråd med *immigrationsstyrelsen* och *rikspolisstyrelsen*.

b) polismyndighets befattning med andra tillståndsärenden av *immigrationsstyrelsen* efter samråd med *rikspolisstyrelsen*.

c) in- och utresekontroll samt polismyndighets åligganden i andra fall än som avses i a) och b) av *rikspolisstyrelsen* efter samråd med *immigrationsstyrelsen*, samt

d) tullmyndighets åligganden av *rikspolisstyrelsen* efter samråd med *generaltullstyrelsen*.

BILAGOR

1850

BILAGA I

Tabeller

Tabell 1. Invandring och utvandring samt invandringsöverskott och utvandringsöverskott
(—) åren 1951—1965 efter inflyttnings- och utflyttningsland

År	Dan- mark	Fin- land	Norge	Italien	Förb. Tysk- land	Öster- rike	Övr. Euro- pa	Canada USA	Övr. utom- euro- peiska länder	Samt- liga	
1951	Inv.	4 716	12 803	3 185	632	6 065	456	1 757	1 442	547	31 603
	Utv.	2 361	1986	1 607	172	646	57	1 038	7 626	1 087	16 580
	Öv.	2 355	10 817	1 578	460	5 419	399	719	— 5 184	— 440	15 023
1952	Inv.	4 092	8 158	2 314	515	6 644	880	1 673	1 411	572	26 259
	Utv.	2 634	3 692	1 883	137	1 150	100	997	3 285	1 120	14 998
	Öv.	1 458	4 466	431	378	5 494	780	676	— 1 874	— 548	11 261
1953	Inv.	2 555	6 811	1 854	377	3 888	390	1 219	1 529	552	19 175
	Utv.	3 015	3 922	2 073	335	1 953	120	1 406	3 498	1 158	17 480
	Öv.	— 460	2 889	— 219	42	1 935	270	— 187	— 1 969	— 606	1 695
1954	Inv.	2 764	8 449	1 775	239	3 532	436	1 396	1 653	573	20 817
	Utv.	2 422	2 963	1 487	245	1 866	154	1 137	2 770	778	13 822
	Öv.	342	5 486	288	— 6	1 666	282	259	— 1 117	— 205	6 995
1955	Inv.	5 557	11 267	2 373	776	4 611	1 506	1 722	1 561	696	30 069
	Utv.	1 958	2 830	1 364	246	1 985	158	1 192	2 170	772	12 675
	Öv.	3 599	8 437	1 009	530	2 626	1 348	530	— 609	— 76	17 394
1956	Inv.	6 572	9 134	2 335	903	4 107	1 121	1 631	1 533	693	28 029
	Utv.	2 234	3 418	1 450	181	2 184	233	1 259	2 991	787	14 737
	Öv.	4 338	5 716	885	722	1 923	888	372	— 1 458	— 94	13 292
1957	Inv.	5 599	11 020	2 291	611	3 430	815	6 926	1 563	768	33 023
	Utv.	2 434	2 703	1 444	185	2 244	231	1 433	3 480	917	15 071
	Öv.	3 165	8 317	847	426	1 186	584	5 493	— 1 917	— 149	17 952
1958	Inv.	3 661	7 645	1 752	282	2 688	562	2 911	1 808	788	22 097
	Utv.	2 791	2 603	1 423	232	2 178	307	1 329	2 511	873	14 247
	Öv.	870	5 042	329	50	510	255	1 582	— 703	— 85	7 850
1959	Inv.	2 492	7 518	1 708	284	2 265	413	1 877	1 750	782	19 089
	Utv.	3 456	2 700	1 283	292	2 399	320	1 575	2 493	1 089	15 607
	Öv.	— 964	4 818	425	— 8	— 134	93	302	— 743	— 307	3 482
1960	Inv.	2 695	12 311	2 281	735	2 460	618	1 122	1 967	954	26 143
	Utv.	3 316	3 166	1 187	321	2 076	295	638	2 032	1 107	15 138
	Öv.	— 621	9 145	1 094	414	384	323	484	— 65	— 153	11 005
1961	Inv.	2 695	12 830	2 364	1 133	3 069	1 604	2 567	2 310	1 047	29 619
	Utv.	3 115	3 768	1 293	376	1 993	216	1 663	1 637	958	15 019
	Öv.	— 420	9 062	1 071	757	1 076	1 388	904	673	89	14 600
1962	Inv.	2 411	9 770	2 090	1 025	2 886	560	2 851	2 171	1 320	25 084
	Utv.	2 686	4 271	1 451	448	1 631	215	1 697	1 672	857	14 928
	Öv.	— 275	5 499	639	577	1 255	345	1 154	499	463	10 156
1963	Inv.	2 990	10 385	2 155	861	2 920	600	3 463	2 152	1 424	26 950
	Utv.	2 160	4 071	1 397	520	1 753	260	1 991	1 919	1 269	15 340
	Öv.	830	6 314	758	341	1 167	340	1 472	233	155	11 610
1964	Inv.	2 783	19 302	2 582	1 630	2 898	728	4 502	2 145	1 764	38 334
	Utv.	2 463	3 824	1 449	467	1 883	277	2 117	2 011	1 214	15 705
	Öv.	320	15 478	1 133	1 163	1 015	451	2 385	134	550	22 629
1965	Inv.	2 831	21 852	3 600	1 925	2 994	907	11 218	2 016	2 243	49 586
	Utv.	2 150	4 540	1 572	360	1 693	250	2 302	2 011	1 099	15 977
	Öv.	681	17 312	2 028	1 565	1 301	657	8 916	5	1 144	33 609
1951	Inv.	54 413	169 255	34 659	11 928	54 457	11 596	47 835	27 011	14 723	425 877
—	Utv.	39 195	50 457	22 363	4 517	27 634	3 193	22 774	42 106	15 085	227 324
1965	Öv.	15 218	118 798	12 296	7 411	26 823	8 403	25 061	— 15 095	— 362	198 553

Tabell 2. Invandrare och utvandrare samt invandringsöverskott länsvis åren 1951—1965

Län	Invandrare		Utvandrare		Invandringsöverskott	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Stockholms stad.....	70 370	16,5	49 695	21,9	20 675	10,4
Stockholms län.....	54 769	12,9	29 996	13,2	24 773	12,5
Uppsala län.....	7 710	1,8	3 722	1,6	3 988	2,0
Södermanlands län.....	16 251	3,8	7 683	3,4	8 568	4,3
Östergötlands län.....	12 417	2,9	7 241	3,2	5 176	2,6
Jönköpings län.....	11 556	2,7	5 122	2,3	6 434	3,2
Kronobergs län.....	5 680	1,3	1 898	0,8	3 782	1,9
Kalmar län.....	5 086	1,2	2 049	0,9	3 037	1,5
Gotlands län.....	767	0,2	434	0,2	333	0,2
Blekinge län.....	5 542	1,3	1 815	0,8	3 727	1,9
Kristianstads län.....	7 041	1,7	3 774	1,7	3 267	1,6
Malmöhus län.....	37 534	8,8	23 197	10,2	14 337	7,2
Hallands län.....	6 256	1,5	2 989	1,3	3 267	1,6
Göteborgs och Bohus län.....	38 682	9,1	21 992	9,7	16 690	8,4
Älvsborgs län.....	23 809	5,6	11 188	4,9	12 621	6,4
Skaraborgs län.....	7 354	1,7	3 380	1,5	3 974	2,0
Värmlands län.....	15 694	3,7	7 422	3,3	8 272	4,2
Örebro län.....	16 250	3,8	7 320	3,2	8 930	4,5
Västmanlands län.....	31 257	7,3	12 834	5,6	18 423	9,3
Kopparbergs län.....	17 202	4,0	7 253	3,2	9 949	5,0
Gävleborgs län.....	10 034	2,4	4 694	2,1	5 340	2,7
Västernorrlands län.....	6 927	1,6	3 496	1,5	3 431	1,7
Jämtlands län.....	3 446	0,8	1 740	0,8	1 706	0,9
Västerbottens län.....	4 014	0,9	2 142	0,9	1 872	0,9
Norrbottnens län.....	10 229	2,4	4 248	1,9	5 981	3,0
Hela riket.....	425 877	100	227 324	100	198 553	100

Tabell 3. Utlänningar, som beviljats svenskt medborgarskap under femårsperioderna 1941—1945, 1946—1950, 1951—1955, 1956—1960 och 1961—1965 samt vart och ett av åren 1961—1965

Förutvarande medborgare i	1941		1946		1951		1956		1961		1962		1963		1964		1965			
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%		
Danmark.....	608	11,5	692	4,4	3 172	8,1	3 195	6,8	4 219	9,2	830	9,8	863	9,1	884	9,0	893	8,5		
Finland.....	880	16,6	3 913	25,0	8 999	23,1	14 276	30,4	13 906	30,2	3 221	38,3	3 057	2,1	2 507	25,5	2 770	26,3		
Norge.....	925	17,5	1 297	8,3	3 538	9,1	2 375	5,0	3 184	6,9	565	6,7	695	7,3	616	6,3	742	7,0		
Estland, Lettland o. Litauen.....	1 304	24,7	4 798	30,6	9 391	24,1	7 361	15,6	3 137	6,8	761	9,8	592	7,0	521	5,3	590	5,6		
Polen.....	72	1,4	307	2,0	2 343	6,0	2 447	5,2	1 156	2,5	230	3,0	211	2,5	267	2,7	261	2,5		
Sovjetunionen....	74	1,4	216	1,4	2 428	6,2	2 161	4,6	929	2,0	233	3,0	146	1,7	197	2,0	121	1,1		
Förb. Tyskland....	846	16,0	2 676	17,1	4 226	10,8	8 639	18,3	8 657	19,8	1 785	23,0	1 853	22,0	1 603	16,3	1 449	13,7		
Ungern.....	47	0,9	111	0,7	409	1,0	863	1,8	4 908	10,7	111	1,4	149	1,8	504	5,3	1 370	12,5		
Östernrike.....	15	0,3	467	3,0	591	1,5	994	2,1	1 313	2,9	211	2,7	296	3,1	311	3,2	323	3,1		
Förenata staterna	49	0,9	178	1,1	1 031	2,6	1 003	2,1	1 149	2,5	210	2,7	225	2,7	231	2,4	260	2,6		
Övriga.....	467	8,8	1 022	6,5	2 858	7,3	3 742	8,0	3 497	7,6	538	6,9	468	5,6	879	9,0	787	7,6		
Summa.....	5 287	100	15 677	100	38 986	100	47 056	100	46 047	100	7 745	100	8 432	100	9 522	100	9 819	100	10 529	100

Tabell 4. Utrikes födda och utlänningar i olika län samt städer med över 50 000 invånare den 1 november 1960

Län/stad	Utrikes födda		Utlänningar	
	antal	% av hela befolkningen	antal	% av hela befolkningen
Stockholms stad.....	55 927	6,9	31 400	3,9
Stockholms län.....	35 051	7,6	24 560	5,3
Uppsala län.....	5 421	3,2	3 163	1,9
Södermanlands län.....	11 135	4,9	7 828	3,4
Östergötlands län.....	8 866	2,5	5 475	1,5
Jönköpings län.....	6 629	2,3	3 916	1,4
Kronobergs län.....	2 999	1,9	1 757	1,1
Kalmar län.....	3 810	1,6	1 743	0,7
Gotlands län.....	1 124	2,1	244	0,4
Blekinge län.....	2 658	1,8	1 388	1,0
Kristianstads län.....	5 155	2,0	2 535	1,0
Malmöhus län.....	25 609	4,1	15 895	2,5
Hallands län.....	4 286	2,5	2 420	1,4
Göteborgs och Bohus län.....	29 912	4,8	20 070	3,2
Älvsborgs län.....	15 810	4,2	10 108	2,7
Skaraborgs län.....	4 824	1,9	2 883	1,2
Värmlands län.....	11 783	4,0	7 064	2,4
Örebro län.....	10 947	4,2	8 108	3,1
Västmanlands län.....	18 504	8,0	15 387	6,6
Kopparbergs län.....	11 700	4,1	9 354	3,3
Gävleborgs län.....	6 596	2,3	4 412	1,5
Västernorrlands län.....	5 482	1,9	3 412	1,2
Jämtlands län.....	2 682	1,9	1 354	1,0
Västerbottens län.....	3 456	1,4	1 733	0,7
Norrbottens län.....	9 513	3,6	4 412	1,7
Hela riket	299 879	4,0	190 621	2,5
därav:				
Göteborg.....	19 785	4,9	13 472	3,3
Malmö.....	11 480	5,0	6 945	3,0
Norrköping.....	3 301	3,6	1 735	1,9
Västerås.....	6 259	8,0	4 877	6,3
Uppsala.....	3 092	4,0	1 423	1,8
Hälsingborg.....	3 333	4,4	1 644	2,1
Örebro.....	2 533	3,4	1 278	1,7
Borås.....	5 974	8,9	4 534	6,7
Linköping.....	1 442	2,2	866	1,3
Eskilstuna.....	4 121	7,0	2 499	4,3
Gävle.....	1 740	3,2	1 057	1,9
Solna.....	3 826	7,5	2 543	5,0
Jönköping.....	1 713	3,4	978	1,9

Tabell 5. Arbetsanmälda utlänningar i Sverige den 1 oktober 1966 efter län och medborgarskap

Län	Danskar	Finlän- dare	Norr- män	Greker	Italie- nare	Jugo- slaver	Span- jorer	Väst- tyskar	Ungrare	Öster- rikare	Övriga	Summa
Stockholms stad.....	2 253	14 794	2 681	1 380	1 725	1 208	1 584	4 884	618	1 557	6 331	39 015
Stockholms län.....	818	8 575	679	315	648	450	314	1 580	215	486	1 518	15 598
Uppsala län.....	146	1 130	84	133	45	157	22	231	54	60	395	2 457
Södermanlands län.....	482	4 212	289	149	98	359	46	443	115	139	437	6 706
Östergötlands län.....	486	1 515	237	155	133	422	46	474	78	131	481	4 158
Jönköpings län.....	471	1 192	147	417	36	863	16	435	140	86	256	4 059
Kronobergs län.....	228	219	43	641	22	359	4	261	73	88	129	2 067
Kalmar län.....	142	214	45	582	34	240	22	224	40	60	183	1 786
Göteborgs län.....	83	60	5	—	6	4	4	30	—	8	14	214
Blekinge län.....	245	800	62	52	26	615	26	130	55	32	132	2 175
Kristianstads län.....	665	312	54	257	52	287	15	351	75	45	224	2 337
Malmöhus län.....	5 591	2 869	708	330	678	2 967	289	2 199	888	413	2 152	19 084
Hallands län.....	440	465	91	125	88	503	8	249	77	55	201	2 302
Göteborgs och Bohus län..	3 250	7 323	3 221	376	969	1 604	666	2 310	481	496	3 303	23 999
Älvsborgs län.....	845	6 443	632	432	63	404	22	631	135	190	487	10 284
Skaraborgs län.....	235	1 260	168	21	70	227	8	266	68	48	151	2 502
Värmlands län.....	640	1 427	1 035	24	27	130	8	330	48	166	269	4 124
Örebro län.....	544	3 177	413	38	62	306	27	487	77	130	264	5 525
Västmanlands län.....	534	6 727	807	59	800	594	37	546	137	196	414	10 851
Kopparbergs län.....	525	2 383	530	4	42	90	11	264	43	80	221	4 193
Gävleborgs län.....	288	1 906	271	10	44	100	18	278	20	67	218	3 220
Västernorrlands län.....	119	1 799	229	18	38	14	14	174	12	48	132	2 597
Jämtlands län.....	58	867	527	2	13	5	3	65	2	20	50	1 612
Västerbottens län.....	63	435	108	4	14	11	7	94	9	15	81	841
Norrbottnens län.....	228	2 707	311	8	30	8	9	167	6	32	130	3 636
Hela riket.....	19 379	72 811	13 377	5 532	5 763	11 927	3 223	17 103	3 466	4 648	18 173	175 402

Källa: Statens utlänningskommission

Tabell 6. Arbetsanmälda utlänningar den 1 oktober 1966 och befolkning i arbetskraften i augusti 1966, relativ fördelning efter yrke, medborgarskap och kön

Yrkesområde Yrkesgrupp	Arbetsanmälda utlänningar										Befolkning i arbetskraften					
	Danskar	Finlän- dare	Norrmän	Greker	Italie- nare	Jugosla- ver	Spanjor- er	Väst- tyskar	Ung- rare	Öster- rikare	Samt- liga	Män	Kvin- nor	Totalt	Män	Kvinnor
0 <i>Tekn., naturv., human- arbete m. m.</i>	10,8	6,7	17,5	1,6	9,5	2,6	6,9	14,8	12,6	10,8	10,1	8,3	14,1	14,8	13,7	16,6
Tekn., kem. o. fysikal., biol. o. med. arbete	6,6	1,5	11,7	0,9	2,6	1,4	1,7	7,9	8,2	7,6	4,8	6,0	2,1	8,0	10,8	3,2
Hälsö- och sjukvårdsar- bete	2,6	5,0	4,8	0,2	0,4	0,7	0,6	3,8	1,6	1,9	3,5	0,4	10,6	3,9	0,6	9,5
Pedagogiskt arbete	0,2	0,2	0,4	0,2	0,5	0,1	0,8	1,2	0,2	0,3	0,5	0,4	0,6	2,3	1,7	3,3
Konstnärligt o. litterärt arbete	1,4	0,1	0,6	0,3	6,0	0,5	3,8	1,9	2,6	1,0	1,3	1,5	0,8	0,6	0,6	0,6
1 <i>Administrativt arbete</i>	0,2	0,1	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	1,9	2,7	0,5
2 <i>Kamerall- o. kontorstek- niskt arbete</i>	1,6	2,9	4,5	0,3	1,9	0,4	0,9	6,7	2,8	3,4	3,1	1,4	7,2	9,9	4,2	19,4
3 <i>Kommerciellt arbete</i>	2,1	1,6	3,2	0,3	1,1	0,3	0,6	3,1	1,3	2,1	1,8	1,2	3,2	9,5	7,7	12,5
4 <i>Lantbruks-, skogs- och fiskeriarbete</i>	8,3	6,3	9,1	0,2	0,3	0,5	0,3	2,8	1,7	2,2	4,9	6,5	1,1	10,5	12,3	7,4
Lantbruks-, skogs- o. trädgårdsledning	0,5	0,1	0,2	0,0	0,0	0,4	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	4,3	6,4	0,7
Lantbruks- o. trädgårds- arbete, djurskötsel	5,1	0,9	1,1	0,2	0,2	0,1	0,3	2,2	1,4	1,9	1,5	1,8	0,8	4,6	3,3	6,6
Viltvård o. jakt, fiskeri- arbete	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,0
Skogsarbete	2,4	5,4	7,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,2	3,2	4,4	0,2	1,4	2,1	0,1
5 <i>Gruv- o. stenbrytnings- arbete</i>	1,1	1,0	0,7	0,1	0,1	0,2	0,0	0,3	0,4	0,2	0,7	0,9	0,1	0,3	0,5	0,0
6 <i>Transport- o. kommuni- kationsarbete</i>	7,8	3,6	9,0	2,0	3,3	1,1	19,9	5,6	2,8	3,1	5,1	6,4	2,0	7,3	9,4	3,8

7-8 Tillverkningsarbete, maskinskötsel m. m.	55,0	64,0	42,7	72,7	64,0	79,2	30,3	39,7	66,7	44,2	56,4	61,8	44,0	33,9	45,0	14,7
Textil- o. sömmadsarbete	4,4	9,7	4,3	8,9	5,0	8,4	2,3	3,2	8,1	2,4	6,8	2,8	15,8	2,5	0,9	5,1
Sko- och läderarbete	0,5	0,3	0,4	0,6	0,5	0,8	0,0	0,3	1,0	0,2	0,4	0,3	0,7	0,3	0,3	0,4
Järnbruks-, metall- verks-, smides- o. gjuteriarbete	6,0	8,7	3,2	4,2	2,5	5,6	1,0	2,4	4,7	4,6	5,8	7,5	1,9	1,1	1,7	0,1
Verkstads- o. byggnads- metallarbeta, in- mekaniskt arbete	11,8	18,5	11,4	15,2	35,1	31,8	10,4	15,0	23,7	13,9	17,5	21,6	8,0	9,5	14,0	1,8
Elektroarbete	1,7	2,7	1,9	1,6	3,4	2,1	2,4	2,9	3,0	2,4	2,4	2,3	2,7	2,4	3,6	0,3
Träarbete	2,7	3,2	3,1	5,1	0,8	4,1	1,0	1,9	2,2	1,8	2,8	3,8	0,5	3,4	5,4	0,1
Målning- o. lackerings- arbete	1,2	1,0	0,8	1,1	0,7	1,8	0,2	0,7	0,6	0,6	0,9	1,2	0,3	1,4	2,1	0,1
Byggnads- o. anlägg- ningsarbete ej hänför- bart till annan yrkes- grupp	3,4	1,5	2,2	0,6	2,6	1,0	0,9	2,0	1,3	0,8	1,7	2,4	0,1	2,4	3,8	0,1
Livsmedelsarbete	4,5	2,5	2,0	3,4	1,6	3,7	3,0	2,9	2,7	4,4	2,8	2,5	3,5	1,5	1,4	1,5
Kemiskt o. cellulosa- tekniskt arbete	4,9	3,3	3,2	6,1	0,9	4,5	1,2	1,4	3,7	4,3	3,2	3,9	1,8	0,8	1,1	0,4
Övrigt tillverknings- arbete	9,8	9,1	6,8	24,8	10,0	13,3	6,9	5,7	12,9	7,4	9,3	9,9	7,8	5,3	5,8	4,3
Diversarbete	2,9	2,4	2,1	0,7	0,6	1,3	0,8	0,9	2,0	0,9	1,9	2,5	0,4	1,5	2,2	0,4
Maskin- och motor- skötsel	1,2	1,1	1,3	0,4	0,4	0,8	0,2	0,4	0,7	0,6	0,9	1,1	0,5	1,8	2,8	0,1
9 Servicearbete	12,4	12,6	11,6	21,3	17,8	14,8	39,9	23,9	10,1	24,3	15,7	10,8	27,4	11,5	3,8	24,5
x Militärarbete	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,4	0,7	0,0
x Arbetskraft ej hänförbar till annan yrkesområde	0,8	1,3	1,5	1,6	1,6	0,8	1,3	2,8	1,5	1,0	2,0	2,6	0,9	0,3	0,2	0,4
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Källa: Statens utlänningskommission och statistiska centralbyrån.

Tabell 7. Invandrare och utvandrare samt invandringsöverskott under femårsperioderna 1951—55, 1956—1960 och 1961—1965, fördelning efter ålder vid invandringsstillfället

Åldersklass	1951—1955						1956—1960						1961—1965					
	Invandrare		Utvand- rare		Invand- rings- överskott		Invandrare		Utvand- rare		Invand- rings- överskott		Invandrare		Utvand- rare		Invand- rings- överskott	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
0—4	8 772	6,9	6 699	8,9	2 073	4,0	10 709	8,4	7 165	9,6	3 544	6,6	15 754	9,3	8 545	11,4	7 209	7,8
5—9	6 999	5,2	4 836	6,4	1 863	3,6	7 686	6,0	4 752	6,4	2 934	4,5	10 501	6,2	5 407	7,0	5 094	5,5
10—14	4 903	3,2	2 808	3,7	1 195	2,3	4 905	3,8	2 644	3,5	2 261	4,2	6 485	3,8	2 810	3,7	3 675	4,0
15—19	14 056	11,0	4 494	5,9	9 562	18,3	14 940	11,6	4 821	6,4	10 119	18,9	20 182	11,9	5 262	6,8	14 920	16,1
20—24	31 473	24,6	13 120	17,4	18 353	35,0	31 135	24,2	15 493	20,7	15 642	29,2	42 267	24,9	16 386	21,3	25 881	27,9
25—29	24 036	18,8	14 465	19,1	9 571	18,3	21 182	16,5	14 263	19,1	6 919	12,9	28 996	17,1	14 040	18,2	14 956	16,2
30—34	13 908	10,9	10 462	13,8	3 446	6,6	13 311	10,4	9 458	12,6	3 853	7,2	15 659	9,2	8 602	11,2	7 057	7,6
35—39	7 743	6,0	6 013	8,0	1 730	3,3	8 218	6,4	5 826	7,8	2 392	4,5	9 997	6,0	5 680	7,4	4 317	4,7
40—44	5 667	4,4	4 549	6,0	1 118	2,1	5 041	3,9	3 374	4,5	1 667	3,1	6 381	3,8	3 553	4,6	2 828	3,1
45—49	3 960	3,1	3 055	4,0	905	1,7	3 737	2,8	2 516	3,4	1 121	2,1	3 922	2,3	2 058	2,7	1 864	2,0
50—54	2 580	2,0	2 009	2,7	571	1,1	2 438	1,9	1 698	2,3	740	1,4	3 029	1,8	1 678	2,2	1 351	1,5
55—59	1 669	1,3	1 244	1,6	425	0,8	1 679	1,3	1 169	1,6	510	1,0	1 987	1,2	1 103	1,4	884	1,0
60—64	1 111	0,9	761	1,0	350	0,7	1 110	0,8	747	1,0	363	0,7	1 506	0,9	714	0,9	792	0,9
65—69	1 107	0,9	494	0,7	613	1,2	1 079	0,8	411	0,5	668	1,2	1 421	0,8	519	0,7	902	1,0
70—74	657	0,5	288	0,4	369	0,7	707	0,6	255	0,3	452	0,8	788	0,5	320	0,4	468	0,5
75—w	482	0,4	258	0,3	224	0,4	604	0,5	208	0,3	396	0,7	698	0,4	292	0,4	406	0,4
Summa	127 923	100	75 555	100	52 368	100	128 381	100	74 800	100	53 581	100	169 573	100	76 969	100	92 604	100

Tabell 8. Till Sveriges kollektivt överförda flyktingar 1950—1965 fördelade dels på asylland, dels på ursprungligt hemland

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1950— 1965
A Asylland																	
Österrike.....	108	23	—	8	—	584	4 816	1 607	438	138	309	1 219	5	—	—	1	9 256
Jordanien.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20	—	—	—	20
Jugoslavien.....	36	161	29	94	7	—	87	1 151	12	—	—	—	—	—	50	—	1 163
Tyskland.....	106	49	21	—	—	41	34	87	5	—	328	119	498	452	1 320	818	3 844
Italien.....	—	—	—	—	—	—	—	—	90	79	28	—	31	43	28	26	359
Grekland.....	—	—	—	—	—	—	—	—	50	—	—	—	44	49	109	115	317
Turkiet.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12	10	—	—	132
Övriga länder.....	—	—	—	—	29	3	10	18	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Summa.....	250	233	50	102	36	628	4 947	2 863	595	217	665	1 338	610	554	1 507	960	15 555
B Hemland																	
Albanien.....	3	—	4	—	—	—	12	—	8	22	5	4	20	10	43	26	157
Bulgarien.....	3	1	6	7	1	9	8	11	6	9	9	4	14	10	41	71	210
Estland.....	7	8	—	1	—	4	6	6	—	—	—	1	3	5	—	—	27
Grekland.....	1	—	—	—	—	—	6	—	—	—	—	5	—	—	5	—	25
Israel.....	—	—	7	—	—	—	5	—	—	—	—	—	—	1	1	—	7
Jugoslavien.....	63	64	7	8	1	194	486	52	110	100	406	1 232	497	489	1 265	703	5 677
Lettland.....	9	20	—	5	1	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	38
Litauen.....	5	—	—	1	5	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	15
Polen.....	67	47	13	59	7	63	33	—	—	—	23	1	—	2	16	14	345
Rumänien.....	16	3	7	3	1	57	93	3	—	—	1	6	—	3	13	26	232
Ryssland.....	8	—	4	1	19	76	67	22	3	—	—	—	3	1	5	5	209
Tjeckoslovakien.....	10	24	5	6	—	31	93	—	—	—	12	—	2	5	13	29	228
Tyskland.....	6	6	1	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	—	22
Ungern.....	40	12	3	6	1	130	4 120	2 775	468	86	182	90	13	12	19	34	7 991
Ukraina.....	8	54	—	—	—	59	15	—	—	—	—	—	—	2	—	—	138
Österrike.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	21
Övriga.....	4	—	—	2	—	—	1	—	—	—	10	—	56	16	80	44	213
Summa.....	250	233	50	102	36	628	4 947	2 863	595	217	665	1 338	610	554	1 507	960	15 555
Därav																	
Tbc-sjuka.....	150	101	39	55	20	97	92	164	220	73	40	24	35	11	10	8	1 139
Anhöriga till tbc-sjuka.....	84	118	11	40	16	106	49	186	245	80	18	11	10	—	5	—	979
Summa tbc-sjuka + anhöriga.....	234	219	50	95	36	203	141	350	465	153	58	35	45	11	15	8	2 118

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

BILAGA II

Kartläggning av personalbehovet för vissa rutiner inom statens utlänningskommission¹

1. Nuvarande rutin för arbetsgivar- (ag-) och bostadsanmälan

Av flödesschemat, bilaga 1, framgår de instanser, som direkt eller indirekt berörs av ag-anmälan. I bilaga 2 redovisas motsvarande schema för bostadsanmälan.

Bilaga 3 visar vissa efterforskningsrutiner.

År 1965 utgjorde antalet ag- och bostadsanmälningar 200 472 respektive 193 749 st. Bostadsanmälningar används endast för icke-skandinaver, medan ag-anmälningar används för samtliga utlännningar.

2. Undersökningsmetodik

Följande metoder har använts:

Intervjuer med arbetsgrupper eller enskilda, som uteslutande arbetar med ag- eller bostadsanmälningarna (ex statistikavd) samt för arbetsgrupper som inte rutinmässigt bearbetar blankettmaterialet (ex tekniska utlänningskontrollen).

GTT-studie vid centralregistret på grund av arbetsuppgifternas skiftande art och det större antalet tjänstemän där. Studien omfattade dock ej personalen vid de sk skandinavbåsen (registrering av skandinaver). Studiens

omfattning och resultat redovisas i bilaga 4.

Statistikuppgifter har framtagits rörande centralregisterpersonalens frånvarofrekvens (bilaga 5), som måste anses anmärkningsvärt hög. I bilagan redovisas därjämte antalet sommarvikariat. Arbetsbalansen vid sorteringsavdelning och centralregister av ag- och bostadsanmälningar framgår av bilaga 6.

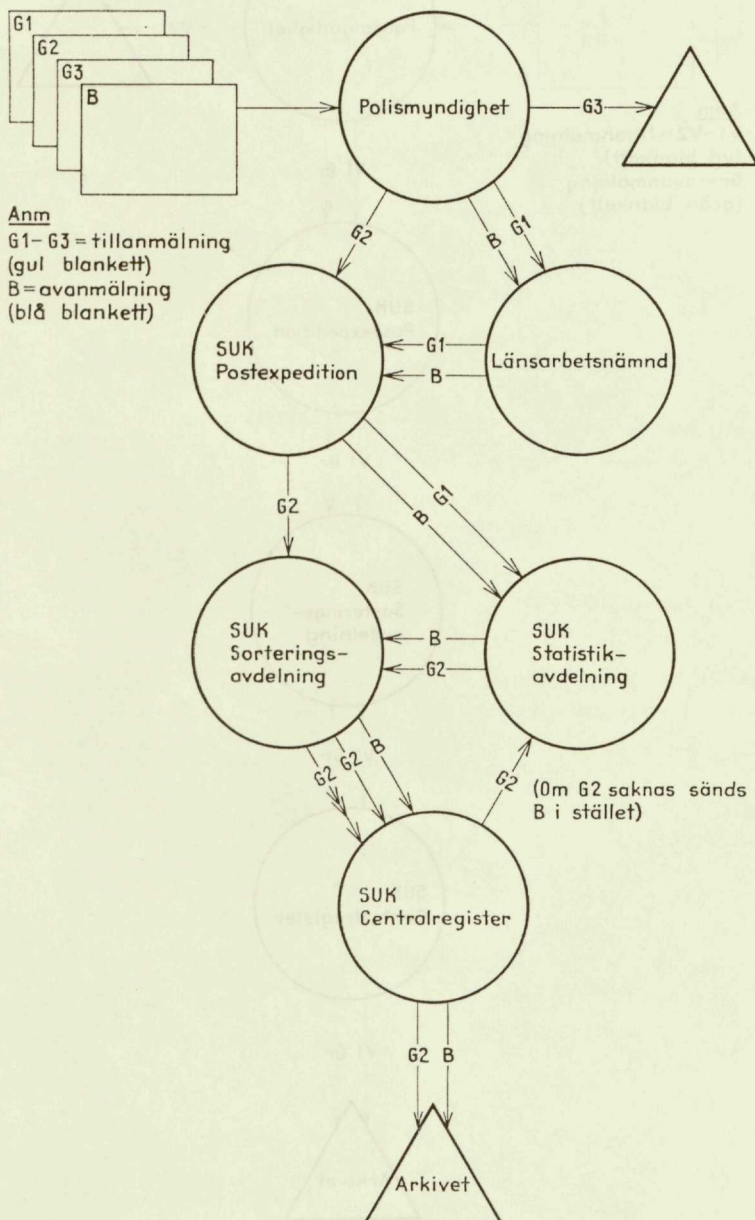
3. Resultat

Av bilaga 7 framgår att arbetsgivar- och bostadsanmälningarna kräver en personalinsats av ca 29 tjänstemän. För några ytterligare tjänstemän har någon siffermässig andel i detta arbete inte kunnat anges, då deras behandling av anmälningarna inte är rutinmässig eller är av obetydlig omfattning. Vid centralregistret har angetts ett behov av 9 tjänstemän. Denna uppgift är beräknad efter GTT-studieresultatet, där ca 20 % av arbetstiden noterades på ag- och bostadsanmälningarna (arbetsmoment 1 och 2). Härutöver har beräknats tillägg för personlig tid m m, varför totala andelen uppgår till ca 30 %, motsvarande 9 tjänstemän.

¹ PM avgiven av statskontoret den 7 november 1966.

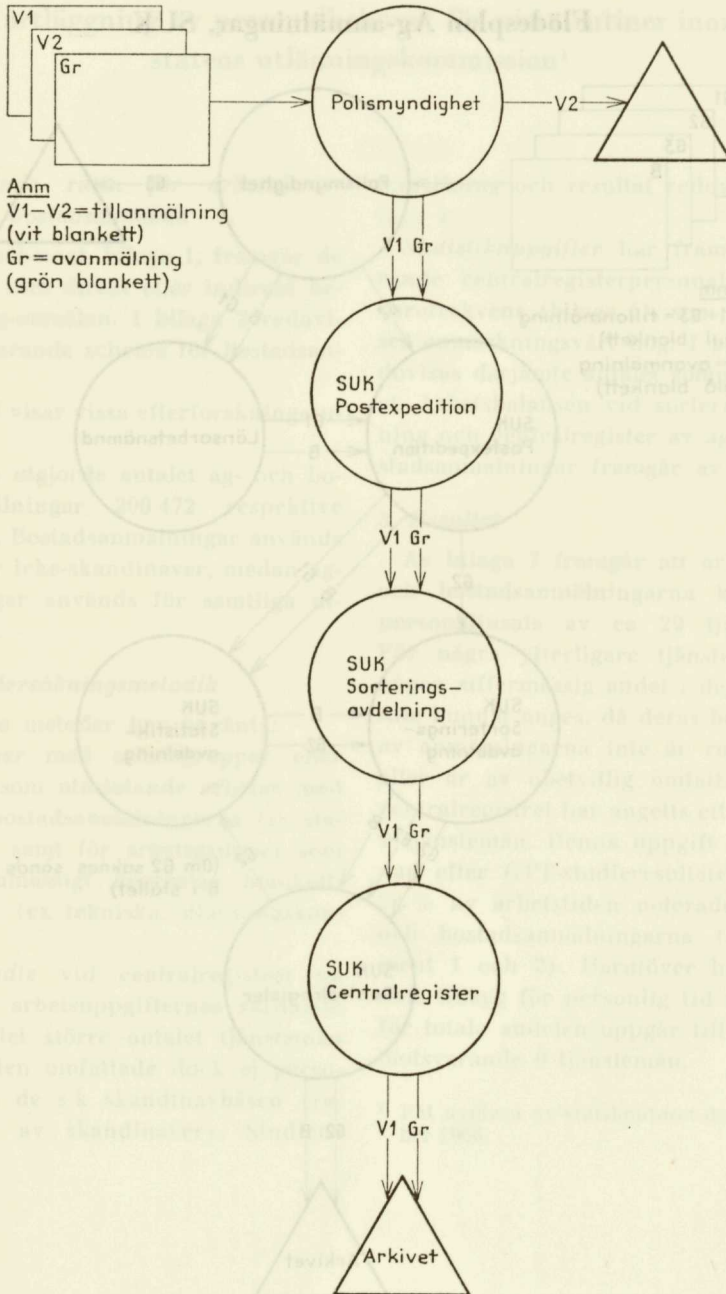
BILAGA II:1

Flödesplan Ag-anmälningar, SUK



BILAGA II:2

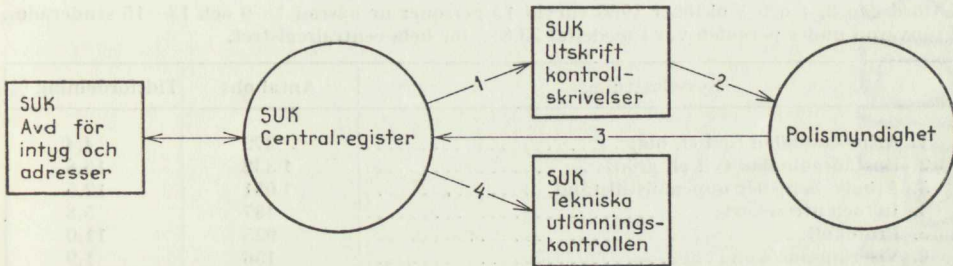
Flödessplan bostadsanmälningas, SUK



BILAGA II:3

Flödesplan, efterforskningsrutin, SUK

(Både ag- och bostadsanmälningar)



Förstagångsanmälningar av bostad från viseringsfria utlänningar placeras i ett förfalloregister i kronologisk ordning. Inom 3 månader räknat från inresedagen skall utlänningen ha sökt uppehållstillstånd. Om så ej skett utsänds kontrollskrivelse enligt ovan.

I de fall polismyndighetens efterforskning inte leder till något resultat, vidtar en undersökning som utförs vid tek-

niska utlänningskontrollen. Lyckas inte heller denna instans att återfinna utlänningen, stämplas bostadsanmälan med »Troligen utrest».

Avdelningen för intyg och adresser utför efterforskningar på anmodan av både in- och utländska myndigheter och privatpersoner, varvid ag- och bostadsanmälningarna utgör visst underlag.

BILAGA II:4

GTT-studie utlänningskommissionen — centralregistret (utom skandinavien)

Utförd den 3, 4 och 5 oktober 1966 varvid 13 personer ur båsråd 1—9 och 13—15 studerades. Frånvaron under perioden var i medeltal 33,8% för hela centralregistret.

Sysselsättning	Antal obs	Tidsfördelning %
1. Arbetsanmälan (gul el. blå)	372	4,4
2. Bostadsanmälan (vit el. grön)	1 332	15,8
3. Arbets- och/eller uppehållstillstånd	1 051	12,5
4. In- och utresekort	487	5,8
5. Protokoll	925	11,0
6. Viseringsansökan	156	1,9
7. Kontrollremsa	218	2,6
8. Arbete annan avdelning eller bås	284	3,4
9. Övrigt ¹	561	6,7
Summa	5 386	64,1
10. Kringarbete ²	114	1,4
11. Telefon (svara eller ringa)	524	6,3
12. Personlig tid	2 371	28,2
Summa totalt	8 395	100,0

Arbetsuppgifterna omfattar slagning, noteringar och nedstoppning i register.

¹ Övrigt består av: Medborgarskapsansökan, anmälningslistor (från polis), skyddsområdeslista, registerkort, vigselbevis och kontrollskrivelser m. m.

² Kringarbetet omfattar: Iordningställande av arbetsplats m. m.

BILAGA II:5

Centralregisterpersonalens frånvarofrekvens under april, maj
och september 1966

April		Maj		September	
Dag	%	Dag	%	Dag	%
1	27,3	2	40,9	1	48,5
4	34,1	3	45,5	2	41,0
5	31,8	4	45,5	5	39,4
7	40,9	5	38,6	6	41,7
12	31,8	6	40,9	7	44,0
13	34,1	9	29,5	8	46,3
14	40,9	10	38,6	9	44,0
15	34,1	11	34,1	12	34,9
18	20,4	12	31,8	13	34,9
19	20,4	13	20,1	14	46,3
20	22,7	16	34,1	15	46,3
21	22,7	17	27,3	16	41,7
22	25,0	18	22,7	19	30,4
25	22,7	20	70,5	20	30,4
26	22,7	23	31,8	21	28,1
27	34,1	24	27,3	22	28,1
28	34,1	25	25,0	23	25,8
29	25,0	26	27,3	26	28,1
		27	38,6		
		31	27,3		
Medeltal	29,2		35,3		37,9

Utgångspunkt för beräkningarna har varit följande ordinarie personalstyrka:

1 föreståndare.....	1
4 gruppchefer.....	4
4 stf gruppchefer.....	4
1½ anst per reg bås.....	27
2 anst per skandbås.....	4
1 anst för doss m.....	1
3 amb medhjälpare.....	3
	44

Till semester och annan ledighet, som framräknats för varje angiven dag, har lagts en anställningsvakans. Som anställningsvakans har för hela månaden fått gälla läget under en slumpvis vald dag under resp månad.

Lön utgick med 24—46 kr/dag beroende på utbildning och ålder.

Antalet sommarvikariat 1966

Avdelning	Antal vikarier	Arbetsuppgift
Centralreg.	16	Slagning m m
Sortering.	8	Sortering
Statistikavd.	4	»
Summa	28	

BILAGA II:6

Balanser på centralregistret 6.10.1966

Båsråd nr	Oslagna aganmälningar		Oslagna bostadsanmäln		Förfalloreger	
	Period	Antal	Period	Antal	Period	Antal
1	—	—	juni—aug	300	april—sept	100
2	—	—	—	—	juni—okt	200
3	juli—aug	750	augusti	1 000	aug—okt	200
4	—	—	aug—sept	400	juli—okt	300
5	—	—	—	—	juni—okt	300
6	—	—	aug—sept	1 100	juni—okt	500
7	juli—sept	550	juli—sept	2 600	juni—okt	150
8	juli—sept	350	juni—sept	2 800	juni—sept	400
9	aug—sept	100	juni—aug	2 700	jan—okt	250
10	aug—sept	200	juli—aug	2 700	mars—okt	200
11	—	—	juli—aug	2 800	april—okt	150
12	—	—	juli—aug	2 800	maj—okt	300
13	—	—	juli—sept	2 500	maj—okt	200
14	—	—	juli—sept	900	maj—okt	250
15	aug—sept	50	juni—sept	3 000	maj—okt	150
16	juli—sept	400	april—sept	3 500	febr—okt	300
17	juli—sept	500	juli—sept	1 200	april—okt	250
18	—	—	juli—aug	1 100	juli—okt	200
Skandina- viska	september	900				
Summa		3 800		31 400		4 400

Dessutom tillkommer 1 300 ag- och bostadsanmälningar och 6 500 ag-anmälningar (skandinaviska) som är slagna och skall nedstoppas i register.

På sorteringsavdelningen förefanns följande balanser:

Ag-anmälningar	14 500
Bostadsanmäln	9 000

Dessutom fanns på sorteringsavdelningen 5 200 ag-anmälningar på grund av balans vid centralregistret.

BILAGA II:7

Personal som berörs av ag- och bostadsanmälningar

Avdelning (befattning)	Löne- grad	Antal tjm	Antal vak	Antal tjm sysselsatta med ag och/eller bostadsanm	Anmärkning
Expeditionsvakt.....	9	1		1/2	Hämtar och distribuerar post till avd. Distribuerar blanketter t polisen
Postexp.....	7	1		1/5	Öppnar och sorterar post
Chef för centralreg och sorteringsavd.....	13	1		Berörs till viss del	Leder och fördelar arbetet
Sorteringsavd chef.....	9	1		1	Öppnar post. Sorterar
Sorteringsavd.....	3—9	5		4	Sorterar
Gruppchef centralreg...	11	4		Berörs till viss del	Leder och fördelar arbetet
Bitr gruppchef d:o.....	9	4		Berörs till viss del	Arb m mera kval sökningar
Övr centralreg utom skandinavien.....	3—9	27½	2½	9	Slagning, notering, nedstoppning och telefntj
D:o skandinavien.....	3—9	3	1	4	Slagning, notering, nedstoppning o telefntj. Endast ag-anmälningar
Statistikavd chef.....	25	1		Berörs t viss del	Sammanställer statistik- uppg t olika myndigheter
D:o bitr ch.....	11	1		Hämtar data från ag-ann	
D:o övriga.....	3—9	5		Berörs t viss del	Viss arbetsledning Sorterar. För statistik. Endast ag-anmälningar
Arkivet. Chef	11	1		1/16	
Arkivet.....	7—9	1		1	Sorterar in i ark och besv telefonförfrågningar
Arkivet.....	3—9	3		3	
Tekniska utlännings- kontr chef.....	25	1		Hämtar data från ag- o bostanmäl	
D:o assistent	15	2			
D:o assistent.....	15	2			
D:o bitr assistent.....	13	1			
Skrivcentralen.....	3—9			1/4	Utskrivn av kontrollskr
Avdelningen för intyg o adresser.....	11	1		Hämtar data från ag- o bostanm	Efterforskning
	3—9	2			Efterforskning
	3—9	3			Utskrift
Summa antal personer				29	

Personal som brev av og- och postanstaltning

STATEN

Personnamn	År	Antal brev	Antal post	Antal brev	Antal post
Summa samt personer		20	10	10	10
1870-1871		1	1	1	1
1871-1872		1	1	1	1
1872-1873		1	1	1	1
1873-1874		1	1	1	1
1874-1875		1	1	1	1
1875-1876		1	1	1	1
1876-1877		1	1	1	1
1877-1878		1	1	1	1
1878-1879		1	1	1	1
1879-1880		1	1	1	1
1880-1881		1	1	1	1
1881-1882		1	1	1	1
1882-1883		1	1	1	1
1883-1884		1	1	1	1
1884-1885		1	1	1	1
1885-1886		1	1	1	1
1886-1887		1	1	1	1
1887-1888		1	1	1	1
1888-1889		1	1	1	1
1889-1890		1	1	1	1
1890-1891		1	1	1	1
1891-1892		1	1	1	1
1892-1893		1	1	1	1
1893-1894		1	1	1	1
1894-1895		1	1	1	1
1895-1896		1	1	1	1
1896-1897		1	1	1	1
1897-1898		1	1	1	1
1898-1899		1	1	1	1
1899-1900		1	1	1	1
1900-1901		1	1	1	1
1901-1902		1	1	1	1
1902-1903		1	1	1	1
1903-1904		1	1	1	1
1904-1905		1	1	1	1
1905-1906		1	1	1	1
1906-1907		1	1	1	1
1907-1908		1	1	1	1
1908-1909		1	1	1	1
1909-1910		1	1	1	1
1910-1911		1	1	1	1
1911-1912		1	1	1	1
1912-1913		1	1	1	1
1913-1914		1	1	1	1
1914-1915		1	1	1	1
1915-1916		1	1	1	1
1916-1917		1	1	1	1
1917-1918		1	1	1	1
1918-1919		1	1	1	1
1919-1920		1	1	1	1
1920-1921		1	1	1	1
1921-1922		1	1	1	1
1922-1923		1	1	1	1
1923-1924		1	1	1	1
1924-1925		1	1	1	1
1925-1926		1	1	1	1
1926-1927		1	1	1	1
1927-1928		1	1	1	1
1928-1929		1	1	1	1
1929-1930		1	1	1	1
1930-1931		1	1	1	1
1931-1932		1	1	1	1
1932-1933		1	1	1	1
1933-1934		1	1	1	1
1934-1935		1	1	1	1
1935-1936		1	1	1	1
1936-1937		1	1	1	1
1937-1938		1	1	1	1
1938-1939		1	1	1	1
1939-1940		1	1	1	1
1940-1941		1	1	1	1
1941-1942		1	1	1	1
1942-1943		1	1	1	1
1943-1944		1	1	1	1
1944-1945		1	1	1	1
1945-1946		1	1	1	1
1946-1947		1	1	1	1
1947-1948		1	1	1	1
1948-1949		1	1	1	1
1949-1950		1	1	1	1
1950-1951		1	1	1	1
1951-1952		1	1	1	1
1952-1953		1	1	1	1
1953-1954		1	1	1	1
1954-1955		1	1	1	1
1955-1956		1	1	1	1
1956-1957		1	1	1	1
1957-1958		1	1	1	1
1958-1959		1	1	1	1
1959-1960		1	1	1	1
1960-1961		1	1	1	1
1961-1962		1	1	1	1
1962-1963		1	1	1	1
1963-1964		1	1	1	1
1964-1965		1	1	1	1
1965-1966		1	1	1	1
1966-1967		1	1	1	1
1967-1968		1	1	1	1
1968-1969		1	1	1	1
1969-1970		1	1	1	1
1970-1971		1	1	1	1
1971-1972		1	1	1	1
1972-1973		1	1	1	1
1973-1974		1	1	1	1
1974-1975		1	1	1	1
1975-1976		1	1	1	1
1976-1977		1	1	1	1
1977-1978		1	1	1	1
1978-1979		1	1	1	1
1979-1980		1	1	1	1
1980-1981		1	1	1	1
1981-1982		1	1	1	1
1982-1983		1	1	1	1
1983-1984		1	1	1	1
1984-1985		1	1	1	1
1985-1986		1	1	1	1
1986-1987		1	1	1	1
1987-1988		1	1	1	1
1988-1989		1	1	1	1
1989-1990		1	1	1	1
1990-1991		1	1	1	1
1991-1992		1	1	1	1
1992-1993		1	1	1	1
1993-1994		1	1	1	1
1994-1995		1	1	1	1
1995-1996		1	1	1	1
1996-1997		1	1	1	1
1997-1998		1	1	1	1
1998-1999		1	1	1	1
1999-2000		1	1	1	1
2000-2001		1	1	1	1
2001-2002		1	1	1	1
2002-2003		1	1	1	1
2003-2004		1	1	1	1
2004-2005		1	1	1	1
2005-2006		1	1	1	1
2006-2007		1	1	1	1
2007-2008		1	1	1	1
2008-2009		1	1	1	1
2009-2010		1	1	1	1
2010-2011		1	1	1	1
2011-2012		1	1	1	1
2012-2013		1	1	1	1
2013-2014		1	1	1	1
2014-2015		1	1	1	1
2015-2016		1	1	1	1
2016-2017		1	1	1	1
2017-2018		1	1	1	1
2018-2019		1	1	1	1
2019-2020		1	1	1	1
2020-2021		1	1	1	1
2021-2022		1	1	1	1
2022-2023		1	1	1	1
2023-2024		1	1	1	1
2024-2025		1	1	1	1



NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1967

1. Nordiskt institut för samhällsplanering
2. Nordiskt samarbete inom forskningen och den högre undervisningens område
4. Internordisk verkställighet med anledning av beslut rörande vårdnad om barn m. m.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1967

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Allmänna arvsfonden. [2]
Utsökningsrätt VI. [3]
Ny domkretsindelning för underrätterna. [4]

Försvarsdepartementet

Tjänsteställning inom krigsmakten. [15]

Socialdepartementet

Barnstugor. Barnavårdsmannaskap. Barnolycksfall. [8]

Finansdepartementet

Statlig publicering. [5]
Finansiella långtidsperspektiv. [6]
Statskontorets programbudgetutredning. 1. Programbudgetering. Del I. [11] 2. Programbudgetering. Del II — Studier och försök. [12] 3. Programbudgetering. Del III — En sammanfattning. [13]

Ecklesiastikdepartementet

Rikskonserter. [9]
Linköpings högskola. Del I. [10]
Skolans arbetstider. [14]
1958 års utredning kyrka—stat: VII. Folkbokföringen. [16]. VIII. De teologiska fakulteterna. [17]

Jordbruksdepartementet

Den framtida jordbrukspolitiken. [7]

Inrikesdepartementet

Kommunal bostadsförmedling. [1]
Invandringen. [18]

