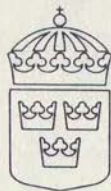


Invandrings- politiken

FÖRSLAG

Delbetänkande av invandrarpolitiska kommittén

SOU 1983:29



Statens offentliga utredningar
1983:29
Arbetsmarknadsdepartementet

Invandringspolitiken

Förslag

Delbetänkande av invandrarpolitiska kommittén
Stockholm 1983

Omslag Johan Ogden

ISBN ~~91-38-0756-9~~ 91-38-07567-9 (F)
ISSN 0375-250X

mlnab/gotab Stockholm 1983 74736

Till statsrådet Anita Gradin

Genom beslut den 5 juni 1980 bemyndigade regeringen föredragande statsrådet att tillkalla en kommitté för att göra en översyn av 1968 års riktlinjer för den reglerade invandringen samt av den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i Sverige i anslutning till 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken. Kommittén, som tillkallades av dåvarande statsrådet för invandrarfrågor Karin Andersson, antog namnet invandrarpolitiska kommittén. En särskild referensgrupp åt kommittén tillkallades av statsrådet Andersson i oktober 1980. De personer som hittills medverkat i kommitténs arbete – ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat samt ledamöter och ersättare i referensgruppen – framgår av bilaga 1 till det delbetänkande som vi härmed överlämnar.

Kommittén överlämnade den 20 oktober 1982 sitt första delbetänkande (SOU 1982:49) Invandringspolitiken – Bakgrund, som huvudsakligen består av en sammanställning av invandringspolitikens uppbyggnad och innehåll. Betänkandet hade utarbetats under ordförandeskap av landshövding Elvy Olsson. Genom det delbetänkande som kommittén nu lägger fram, Invandringspolitiken – Förslag, har kommittén slutfört den första delen av sitt uppdrag.

Reservation respektive reservation och särskilt yttrande har avgetts av undertecknade ledamöter Chrisopoulos och Svensson samt särskilt yttrande av sakkunnige Stellan Artin.

Stockholm i maj 1983

Lahja Exner

Conny Andersson

Hans Göran Franck

Rune Backlund

Sten Svensson

Alexander Chrisopoulos *Lennart Widing*

/Ingemar Källberg

Bengt Ranland

Leena Sparring

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	13
<i>Tabeller och figurer</i>	15
<i>Sammanfattning</i>	17
<i>Kommitténs uppdrag och arbete</i>	33
1. Invandringen och dess huvudorsaker	37
1.1 Inledning	37
1.2 Huvudorsaker till migrationen	38
1.2.1 Internationella förhållanden	38
1.2.2 Några grundläggande faktorer som påverkat invandringen till Sverige	39
1.2.3 Följdinvandring	40
1.2.4 Invandringspolitiken som reglerande faktor	41
1.3 In- och utvandringens utveckling och sammansättning m m	44
1.3.1 In- och utvandringen av utländska medborgare totalt	44
1.3.2 In- och utvandringen av nordbor	45
1.3.3 In- och utvandringen av icke nordbor	46
1.3.4 Byte till svenskt medborgarskap	52
1.4 Vad avgör invandringen i framtiden	52
2. Invandringspolitikens huvudprinciper, regleringens effektivitet	55
2.1 Gällande huvudprinciper för invandringspolitiken	55
2.2 Invandringspolitikens samordning med landets politik i övrigt	56
2.2.1 Invandringens befolkningspolitiska roll	56
2.2.2 Samordningen med den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken m m	57
2.2.3 Samordningen med bostadspolitik	59
2.2.4 Samordningen med politiken i övrigt och anpassningen till samhällets resurser	60
2.2.5 Sammanfattande synpunkter på sambandet mellan invandrings- och invandrapolitiken	61
2.3 Effekterna av migration för utvandringssländerna	64
2.4 Sammanfattande synpunkter angående effektiviteten av regleringen	65

3	<i>Grundläggande principer för den framtida invandringpolitiken</i>	67
3.1	Direktiven	67
3.2	Några övergripande synpunkter	67
3.3	Huvudprinciper för den framtida invandringpolitiken	68
3.3.1	Grundprinciper för invandringen	68
3.3.2	Rättssäkerhet	71
4	<i>Invandringen av nordbor</i>	73
4.1	Utgångspunkter	73
4.1.1	Direktiv, regler, uppgifter om invandringen m m	73
4.1.2	Principer i den nya övefenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad	74
4.2	Samordning av nordboinvandringen med politiken på övriga områden, m m	75
4.2.1	Innebörden av den grundläggande principen	75
4.2.2	Medel att påverka migrationen	76
4.3	Den nordiska migrationens verkningar	76
4.3.1	Inledning	76
4.3.2	Situationen för utflyttningslandet	77
4.3.3	Situationen för invandringslandet	78
4.3.4	Situationen för den flyttande individen	78
4.4	Några slutsatser	79
5	<i>Arbetskraftsinvandring och tidsbegränsat arbete – icke nordbor</i>	81
5.1	Gällande principer och riktlinjer m m	81
5.2	Utfallet i praktiken	82
5.2.1	Arbetskraftsinvandringens sammansättning	82
5.2.2	Utfallet jämfört med gällande principer	83
5.3	Förslag till principer och riktlinjer	85
5.3.1	”Vanlig arbetskraftsinvandring”	85
5.3.2	AT inom ramen för internationellt utbyte	87
5.3.3	Prövning av bostad och lön m m	89
5.4	Tidsbegränsat arbete	89
5.4.1	Utfallet i praktiken	89
5.4.2	Förslag till principer och riktlinjer	90
5.4.2.1	Prövning av ansökan efter inresan	90
5.4.2.2	Gränsdragning mellan korttids-AT och AT för invandrare	91
6	<i>Flyktingpolitiken – principer</i>	93
6.1	Gällande principer m m	93
6.1.1	Allmänt	93
6.1.2	1968 års riktlinjer	94
6.1.3	1979 års flyktingpolitiska beslut	94
6.1.4	Krigsvägrare	95
6.1.5	Utlänningslagens 6 §	95
6.1.6	Övriga utlänningar som tillåts stanna av politisk-humantära skäl	96
6.1.7	Åtgärder för flyktingar	96

6.2	Flyktingspolitikens utfall	98
6.2.1	Flyktinginvandringen sedan år 1968	98
6.2.2	Sambandet mellan flyktinginvandringen och politiken på övriga områden	102
6.2.3	Nuvarande mottagningsförhållanden	102
6.2.4	Återvändandefrågor	104
6.2.5	Flyktinghjälp i tredje land m m	105
6.3	Överväganden och förslag	106
6.3.1	Inledning	106
6.3.2	Grundläggande principer	107
7	<i>Flyktinginvandringen – regler och riktlinjer</i>	113
7.1	Invandring på grund av flyktingliknande skäl, m m	113
7.1.1	Innebörd och tillämpning av 6 § UtL, m m	113
7.1.2	Principiella synpunkter på invandring av andra asylsökande än konventionsflyktingar	115
7.1.3	Formerna för författningsregleringen	120
7.2	Principen om första asylland	123
7.3	Avslag på grund av brottslighet eller asocialitet	126
7.4	Flyktingförklaring m m	127
7.5	Allmänna synpunkter på flyktingbedömningen	129
8	<i>Invandring av anhöriga</i>	131
8.1	Utveckling av principer och praxis	131
8.1.1	Bakgrund	131
8.1.2	Omfattningen av invandringen av anhöriga	132
8.1.3	Make/maka (samboende) samt minderåriga barn	132
8.1.4	"Snabba anknytningar" och uppskjuten invandringsprövning	133
8.1.5	Äktenskap/samboende där ena parten är minderårig	135
8.1.6	Andra anhöriga än make/maka (samboende) och barn under 20 år	136
8.1.7	Bostadsfrågan och försörjningen för anhöriga	139
8.2	Förslag till principer och riktlinjer	140
8.2.1	Make/maka och minderåriga barn	140
8.2.2	"Snabba anknytningar" och uppskjuten invandringsprövning	140
8.2.3	Äktenskap/samboende där ena parten är minderårig	142
8.2.4	Andra anhöriga	143
8.2.5	Bostadsfrågan och försörjningen för anhöriga	147
8.2.6	Kravet på UT före inresan	148
9	<i>Övrig invandring av icke nordbor</i>	151
9.1	Utveckling av principer och praxis	151
9.1.1	Bakgrund	151
9.1.2	Anknytning genom tidigare vistelse i Sverige	151
9.1.3	Anknytning genom svenskt påbrå	152
9.1.4	Anknytning genom anställning ombord på svenskt fartyg eller hos svenskt företag utomlands	153

9.1.5	Anknytning genom anställning hos utländsk ambassad/konsulat i Sverige	153
9.1.6	Personer med försörjningen tryggad genom pension eller eljest med egna medel	154
9.1.7	Egna företagare	154
9.1.8	Fria yrkesutövare	155
9.1.9	Humanitära skäl	155
9.2	Förslag till principer och riktlinjer	156
9.2.1	Allmänt	156
9.2.2	Personer med annan anknytning till Sverige än genom anhöriga	156
9.2.3	Personer med försörjningen tryggad på annat sätt än genom verksamhet som kräver AT	158
9.2.4	Humanitära skäl	159
10	<i>Tillfällig vistelse i Sverige och gränsdragningen mellan besökare och invandrare</i>	161
10.1	Vistelse för besök i Sverige	161
10.1.1	Bakgrund	161
10.1.2	Visum för besök i Sverige	162
10.1.3	UT för besök i Sverige	165
10.2	UT för gäststuderande	166
10.3	Gränsdragningen mellan besökare och invandrare	167
11	<i>Tillstånds- och kontrollfrågor</i>	169
11.1	Inledning	169
11.2	Invandringsprövningen m m	169
11.2.1	Nuvarande ordning	169
11.2.2	En ny ordning för invandringsprövning	172
11.3	Återkallelse av permanent uppehållstillstånd	173
11.3.1	Nuvarande ordning	173
11.3.2	Förslag till ny ordning	173
11.4	Några inre kontrollfrågor	175
11.4.1	Utgångspunkter	175
11.4.2	Bostads- och arbetsgivaranmälningarna	176
11.4.3	Möjligheterna att bli kyrkobokförd och att få ut debetse-del för preliminär skatt	178
12	<i>Handläggnings- och instansordning, rättssäkerhet</i>	181
12.1	Utgångspunkter	181
12.2	Handläggningstiderna	182
12.2.1	Sambandet mellan handläggningstider, rättssäkerhet och god resursanvändning	182
12.2.2	Ärende- och balansutvecklingen hos de handläggande instanserna samt vidtagna åtgärder	183
12.2.3	Överväganden och förslag	186
12.3	Handläggning av avvisningsärenden när politiska skäl inte åberopas	188
12.3.1	Nuvarande ordning	188

12.3.2	Tidigare behandling av frågan	190
12.3.3	Överväganden och förslag	191
12.4	Handläggning av avvsningsärenden när politiska skäl åberopas	195
12.4.1	Nuvarande regelsystem	195
12.4.2	Tillämpningen av nuvarande regler	197
12.4.3	Överväganden och förslag	198
12.4.3.1	Förutsättningarna för direktavvisning	198
12.4.3.2	Några rättssäkerhetsfrågor	201
12.5	Verkställighetsärenden	202
12.5.1	Nuvarande ordning	202
12.5.2	Omprövning av avlägsnandebeslut på verkställighetssta- diat	205
12.5.3	Några andra verkställighetsfrågor	207
12.6	Rätten att anföra besvär mot avlägsnandebeslut	208
12.6.1	Nuvarande ordning	208
12.6.2	Fråga om begränsningar i besvärsrätten	209
12.7	Instansordningen m m	211
12.7.1	Utgångspunkter	211
12.7.2	Vidtagna och föreslagna åtgärder samt förväntade resul- tat	211
12.7.3	Överväganden och förslag	214
12.7.3.1	Instansordningen	214
12.7.3.2	Organisationen av SIV	214
13	<i>Några ytterligare rättssäkerhetsfrågor</i>	217
13.1	Inledning	217
13.2	Handläggningen hos SIV m m	217
13.2.1	Motivering av beslut	217
13.2.2	Bevakning av ärenden	218
13.3	Förvar i utlänningsärenden	220
13.3.1	Förutsättningarna för förvar	220
13.3.2	Rätten till offentligt biträde i förvarsärenden	221
13.3.3	Besvär över beslut om förvar	223
13.3.4	Behandlingen av förvarstagna	224
13.4	Medborgarvittnen	225
13.5	Den yttre och inre utlänningskontrollens genomförande	226
13.5.1	Yttre utlänningskontroll	226
13.5.2	Inre utlänningskontroll	227
13.6	Straff för inresa med falskt pass	229
13.7	Barns rättssäkerhet i utlänningsärenden	230
13.7.1	Bakgrund	230
13.7.2	Överväganden och förslag	232
14	<i>Väntarnas situation</i>	235
14.1	Bakgrund	235
14.2	Hittillsvarande utveckling	236
14.3	Överväganden och förslag	237
14.3.1	Principiella utgångspunkter	237

14.3.2	Mottagning av asylsökande och andra som söker tillstånd för bosättning efter inresan	238
14.3.2.1	Allmänt	238
14.3.2.2	Statligt ansvar för att väntare erbjuds bostäder	239
14.3.2.3	Behovet av beredskap vid onormalt stor tillströmning	241
14.3.3	Åtgärder för väntare	241
14.3.3.1	Inledning	241
14.3.3.2	Tillträde till utbildning	242
14.3.3.3	Sociala välfärdsanordningar	243
14.3.3.4	Hälso- och sjukvård	245
14.3.4	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun	245
14.3.4.1	Allmänt	245
14.3.4.2	SIV:s uppgifter som huvudman	246
14.3.4.3	Statlig ersättning till kommunerna	246
14.3.5	Stats- och kommunalfinansiella effekter av förslagen	247
15	<i>Genomförande och uppföljning av invandringspolitiken</i>	249
15.1	Genomförandefrågor	249
15.2	Uppföljningsfrågor	251
16	<i>Lagförslag med specialmotiveringar</i>	253
16.1	Inledning	253
16.2	Rätt till asyl m m	253
16.2.1	Lagtext	253
16.2.2	Specialmotivering	254
16.3	Tillstånd till inresa och uppehåll i Sverige	254
16.3.1	Lagtext	254
16.3.2	Specialmotivering	255
16.4	Avvisning	256
16.4.1	Lagtext	256
16.4.2	Specialmotivering	257
16.5	Utvisning	258
16.5.1	Lagtext	258
16.5.2	Specialmotivering	260
16.6	Särskilda tvångsåtgärder	262
16.6.1	Lagtext	262
16.6.2	Specialmotivering	262
16.7	Klagan över beslut m m	263
16.7.1	Lagtext	263
16.7.2	Specialmotivering	263
16.8	Upphävande av beslut m m	263
16.8.1	Lagtext	263
16.8.2	Specialmotivering	265
16.9	Övergångsbestämmelser	265
17	<i>Ekonomiska konsekvenser av förslagen m m</i>	267
17.1	Inledning	267

17.2	Ekonomiska och administrativa konsekvenser av förslagen	267
17.2.1	Arbetskraftsinvandring – icke nordbor (kap 5)	267
17.2.2	Flyktingpolitiken (kap 6–7)	268
17.2.3	Invandring av anhöriga samt övrig invandring av icke nordbor (kap 8–9)	269
17.2.4	Tillfällig vistelse i Sverige och gränsdragningen mellan besökare och invandrare (kap 10)	269
17.2.5	Tillstånds- och kontrollfrågor (kap 11)	270
17.2.6	Handläggnings- och instansordning, rättssäkerhet (kap 12–13)	270
17.2.7	Väntarnas situation (kap 14)	273
17.2.8	Genomförande och uppföljning (kap 15)	273
17.3	Sammanfattning av kostnadseffekterna	273
	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>	<i>275</i>
	<i>Bilaga 1 Förteckning över ledamöter, sakkunniga, experter, sekretariat och referensgrupp</i>	<i>283</i>
	<i>Bilaga 2 Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1980:376)</i>	<i>287</i>
	<i>Summary</i>	<i>295</i>
	<i>Sakregister</i>	<i>313</i>

Förkortningar

AGFA	arbetsgruppen för flyktingansvaret
AMS	arbetsmarknadsstyrelsen
AT	arbetstillstånd
Ds A	departementsserien, arbetsmarknadsdepartementet
EG	de europeiska gemenskaperna
EIFO	expertgruppen för invandringsforskning
ILO	internationella arbetsorganisationen
JK	justitiekanslern
JO	riksdagens ombudsmän
LO	Landsorganisationen i Sverige
OAU	Organization of African Unity
prop.	proposition
PUT	permanent uppehållstillstånd
RPS	rikspolisstyrelsen
SCB	statistiska centralbyrån
sfi	svenska för invandrare
SFS	svensk författningssamling
SIDA	styrelsen för internationell utveckling
SIV	statens invandrarverk
SOU	statens offentliga utredningar
UD	utrikesdepartementet
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Förenta Nationernas flyktingkommissarie)
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency (FN:s hjälporgan för Palestinaflyktingar)
UT	uppehållstillstånd
UtlF	utlänningsförordningen (1980:377)
UtlL	utlänningslagen (1980:376 - före 1980-07-01 avses dock utlänningslagen 1954:193)

Tabeller och figurer

Tabeller

Tabell 1.1	Den utomnordiska invandringen efter invandringsgrund åren 1968–1981	48
Tabell 1.2	In- och utvandringen av icke nordbor åren 1968–1981 med fördelning på världsdelar och mest förekommande medborgarskap	49
Tabell 1.3	Fördelning av personer som blivit svenska medborgare åren 1968–1982 efter förutvarande medborgarskap	51
Tabell 4.1	Brutto- och nettoinvandring av finska och övriga nordiska medborgare exkl svenskar åren 1969–1982	73
Tabell 8.1	Ärenden inkomna till SIV i oktober 1978 där tillstånd beviljats minderåriga på grund av anknytning genom äktenskap eller samboende – fördelning på medborgarskap, ålder och kön	136
Tabell 12.1	Utvecklingen av handläggningstider hos SIV för olika ärendegrupper, antal dagar	184

Figurer

Figur 1	In- och utvandring av utländska medborgare åren 1968–1982	44
Figur 2	Jämförelse mellan in- och utvandring åren 1968–1982 avseende icke nordbor och nordbor	46

Sammanfattning

Inledning

Invandrarpolitiska kommittén (IPOK) har bl a till uppgift att föreslå principer och riktlinjer för invandringen samt att pröva frågan om instansordningen i utlänningsärenden. Handläggningstiderna skall särskilt uppmärksammas.

Som bakgrund till kommitténs överväganden och förslag har kommittén tidigare lagt fram delbetänkandet (SOU 1982:49) Invandringspolitiken – Bakgrund, som innehåller en beskrivning av den nuvarande invandringspolitiken. I föreliggande delbetänkande (SOU 1983:29) Invandringspolitiken – Förslag behandlas de principer, regler och riktlinjer, som reglerar vilka utlänningsfall som skall få bosätta sig i Sverige, handläggnings- och instansordning för ärenden som rör invandring och besök av icke nordbor, yttre och inre utlänningskontroll samt situationen för asylsökande m fl som här i landet väntar på besked om de skall få tillstånd eller inte. Åtgärder för invandrare som redan bor här i landet tillhör invandrar- och minoritetspolitiken, som behandlas i ett kommande betänkande.

Den utomnordiska invandringen dominerar av naturliga skäl detta betänkande. Ett avsnitt behandlar den nordiska invandringen medan sex tar upp de olika huvudkategorierna av icke nordiska invandrare och besökare. De icke nordiska invandrarna fördelar sig i stort på arbetskraftsinvandrare, flyktingar och personer med flyktingliknande skäl samt de som har någon form av anknytning till Sverige. En stor del av betänkandet behandlar handläggnings- och instansfrågor samt rättssäkerhetsfrågor.

Antalet invandrare, eller rättare sagt inflyttningar till Sverige (en del har

Den utomnordiska invandringen under åren 1968–1982

Kategori	Kollektiv överföring (ca)	Enskild invandring (ca)	Totalt (ca)
Arbetskraftsinvandring	2 700	24 400	27 100
Flyktingar eller personer med flyktingliknande skäl	24 000	42 000	66 000
Anknytningsfall m fl	1 400	149 500	150 900
Summa	28 100	215 900	244 000

flyttat flera gånger), var under åren 1968–1982 enligt folkbokföringen ca 555 000, varav ca 311 000 nordbor (236 000 finländare) och antalet utvandrare – utflyttningar – ca 314 000 varav 214 000 nordbor (150 000 finländska medborgare). Uppgifterna innefattar inte svenska medborgare. På föregående sida framgår de invandrade icke nordbornas fördelning på kategorier.

Invandrings- och flyktingpolitikens grundprinciper

Det övergripande målet för invandringspolitiken bör liksom hittills vara att den utomnordiska invandringen skall regleras så att den samordnas med samhällets politik på andra områden. Sambandet mellan invandrings- och invandrarpolitik är principiellt viktigt. De uppställda målen får inte äventyras genom en oreglerad invandring. Därför innebär kommitténs förslag till principer inga genomgripande förändringar i förhållande till dagens läge. Den utomnordiska invandringen – med undantag för flyktingar enligt Genève-konventionen och anhöriga inom kärnfamiljen – måste i stort anpassas till Sveriges möjligheter att erbjuda arbete, bostad och social service (inklusive särskilda åtgärder för invandrare såsom svensk- och hemspråksundervisning). Det innebär bl a att arbetskraftsinvandring bör medges bara i undantagsfall.

Grundprinciperna för den svenska flyktingpolitiken bör behållas. Den bör präglas av generositet. Flyktingpolitiken består i första hand av bistånd till flyktingar som fått slå sig ned i andra länder och vidare av att Sverige tar emot flyktingar och andra sökande med starka politiska skäl som har behov av en fristad. En generös flyktinginvandringspolitik innebär inte bara möjlighet till invandring utan också åtgärder för att underlätta flyktingens integrering i samhället och den service som följer av gällande invandrarpolitik.

Grunden för det flyktingpolitiska arbetet måste som hittills vara insatser internationellt till skydd för de mänskliga rättigheterna och för att söka motverka situationer som tvingar människor att lämna sina hemländer.

Kommitténs förslag innebär en fortsatt reglering av invandringen utom beträffande flyktingar enligt Genève-konventionen och anhöriga inom kärnfamiljen. Förslagen innebär en ökad beredskap för att anpassa övrig utomnordisk invandring till landets resurser. Inom regleringens ram måste tillämpningen vara generös och ske med sunt förnuft och sådan inlevelse att beslut som kan framstå som stötande för den allmänna rättsuppfattningen förhindras.

De viktigaste förslagen

Inom ramen för dessa i stort sett oförändrade invandrings- och flyktingpolitiska principer för vi fram flera förslag till förändringar, av vilka flertalet innebär en uppmjukning och några en skärpning av politiken jämfört med nu. Bakom förslagen finns hela tiden insikten om att korta handläggnings-tider hos polis, invandrarverk och regering är en grundförutsättning för att den invandringspolitik vi vill se förverkligad skall kunna genomföras. Målet är en genomsnittlig handläggningstid som innebär att invandrarverket

normalt skall ha beslutat inom tre månader från sökandens första kontakt med polisen och att regeringen – om ärendet överklagas – skall ha beslutat inom ytterligare tre månader. Maximalt tio månader till ett år bör ett ärende få ta från den första kontakten med polisen till regeringens beslut.

De viktigaste förslagen är:

- Redan det första uppehållstillståndet blir permanent (PUT) för de flesta invandrargrupper. Därigenom bortfaller det första ettåriga uppehållstillståndet och den förnyade prövning som krävs för att få PUT. Undantag görs för s k snabba anknytningar (personer som gift sig eller flyttat ihop efter kort bekantskap) för vilka uppskjuten invandringssprövning bibehålls. Förslaget innebär förbättringar för invandrarna, som slipper en omgång tillståndsprövning, samtidigt som samhällsresurser frigörs för mer angelägna ändamål.
- Utöver att flyktingar enligt Genève-konventionen tas emot oberoende av resurssituationen bör med nuvarande förutsättningar kollektiv flyktingöverföring ske som nu. Spontaninvandrare som återoppar flyktingliknande skäl utan att vara konventionsflyktingar bör också tas emot i stort sett i samma omfattning som nu. Det sistnämnda medför att 6 § utlänningslagen bör behållas. Invandringen av andra än konventionsflyktingar måste emellertid vid väsentligt ändrade mottagningsförhållanden och/eller vid osedvanligt stort akut invandringstryck kunna regleras ytterligare, dvs anpassas till sysselsättningsläget samt till statens och kommunernas mottagningsresurser. Invandringen av personer med mindre starka flyktingliknande skäl måste t ex kunna få stå tillbaka för en väsentligt ökad tillströmning av konventionsflyktingar och/eller en väsentligt ökad överföring av kvotflyktingar. Regeringen bör återkommande pröva utfallet av den förda politiken samt överväga behovet och omfattningen av regleringen och av beredskapen att ta emot flyktingar. De principer som nu redovisats är möjliga att genomföra inom ramen för 6 § utlänningslagen.
- Kommittén efterlyser en sammanhållen redovisning till riksdagen av hela flyktingpolitiken. Utan en sådan kan inte avvägningen göras mellan att ge bistånd i tredje land och att föra över flyktingar och ta emot asylsökande med flyktingliknande skäl.
- Invandring av anhöriga bör medges i Helsingforsöverenskommelsens anda av generositet. Utöver medlemmar av kärnfamiljen bör nära anhöriga tas emot i något ökad utsträckning. Det gäller främst föräldrar till här bosatta personer. Besök av anhöriga från utlandet bör också tillåtas enligt mera generösa principer än i dag. Detta förutsätter bl a en mindre restriktiv viseringspolitik.
- Arbetskraftsinvandring bör även under högkonjunktur medges bara i undantagsfall – t ex för nyckelfunktioner i näringslivet och i samhället i övrigt. Statsmakterna bör besluta om sådana restriktiva riktlinjer. Tillämpningen av riktlinjerna bör även i framtiden ankomma på AMS och arbetsmarknadens parter. Beträffande den nordiska invandringen är inga åtgärder aktuella.
- Personer som får arbetstillstånd som ett led i ett internationellt utbyte (t ex ledningspersoner i internationella företag, artister, cirkelledare i språk, forskare m fl) bör i fortsättningen få sådant arbetstillstånd som

- innebär att de inte kan byta arbete utan arbetsmarknadsprövning. I dag får de i regel byta yrke och anställning efter ett år.
- Principen om krav på uppehållstillstånd före inresan skall bestå. Detta krav gäller inte om sökanden åberopar politiska skäl eller stark anknytning hit. Dessutom gäller vissa andra undantag.
 - Om en sökande som rest in utan att ha tillståndet klart inte åberopar några politiska skäl och heller inte stark anknytning eller andra skäl som ger rätt till prövning efter inresan, bör polisen få besluta om och, utan hinder av förda besvär, verkställa avvisning. Detsamma bör gälla utvisning om mer än tre månader förflutit efter inresan. I dag gäller vissa tidsfrister för att avvisningsbeslut skall kunna verkställas omgående. Utvisning måste nu beslutas av invandrarverket – med följd att sökanden kan avvakta besvärspövningen här, oberoende av om det är uppenbart att inga skäl finns att pröva tillståndsfrågan efter inresan.
 - Polisens rätt att avvisa sökande som åberopar politiska skäl preciseras närmare. Man bör vara försiktigare än nu vid bedömningen av om ett påstående om risk för förföljelse är uppenbart oriktigt, vilket är en förutsättning för att polisen skall få avvisa. Skyddet för sökande som har sådana politiska skäl som avses i 6 § utlänningslagen föreslås – på samma sätt som nu för konventionsflyktingar – gälla bara i förhållande till länder som inte tillämpar Genève-konventionen. Å andra sidan föreslås att de som åberopar politiska skäl i vissa fall skall ha möjlighet att få asylfrågan prövad även om de haft möjlighet att tidigare begära asyl i annat land. Sverige skall verka för att andra konventionsländer inför motsvarande bestämmelser som finns i 6 § i den svenska utlänningslagen.
 - Staten föreslås få ett närmare preciserat övergripande administrativt och ekonomiskt ansvar för dem, som här i landet väntar på besked om de skall få stanna eller inte, s k väntare.
 - Regeringen behålls som besvärinstans i utlänningsärenden.
 - Förutsättningarna för administrativt frihetsberövande i form av förvar och möjligheterna att få offentligt biträde är viktiga rättssäkerhetsfrågor som kommittén tar upp. I ärenden som inte rör direktavvisning bör nuvarande bestämmelser tolkas så att förvar i princip bara tillgrips när någon hållit sig undan eller inte fullgjort sin anmälningsskyldighet hos polisen. Den som hållits i förvar mer än ett dygn skall få rätt till offentligt biträde (i dag får man den rätten först efter sju dygn).
 - Barn skall inte få tas i förvar annat än då synnerliga skäl föreligger och får då inte placeras i häkte. Deras rättssäkerhet i övrigt bör också särskilt uppmärksammas.
 - Vikten av genomförande och uppföljning av samt information om invandringspolitiken tas upp. Det är särskilt viktigt att sprida information om principer och praxis och om bakgrunden till bestämmelserna. Invandrarverket bör åläggas att ge ut en egen författningssamling i vilken också allmänna råd och information kan ingå. Vidare måste utbildningsinsatserna för handläggare hos berörda myndigheter och för advokater m fl intensifieras.

Vi har i sammanfattningen särskilt önskat framhäva ovanstående förslag, som vi tror kommer att ha stor betydelse för både samhället och invandrarna.

Möjligheterna att genomföra dem bör vara goda, inte minst från samhälls-ekonomisk synpunkt. Personalresurser hos polisen, invandrarverket och regeringskansliet motsvarande 15–20 årsarbetskrafter bör t ex kunna frigöras för andra uppgifter – framför allt som en följd av förslaget om att ge PUT redan från början. Vi har då räknat in en förstärkning av invandrarverket för invandringsärenden och andra kvalificerade uppgifter samt hos polisen för utredning. Även i övrigt bör förslagen kunna genomföras inom ramen för anvisade resurser. Om målet för väntetider kan nås innebär det avsevärda besparingar både för stat och kommun.

I det följande sammanfattas vissa ytterligare förslag, överväganden och synpunkter kapitelvis:

Invandringens huvudorsaker och utfallet av invandringsspolitiken, m m (kap 1 och 2)

Invandringen har påverkat och förändrat det svenska samhället på många sätt. Invandrare har genom sina arbetsinsatser bidragit till välståndsutvecklingen, tillfört Sverige nya kulturdrag och vidgat landets internationella kontakter. Migrationen till och från Sverige är en del av den internationella migrationen som främst är en följd av ekonomiska förhållanden och politiska skeenden i världen. I bakgrundsberäkningen (SOU 1982:49) har de senare årens europeiska arbetskraftsmigration beskrivits. Flyktingsituationen i världen behandlas också. Antalet flyktingar i världen har av olika källor uppskattats till 10–20 miljoner.

En av kommitténs slutsatser är att det finns ett stort latent invandringstryck och att invandringsspolitikens roll bl a blivit att förhindra att det utlöses. Så fungerar invandringsspolitiken både i Sverige och i andra länder i Nordvästeuropa. Om den nuvarande politiken i stort behålls, kan man anta att invandringens volym och sammansättning i framtiden inte blir mycket annorlunda än nu.

En genomgång av invandringen åren 1968–1982 jämfört med gällande principer visar att den utomnordiska invandringen under större delen av perioden i stort varit samordnad med politiken inom övriga samhällsområden och med tillgängliga resurser på statlig nivå. Däremot har samordningen brustit i förhållande till ett antal kommuner som fått ta oproportionellt stor del av ansvaret för invandrarnas välfärd.

De långa handläggningstiderna har inneburit stora problem. Många personer har därigenom fått vänta här i landet under lång tid på ett slutligt beslut om de skall få stanna eller inte. Detta har inneburit en påfrestning främst för de enskilda människor det gällt men också för samhället.

Den framtida invandringsspolitiken – grundläggande principer (kap 3)

Huvudprinciperna om en fortsatt reglerad invandring har redovisats i de inledande avsnitten. Grundläggande för politiken måste vara att migration som beror på tvång eller nödläge skall motverkas. Det sker genom insatser i

internationella sammanhang, i huvudsak inom ramen för FN:s och Europarådets verksamhet.

Kommittén utgår från en grundsyn som bl a innebär att invandrar- och minoritetspolitiken genomförs gemensamt av stat och kommun, medan regleringen av invandringen är en statlig uppgift. Det är därför bl a motiverat med ett större statligt ansvar för väntare.

Tillståndsärenden måste behandlas snabbt och rättssäkert på ett sätt som innebär att samhällets resurser utnyttjas så effektivt som möjligt. Rättssäkerhet och handläggningstider har ett intimt samband. Lång handläggning motverkar god rättssäkerhet och effektiv användning av samhällets resurser. Angelägna rättssäkerhetsfrågor är också att den personliga integriteten skyddas så långt som möjligt även i situationer när tillstånd vägras och avlägsnande från Sverige är aktuellt.

Invandringen av nordbor (kap 4)

Enligt direktiven skall kommittén beakta de resultat som översynen av 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad kan komma att leda till och följa det svensk-finska samarbetet i syfte att kanalisera arbetskraftsflyttningarna via den offentliga arbetsförmedlingen.

Den nya överenskommelsen från år 1982 ger bättre möjligheter än den tidigare till ett samarbete för att motverka migration som leder till ekonomiskt och socialt otrygga förhållanden för den enskilde. Återutvandringen från Sverige till Finland har under de senaste tre åren varit större än invandringen från Finland, vilket även hänt under tidigare perioder. Sådana värden som miljö, trivsel på arbetsplatsen och möjligheter för barnen att få undervisning på det egna språket synes under senare år ha spelat en stor roll för flyttning rörelserna.

Den grundläggande principen om fri rörlighet mellan de nordiska länderna ligger fast. Några åtgärder utanför ramen för den nya överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad är inte aktuella.

Arbetskraftsinvandringen (kap 5)

De grundläggande principerna för arbetskraftsinvandring från 1968 bör i huvudsak kunna gälla också i fortsättningen. Det innebär bl a att invandrarerna liksom hittills skall förutsättas få samma levnadsstandard som befolkningen i övrigt, att uppkommande arbetskraftsbehov regelmässigt skall täckas med arbetskraft inom landet med hjälp bl a av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som står till buds samt att prövningen av arbetskraftsbehovet skall bedömas i ett långt perspektiv. Invandring av utomnordisk arbetskraft får inte användas som en regulator av tillgången på arbetskraft.

En nyhet är att statsmakterna föreslås ge mera konkreta riktlinjer om vilken arbetskraftsinvandring som bör bli konsekvensen av de angivna principerna. Kommitténs förslag till sådana riktlinjer är att arbetskraftsinvandring bör medges endast i undantagsfall och då för nyckelfunktioner inom näringsliv och samhälle i övrigt. Detta restriktiva synsätt på arbetskraftsinvandring

vandringen bör gälla också vid högkonjunktur. Frågan om vilka undantag som kan medges bör AMS med hjälp av arbetsmarknadens parter bedöma. Dessa organ bör alltså behålla ett huvudansvar för arbetsmarknadsprövningen och, när i undantagsfall arbetskraftsinvandring tillåts, kontrollera att bostadsfrågan är löst liksom att lönevillkor och anställningsförhållanden i övrigt är de sedvanliga på den svenska arbetsmarknaden.

Personer som i dag får arbetstillstånd som ett led i ett internationellt utbyte (t ex ledningspersoner i internationella företag, artister, forskare m fl) bör i fortsättningen inte få tillstånd som invandrare utan enbart tidsbegränsat tillstånd. De bör i regel inte kunna byta arbete utan ny arbetsmarknadsprövning, eftersom förutsättningen för deras tillstånd är att de inte konkurrerar med arbetstagare här i landet.

För exempelvis artister och montörer, som regelmässigt arbetar här endast en kortare tid, föreslår kommittén en viss uppmjukning av kravet på att tillstånd skall ha beviljats före inresan i landet. Huvudregeln att arbetstillstånd skall ha beviljats före inresan bör dock finnas kvar också för dessa fall.

Flyktingpolitiken (kap 6 och 7)

De grundläggande principerna för vår flyktingpolitik bör som tidigare nämnts behållas och en generös flyktingpolitik upprätthållas. Sverige bör även i fortsättningen ta sin del av ansvaret för flyktingsituationen i världen. Överföringen av kvotflyktingar bör som nu i första hand inriktas på flyktingar i akut behov av räddning.

Antalet kvotflyktingar och storleken på spontaninvandringen av icke flyktingar som åberopar politiska skäl bör dock som sagts i stort bli beroende av sysselsättningsläget samt statens och kommunernas tillgängliga resurser. Det är särskilt angeläget att ge fristad åt dem som har så starka flyktingliknande skäl att de ligger nära ett flyktingskap enligt Genève-konventionen. Den kategorin bör få i det närmaste lika starkt skydd som konventionsflyktingar.

Alla som får stanna av politiska eller politisk-humanitära skäl föreslås få del av samma flyktingförmåner. Dessa tillfaller i dag t ex inte den som utan att vara flykting enligt Genève-konventionen tvingas lämna sitt hemland på grund av krig eller annan aggression.

Regeringen bör – till skillnad från nu – återkommande bedöma om den praxis som utvecklats innebär en reglering som är rätt avvägd med hänsyn till gällande förutsättningar. Inom ramen för gällande reglering måste tveksamma fall behandlas generöst. Om mottagningsförhållandena skulle ändras väsentligt, om det akuta invandringstrycket blir osedvanligt stort eller om ett väsentligt ökat antal konventionsflyktingar eller kvotflyktingar behöver tas emot, kan det bli nödvändigt att ytterligare reglera invandringen av personer med mindre starka flyktingliknande skäl enligt 6 § utlänningslagen. Det kan ske genom att regeringen sätter paragrafens undantagsklausul i kraft, som gör det möjligt att vägra tillstånd om det föreligger "särskilda skäl". En kombination av de angivna omständigheterna kan också göra det nödvändigt att sätta undantagsklausulen i kraft. De som har starka skäl enligt 6 §

utlänningslagen tillförsäkras dock skydd också när undantagsregeln tillämpas.

Den kategori som bör få skydd enligt 6 § utlänningslagen är främst personer med flyktingliknande skäl som inte räcker för flyktingskap enligt konventionen. Därutöver nämner vi några kategorier, som i enstaka fall fått stanna av allmänt humanitära skäl enligt tidigare praxis. Det gäller bl a personer som riskerar allvarligt straff för icke politiska handlingar/förhållanden, som inte är kriminella i Sverige och inte heller förkastliga enligt svensk rättsuppfattning, t ex personer som riskerar allvarligt straff eller förföljelse på grund av kön eller homosexualitet.

Generell förhandsbedömning, som i besluten om assyrierna och syrianerna, att en viss grupp omfattas av skyddet i 6 § utlänningslagen bör undvikas i framtiden.

Personer som drabbats av krigshandlingar och därför tvingats lämna sitt land hänför vi inte till 6 § utlänningslagen. Även om skyddsbehovet för dem kan vara väl så stort som för personer som omfattas av denna paragraf, kan det bli fråga om ett alltför stort antal personer som söker sig hit. De som flytt undan krig bör ändå – liksom vissa andra sökande med humanitära skäl som har en politisk bakgrund – så långt som möjligt tas emot. Detta bör skrivas in i utlänningsförordningen.

Det skydd som nämnda 6 § erbjuder bör inte gälla om det är fråga om att återsända en person till tredje land där Genève-konventionens principer upprätthålls eller det är väl känt att den kategori det gäller ändå har skydd. Principen om första asylland kommer därmed att omfatta alla som åberopar någon form av politiska skäl och inte bara konventionsflyktingar. Principen skall emellertid enligt förslaget tillämpas så att det är möjligt att få en ansökan prövad här i landet även i vissa fall då sökanden rest direkt till Sverige via andra länder, t ex med tåg och sökanden därmed passerat andra länder på vägen. I sådana fall prövas asylfrågan i dag bara om sökanden har en stark anknytning till Sverige, som dock inte är tillräcklig för att ensam kunna utgöra grund för tillstånd.

Slutligen bör nämnas att det har blivit allt svårare för dem som tas emot som flyktingar eller av flyktingliknande skäl att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Ett av problemen är att det är brist på arbete i orter där det är gott om bostäder.

Invandring av anhöriga (kap 8)

De som tillhör kärnfamiljen, dvs make/maka, samboende samt ogifta barn under 20 år, bör liksom hittills beviljas tillstånd – om maken/makan eller föräldrarna här i landet är svenska medborgare eller invandrare. Även andra personer som i hemlandet tillhört samma hushållsgemenskap bör få förena sig med familjen här, främst ogifta hemmavarande barn över 20 år samt enstaka andra släktingar som tillhört samma hushåll. Det rör sig i regel om ogifta kvinnor som enligt traditionen i många länder är hänvisade till att bo hos någon manlig släkting.

De som får stanna här på grund av ”snabb anknytning”, dvs som ingått äktenskap eller flyttat samman efter endast en kort tids bekantskap, bör

liksom i dag beviljas tillstånd med s k uppskjuten invandringsprövning. Det innebär att de får tillstånd för permanent vistelse här först efter flera kortare tillstånd och under förutsättning att äktenskapet respektive samboendet då fortfarande består. Upphör förhållandet bör dock ingen tvingas återvända till svåra förhållanden i hemlandet. Det kan t ex gälla kvinnor från länder, där de som frånskilda möter stora svårigheter. En strikt tillämpning, där enbart tiden avgör, bör undvikas även i andra situationer. Det gäller som nu i regel när makarna/samboendena har barn. Men den bör heller inte utvisas som vistats här sådan tid att han/hon hunnit anpassa sig till arbetslivet och förhållandena i övrigt i Sverige. I sådana fall framstår ett utvisningsbeslut i regel som stötande.

Den svenska åldersgränsen för att ingå äktenskap, 18 år, bör gälla för att den som gift sig med någon här bosatt skall få invandra, även om lagstiftningen i vederbörandes hemland innehåller andra regler. Hänsyn till kulturmönster från andra länder måste i sådana fall stå tillbaka för omsorg om unga människors möjligheter att anpassa sig i vårt samhälle. I vissa fall bör man av humanitära skäl kunna frångå huvudprincipen.

Kommittén avvisar tanken på att generellt acceptera annorlunda eller vidgade familjebegrepp. Nuvarande praxis bör emellertid kunna bli något generösare, framför allt i fråga om föräldrar till här bosatta invandrare. Några generella kriterier bör inte ställas upp, utan större hänsyn än i dag tas till ömmande och ovanliga omständigheter. En sådan ordning bör underlättas med en antalsmässig riktning som hjälpmedel. Den bör gälla för invandring av anhöriga utöver kärnfamiljen och dem som ingått i hushållsgemenskapen. Anhöriga till flyktingar bör få viss prioritet.

Ett problem med kravet på uppehållstillstånd före inresa är att den som ingått äktenskap i hemlandet under t ex semester i regel inte kunnat ta med sin make/maka till Sverige vid semesterns slut, beroende på att tillståndsfrågan inte hunnit och inte heller rimligen kunnat hinna prövas. Att makar inte kan resa till Sverige tillsammans i en sådan situation är naturligtvis inte acceptabelt. Reglerna bör ändras så att den som vid besök i annat land gifter sig med någon han/hon tidigare har en relation till med sikte på äktenskap (motsvarande förlovning i Sverige) skall få ta med maken/makan till Sverige. Tillståndsfrågan bör alltså kunna prövas efter inresan.

Övrig invandring av icke nordbor (kap 9)

Här behandlas personer med anknytning hit på annat sätt än genom anhöriga och personer som kan försörja sig utan arbetstillstånd. Till den förra gruppen hör personer som vistats här tidigare eller har svenskt påbrå. Till den senare hör personer med försörjning genom pension eller eljest egna medel samt fria yrkesutövare och egna företagare.

De ovannämnda grupperna är samtliga små i dag, de svarar sammanlagt endast för några få procent av invandringen. Det bör i princip fortfarande vara möjligt för nämnda kategorier att invandra. De närmare riktlinjerna bör som nu utformas genom praxis.

Personer med anknytning hit genom tidigare vistelse är en växande grupp. Den som varit bosatt här legalt ca tio år bör få rätt att återvända till Sverige,

oavsett längden av vistelsen utomlands. Den som varit bosatt här legalt tre-fyra år bör i enlighet med nuvarande praxis ha rätt att åter bosätta sig i Sverige om utlandsvistelsen inte överstigit tre år. (Se i det följande om PUT).

Tillfällig vistelse i Sverige samt gränsdragningen mellan vistelse och besök (kap 10)

Visering och viseringstvång har fått allt större betydelse som medel för att möta invandringstryck och minska antalet sökande här i landet. En negativ konsekvens är att det blivit svårare att få visum för besök och att många viseringsansökningar avslås eftersom den verkliga avsikten med ansökan misstänks vara försök till bosättning i landet och inte bara besök. Andelen avslag har ökat från drygt 10 % av alla viseringsärenden hos invandrarverket år 1975 till ca 40 % i genomsnitt de senaste åren (1980-1982).

En mer generös praxis bör gälla för besök hos nära anhöriga i Sverige. Besökstillstånd för viseringsfria bör i regel kunna beviljas utan hinder av att ansökan görs först efter inresan i Sverige. För viseringspliktiga är förutsättningen en mer generös viseringspolitik. Att en sådan bör föras betonas starkt.

Två hinder för en generösare viseringspolitik bör kunna undanröjas genom andra förslag av kommittén. Ett förslag gäller snabbare förfarande för avlägsnandebeslut i ärenden där inga politiska skäl åberopas. Detta föreslås i kapitel 12. Ett annat avser ett uttalande i kapitel 7 att det kan bli nödvändigt att vägra uppehållstillstånd för vissa "avhoppare", som inte riskerar någon svårare påföljd om de sänds hem. Det gäller personer som uppgett att vistelsen skulle avse besök medan det i själva verket var fråga om bosättning.

Tillstånds- och kontrollfrågor (kap 11)

På grundval av 1968 års riktlinjer har utvecklats en praxis att den som tas emot i Sverige som arbetskraftsinvandrare, anknytningsfall eller som flykting eller på grund av flyktingliknande eller andra humanitära skäl först får ett uppehållstillstånd som gäller ett år. I och med detta tillstånd är vederbörande regelmässigt accepterad som invandrare. Det juridiska beviset på rätten att utan tidsbegränsning vistas i landet, permanent uppehållstillstånd, PUT, får man först efter ett års vistelse här. Förslaget är att PUT skall ges redan första gången, utom när uppskjuten invandringsprövning (främst i samband med "snabb anknytning") skall ske. Detta förslag är en konsekvent följd av att den reella invandringsprövningen redan nu sker i samband med det första uppehållstillståndet. Om förslaget genomförs bör det medföra en besparing på sammanlagt ca 20 årsarbetskrafter hos invandrarverket och polismyndigheterna.

I syfte att underlätta för den som bött i Sverige några år att pröva på att återvända till hemlandet och samtidigt ha kvar rätten att bo i Sverige, bör möjlighet finnas för den som varit bosatt här tre-fyra år att kunna behålla

PUT trots att han/hon flyttat tillbaka till hemlandet. Den som bott här i tio år bör kunna få behålla PUT utan tidsbegränsning. De som uppfyller tidskraven och flyttar ut ur landet utan att anmäla att de vill behålla sitt PUT samt de som flyttar ut utan att tidskravet är uppfyllt, måste å andra sidan räkna med att deras tillstånd återkallas när det blir känt att de flyttat härifrån. De som får PUT måste informeras om detta.

Vidare föreslås att arbetsgivare inte längre skall behöva anmäla till polisen när en utlänning (gäller nu även nordbor) börjar respektive slutar en anställning. Det bör vidare undersökas om inte innehavare av hotell och pensionat skall kunna få slippa att anmäla till polisen när icke nordbor kommer respektive flyttar. De bör i vart fall slippa att anmäla flyttning. Slopan det av arbetsgivaranmälningarna och anmälningarna om flyttning från hotell skulle spara in sammanlagt ca fyra årsarbetskrafter hos polisen.

Handläggnings- och instansordning, rättssäkerhet (kap 12–13)

Att asylärenden och andra ärenden enligt utlänningslagen avgörs inom rimlig tid är ett rättssäkerhetskrav som den enskilde har rätt att ställa. Ärendebalanserna, som för bara något år sedan var mycket stora hos både invandrarverket och regeringen, har visserligen under senare tid minskat betydligt, både som en följd av minskat antal inkommande ärenden och tack vare åtgärder som inneburit en ökad avarbetning. Handläggningstiderna måste emellertid nedbringas ytterligare. Vissa polisdistrikt har vidare alltför stora ärendebalanser. I avsnittet om de viktigaste förslagen har angetts målet för de framtida handläggningstiderna. Ärenden som gäller barn och familjer med barn måste få en absolut förtur. Skulle maximitiderna överskridas utan att det beror på sökanden själv, bör vistelsetiden få vägas in vid bedömningen av ärendet.

Som framgått bör den som kommer hit utan uppehållstillstånd, och som enligt gällande undantagsregler inte får beviljas tillstånd efter inresan, inte heller få stanna i Sverige för att avvakta den slutliga prövningen av ärendet. Kommittén anser att det inte finns något rationellt skäl att ha kvar de tidsgränser – en vecka respektive i vissa fall tre månader – som i dag gäller för polisens möjlighet att meddela och verkställa avvisningsbeslut utan hinder av anförda besvär. Har sökanden vistats här längre tid än tre månader får polisen enligt förslaget besluta om utvisning. Då skall anmälan ske till invandrarverket och verkställighet får ske först om invandrarverket beslutar att inte överta handläggningen. Polisens ökade möjligheter att besluta om avlägsnande skall således endast gälla i ärenden där varken politiska skäl eller andra skäl som medför rätt till prövning efter inresan åberopas. Enbart en förfrågan om möjligheten att få uppehållstillstånd får dock inte medföra avvisning av den som har rätt att vistas i landet som besökare. – Om förslagen genomförs minskar antalet väntare avsevärt och därmed arbetsvolymen hos invandrarverket och i regeringskansliet.

Åberopar utlänningen i ett avvisningsärende någon form av politiska skäl är huvudregeln att ärendet skall överlämnas till invandrarverket för beslut. Om polisen bedömer att påståendet är uppenbart oriktigt respektive kan

lämnas utan avseende (det senare avser skäl enligt 6 § utlänningslagen) får polisen dock besluta om avvisning. Beslutet måste emellertid i sådana fall anmälas till SIV och det får verkställas först om SIV beslutar att inte överta handläggningen. Polisen skall vara mycket försiktig och återhållsam när det gäller att bedöma att politiska skäl är uppenbart oriktiga eller att de kan lämnas utan avseende.

Kommittén föreslår ingen ändring av lagbestämmelserna om avvisning när politiska skäl anförs. Några förtydliganden om största försiktighet och återhållsamhet bör dock göras, bl a att polisen bör få avvisa till det land där utlänningsen påstår sig riskera förföljelse bara om påståendet är uppenbart osant eller uppenbart orimligt. Det är den enda prövning polisen får göra.

Ett annat förtydligande som kommittén gör gäller avvisning till något annat land än där förföljelse påstås föreligga (tredje land). För att avvisning till tredje land skall få ske måste polisen ha fått klart och otvetydigt dokumenterat – genom praxis från invandrarverket eller på annat sätt – att det land dit verkställighet skall ske i praktiken ger skydd till konventionsflyktingar eller att personer tillhörande den kategori det är fråga om uppenbarligen eljest har skydd i detta land. Polisen bör alltid överlämna till invandrarverket avvisningsärenden gällande en "ny" grupp eller kategori, vars situation inte är helt klar. Detta bör medföra att antalet fall som överlämnas till invandrarverket ökar något och därmed också antalet väntare.

Nuvarande regler för när ärenden om verkställighet skall överlämnas respektive anmälas till invandrarverket bör behållas. Det innebär att polisen liksom hittills får avgöra om ett avlägsnandebeslut skall verkställas eller om det framkommit nya politiska eller andra omständigheter som gör att frågan om verkställighet bör lämnas över till invandrarverket. Samtidigt måste beaktas att rättssäkerheten i verkställighetsärenden är viktig. Som nämnts tidigare föreslås den som tagits i förvar få rätt till offentligt biträde efter ett dygn i stället för som nu först efter sju dygn. Ändringen får betydelse bl a för den som tas i förvar i samband med verkställighet och som då i allmänhet inte har möjlighet att på någon annan grund än själva förvarstagandet få ett offentligt biträde.

Kommittén förutsätter vidare att i anvisningar för verkställighet, som rikspolisstyrelsen håller på att utarbeta i samråd med invandrarverket, kommer att ingå anvisningar för utredning och beslut i verkställighetsärenden. Sådana anvisningar saknas i dag.

Avlägsnandebeslut, som inte avser direktavvisning, bör i ökad utsträckning verkställas genom att vederbörande åläggs att inom viss tid lämna landet. Tvångsvis verkställighet bör i princip ske endast om utlänningsen inte följt åläggandet att lämna landet eller om det är så gott som säkert att han kommer att hålla sig undan.

Vikten av att förvarsbestämmelserna tillämpas mycket restriktivt har redan framhållits. Det är annars lätt att få en olycklig "spiraleffekt", dvs att utlänningsen håller sig undan kontakt med polisen av rädsla för att bli tagna i förvar med följd att förvar tillgrips i ökad utsträckning.

Invandrarverkets styrelse skall enligt förslagen ha till särskild uppgift att övervaka rättsäkerheten även i vissa ärenden där verket inte är beslutande

myndighet. Det gäller i exempelvis ärenden rörande direktavvisning samt ärenden som rör förvar eller eljest den personliga integriteten. Integritetsfrågorna är särskilt aktuella vid yttre och inre utlänningskontroll.

Kommittén ser en kontinuerlig prövning av besvärärenden som ett viktigt medel för regeringen att fylla sin roll att leda och utveckla praxisbildningen. Så länge det är praktiskt möjligt med hänsyn till ärendemängd och därmed handläggningstider bör regeringen behållas som sista instans i avlägsnandeärenden. En ändring bör övervägas först om en mycket stor ökning av antalet besvärärenden skulle göra det praktiskt omöjligt för regeringen att utan orimligt långa handläggningstider besluta i dessa ärenden.

Vidare föreslås en försöksverksamhet med advokatberedskap, som skulle göra det möjligt att i något polisdistrikt förordna offentligt biträde i ärenden rörande direktavvisning.

Barns rättssäkerhet i utlänningsärenden behandlas i ett särskilt avsnitt. Barnens situation måste alltid särskilt uppmärksammas. Det måste ankomma på utredande och handläggande myndigheter att se till att erforderlig expertis medverkar vid bedömningen av barnens situation.

Med utgångspunkt från pågående försöksverksamhet med en grupp handläggare från invandrarverket placerade i Malmö diskuteras frågan om regionalisering av verkets beslutsfunktioner i invandringsärenden. En sådan bör ge möjligheter till ett nära samarbete mellan utredare och beslutsfattare, och resultera i bättre beslutsunderlag. Det bör också gå att i större utsträckning än i dag hålla muntlig förhandling i tveksamma ärenden. Kommittén anser att det vore av intresse med fortsatt försöksverksamhet i en region med stor tillströmning av asylsökande, t ex Stockholmsområdet. En förutsättning för försöken är i så fall att polisen kan sätta in tillräcklig utredningskapacitet.

Slutligen tas organisationsfrågor upp. De förslag som läggs fram, inklusive fortsatt regional försöksverksamhet, och vidare den delegering till polismyndigheterna som invandrarverket påbörjat, går i den riktningen att "mängdärenden" försvinner från invandrarverket och att mer kvalificerade uppgifter tillkommer. Detsamma gäller förslaget att invandrarverket skall få det administrativa ansvaret för flykting- och väntarfrågorna. När försöksverksamheten med regionala beslutsfunktioner är klar och utvärderad, bör ställning tas till om invandrarverket skall ha en regional organisation samt till övriga frågor rörande verkets organisation som de föreslagna reformerna kan föranleda. En regional organisation av invandrarverket skulle bli en viktig förutsättning för att ge verket egna resurser för utredningar i exempelvis mer komplicerade asylärenden.

Väntarnas situation (kap 14)

Kommittén slår fast att de tillståndssökande som har rätt att här avvakta prövningen av sin ansökan, väntarna, också har rätt till bl a socialbidrag under väntetiden – självklart under förutsättning att de saknar egna medel. Det praktiska omhändertagandet av väntare är i dag en kommunal angelägenhet som en följd av socialtjänstlagen. Staten tar dock ansvar för

den ekonomiska hjälpen genom att i efterhand ersätta kommunerna deras utlägg för socialbidrag. För administration, tolkhjälp och annan service täcks dock inte i dag kommunernas kostnader.

För väntarna har de ofta långa handläggningstiderna inneburit svåra påfrestningar. Särskilt pressande har situationen varit för familjer med barn. Vikten av korta handläggningstider understryks därför särskilt som det mest betydelsefulla för att förbättra situationen.

Många som söker sig till Sverige har anhöriga här, och de har i stor utsträckning sökt sig till kommuner som redan tidigare har många invandrare, främst i Stockholmsregionen (inklusive Uppsala) och i Skåne.

Staten bör ha ett övergripande ansvar för väntarnas situation både administrativt och kostnadsmässigt. Invandrarverket föreslås bli huvudman för verksamheten. Staten bör bli ta ansvaret för att väntare som inte själva har ordnat sin bostadsfråga erbjuds bostad så fort som möjligt efter inresan i en kommun som gentemot staten åtagit sig att ställa bostäder till förfogande och i övrigt bistå väntaren. Det bör vara fråga om orter inom regioner där arbete på sikt kan erbjudas, om sökanden skulle beviljas tillstånd. Andra kommuner än den där sökanden anvisats bostad bör i princip kunna begränsa sina insatser enligt socialtjänstlagen till att avse akut hjälp. Har sökanden personlig anknytning till en viss ort bör bostad självfallet erbjudas där.

Syftet med förslaget är att skapa bättre förutsättningar att erbjuda service åt dem som väntar här och som sedermera får stanna i Sverige. Etniska eller språkliga grupper bör härigenom få bättre möjligheter än nu att hålla ihop. Om ett stort antal etniska grupper bosätter sig i en kommun blir det svårare för kommunen att ge service eftersom det måste ske på ett stort antal språk. Detta motverkar möjligheterna att nå de invandrapolitiska målen.

I bakgrundsutredningens kapitel 13 redovisas ingående väntarnas rätt till utbildning, sociala välfärdsanordningar samt hälso- och sjukvård. Några nämnvärda ändringar förordas inte. Det understryks att åtgärder bör vidtas så att asylsökande som anländer till Sverige i dålig kondition får adekvat psykiatrisk och annan vård.

Genomförande och uppföljning av invandringsspolitiken (kap 15)

Frågor som gäller genomförande och uppföljning av invandringsspolitiken bör ägnas stor uppmärksamhet. Kommittén betonar vikten av att information ställs samman och sprids om gällande principer och praxis och om bakgrund och motiveringar till vissa bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Det bör bli ske i en författningssamling, som invandrarverket föreslås få skyldighet att ge ut. Behovet av information är stort hos exempelvis poliser, advokater, invandrarbyråer och invandrarorganisationer.

De centrala myndigheterna, främst invandrarverket och arbetsmarknadsstyrelsen, bör mer ingående än nu redovisa utfallet av politiken för regering, som i sin tur bör särskilt informera riksdagen.

Lagförslag med specialmotiveringar (kap 16)

De förslag kommittén lägger fram medför bl a att ett 15-tal paragrafer i utlänningslagen måste ändras. Innebörden av förändringarna framgår i stort av den redogörelse för sakinnehållet i politiken som har redovisats i det föregående.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen (kap 17)

I kapitel 17 sammanfattas de ekonomiska konsekvenserna av förslagen och redovisas behovet av resursförstärkningar respektive -besparingar omräknat i årsarbetskrafter hos de handläggande myndigheterna.

De ekonomiska konsekvenserna i anslutning till de olika förslagen baseras på mera fasta beräkningar när det gäller förslagen att

- den som får stanna på politisk-humanitära grunder skall jämföras med flykting (kapitel 6). Förslaget innebär att staten tar ansvaret för försörjningen av 100–200 personer om året, som enligt nuvarande regler inte blir jämförda med flyktingar, och övertar därmed från kommunerna mellan 5 och 10 milj kr i utgifter
- PUT skall ges redan vid första invandringssprövningen (kapitel 11). Detta beräknas leda till ca 8 000 – 10 000 färre ärenden per år hos invandrarverket och polisen och en besparing av sammanlagt ca 20 årsarbetskrafter. Också hos socialförvaltningar och kronofogdemyndigheter kan arbetsbesparingar göras. Vidare minskar behovet av tolk hos polisen
- polisen i större utsträckning än nu skall kunna besluta om och utan hinder av anförda besvär verkställa avlägsnanden av personer som inte återoppar politiska skäl (kapitel 12). Med utgångspunkt från antalet ärenden första halvåret 1982 beräknas en minskning med ca 400 om året hos invandrarverket och 200–300 i regeringskansliet. Staten beräknas spara drygt 1 milj kr i minskade kostnader för offentligt biträde och ca 6 milj kr i minskade "väntarkostnader".

Så här uppskattas de tänkbara kostnadskonsekvenserna av övriga förslag:

- Principen om första asylansökan skall gälla också den som återoppar skäl enligt 6 § utlänningslagen (kapitel 7). Minskningen i statens kostnader – baserad på antagandet att det rör sig om ca 50 personer per år – för omhändertagande av väntare och flyktingar samt för offentligt biträde uppskattas till ca 3 milj kr.
- En något generösare viseringspolitik skall gälla (kapitel 10). Förslaget väntas leda till ökade statliga kostnader på grund av fler "avhopp". Om ca 50 personer "hoppas av" i Sverige kan kostnadsökningen uppskattas till ca 3 milj kr.
- Polisen lämnar i större utsträckning än nu över ärenden till invandrarverket (kapitel 12). Om vi räknar med ca 100 fler ärenden per år ökar statens kostnader med ca 5 milj kr för offentligt biträde, socialbidrag till väntare samt flyktingförmåner (många väntas få stanna därför att avlägsnande till tredje land inte är praktiskt möjligt).
- Staten tar över kostnadsansvaret från kommunerna för administration av

väntarverksamheten m m. De kostnader för administration, tolkservice och hälsokontroll m m gällande kvarvarande väntare som staten övertar från kommunerna uppskattas till ca 8 milj kr.

- Väntetiderna minskar generellt (kapitel 12). Om målen för handläggningstider nås kan kommunernas besparing uppskattas till ca 4 milj kr för administration m m (minskning på grund av minskat antal väntare och kortare väntetider). Statens kostnader för socialbidrag skulle minska med ca 18 milj kr.

Den sammanräknade effekten, om alla de förslag som läggs fram kan genomföras lyckosamt och ideala handläggningstider nås, skulle för staten innebära minskade utgifter med högst 5 milj kr och för kommunerna med ca 20 milj kr.

Kommitténs uppdrag och arbete

Direktiv och tilläggsdirektiv

Direktiven (Dir 1980:48) till invandrarpolitiska kommittén framgår av protokollet vid regeringssammanträde den 5 juni 1980. Tilläggsdirektiv (Dir 1981:70) angående instansordningen i utlänningsärenden har därefter lämnats kommittén vid regeringssammanträde den 10 december 1981. Direktiven och tilläggsdirektiven har i sin helhet återgivits i kommitténs första delbetänkande Invandringspolitiken – Bakgrund (SOU 1982:49). I maj 1983 har kommittén fått ytterligare tilläggsdirektiv (Dir 1983:39).

Enligt sina direktiv har kommittén två huvuduppgifter, varav den första är att se över 1968 års riktlinjer för den reglerade invandringen, invandringsspolitiken. I anslutning till detta uppdrag har kommittén enligt tilläggsdirektiv haft att med förtur pröva frågan om instansordningen i utlänningsärenden. Den andra huvuduppgiften är att överväga den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i Sverige i anslutning till 1975 års riktlinjer för invandrarpolitiken. Tilläggsdirektiven i maj 1983 avser detta sistnämnda uppdrag.

Uppdraget angående invandringsspolitiken

Kommittén har hittills i huvudsak koncentrerat sig på den första uppgiften. Arbetet i den delen bör enligt direktiven bedrivas skyndsamt. Uppdraget enligt tilläggsdirektiven rörande instansordningen i utlänningsärenden redovisades till arbetsmarknadsdepartementet i en skrivelse den 11 februari 1982. I skrivelsen anförde kommittén enhälligt bl a att ställning till instansordningen inte borde tas innan man visste vad ändringar i andra delar av regelsystemet kunde komma att innebära. Till skrivelsen fogades en av kommitténs sekretariat utarbetad promemoria, som tillsammans med skrivelsen redovisats i rapporten (Ds A 1982:4) Om besvärnsnämnd för utlänningsärenden.

I sitt första delbetänkande Invandringspolitiken – Bakgrund (SOU 1982:49) presenterade kommittén i oktober 1982 en systematisk sammanställning av de olika delarna av det invandringsspolitiska systemet, bestående av principer, regler, riktlinjer och praxis. I delbetänkandet finns också en redogörelse för kommitténs arbete fram till oktober 1982.

Genom att publicera sitt bakgrundsmaterial i en särskild volym avsåg kommittén att stimulera debatten om invandringspolitiken och därmed få ytterligare kunskaper och synpunkter för det fortsatta utredningsarbetet. Genom arbetsmarknadsdepartementet sändes betänkandet ut bl a till blivande remissinstanser som uppmanades att sända sina skriftliga synpunkter direkt till kommitténs sekretariat.

Skriftliga synpunkter har inkommit från följande myndigheter, organisationer och enskilda: Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern, Riksåklagaren, Svea hovrätt, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Årkebiskopen, kommunstyrelserna i Botkyrka, Göteborg, Södertälje och Uppsala kommuner, Svenska ekumeniska nämnden, Sveriges frikyrkoråd (med instämmande av Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund samt Ortodoxa och österländska kyrkors ekumeniska råd), Rädda Barnen, SACO/SR, TCO, Svenska röda korset och Föreningen Sveriges socialchefer samt advokaterna Kjell Jönsson och Peter Nobel. Tjänstemän vid Stockholms invandrarförvaltning och socialnämndens utlänningssektion har varit kommittén behjälpliga med synpunkter under hand.

För att få synpunkter med lokal och regional förankring anordnade kommittén i januari 1983 två konferenser och inbjöd som deltagare representanter från olika delar av landet bl a för kommunala nämnder, invandrarbyråer, polismyndigheter, länsarbetsnämnder, allmänna advokatbyråer, lokala invandrarorganisationer och massmedia.

Inom ramen för referensgruppens arbete har kommittén mottagit en särskild skrivelse från Turkiska Riksförbundet med önskemål om generösare viseringspolitik för anhörigas resor till Sverige samt om möjligheter för turkiska invandrare att utan formaliteter resa inom Norden.

Samarbetsgruppen för tio riksomfattande invandrarorganisationer har i skrivelse den 5 april 1983 till kommittén framfört, att invandrare som vistats i Sverige en längre tid bör likställas med svenska medborgare vad beträffar möjligheterna att utvandra från Sverige och sedan återinvandra hit oavsett längden av vistelsen utomlands.

Kommitténs överväganden och förslag om den framtida invandringspolitiken lämnas i föreliggande betänkande. Innan förslagen läggs fram i kapitlen 3–17 sammanfattas i kapitlen 1–2 – med bakgrundsbetänkandets mera omfattande redovisningar som grund – in- och utvandringens omfattning och sammansättning under åren 1968–1982 samt variationerna över tiden totalt sett och i fråga om sammansättningen. Därvid görs en bedömning av hur invandringspolitiken påverkat invandringstrycket och redovisas utfallet av invandringen i förhållande till de principer som har gällt. Utvärderingen begränsas till perioden 1968–1982 beroende på att förstnämnda år är det första hela år när den nu gällande ordningen för reglerad invandring av utomnordisk arbetskraft gällde och att statistiken är betydligt mera fullständig fr o m år 1968 än den var tidigare år. De riktlinjer för invandringspolitiken som i huvudsak fortfarande gäller antogs vidare av riksdagen år 1968. Det kan tilläggas att de källor som används för beskrivning av invandringens storlek och sammansättning är – som framgår av bakgrundsbetänkandets kapitel 15 – betolkningsstatistiken, som bygger på kyrkobokföringen och länsstyrelsernas dataregister, SIV:s handläggningsstatistik samt kommitténs egna undersökningar.

Överlämnade skrivelser, avgivna yttranden, m m

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

Kommitténs yttranden över promemorior, betänkanden m m som rör frågor inom det invandringspolitiska området har redovisats i bakgrundsberäkningarna.

Kommitténs ledamöter, sakkunniga och experter samt sekretariat framgår av förteckning i bilaga 1. Kommittén biträds i sitt arbete av en av invandrarministern tillsatt referensgrupp med företrädare för invandrar- och minoritetsorganisationer, vars sammansättning också framgår av bilaga 1.

Kommittén har främst genom sekretariatet haft kontinuerlig kontakt med SIV samt ett antal kommuner och polisdistrikt. Sekretariatet har vidare varit representerat vid några konferenser avseende invandringspolitiken och har medverkat vid en informationsdag hos SIV i Norrköping. På informationsdagen har personalen hos SIV fått tillfälle att diskutera en del av de frågor som varit aktuella i utredningsarbetet.

Ordföranden och sekretariatet har på initiativ av invandrar nämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö träffat representanter för dessa vid en särskild sammankomst för ömsesidig information.

Sekretariatet har vidare under arbetets gång informerat företrädare för berörda fackliga huvudorganisationer m fl fackliga företrädare om kommitténs överväganden, särskilt i fråga om handläggnings- och instansordningen och de organisatoriska frågorna.

1 Invandringen och dess huvudorsaker

1.1 Inledning

I våra direktiv pekas på att invandrarna genom sina arbetsinsatser har bidragit till välståndsutvecklingen och att de tillfört Sverige nya kulturdrag och vidgat landets internationella kontakter. Vi har i bakgrundsbetänkandet beskrivit invandringens effekter på befolkningsutvecklingen och berört några ekonomiska aspekter. Vi har därutöver inte behandlat invandringens effekter för samhället. I själva verket har inte forskning bedrivits i nämnvärd utsträckning inom detta område. Vi får därför utgå från ett antal allmänt kända fakta och från uppfattningar som – utan att vara vetenskapligt styrkta – delas av många människor.

Traditionellt finns några områden, t ex forskning och konstnärlig verksamhet, som till sin karaktär är internationella och för sin utveckling ofta beroende av utbyte med och impulser från andra länder. Med invandringen har många forskare och representanter för bildkonst, musik, teater, litteratur m m kommit till Sverige och etablerat sig här. Ett antal "svenska" nobelpristagare har utländsk bakgrund och några har själva invandrat.

Många förändringar i samhället som kan hänföras helt eller delvis till invandringen sker i det tysta, som ett inslag i vardagslivet. Det finns anledning tro att invandringen har bidragit till intensivare handelskontakter mellan Sverige och hemländerna till fördel för den svenska utrikeshandeln. Invandrarnas närvaro i Sverige har med stor säkerhet väsentligt bidragit till den ökade turismen mellan Sverige och hemländerna. Språkkunskaperna och den allmänna kunskapen om andra länder har ökat, även om dessa kunskaper mycket otillräckligt tagits till vara. Helt säkert är också att umgänget mellan svenskar och invandrare – även om det ofta klagas över att sådant umgänge inte förekommer i tillräcklig utsträckning – har stärkt det internationella medvetandet i vårt land och bidragit till ett ökat intresse och en ökad förståelse mellan folk i skilda länder. Sverige bilden i utlandet påverkas i hög grad av de brev som invandrarna i Sverige sänder till hemländerna och de intryck de förmedlar under semestervistelser i hemlandet.

Den största förändringen är kanske trots allt att det i det svenska vardagslivet i dag finns representanter för många olika kulturer med olika normer och värderingar. De finns i arbetslivet, i skolan, överallt där människor möts. Från att ha varit en homogen nation har den svenska befolkningen nu inslag av människor från hela världen. I "vanliga" yrken och

på "vanliga" arbetsplatser finns numera människor med de "ovanliga" bakgrunderna.

Invandringen har således påverkat och förändrat det svenska samhället i många avseenden. Vi behandlar i detta kapitel de faktorer inom och utom Sverige som varit avgörande för invandringen samt invandringens storlek och sammansättning under senare år. Mot bakgrund härav gör vi sedan en bedömning av vilka faktorer som kan antas bli avgörande för invandringen i framtiden.

1.2 Huvudorsaker till migrationen

1.2.1 Internationella förhållanden

I avsnitt 15.9.4 i bakgrundsberäkningen har vi beskrivit huvuddragen av den europeiska arbetskraftsmigrationen under senare år. Sammanfattningsvis kan nämnas att den totala invandringen till de ledande invandringsländerna i Europa år 1980 låg på ungefär samma nivå som under början av 1970-talet, ungefär en miljon personer årligen. Men medan andelen arbetskraftsinvandrare då anses ha varit 75–80 %, var motsvarande andel år 1980 ca 30 %. Traditionellt har strömmen gått från de industriellt mindre utvecklade länderna kring Medelhavet till de industrialiserade länderna i Mellan- och Nordvästeuropa. Den utomnordiska arbetskraftsinvandringen till Sverige har i stor utsträckning varit en del av denna migration.

FN:s flyktingkommissarie (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), redovisar tidvis flyktingsituationen i skilda länder. I dessa uppgifter ingår såväl de som mottagits i primärsyllandet i väntan på en fristad i något annat land som personer som redan fått en fristad. Vi har i bakgrundsberäkningen, avsnitt 15.9.2, redovisat siffror som baserats på uppgifter från UNHCR, i huvudsak avseende förhållandena under åren 1980–1981.

Uppgifterna om antalet flyktingar i världen varierar kraftigt mellan olika källor, från ca 10 miljoner till närmare 20 miljoner. Att uppgifterna blir så olika beror på att man använder olika definitioner och på att säkra uppgifter i många fall saknas och man då tvingas göra uppskattningar. I den lägsta siffran ingår endast flyktingar som flytt till annat land och där fått en i vart fall tillfällig fristad. UNHCR brukar härutöver räkna in ett par miljoner flyktingar som fått permanent fristad i annat land, främst i Västeuropa och Nordamerika. I UNHCR:s uppskattningar ingår däremot inte det stora antal människor som kan betecknas som flyktingar i eget land och som beräknas uppgå till över 7 miljoner, de flesta i Mellanöstern, Etiopien, Södra Afrika och Kampuchea.

De största flyktingproblemen finns i Afrika, där ca 7 miljoner människor befinner sig på flykt. Av dessa uppskattas 3 miljoner vara flyktingar i andra länder och omkring 4 miljoner på flykt i sitt eget land. De största flyktinglägren finns på Afrikas Horn (Djibouti och Somalia) där uppskattningsvis över en och en halv miljon flyktingar främst etiopier och eritreaner, vistas. Ytterligare en halv miljon finns i Sudan. I södra Afrika beräknas över

en miljon människor vara flyktingar i eget land eller nyligen ha kunnat återvända till sitt hemland (främst till Zimbabwe) efter att tidigare ha varit flyktingar.

I Mellanöstern har palestinierna sedan år 1948 utgjort det stora flyktingproblemet. Det är en flyktinggrupp som genom naturlig befolkningstillväxt beräknas öka med ca 50 000 personer per år. Närmare två miljoner palestinier finns registrerade hos FN:s särskilda hjälporgan för Palestina-flyktingar. Det är ungefär hälften av samtliga palestinier.

Flyktingar från Afghanistan uppgavs år 1981 till ca 1,2 miljoner som vistades i Pakistan. Enligt UNHCR:s tidskrift *Refugees* hade siffran hösten 1982 stigit till 2,7 miljoner.

Flyktingsituationen i Sydostasien har ägnats mycken uppmärksamhet och programmet att omplacera sydostasiatiska flyktingar till tredje land har varit det största i sitt slag efter det andra världskriget. Enligt UNHCR hade fram till november 1982 totalt över 1,2 miljoner flyktingar och "displaced persons" från Indokina (Vietnam och Kampuchea) fått en fristad i tredje land. De länder som har tagit emot de största grupperna var USA (614 000), Kina (265 000), Frankrike (86 000), Canada (84 000), Australien (70 000) och Västtyskland (21 000). Enligt samma källa hade Sverige vid samma tidpunkt tagit emot totalt 2 431 indokinesiska flyktingar. Enligt SIV hade ca 4 000 tillstånd beviljats för denna grupp fram till början av februari 1983.

I Latinamerika har flyktingströmmar följt på de vanligt förekommande militärkupperna. Flyktingarnas antal där kan uppskattas till ca 100 000, om man undantar det stora flyktingproblemet i Centralamerika. År 1981 räknade man med att 10 % av befolkningen i El Salvador eller 500 000 människor befann sig på flykt i grannländerna eller i sitt eget land.

De möjligheter som finns för flyktingarna att komma in i ordnade förhållanden är att de återvänder till hemlandet när förhållandena tillåter det (repatriering), eller att de får en permanent fristad i det land de flytt till (lokal integrering) eller i tredje land. I många fall har repatriering kunnat ske – ett exempel i Afrika är de flyktingar från Tchad som efter en tid i Kamerun och Nigeria börjat återvända, ett annat ett par hundra tusen människor som under år 1980 kunnat återvända till det självständiga Zimbabwe från huvudsakligen Mocambique, Botswana och Zambia.

Möjligheterna till lokal integrering har varit små i Sydasiens redan tätt befolkade länder och något större i Afrika, särskilt för jordbruksbefolkningen. T ex i Sudan har i samarbete med UNHCR särskilda bosättningsområden byggts upp för flyktingarna. Att i de närbelägna områdena finna möjligheter till permanent omplacering för stadsflyktingar, som ofta har någon form av teoretisk utbildning, har däremot varit svårare.

1.2.2 Några grundläggande faktorer som påverkat invandringen till Sverige

Huvudorsaker till den stora arbetskraftsinvandring till Sverige som skedde under 1960-talets slut och 1970-talets början, både från Finland och ett antal sydeuropeiska länder, var att det fanns behov av arbetskraft och möjlighet att betala förhållandevis höga löner i Sverige samt att det var svårigheter med sysselsättningen i hemlandet. Sådan invandring till Sverige som skett särskilt

från Grekland, Jugoslavien och Turkiet har varit en del av den ström av migranter från dessa länder som har sökt sig till de industrialiserade länderna i Mellan- och Nordvästeuropa under efterkrigstiden. Grundorsakerna till de stora migrationsrörelserna har ofta inte bara varit dåliga möjligheter att få en utkomst i hemlandet, utan också ibland otrygga politiska förhållanden. En tradition att utvandra eller att arbeta viss tid i utlandet har ibland bidragit.

När grunden för invandringen varit politisk förföljelse i hemlandet har invandringen till både västeuropeiska och transoceana invandringsländer ofta skett genom att dessa länder efter initiativ från bl a UNHCR tagit emot flyktingar. Så har också skett i Sverige. Under den förra delen av tidsperioden 1968–1982 dominerades flyktinginvandringen till Sverige av östeuropeiska flyktingar, som överfördes från europeiska flyktingläger, under mitten av perioden av latinamerikanska flyktingar samt under senare delen av latinamerikaner och sinovietnameser. Spontaninvandring till Sverige av flyktingar och personer som åberopat flyktingliknande skäl har skett från de flesta delar av världen och antalet spontaninvandrade har varit väsentligt större än det antal som tagits emot inom ramen för organiserad överföring.

När de nordvästeuropeiska länderna i början av 1970-talet i stort sett satte stopp för arbetskraftsinvandring från länder utanför de olika gemensamma arbetsmarknaderna (främst den nordiska och EG), ökade invandringstrycket från personer som åberopade politiska skäl. Det står klart att en jämförelse mellan invandringsländer i fråga om de villkor man skulle få leva under om man accepterades som flykting eller på grund av flyktingliknande skäl ofta har spelat in när Sverige har valts som asylland. Detta gäller t ex för assyrier och syrianer från Turkiet, varav många kom hit efter att ha varit bosatta i Förbundsrepubliken Tyskland. Utvecklingen har många gånger varit att Sverige först tagit emot ett antal flyktingar genom organiserad överföring och att det gett upphov till en följdinvandring av landsmän som varit i en liknande situation. Men följderna har också blivit att många som inte kunnat åberopa så starka politiska skäl som de först överförda – och ibland haft enbart ekonomiska skäl – har sökt sig hit.

Innan vi behandlar följdinvandringen är det dock på sin plats att erinra om att all invandring naturligtvis inte varit föranledd av arbetsmarknads- eller den politiska situationen i övrigt vare sig i hemlandet eller i Sverige. Det finns – och har i alla tider funnits – en migration som inte vilar på att den enskilda migranten känner sig tvungen att lämna hemlandet utan flyttar som ett led i ett normalt internationellt utbyte mellan länder och folk. I förhållande till särskilt en del västeuropeiska länder har migrationen ofta haft denna karaktär. Både in- och utvandringen har varit stor, vilket resulterat i en avsevärt mindre nettoinvandring från Västeuropa än vad som har blivit fallet i förhållande till flertalet andra länder utanför Norden.

1.2.3 Följdinvandring

Det är ett välkänt faktum att möjligheter till invandring ofta ger upphov till invandringstryck från orter och länder som utvandringen sker från och att ytterligare migrationsrörelser mellan utvandrare- och invandrarland blir

följden. En grundförutsättning för att man skall kunna tala om invandringstryck är självfallet att hemlandet tillåter utvandring eller att illegal utresa i någon omfattning är möjlig. Den följdinvandring som accepteras i vår invandringspolitik gäller i huvudsak dem som enligt svensk sed ingår i kärnfamiljen. När nya etniska grupper tas emot medför det ett kraftigare invandringstryck från denna grupp i ett initialskede än vad som gäller när en grupp är mera etablerad och familjeåterförening har hunnit ske.

När det gäller följdinvandring från områden där människor i större omfattning lämnar sitt land av ekonomiska och/eller politiska skäl blir naturligtvis invandringstrycket större. Det omfattar då inte bara nära släktingar utan också mer avlägsna släktingar och andra personer som hört talas om förhållandena i Sverige. Det finns åtskilliga exempel på att invandringen från ett visst land eller område har börjat med ett ganska litet antal personer för att sedan utvecklas till en stor invandring som en följd av att de först anlända spritt information om Sverige i hemlandet. Den omfattande invandringen av assyrier och syrianer t ex började med ett par hundra personer som togs över till Sverige i slutet av 1960-talet inom ramen för den organiserade flyktingöverföringen. Antalet asylsökande från flera länder i Latinamerika kom vidare att öka synnerligen kraftigt efter det militärjuntan övertog makten i Chile och Sverige tog emot flyktingar därifrån.

Följdinvandring uppkommer inte bara genom att familjemedlemmar ansluter sig senare eller genom att de först anlända sprider information i hemorten så att intresset väcks. Hos några stora invandrargrupper i Sverige kan man se en annan typ av följdinvandring. Inom vissa grupper gifter man sig ofta med någon från hemlandet, varefter den i utlandet bosatta maken invandrar till Sverige. Detta är den vanligaste anledningen för närvarande till invandring från exempelvis Jugoslavien och samtidigt i regel den enda möjliga vägen.

1.2.4 Invandringspolitikerna som reglerande faktor

Som vi har visat i det föregående finns det i utvandringsländerna ett antal huvudfaktorer som inverkar på benägenheten att utvandra, liksom det i invandringsländerna finns faktorer som medverkar till att man söker sig dit. Omständigheter i invandringsländerna som har inverkat på invandringen har, förutom tillgången på arbete samt löner och övriga arbetsvillkor, varit vilka rättigheter och vilken social situation den som accepteras som invandrare har kunnat påräkna. Invandringspolitikerna i Sverige har under större delen av efterkrigstiden – till skillnad från vad som gällt i flera länder på kontinenten – inneburit att invandrarna har tillåtits bosätta sig här permanent redan från början och att mera generösa principer för familjesammanföring har gällt. Invandringspolitikerna är internationellt sett välutvecklade och invandrarna har successivt tillerkänts i stort sett samma rättigheter som den inhemska befolkningen. Dessa förhållanden har naturligtvis inverkat på intresset för att invandera till Sverige. Det förhållandevis goda sysselsättningsläget i Sverige även vid lågkonjunktur utövar vidare dragningskraft. Några motverkande faktorer är t ex Sveriges geografiska läge och sannolikt dess klimat. Därtill kommer att det i många länder saknas

emigrationstradition till Sverige. Vidare finns praktiska problem, t ex att det inte är möjligt att lämna hemlandet eller att respengar inte går att uppbringa.

Antalet flyktingar och andra människor i övrigt i världen som önskar lämna sitt hemland eller vistelseland är, som framgått av kapitel 15 i bakgrundsberäkningen och i avsnitt 1.2.1 ovan, utomordentligt stort. Det finns 10 000-tals människor för vilka Sverige framstår som ett konkret alternativ. Det kan hållas för visst att många fler än nu skulle göra ett försök att invandra om de bedömde chanserna till framgång vara någorlunda goda. Den faktor som blivit det yttersta hindret är vår – och grannländernas – invandringspolitik, som i huvudsak endast möjliggör invandring av mycket nära anhöriga och av personer som åberopar starka politiska skäl och inte kan återsändas till något annat land där de kan påräkna fristad.

Det är inte bara de materiella reglerna och deras tillämpning samt viseringspolitiken och handläggningsordningen som påverkar invandringsstrycket. Dessutom förutsätts naturligtvis att de som är intresserade av att invandra också får kännedom om hur politiken fungerar – om den är "effektiv" eller ej. Kännedom om detta brukar dock erfarenhetsmässigt spridas mycket snabbt.

En invandringspolitisk faktor som i hög grad inverkar på benägenheten att försöka invandra är om risken för direktavvisning är stor, dvs att avvisningsbeslut kan meddelas och verkställas omgående utan hinder av anförda besvär. De regler som nu gäller för den som vill invandra innebär att uppehållstillstånd (UT) skall vara klart före inresan – utom i vissa undantagsfall – och att avvisning i regel kan ske av den som inte har UT. Direktavvisning av den som åberopar politiska skäl kan dock endast ske om de påstådda skälen är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende.

Viseringspolitiken är ett annat instrument för att reglera invandringen. Viseringsplikt har i de nordvästeuropeiska länderna successivt införts för att motverka invandringstryck från länder varifrån många vill utvandra. Viseringsplikt för turkiska och iranska medborgare har t ex införts i Sverige, Danmark, Norge och Västtyskland för att motverka spontaninvandring från Turkiet och Iran. Kravet på visering i kombination med att det i regel inte har varit möjligt att per flyg resa utan visum till länder där visum krävs har varit ett verkningfullt medel för invandringskontroll. På senare tid har dock asylsökande kommit per flyg utan att ha visum. Ett medel som är ett komplement till viseringspolitiken är den passkontroll vid internordiska gränser som numera stickprovsvis sker t ex för båttrafiken Danmark-Sverige.

Vi bedömer att intresset att flytta till Sverige är väsentligt större än vad som kan utläsas av antalet ansökningar om att få bosätta sig här. Sedan mer än tio år är det mycket svårt att få ett arbetserbjudande i Sverige, vilket är en förutsättning för en reguljär prövning före inresan. Även om man lyckas få ett erbjudande är det väl känt att chansen att få en ansökan beviljad är utomordentligt liten. Detta medför att den som önskar bosätta sig i Sverige oftast avstår från att söka sig hit reguljärt. Vidare är det känt att risken för direktavvisning är stor för den som inte har nära anknytning till Sverige och inte heller kan åberopa politiska skäl (i sistnämnda fall sker ofta avvisning om hitresan skett via tredje land). Uppgifter om antal ansökningar och

inreseförsök ger därför inte någon rättvisande bild av invandringstrycket.

En intressant studie har gjorts med stöd av expertgruppen för invandringsforskning (EIFO) i fråga om turkiska medborgare. Enligt preliminära resultat kan det hållas för sannolikt att en mycket stor andel av befolkningen (etniska turkar) i utvandringsorten Kulu skulle utvandra till Sverige om de bedömde sig ha möjlighet att få tillstånd här. Den möjlighet som nu finns är i stort sett genom anknytning. Den metoden har dock sina naturliga begränsningar. Få har under senare år sökt sig hit på vinst och förlust eftersom man vet att chansen att få stanna här är mycket liten.

När det gäller personer som är flyktingar eller kan åberopa flyktingliknande skäl finns det ibland möjligheter att få en uppfattning om det latent trycket genom att se på antalet ansökningar eller förfrågningar om att få komma till Sverige. I anslutning till uttagningen av skånska båtflyktingar från Vietnam kom mycket snabbt ca 10 000 förfrågningar från sinovietnameser, i och utanför Vietnam, om möjligheten att få flytta till Sverige. I deras fall förhindras för närvarande spontaninvandring hit genom att de inte tillåts lämna Vietnam och i regel inte heller kan lämna övriga vistelseländer utan inresetillstånd till något annat land.

Vår slutsats är att det normalt är möjligt att reglera den utomnordiska invandringen på ett sådant sätt att den, med nuvarande restriktiva materiella regler och praxis, inte kommer att variera särskilt mycket i förhållande till nuläget, trots att det latent invandringstrycket är mycket starkt. Den normala ordningen kan naturligtvis sättas ur spel om extraordinära händelser inträffar, t ex en politisk omvälvning i ett grannland som innebär att ett stort antal människor därifrån tar sig över gränsen till Sverige eller om våra grannländer radikalt skulle ändra sina invandrings- och viseringsbestämmelser.

Att invandringen är reglerad är inte något som är unikt för Sverige. Tvärtom är i åtskilliga länder reglerna mera restriktiva. I ett antal länder med strikta invandringsregler finns det likväl ett stort antal illegala immigranter. Detta förhållande har alltmer blivit föremål för ökat intresse och medfört åtgärder. Man behöver bara erinra om att det i Frankrike i början av år 1982 var aktuellt att ta ställning till ca 300 000 illegala immigranternas fortsatta vistelse i landet.

Något som skiljer Sverige från åtskilliga invandrarländer är ett geografiskt läge som underlättar gränskontroll samt att det finns en väl utvecklad gränskontroll och även en väl utvecklad inre utlänningskontroll. Inte minst systemet med personnummer gör det svårt att leva här i landet någon längre tid vid sidan av invandringsreglerna. Men också hur våra närmaste grannländer upprätthåller invandringskontrollen har spelat in och ibland på ett avgörande sätt. Det gäller t ex viseringspolitiken i våra nordiska grannländer. Eftersom de nordiska länderna bildar ett gemensamt passkontrollområde med passkontrollen i princip förlagd till det nordiska områdets yttergränser, har viseringstvång i Sverige ofta inte inneburit ett hinder för den som vill resa in här, så länge han är viseringsfri i de övriga nordiska länderna.

1.3 In- och utvandringens utveckling och sammansättning m m

1.3.1 In- och utvandringen av utländska medborgare totalt

Fram till 1930-talet översteg utvandringen från Sverige invandringen. Efter andra världskriget har invandringen kraftigt överstigit utvandringen. Av en ökning av folkmängden under efterkrigstiden på ca 1,75 miljoner kan ungefär hälften tillskrivas invandringen.

Under åren 1968–1982 invandrade ca 555 000 utländska medborgare och utvandrade ca 314 000. Av dem som invandrade var ca 311 000 medborgare i de övriga nordiska länderna, varav ca 236 000 finländare, medan utvandrade nordbor utgjorde ca 214 000, varav ca 150 000 finländska medborgare. In- och utvandringens variationer under den aktuella tidsperioden framgår i figur 1, som t o m år 1981 har redovisats i bakgrundsbetänkandet. De redovisade uppgifterna gäller antal flyttningar och inte antal personer. Eftersom samma personer i ett okänt antal fall har in- och utvandrat flera gånger är antalet migranter mindre än de nu angivna talen visar.

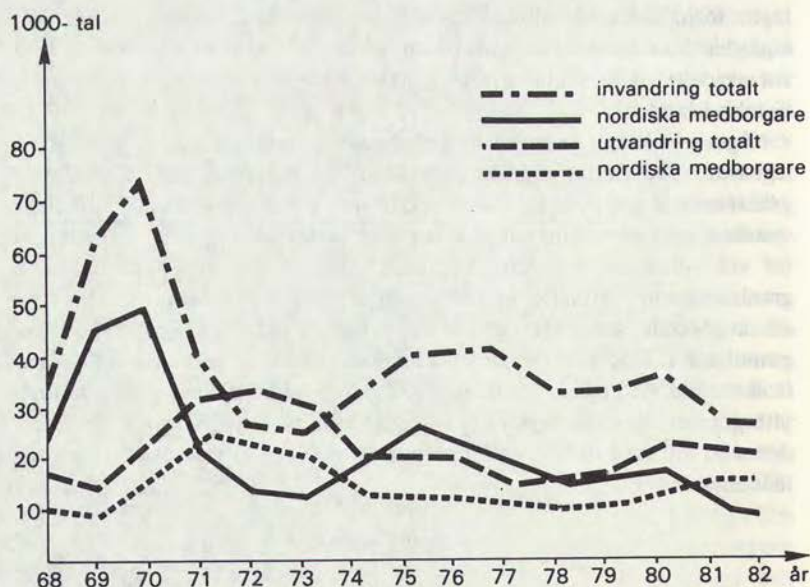


Fig 1 In- och utvandring av utländska medborgare åren 1968–1982.

Under åren 1969 och 1970 var invandringen rekordstor. Den uppgick då till ca 60 700 respektive ca 73 500 utländska medborgare, varav ca 43 000 respektive ca 48 000 nordbor. Under åren 1971–1973 var utvandringen ovanligt stor. Den översteg vart och ett av dessa år 30 000, varav mer än 20 000 nordbor. Till följd främst av den stora utvandringen uppkom utvandringsöverskott totalt sett åren 1972 och 1973 och i fråga om nordbor även år 1971. Det bör dock nämnas att ett stort antal av dem som registrerades som utflyttade år 1972 hade flyttat ut före detta år men inte avförts ur folkbokföringen. Också åren 1981 och 1982 var det utvandringsöverskott beträffande nordbor.

1.3.2 In- och utvandringen av nordbor

Större delen av den nordiska migrationen har som redan framgått gällt finländare, och det är i fråga om denna grupp som variationerna varit störst. Antalet invandrade finländare hade ökat kraftigt under mitten av 1960-talet för att åren 1969–1970 kulminera med ca 40 000 vardera året. Under 1974–1975 invandrade ett förhållandevis stort antal danska medborgare, ca 6 100 respektive ca 10 600, som emellertid i stor utsträckning flyttade tillbaka inom något år. Sex år under den aktuella tidsperioden 1968–1982 har utvandringen av finländare varit större än invandringen. Det gäller åren 1971–1974 samt åren 1981–1982. In- och utvandringen av norrmän har varit ganska jämn under hela perioden. Invandringen både av norska och danska medborgare visar överskott.

Många nordbor återvänder till hemlandet efter en relativt kort tid i Sverige. Av en undersökning som gäller år 1979 framgår att en fjärdedel av de finländska återflyttarna detta år hade varit i Sverige mindre än ett år. Av återflyttade danskar under år 1975 hade fyra femtedelar varit i Sverige mindre än ett år.

Ett par huvudfaktorer i Finland bakom den stora utvandringen under 1960-talet var att den ekonomiska strukturomvandlingen började senare i Finland än i Sverige och att det under 1960-talet kom ut stora ungdomsgrupper på arbetsmarknaden. I Sverige lockade god tillgång på arbetstillfällen och väsentligt högre löner. Svenska arbetsgivare bedrev under denna tid en aktiv rekrytering i Finland och särskilt av yrkesutbildad arbetskraft. I sitt delbetänkande (1982:14) *Paluumuutto* ("Återflyttning") konstaterar den finländska delegationen för emigrantärenden att två tredjedelar av de migranter som medverkat i intervjuundersökningar anser sig ha flyttat av skäl som har att göra med försörjningen, medan mera personliga skäl inverkat hos en tredjedel. Mot slutet av 1970-talet var de finländska invandrarernas utbildningsnivå högre än tidigare. Mest ökade, enligt delegationen för emigrantärenden, andelen med gymnasieutbildning, och de högskoleutbildades andel nästan fördubblades. Av Finlands befolkning är numera ca 6,3 % svenskspråkig, medan andelen svenskspråkiga bland migranterna uppgår till nästan det dubbla eller ca 12 %. Av dem som invandrat från Finland åren 1976–1980 var varierande mellan ca 18 och ca 25 % återinvandrare, dvs de hade under någon tidigare period bott i Sverige.

Fram till år 1972 visar invandringen till Sverige och konjunkturen här god

följsamhet, men sedan bryts detta samband, särskilt i fråga om utomnordiska medborgare men också för nordbor.

Återutvandringen till Finland översteg under åren 1981 och 1982 invandringen. Den långsamma konjunkturutvecklingen i Sverige under senare år och den relativt sett gynnsamma utvecklingen i Finland har stärkt återutvandringsbenägenheten. Sysselsättningsläget har emellertid även under senare tid varit bättre i Sverige än i Finland. En slutsats delegationen för emigrantärenden drar i sitt ovan nämnda betänkande är att s k mjuka värden, miljö, trivsel m m, spelar större roll än tidigare. Allt större betydelse har tillmätts barnens möjlighet att få skolundervisning på det egna språket. Enligt delegationen tycks de återvändande vara beredda att acceptera en viss sänkning av levnadsstandarden. För dem som återvänder till Finland har vissa åtgärder vidtagits, som stödundervisning i skolan samt särskilda möjligheter till lån för egnahemsbyggande.

1.3.3 In- och utvandringen av icke nordbor

Invandringen av icke nordbor under perioden 1968–1982 har uppgått till ca 244 000 och utvandringen till ca 100 000. Under 1982 invandrade ca 17 800

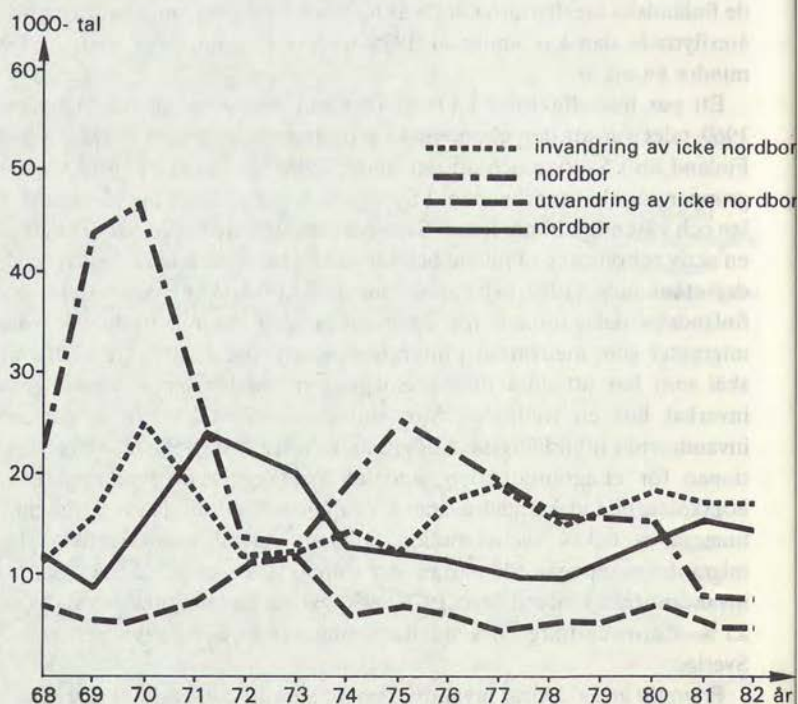


Fig 2 Jämförelse mellan in- och utvandring åren 1968–1982 avseende icke nordbor och nordbor.

icke nordbor och utvandrade ca 5 400. In- och utvandringens variationer framgår i figur 2, vari som jämförelse också den nordiska invandringen lagts in.

Den största utomnordiska invandringen ägde rum år 1970, dvs samma år som invandringen både totalt och i fråga om nordbor kulminerade. Den största utvandringen skedde åren 1972–1973, två av de tre år när utvandringen var som störst både totalt och för nordbor. Under hela perioden med undantag för år 1970 har invandringen av icke nordbor varierat i avsevärt mindre grad än vad som gällt för nordborna. Också i fråga om utvandring har variationerna varit mindre än vad som gällt för nordborna. I det följande redovisar vi den utomnordiska invandringen först efter invandringsgrund och sedan efter medborgarskap och anger därvid ett antal huvudorsaker till migrationen.

Uttrycket invandringsgrund använder vi bara i fråga om icke nordbor och menar den huvudfaktor som varit avgörande vid tillståndsprövningen. De huvudsakliga invandringsgrunderna är arbetsmarknadsskäl, politiska skäl och anknytning till Sverige.

Den arbetskraftsinvandring som har tillåtits under perioden 1968–1982 har till ca 90 % skett efter en prövning av varje enskilt ärende före inresan. Kollektiv överföring förekom endast under periodens första år.

Den invandring på grund av politiska skäl som tillåtits har skett dels genom organiserad överföring av flyktingar och dels genom "spontaninvandring". De villkor som måste vara uppfyllda för att s k spontaninvandring skall tillåtas finns numera i 3 § utlänningslagen (UtlL) om politiska flyktingar, 5 § UtlL om krigsvägrare samt 6 § UtlL avseende icke flyktingar som kan åberopa tungt vägande skäl med politisk bakgrund. Vidare har en utveckling av praxis skett som inneburit att tillstånd i en del fall beviljats av politisk-humanitära skäl som inte faller inom nu angivna lagrum.

Anknytningsinvandringen består av följande huvudgrupper: make/maka samt minderåriga barn till den som är bosatt här, andra nära släktingar, t ex föräldrar, samt personer med anknytning till Sverige i annan form, t ex genom tidigare vistelse här (med tillstånd) eller genom svenskt påbrå.

I de uppgifter om invandringen som vi redovisar ingår även gäststuderande, trots att de inte är accepterade som invandrare. Att denna grupp tagits med beror på att gäststuderandena i allmänhet blir kyrkobokförda och därmed finns med i grundmaterialet, alltså folkbokföringsuppgifterna.

I fråga om make/maka (i praxis jämställs samboende under äktenskapsliknande förhållanden med äktenskap) skiljer vi mellan förhållanden där parterna tidigare sammanbott utomlands och s k snabba anknytningar. Med "snabba anknytningar" avses förhållanden där parterna vanligen träffats vid ett tillfälligt besök som någon här bosatt gjort utomlands eller som någon bosatt i utlandet gjort i Sverige och där de när tillstånd beviljas endast varit gifta/samboende en kortare tid. När det gäller de s k snabba anknytningarna tillämpas ett system med uppskjuten invandringsprövning, dvs vederbörande accepteras som invandrare först om förhållandet fortfarande består efter viss tids vistelse i Sverige med tillstånd (för närvarande i regel två år).

De som fått invandra på grund av politiska skäl eller på grund av anknytning är naturligtvis i allmänhet också människor som skall förvärvsarbeta här. De har emellertid fått invandra oberoende av om de har arbete och bostad vid ankomsten hit.

Tabell 1.1 Den utomnordiska invandringen efter invandringsgrund åren 1968–1981

Kategori	Kollektiv överföring (ca)	Enskild invandring (ca)	Totalt (ca)
Arbetskraftsinvandring	2 700	24 000	27 000
Flyktingar eller personer med flyktingliknande skäl	22 000	36 000	58 000
Anknytningsfall m fl			
Gäststuderande		7 500	7 500
Adoptivbarn		14 000	14 000
Svenskt påbrå		4 500	4 500
Återinvandring		11 000	11 000
"Snabb anknytning"		45 000	45 000
Annan anknytning	1 300	58 000	59 000
Summa	26 000	200 000	226 000

Källa: Invandringspolitiken – Bakgrund (SOU 1982:49).

I tabell 1.1 sammanfattar vi den uppskattning av invandringens fördelning efter invandringsgrund över hela tidsperioden 1968–1981 som vi har gjort. I likhet med vad som generellt gäller för statistik över invandring är det statistiska underlaget bristfälligt. De uppgifter vi redovisar i tabellerna har tagits fram i det utredningsarbete som resulterat i bakgrundsbetänkandet.

Vi har bedömt att högst en tredjedel av dem som under senare tid har fått stanna i Sverige på grund av politiska skäl har utgjorts av flyktingar enligt Genève-konventionen (och motsvarande stadgade i UtIL), samt att ca 50–60 % anført sådana omständigheter att de uppfyllt kraven i 6 § UtIL på tungt vägande politiska skäl som kan medföra rätt till en fristad men inte flyktingskap. Vi återkommer till detta närmare i kapitlen 6 och 7.

Den ojämförligt största huvudgruppen är, som framgår av tabell 1.1, anknytningsfallen. Av tabellen framgår att en mycket stor del av anknytningsfallen består av så kända snabba anknytningar. Vi har uppskattat antalet sådana till ca 45 000 under 14-årsperioden. Tillförlitligt underlag finns emellertid enbart för tiden 1976–1981. Under sistnämnda tid, då anknytningsfallen m fl totalt uppgick till drygt 60 000, kan de "snabba anknytningarna" beräknats ha utgjort ungefär hälften. Enligt en särskild undersökning som vi gjort av ärenden inkomna under oktober 1978 utgjordes mer än hälften av de "snabba anknytningarna" av personer som gift sig eller sammanbodde med en infödd svensk medborgare eller nordbo.

En undersökning som vi har gjort av under oktober 1981 till SIV inkomna ärenden visar att kravet på UT före inresa, som infördes fr o m den 1 april 1981, har medfört en väsentlig minskning av antalet tillstånd grundade på "snabb anknytning" och även minskat deras andel av den totala andelen beviljade UT (från ca 50 % till ca 45 %). Det beror på att en mycket kraftig minskning av antalet som söker UT efter inresan på grund av "snabb anknytning" inte helt vägs upp av ett ökat antal ansökningar före inresan. Undersökningarna har vi redovisat i bilaga 7 i bakgrundsbetänkandet.

Som vi redan nämnt visar invandringen sedan 1972 inte längre följsamhet till konjunkturutvecklingen. Det beror i fråga om den utomnordiska

Tabell 1.2 In- och utvandringen av icke nordbor åren 1968–1981 med fördelning på världsdelar och mest förekommande medborgarskap

Medborgarskapsland	Invandring	Utvandring	Överskott
<i>Europa utom Norden</i>	122 054	69 420	52 634
Därav Jugoslavien	31 269	15 555	15 714
Grekland	18 141	12 200	5 941
Polen ^a	14 899	1 444	13 455
Övr Västeuropa	42 369	37 251	5 118
Övr Östeuropa	15 376	2 970	12 406
<i>Afrika</i>	9 734	2 439	7 295
<i>Nord- och Mellanamerika</i>	15 870	10 638	5 232
<i>Sydamerika</i>	21 271	2 419	18 852
<i>Asien</i>	51 358	6 799	44 559
Därav Turkiet	15 995	2 353 ^b	13 642
Vietnam	2 687	5	2 682
Övr länder i Asien	32 676	4 441	28 235
<i>Övr länder</i>	6 192	1 953	4 239
Totalt	226 479	93 668	132 811

^a Statslösa från Polen ingår inte – de har uppgått till ett par tusen.

^b T o m 1979 avser uppgifterna flyttning till Turkiet, eftersom uppgift om utflyttning av turkiska medborgare saknas.

Källor: SCB, SIV-statistik.

invandringen på att dess sammansättning förändrats under den aktuella tidsperioden.

Medan arbetskraftsinvandringen minskat kraftigt har andelen flyktingar och personer med flyktingliknande skäl i stället ökat. Under hela perioden har emellertid anknytningsinvandringen utgjort den största enskilda huvudgruppen. Inom denna grupp har det skett en kraftig ökning av "snabba anknytningar" och en minskning av den andel som utgjorts av traditionell familjesammanföring. Den utomnordiska in- och utvandringens huvudsakliga fördelning efter medborgarskap åren 1968–1981 framgår i tabell 1.2.

De största grupperna utomnordiska invandrare utgjordes under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet av jugoslaviska och grekiska medborgare. Det var till stor del fråga om arbetskraftsinvandring som från Jugoslavien delvis också skedde genom kollektiv överföring. Bakom utvandringen från Jugoslavien och Grekland och även från Turkiet, som då blev ett utvandringsland i förhållande till Sverige, låg som framgått i det föregående främst strukturella problem i hemländernas näringsliv. Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet kom den grekiska juntaregimens politiska förtryck att förstärka utvandringstrycket från Grekland. Också invandringen från Förbundsrepubliken Tyskland och USA var förhållandevis stor under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Invandringen av medborgare i Jugoslavien, Grekland och USA har legat på en konstant ganska hög nivå även därefter. Från USA är invandrare med svenskt påbrå en stor grupp. Under hela den aktuella perioden har vidare invandringen av medborgare i Polen och Storbritannien varit förhållandevis omfattande.

Invandringen från Polen var särskilt stor dels i slutet av 1960-talet när många av den judiska minoriteten tvingades lämna landet (de lämnade i regel Polen som statslösa), dels under åren 1981–1982, när många människor beviljades tillstånd i Sverige på grund av de politiska händelserna i Polen i slutet av år 1981. Många polska medborgare har vidare under senare delen av tidsperioden 1968–1982 invandrat som anknytningsfall.

Framtill mitten av 1970-talet har en betydande del av invandringen utgjorts av assyrier och syrianer från Turkiet samt av medborgare i olika stater i Sydamerika, främst Chile efter statskuppen där 1973. Från andra delar av Asien än Turkiet har invandringen ökat avsevärt under senare delen av tidsperioden, och det är en tendens som håller i sig. De grupper det främst gäller är adoptivbarn från olika asiatiska länder samt vietnamesiska flyktingar, ofta av kinesiskt ursprung, huvudsakligen skåpbåtflyktingar som fått en tillfällig fristad i främst Malaysia och Indonesien. Turkiska medborgare (i första hand assyrier och syrianer men även etniska turkar och kurder) har fortsatt att utgöra en betydande del av invandringen från Asien under de senaste åren. Antalet adoptivbarn från olika asiatiska länder har uppgått till över 9 000 under tidsperioden 1968–1981.

Återinvandringen till Sverige av personer som bott här tidigare har under senare år varit förhållandevis stor. Det gäller särskilt greker och jugoslaver. Av de förhållandevis många greker och jugoslaver som invandrade under åren 1976–1980 var varierande mellan 26 och 43 % respektive 20 och 34 % återinvandrare. Vidare kan nämnas att av det förhållandevis lilla antal turkiska medborgare som flyttade hem åren 1968–1975 har varierande mellan 23 och 57 % återinvandrat till Sverige.

Utvandringen har till övervägande del skett till hemländerna. Denna återutvandring har som framgår av tabell 1.2 varit i särklass störst för medborgare i de västeuropeiska länderna och därefter för medborgare i Nord- och Mellanamerika (främst USA) samt i Grekland. För sistnämnda kategorier har återutvandringsfrekvensen under perioden varit i stort sett densamma som för nordbor. Återutvandringen av östeuropéer samt av medborgare i sydamerikanska och asiatiska länder har däremot varit liten. Det beror på att större delen av invandrarna från dessa länder består av personer som återvänder för politiska skäl för att få stanna i Sverige eller – från asiatiska länder utom Turkiet – i stor utsträckning varit adoptivbarn.

Som framgår av kapitel 5 i bakgrundsberättelsen om arbetskraftsinvandringen finns det bland dem som registreras som invandrare i Sverige ett antal personer som kommer hit för en viss – ofta kort – på förhand bestämd period, exempelvis personer som har ledande befattning i utländska företag eller "halvofficiell" anställning (t ex i utländska flygbolag, turistbyråer, handelskammare) samt en del andra kategorier, t ex gäststudenter eller gästforskare, som också vistas här som ett led i ett vedertaget internationellt utbyte. Bland dem som återutvandrar efter en förhållandevis kort period till t ex USA och Förbundsrepubliken Tyskland finns sannolikt ett större inslag av sådana personer, medan det bland t ex greker och jugoslaver är vanligare med utvandring först efter en längre tids vistelse i Sverige.

Det är naturligt att de som får en fristad här på grund av politiska skäl ofta har en förhoppning om att kunna återvända till hemlandet, och det finns också exempel på att en stor del av en grupp har återvänt. Det gjorde t ex

många brasilianska flyktingar under senare delen av 1970-talet. Men i regel är den politiska situationen som är grunden för flykten långvarig, och även om de politiska förhållandena ändras efter en tid – så skedde t ex i Grekland – blir många så fast etablerade här att de inte anser sig kunna flytta tillbaka. Att barn i invandrarfamiljer hunnit rota sig här har naturligtvis ibland blivit avgörande för att flyttning till hemlandet inte har skett. Likaså äktenskap med någon som redan är fast rotad här – svenskfödd eller annan. En faktor som inverkar är också i vad mån ekonomiska skäl bidragit till utvandringen.

De under år 1982 största grupperna invandrare enligt folkbokföringen var – i storleksordning räknat – medborgare i Finland, Polen, Norge, Turkiet, Danmark, Chile, Storbritannien, Jugoslavien, USA, Indien, Grekland, Iran och Förbundsrepubliken Tyskland. När det gäller personer som fått en fristad på grund av politiska skäl har de flesta enligt SIV:s statistik kommit från i tur och ordning: Polen, Vietnam, Iran, Irak, Chile, Turkiet, Etiopien, Ungern och Uruguay. Under år 1982 fick 2 900 polska medborgare en fristad här. De utgjorde mer än 47 % av samtliga nykomna flyktingar och därmed jämställda år 1982. Antalet personer som sökt asyl i Sverige eller som kommit hit utan att ha föreskrivet tillstånd minskade under första halvåret 1982 men har sedan åter ökat.

Tabell 1.3 Fördelning av personer som blivit svenska medborgare åren 1968–1982 efter förutvarande medborgarskap

Förutvarande medborgarskapsland	Antal som förvärvat svenskt medborgarskap	
	1968–1981	1982 ^a
Finland	99 828	7 182
Väst- och Östtyskland	14 539	354 ^c
Sovjet	2 717	52
Danmark	17 129	1 043
Norge	9 367	560
Ungern	6 176	317
Polen	6 283	731
Jugoslavien	9 865	543
USA	2 989	132
Österrike	2 944	67
Italien	3 781	118
Korea, Republiken ^b	5 010	270
Tjeckoslovakien	4 327	105
Grekland	6 271	437
Spanien	2 499	76
Övriga länder	36 281	5 374 ^d
Totalt	230 006	17 361

^a Preliminära siffror.

^b Huvudsakligen adoptivbarn.

^c Endast Västtyskland.

^d Inklusivt Östtyskland.

Källor: Befolkningsförändringar, SCB.

SIV Dokumentation.

1.3.4 Byte till svenskt medborgarskap

Antalet utländska medborgare i landet påverkas förutom av in- och utvandring främst av medborgarskapsbyten, födselar och dödsfall. Antalet personer som blivit svenska medborgare under tidsperioden 1968–1982 var ca 247 000. Fördelningen av dessa efter förutvarande medborgarskap finns i tabell 1.3.

1.4 Vad avgör invandringen i framtiden?

I fråga om den utomnordiska invandringen är vår slutsats att invandringspolitiken – dess materiella och formella delar samt tillämpningen – har utvecklats till den avgörande faktorn för vilken invandring av icke nordbor vi har – eller rättare sagt inte har. Den slutsats som vi drar av de redovisade totalsiffrorna är att regleringen av den utomnordiska invandringen, sedd över tiden, i stort sett har varit effektiv. Den viktigaste effekten av det invandringspolitiska systemet som regulator för invandringen har varit att det förhindrat att ett stort latent invandringstryck utlösts. Den effekten bör invandringspolitiken kunna ha också i fortsättningen.

Går det att göra en någorlunda tillförlitlig prognos över invandringens sammansättning i framtiden?

Om man t ex jämför åren 1975 och 1980 är det inte några stora skillnader i fråga om invandringens storlek från sådana utomnordiska länder där dramatiska politiska händelser inte inträffat under femårsperioden. Det gäller t ex Jugoslavien, USA, Storbritannien och Grekland. Fortsatt invandring på grund av tidigare politiska händelser i världen har framför allt skett från länder i Latinamerika. Vad som emellertid också har tillkommit är invandring från ”nya” länder på grund av politiska skäl, t ex flyktingöverföring från Sydostasien. När en sådan invandring fått en viss omfattning fortsätter den i regel. Varifrån nya flyktinggrupper skall komma kan ofta inte förutses. Vem kunde bara för några år sedan förutse vilken utvecklingen skulle bli i Polen eller att det skulle bli krig mellan Irak och Iran? Något som vidare bör noteras är att följdinvandringen generellt har varit stor även när återutvandringen varit stor. De länder som enligt redovisningen i avsnitt 1.3.3 varit de största ”sändarländerna” under år 1982 kommer sannolikt i flertalet fall att vara det under lång tid framöver. Utvandringen från vissa länder kan dock stanna av, och händelser i världen kan inträffa som medför att nya flyktinggrupper kommer till Sverige. Sådan har utvecklingen varit under hela efterkrigstiden. Den slutsats som vi kan dra om den framtida invandringen är – med utgångspunkt från att nuvarande grundprinciper i huvudsak behålls – att Sverige får räkna med

- att ta emot både ”nya” och ”gamla” flykting- och flyktingliknande grupper,
- att kontinuerligt ha en följdinvandring av främst nära anhöriga till flertalet invandrargrupper som nu finns här och till nya flykting- och flyktingliknande grupper som kommer i framtiden jämte återinvandring av personer som flyttat till hemlandet, samt
- att i övrigt ha motsvarande umgänge över gränserna som under senare år.

Enligt vår tolkning av direktiven är någon väsentlig ändring av invandringens totala volym inte avsedd. Kommitténs uppgift är inte att överväga mer genomgripande ändringar av invandringsspolitiken. I det följande försöker vi beträffande varje kategori utomnordiska invandrare (t ex anhöriga och flyktingar) göra en bedömning av vilken ändrad invandring som blir en sannolik följd av de justeringar av invandringsspolitiken vi föreslår.

När det gäller migrationen av nordbor är det ut- och invandringen av finländare som främst har betydelse. Av de finländare som under perioden 1975–1980 invandrat till Sverige har andelen som varit återinvandrare visserligen varit avsevärt mindre än vad som gällt för t ex grekiska medborgare, men det rör sig ändå om ett ganska stort antal. Med den ökade återutvandring som nu har skett till Finland kan en konsekvens bli att återinvandringen till Sverige ökar. Man bör dessutom kunna räkna med att den invandring från Finland som sker på grund av anknytning till Sverige eller eljest av mera personliga skäl, beroende på att ett stort antal finländare bor här, inte blir helt obetydlig.

En fråga som vi inte behandlar närmare är återutvandringen. Den inverkar på invandringsspolitiken i huvudsak genom att den ofta får återinvandring eller önskemål om återinvandring som följd. Sistnämnda fråga vad beträffar utomnordiska medborgare tar vi upp i kapitel 9. Återvandringsfrågorna i övrigt – såväl återut- som återinvandringen – hör väsentligen hemma inom invandringsspolitiken, som vi återkommer till i ett kommande betänkande. Vad det bl a gäller i det sammanhanget är hur invandrare i Sverige skall kunna ha en verklig valfrihet mellan att återvända till hemlandet eller att bli kvar här för gott.

2 Invandringspolitikens huvudprinciper, regleringens effektivitet

2.1 Gällande huvudprinciper för invandringspolitiken

Något uttalat långsiktigt och övergripande mål har inte funnits i svensk invandringspolitik. I och för sig tänkbara mål är t ex samhällsekonomiska och demografiska, vilka sistnämnda måste relateras till något annat mål. Gällande huvudprinciper för svensk invandringspolitik har vi redovisat i kapitlen 1 och 2 i bakgrundsbetänkandet. De mest övergripande principerna kan sammanfattas på följande sätt.

Den grundläggande principen för migrationen inom Norden har uttryckts i 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad, nyligen ersatt med 1982 års överenskommelse som beräknas träda i kraft under 1983. Enligt överenskommelsen gäller rätt att fritt bosätta sig och ta arbete inom Norden för medborgare i de nordiska länderna. Arbetskraften bör i största möjliga omfattning förmedlas genom den offentliga arbetsförmedlingen. Vi återkommer till frågan i kapitel 4.

Den grundläggande – och samtidigt mest övergripande – principen för invandringspolitiken avseende icke nordbor är enligt statsmakternas beslut år 1968 att invandringen till Sverige skall regleras för att det skall vara möjligt att samordna den med våra resurser och vår politik inom andra områden och upprätthålla principen att invandrare skall ha möjlighet att leva på "samma standardnivå" som befolkningen i övrigt.

Uttrycket "samma standardnivå" som finns i riktlinjerna från 1968 – och som gällde icke nordbor – kan genom statsmakternas riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken i prop 1975:26 sägas ha förtydligats. Där anges målen för invandrar- och minoritetspolitiken som jämlikhet, valfrihet och samverkan. Dessa mål gäller både icke nordbor och nordbor.

Undantagna från grundprincipen om reglerad invandring är enligt konventionsåtagande de personer som kommer till Sverige och söker asyl och uppfyller kraven för flyktingskap enligt Genève-konventionen.

I förhållande till utvandringsländerna gäller enligt 1975 års riktlinjer att Sverige vid utformningen av sin invandringspolitik bör ta hänsyn till effekterna av migrationen för dessa länders ekonomi.

2.2 Invandringens samordning med landets politik i övrigt

2.2.1 Invandringens befolkningspolitiska roll

Varken i 1968 års riktlinjer för invandringens politik eller i senare beslut av statsmakterna har invandringen *tilldelats* en roll som befolkningspolitiskt instrument.

En annan sak är – som framgår närmare av kapitel 15 i bakgrundsberäkningen – att invandringen rent faktiskt haft stor betydelse för befolkningsutvecklingen under efterkrigstiden. Av ca 1,75 miljoner i befolkningsökning beror ungefär hälften på invandringen. Med en nettoinvandring av 10 000 personer om året (med hittillsvarande ålderssammansättning) uppkommer en befolkningsökning av minst 1,5 miljoner på 100 år. Enligt en framskrivning som Statistiska centralbyrån (SCB) gjort – redovisad i avsnitt 15.6.2 i bakgrundsberäkningen – med utgångspunkt från år 1980 och med en årlig invandring av 35 000 fram till år 1985, med 25 000 om året därefter och en utvandring av 25 000 respektive 20 000 skulle, med oförändrad dödlighet och något lägre fruktsamhet, en befolkningsminskning komma att inträda under 1990-talet. Det kan här nämnas att under de första tre åren av 1980-talet, dvs 1980–1982, har invandringens nettoutvandring stannat vid sammanlagt 15 000 personer (en nettoinvandring av ca 26 000 utländska medborgare och en nettoutvandring av ca 11 000 svenska medborgare).

Vi har i kapitel 15 i bakgrundsberäkningen belyst inte bara frågan om invandringens inverkan på folkmängden utan också på hur ålderssammansättningen och antalet personer i arbetsför ålder påverkas. Slutsatsen i dessa avseenden var att andelen personer i åldern 16–64 år skulle komma att öka något till sekelskiftet och att medelåldern skulle stiga, om man utgår från nysnämnda av SCB redovisade befolkningsprognos. Önskemål som i befolkningspolitiska sammanhang brukar ställas upp är t ex att befolkningen inte minskar, att andelen människor i arbetsför ålder inte minskar och att man får en jämn befolkningstillväxt. Man önskar vidare undvika starka förändringar av antalet personer i viss ålder för att kunna utnyttja befintliga resurser för samhällsservice så rationellt som möjligt.

För att kunna använda invandringen som ett befolkningspolitiskt instrument enligt ovan skulle det vara nödvändigt att kvotera invandringen hårt med hänsyn till ålder och kön samt tidvis eftersträva en hög invandring och vid andra tidpunkter stoppa invandringen totalt. Också detta har vi redovisat i bakgrundsberäkningens kapitel 15. Det är givet att en kvotering av invandringen efter sådana grunder är helt oförenlig med de grundprinciper som råder för flykting- och anhöriginvandringen samt för den fria migrationen enligt den nordiska överenskommelsen – vilka enligt direktiven inte skall ifrågasättas.

En helt annan fråga är att det framstår som viktigt att – med utgångspunkt från den invandringens-, invandrar- och minoritetspolitik som Sverige på andra grunder än befolkningspolitiska bestämmer sig för – göra prognoser om hur olika alternativ för in- och utvandring inverkar på befolkningens sammansättning. Prognoser av nu ifrågasatt slag bör även i fortsättningen göras av SCB och redovisas i långtidsbedömningar.

2.2.2 Samordningen med den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken m m

Vi kommer sedan in på invandringspolitikens samordning med politiken på de områden som är övergripande i fråga om landets försörjning och utveckling, dvs i första hand den ekonomiska politiken, näringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken. I 1968 års riktlinjer framhålls (s 96) att en oreglerad arbetskraftsinvandring skulle stå "i motsättning till de mål som statsmakterna har fastställt för vår arbetsmarknadspolitik, nämligen att åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning, och för den ekonomiska politiken överhuvudtaget". Några ytterligare resonemang om samordningen med den ekonomiska politiken finns inte i riktlinjerna. Närings- och regionalpolitiken nämns inte. Anpassningen till arbetsmarknadspolitiken har däremot fått en framskjuten plats i riktlinjerna. Det sägs bl a att tillgången på arbetskraft inom landet bör bedömas även med hänsyn till möjligheterna för arbetskraften att med utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska medlen flytta mellan olika delar av landet eller omskola sig till andra yrken. Vidare anförs att, som särskilt LO betonat i sitt remissyttrande, hänsyn måste tas till de s k marginalgruppernas situation, dvs framför allt till de icke yrkesverksamma kvinnorna, den äldre arbetskraften och de handikappade. Det kan enligt riktlinjerna inte komma i fråga att föra en invandringspolitik som försämrar möjligheterna att bereda dessa grupper sysselsättning genom att tillåta arbetskraftsinvandring på områden där behovet kan tillfredsställas med det arbetskraftsutbud som dessa kategorier representerar.

Senast i prop 1980/81:126 har arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning behandlats i ett övergripande sammanhang. Däri anges att de övergripande målen för den ekonomiska politiken utgörs av full sysselsättning, ekonomisk tillväxt, prisstabilitet, balans i utbytet med utlandet och en jämn fördelning av välfärden. I en redovisning av problemen på 1980-talets arbetsmarknad finns i nämnda proposition ett kort avsnitt om invandringen. Där anförs bl a att om man antar att nettoinvandringen blir i genomsnitt 10 000 personer per år så skulle nytillkomna invandrare svara för mer än 70 procent av ökningen av antalet personer mellan 16–64 år fram till år 1990. Frågan om den framtida invandringens omfattning är mot denna bakgrund inte oväsentlig ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt, sägs det.

I nämnda invandringsavsnitt redovisas slutligen hur särskilt utsatta de utländska medborgarna är på arbetsmarknaden (statistik över invandrare som blivit svenska medborgare finns inte). Det nämns bl a att de utländska medborgarna svarar för 5 procent av arbetskraften men för drygt 10 procent av de arbetslösa och att mer än 20 procent av dem som varje år påbörjar arbetsmarknadsutbildning är utländska medborgare. Arbetslösheten för hela befolkningen under första kvartalet 1983 var 3,5 % och för utländska medborgare 6,1 %.

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att erinra om det självklara, att även den invandring av vuxna som inte primärt avser arbetskraft – och som utgör över 90 % av den utomnordiska invandringen – också till övervägande delen är en invandring av personer som skall arbeta här. Skillnaden mot situationen under slutet av 1960- och början av 1970-talen är att numera

flertalet utomnordiska invandrare utgörs av anhöriga till här bosatta och att den närmast största gruppen är de som åberopar politiska skäl. Det betyder att flertalet utomnordiska invandrare får sina tillstånd oberoende av om det finns arbete eller bostad. I många fall innebär invandringen särskilt i lågkonjunkturtider en ökning av kön ut till den öppna arbetsmarknaden vilket också medför ökade krav på arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Eftersom den utomnordiska invandringen till övervägande delen är humanitär motiverad är inte detta ägnat att väcka förvåning.

I huvuddokumentet för den ekonomiska politiken, dvs den årligen återkommande finansplanen och den reviderade finansplanen, redovisas inga önskvärda befolkningspolitiska mål eller synpunkter på invandringens roll när det gäller landets utveckling och försörjning. Inte heller i propositioner som gäller näringspolitiken brukar sådana resonemang finnas. Någon utvärdering av invandringens roll i nyssnämnda övergripande sammanhang har heller inte skett.

Det finns några få undersökningar som gjorts av forskare om invandringens effekter i vissa samhällsekonomiska avseenden. En studie som nämnts i bakgrundsberäkningen visar att invandrarna som kollektiv betraktat under efterkrigstiden har betalat mera i skatt än de fått tillbaka i transfereringar.

En slutsats som man kan dra av det anförda är att invandringens betydelse för landets ekonomi och sysselsättningspolitik blivit allför litet belyst. I alla mera övergripande sammanhang gällande ekonomisk politik eller annan samhällsplanering bör enligt vår mening invandringens roll klarläggas, och om dess betydelse i något sammanhang bara är marginell bör detta konstateras.

Vi övergår sedan till en bedömning i sakfrågan. Arbetskraftsinvandringen var stor under de första åren och förhållandevis liten under den senare och större delen av tiden 1968–1982. Detta stämmer väl med hur situationen på arbetsmarknaden varit. Vi kan sammanfattningsvis å ena sidan konstatera, redan mot bakgrund av sifferuppgifterna härom i kapitel 1, att regleringen av invandringen från icke nordiska länder varit i stort sett effektiv. Någon oregerad tillströmning har inte varit möjlig. Å andra sidan framgår av den detaljgranskning som vi gör i kapitel 5 att avgörande för om arbetskraftsinvandring medgivits eller ej ofta har varit om en sökande kunnat anvisas till den aktuella anställningen eller inte. Härigenom har det inte funnits tillräckligt utrymme för att i tid vidta arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att avhjälpa brist på sökande eller att i god tid rekommendera alternativa åtgärder inom företagen. Arbetstillstånd har ibland meddelats i relativt okvalificerade yrken och inom branscher med osäkra framtidsutsikter.

De tidigare nämnda principerna från år 1968 gäller arbetskraftsinvandring. Beträffande övriga kategorier har det bara i begränsad utsträckning varit möjligt att beakta det sysselsättningspolitiska läget. Det skedde när assyrier och syrianer från Turkiet vägrades tillstånd med hänvisning till undantagsbestämmelsen om "särskilda skäl" i 6 § UtL. Vi tar upp den frågan i kapitlen 6 och 7. Anknypningsinvandringen – som i huvudsak gäller en krets av nära anhöriga – har under den aktuella perioden skett enligt principer och praxis som inte påverkats av sysselsättningsläget i Sverige. Sedan överföringen av kvotflyktingar koncentrerades på flyktingar från Latinamerika i mitten av

1970-talet, har sysselsättningsläget heller inte inverkat på flyktingkvotens storlek vilket det torde ha gjort dessförinnan.

Nuvarande situation (våren 1983) när det gäller att ta emot flyktingar framgår närmare i avsnitt 6.2.3, där bl a en framställning från arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) – understödd av statens invandrarverk (SIV) m fl myndigheter – till regeringen i mars 1983 redovisas. Den går ut på att särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder måste vidtas för flyktingar i Sverige. AMS pekar på de stora krav som ställs för att de invandrarpolitiska målen skall kunna nås och anför bl a:

Den låga tillgången på arbete under 1982/83 har medfört att det blir allt svårare att få en anställning. Nya flyktinggrupper från allt avlägsnare lågindustrialiserade länder har också bidragit till att andelen arbetsplacerade har minskat. Som en följd härav förlängs vistelsetiden i förläggning och enskild inkvartering samtidigt som andelen som överförs till AMU ökar. Detta får ofta en hämmande effekt på flyktingarnas fortsatta möjligheter att lära sig svenska. Bostad, arbete och integration i svenskt arbetsliv är viktiga förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig det svenska språket.

Lång tid i flyktingförläggning eller enskild inkvartering och i AMU liksom stora insatser från kommunerna för flyktingarna medför höga utgifter för staten och kommunerna. På grund härav är det angeläget att pröva nya grepp för att om möjligt begränsa de utgifter som följer av en långvarig arbetslöshet.

Vi återkommer närmare till situationen för kommunerna i avsnitt 2.2.5, som gäller samordningen mellan invandrings- och invandrarpolitiken. Någon samlad kommunalpolitisk infallsvinkel finns inte i nu gällande riktlinjer.

2.2.3 Samordningen med bostadspolitiken

De principer som syftar till samordning med bostadspolitiken redovisas i kapitlen 1 och 4 i bakgrundsutredningen. Däri framgår att enligt 1968 års riktlinjer den huvudprincipen gäller att invandringens politik – begreppet utlänningskontroll används i propositionen – bl a skall syfta till att trygga invandrarens möjlighet att få en bostad som är godtagbar. Samma standard som för den inhemska befolkningen anges också i detta sammanhang uttryckligen som ett mål. Vidare anges om sambandet bostadspolitik och arbetskraftsinvandring att invandringen i första hand skall inriktas på områden där det finns både bostäder och arbete. Tillfällig eller provisorisk bostad bör kunna godtas om godtagbar bostad kan ställas till förfogande inom rimlig tid eller om särskilda skäl föreligger, t ex när flyktingar tas emot. I fråga om make och minderåriga barn till utlänningskontroll som har tillstånd att arbeta här står det att de bör beviljas tillstånd utan prövning av försörjningsmöjligheterna, om bostadsfrågan är löst. Motsvarande bör gälla föräldrar eller andra släktingar – under vissa förutsättningar som vi inte går in på här, eftersom de inte gäller bostadsfrågan (se vidare kapitel 8). När det gäller spontaninvandring på grund av politiska skäl ligger det i sakens natur att något bostadskrav inte har ställts upp.

Bevakningen av bostadsfrågan i samband med enskild arbetskraftsinvandring har praktiskt taget genomgående skett i de enskilda ärendena om arbetstillstånd (AT). Bostadstillgången på orten har därigenom ofta inte kunnat inverka, eftersom det i enskilda fall kan vara och har varit möjligt för

arbetsgivare att anskaffa bostad även i ett läge med allmän bostadsbrist. Dessutom har bostadskravet tolkats så, att det för ogifta personer bara krävs att hyresrum kan tillhandahållas, vilket i tider av bostadsbrist måste ha medverkat till en ökad efterfrågan på små lägenheter och så småningom ofta också på familjebostäder.

När det gäller den roll som bostadsförsörjningen i stort spelar för vilken arbetskraftsinvandring som skall tillåtas är, som framgått, riktlinjerna från år 1968 föga preciserade. En slutsats som man nu i efterhand kan dra är att det har varit ett problem på vissa orter med stor arbetskraftsinvandring att bostadstillgången på orten inte kunnat tillmätas betydelse vid prövningen av om arbetskraftsinvandring skulle få ske. I framtiden bör emellertid detta problem inte uppkomma, eftersom vi i det följande – kapitlet 3 och 5 – förordar en mycket restriktiv linje för arbetskraftsinvandring även vid väsentligt större efterfrågan på arbetskraft än nu.

När det gäller invandring av anhöriga har – i strid mot vad som förutsattes i 1968 års riktlinjer – någon prövning av bostadsfrågan inte skett i praxis. Någon ändring av denna praxis bör av humanitära skäl inte komma i fråga när det gäller make/maka och minderåriga barn. Grundproblemet är i så fall om vid arbetskraftsinvandring tillstånd skall vägras om lämplig bostad inte kan beräknas komma att finnas för familjen inom rimlig tid. Vi återkommer till den frågan i kapitel 5. När det gäller invandring av andra anhöriga än medlemmar av kärnfamiljen har nuvarande praxis i vissa fall medfört problem. Till den frågan återkommer vi i kapitel 8.

2.2.4 Samordningen med politiken i övrigt och anpassningen till samhällets resurser

Medan arbetskraftsinvandringen avseende icke nordbor enligt 1968 års riktlinjer skall anpassas till i första hand arbetsmarknadspolitiken och i någon mån till bostadspolitiken gäller att resurser för annan samhällsservice skall anpassas till den antagna invandringen. Principen redovisas i kapitel 1 i bakgrundsbetänkandet. Den samhällsservice som nämns är utbildning, hälso- och sjukvård samt speciella s k anpassningsåtgärder. Anpassningsåtgärder är den tidens uttryck för den del av invandrapolitiken som gäller särskilda åtgärder för att invandrarna skall få samma möjligheter som befolkningen i övrigt att få del av samhällsservice i Sverige. Omfattningen av dessa särskilda åtgärder var år 1968 mycket liten och den viktigaste insatsen var undervisning i svenska genom studieförbunden. Kostnaderna för staten kan beräknas ha understigit 25 milj kr, inklusive statens utgifter för att ta emot flyktingar. Med den invandrapolitik som har vuxit fram främst med utgångspunkt från 1975 års invandrapolitiska beslut är åtgärderna, som översiktligt redovisats i kapitel 14 i bakgrundsbetänkandet, numera omfattande och gäller skilda samhällssektorer. Statens utgifter för de särskilda åtgärderna – där de största posterna gäller hemspråksundervisning, svenskundervisning och omhändertagande av flyktingar – beräknas budgetåret 1982/83 uppgå till ca 1,3 miljarder kr.

I nuvarande läge innebär alltså varje beslut om invandring att samhället tar på sig ansvaret för omfattande och resurskrävande insatser både initialt och

under ett antal år. När nya etniska grupper tas emot ökar kostnaderna väsentligt beroende på att en ny bas för språk- och annan samhällsservice anpassad för gruppens behov måste byggas upp i ett antal kommuner.

Att samhällets service skall anpassas till den antagna arbetskraftsinvandringen har t ex med nuvarande praxis inneburit, som ytterligare redovisas i kapitel 5, att restaurangnäringen kunnat expandera med hjälp av invandring, utan att det har ifrågasatts om samhällsnyttan av den nya verksamheten står i rimlig proportion till de insatser som inte bara staten utan också kommunerna får göra i fråga om bostadsservice, allmän samhällsservice och särskilda åtgärder för invandrare.

När det gäller anhöriginvandringen har huvudregeln varit – och är fortfarande – att kärnfamiljen får invandra oberoende av om den här bosatte kan svara för försörjningen. Samhället har därmed tagit på sig ett ansvar. För andra anhöriga, t ex gamla föräldrar, gällde tidigare att den här bosatte skulle svara för försörjningen, men detta krav har slopats. Några problem detta medfört redovisar vi i kapitel 8. Som framgått i avsnitt 2.2.3 om sambandet med bostadspolitiken är det i praktiken primärinvandringen, dvs "huvudmannens" invandring, som är den i första hand intressanta.

En primärinvandring som enligt de riktlinjer som gäller kan regleras med hänsyn till resurserna är invandringen av personer som – utan att vara flyktingar enligt Genève-konventionen – kan åberopa tungt vägande politiska skäl mot att återvända till hemlandet. Denna grupp har i 6 § UtL tillförsäkrats ett skydd mot att avlägsnas från landet, som dock kan genombrytas om det föreligger särskilda skäl, hänförliga till exempelvis resurssituationen. När bestämmelsen tillämpades på assyrier och syrianer från Turkiet (under perioden 1976–1982) gav den tillsammans med övriga invandringspolitiska åtgärder den avsedda effekten.

2.2.5 Sammanfattande synpunkter på sambandet mellan invandrings- och invandrapolitiken

I direktiven till kommittén framhålls att man i den allmänna debatten i relativt liten utsträckning har tagit hänsyn till att det föreligger ett nära principiellt samband mellan åtgärder för reglering av invandringen och åtgärder som vidtas för invandrare. I direktiven anförs att storleken och sammansättningen av invandringen i hög grad är beroende på vilka grupper som bor här och deras situation – vilket vi också konstaterat i kapitel 1. Frågan om det närmare sambandet mellan regleringen av invandringen och åtgärder för invandrarna har inte tidigare prövats av riksdagen, sägs det vidare.

Vi har i de närmast föregående avsnitten men också tidigare i några väsentliga avseenden berört frågan om vilket samband som enligt statsmakternas beslut gäller mellan invandrings- och invandrapolitiken. Grundprincipen är som framgått att invandringen skall regleras så att inte fler invandrare tas emot än att de kan beredas möjlighet till samma standard som befolkningen i övrigt, vilket i 1975 års invandrapolitiska reform uttryckts i målen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Invandrapolitiken kan från systematisk synpunkt delas upp i två delar, dels har invandrarna rätt till

samma samhällsservice som befolkningen i övrigt, dels finns ett antal särskilda åtgärder riktade till invandrarna, för att de i praktiken skall bli delaktiga av välfärden men också för att de skall kunna fullgöra sina skyldigheter. Vi har i avsnitt 2.2.4 angett storleksordningen på sistnämnda åtgärder från statens sida och hänvisat till kapitel 14 i bakgrundsbetänkandet. Det har i det föregående framgått att den ambitionsnivå som gällde år 1968 inte är jämförbar med den som nu gäller.

Enligt kommitténs direktiv skall förslag i fråga om invandringspolitiken tas fram med förtur, varför det inte är möjligt att innan förslag läggs fram göra någon utvärdering av den invandrarpolitik som gäller. Frågan om invandrarpolitiken är – som tidigare nämnts – kommitténs andra stora uppgift. Några ytterligare synpunkter på sambandet utöver vad som angetts i närmast föregående avsnitt kan emellertid ändå lämnas.

Det är inte genomgående bara antalet människor vi tar emot som har betydelse för vilka insatser som krävs från samhällets sida eller för vilka möjligheter den enskilde invandraren har att finna sig tillrätta här, utan också i hög grad vilken anknytning till landet de har när de kommer hit och naturligtvis också vilka egenskaper de har. Den del av den utomnordiska invandringen, ca 10–15 %, som består av adoptivbarn medför t ex inte något nämnvärt åtagande för samhället jämfört med om det varit fråga om adoptivföräldrarnas biologiska barn. Att vidare t ex bereda bostad och annan samhällsservice åt några tusental personer som gifter sig med här bosatta personer – både invandrare och icke invandrare – kan inte jämföras med vilka insatser som krävs för att ta emot motsvarande antal flyktingar och särskilt om de kommer från något "nytt" land. I sistnämnda fall måste en ny infrastruktur för samhällets service byggas upp. Risken finns att en sådan invandring motverkar de invandrarpolitiska målen om inte resurstillskott kan påräknas.

Något som har kunnat konstateras är att invandrare – eller rättare sagt utländska medborgare och särskilt ungdomar – är och under senare tid har varit arbetslösa i betydligt större omfattning än befolkningen i övrigt. Som det angetts i direktiven är utvecklingen av invandrararnas arbetssituation av avgörande betydelse för deras möjligheter att finna sig tillrätta i samhället.

Vissa omständigheter som förklarar den större arbetslösheten bland utländska medborgare finns i rapport nr 18/1982 från EIFO, med titeln Utlänningar på arbetsmarknaden, utarbetad av Sven Reinans. Någon entydig bild av orsakerna kan dock inte utläsas ur rapporten, där bl a sådana faktorer som invandringsår, anknytningen till arbetsmarknaden och ålder sägs slå igenom så starkt att det är oklart vilken roll t ex bristande svenskkunskaper respektive bristande (i Sverige) adekvat utbildning spelar. Att invandrarna – i detta fall är det åter endast de utländska medborgarna som kan urskiljas i statistiken – helt klart har en väsentligt sämre situation på arbetsmarknaden framgår av tillgängliga uppgifter om andelen utlänningar som påbörjat arbetsmarknadsutbildning. Den har som tidigare nämnts kontinuerligt varit högre än 20 %. En omständighet som inverkar på icke nordbors större arbetslöshet är att en stor del av dem som nu invandrar kommer hit på grund av politiska skäl eller som anhöriga och därigenom – till skillnad från vad som gällde när arbetskraftsinvandringen dominerade – i

regel inte har någon anställning som väntar på dem. Det är en angelägen uppgift att närmare analysera invandrarnas situation på arbetsmarknaden med sikte på att åtgärder skall vidtas. Som vi i avsnitt 2.2.2 nämnt har AMS gjort en framställning till regeringen med anledning av flyktingarnas situation på arbetsmarknaden. Vi återkommer till frågan också i avsnitt 6.2.3.

Kommunernas situation har uppmärksammats både i yttranden till kommittén med anledning av bakgrundsbetänkandet och vid konferenser om invandringspolitiken som kommittén genomfört. Från kommunhåll har man omvittnat att den samordning mellan invandringspolitiken och politiken på andra områden som statsmakterna beslutade om år 1968 inte har uppnåtts. De kommuner som uttalat sig har varit sådana som har fått ta emot ett stort antal invandrare – under senare år flyktingar. De har påtalat att de fått ta alltför stort ansvar för flyktingpolitiken samt att de önskar en bättre styrning av invandringen. Ett uttalande av Föreningen Sveriges socialchefer (i skrivelse inkommen till arbetsmarknadsdepartementet den 6 april 1982, överlämnad till kommittén i april 1982) visar också på ett annat problem. Föreningen anför att många av de svårigheter och problem som förknippas med invandring kan härledas till att invandrarnas bosättning fått en mycket ojämn fördelning och fortsätter:

Förhållanden i kommuner och kommundelar med extremt hög andel invandrare har fått sätta sin prägel på den allmänna debatten om invandringspolitiken. Felaktiga slutsatser om våra möjligheter t ex när det gäller att ta emot flyktingar dras lätt när dessa områdens problem bildar grund för debatten på riksnivå. Antalet personer som får tillstånd på grund av flyktingskäl måste anses relativt litet sett till rikets befolkning i övrigt. Flyktingarnas faktiska bosättning har däremot inneburit mycket påtagliga konsekvenser och problem för enskilda kommuner. ---

Sammanfattat har en rimlig fördelning av invandrarnas bosättning med hänsyn till de enskilda kommunernas förutsättningar avgörande betydelse för våra möjligheter att bedriva en generös flyktingpolitik och leva upp till de invandrarpolitiska målen. Antagligen innebär dagens ojämna fördelning att man underskattar möjligheterna att ta emot flyktingar.

En väsentligen invandrarpolitisk fråga, som vi dock anser att det finns anledning att beröra redan här, är i vilken utsträckning utvisning bör ske på grund av brott av en person som accepterats som invandrare här i landet. Den frågan har statsmakterna tagit ställning till senast i samband med att 1980 års utlänningslag antogs. Den tidigare grundprincipen, att det måste finnas möjlighet att ur landet avlägsna personer som genom kriminalitet bedöms ha förverkat rätten att vistas här, består enligt den nya utlänningslagen. Större hänsyn än tidigare skall dock enligt den nya lagen tas till omständigheter som utlänningsansökningshit och till vistelsetidens längd. När det gäller utländska medborgare som kommit hit som barn eller som fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena i Sverige uttalade såväl föredragande statsrådet som justitie- och arbetsmarknadsutskotten att utvisning överhuvudtaget inte borde ske på grund av brott. Den närmare innebörden av dessa uttalanden behöver emellertid förtydligas. Vi återkommer till frågan i kapitel 16 i anslutning till specialmotivering till 41 och 44 §§ UtlL.

2.3 Effekterna av migration för utvandringsländerna

I direktiven nämns att migrationsfrågorna blivit föremål för ett omfattande internationellt samarbete, både multilateralt och bilateralt. Det multilaterala samarbetet syftar bl a till att förbättra invandrarnas och deras barns villkor i vistelseländerna och till att främja sådana åtgärder som genom ökad sysselsättningsutveckling i utvandrarländerna motverkar emigration av sysselsättningskäl.

Ett antal konventioner och rekommendationer med denna innebörd, som Sverige uttalat sitt stöd för eller som antagits under senare år, har endast i begränsad utsträckning inverkat på utformningen av den svenska politiken. Föredragande statsrådet erinrar dock i direktiven om att Sverige vid utformningen av sin invandringspolitik bör ta hänsyn till effekterna av migrationen på utvandringsländernas ekonomi. Vidare anges att migrations ekonomiska och sysselsättningspolitiska effekter har kommit att tillmätas allt större vikt i Sveriges samarbete med berörda länder.

Den svenska politiken under större delen av 1970-talet och början av 1980-talet har – till skillnad mot tidigare – bl a inneburit att utomnordisk arbetskraftsinvandring har tillåtits endast i mycket begränsad utsträckning, beroende främst på att en sådan invandring inte har bedömts ligga i linje med sysselsättningspolitiken i Sverige. Den indirekta följden har därmed blivit att Sverige – i likhet med andra västeuropeiska stater – har medverkat till att motverka emigration från ett antal utvandrarländer, främst de Medelhavsländer som arbetskraftsinvandrare tidigare kom från: Jugoslavien, Grekland och Turkiet. Den svenska politiken har alltså medverkat till att hindra utvandring men har inte inneburit något nämnvärt aktivt stöd till dessa länder i syfte att förhindra utvandring av sysselsättningskäl.

Vad vi anfört gäller emigration på grund av sysselsättningskäl. När det gäller invandring på grund av politiska skäl eller anknytning har principen om hänsyn till utvandringslandets ekonomi inte samma relevans som den har för arbetskraftsinvandringen. En faktor som många gånger i hög grad inverkar på en asylsökandes beslut att lämna hemlandet är emellertid sysselsättningsläget där.

När det gäller migrationen i Norden har Sverige i förhållande till Finland genom det sk kanaliseringsavtalet accepterat att inte aktivt rekrytera arbetskraft utan finska arbetsmarknadsmyndigheters medgivande. Vi återkommer till den frågan i kapitel 4. Också samarbetet med Jugoslavien, som vi beskrivit i bakgrundsberäkningens avsnitt 4.1.2, syftar till att tillvarata Jugoslaviens intressen vid utvandring av arbetskraft. Med en fortsatt restriktiv arbetskraftsinvandring från utomnordiska länder erfordras inga särskilda åtgärder för att motverka en rekrytering till skada för dessa länders ekonomi.

Frågan om samarbete med utvandringsländerna i syfte att förbättra invandrarnas villkor här och att underlätta frivillig återflyttning, bör behandlas i den del av kommitténs uppdrag som gäller invandrar- och minoritetspolitiken.

2.4 Sammanfattande synpunkter angående effektiviteten av regleringen

Primärinvandringen, dvs invandringen av personer som fått invandra på grund av andra skäl än anknytning – arbetskraftsinvandrare, kvotflyktingar, spontaninvandrade flyktingar och personer som återoppar flyktingliknande skäl – har under perioden 1968–1981, som framgått i kapitel 1, uppgått till ca (27 000 + 58 000 =) 85 000 personer. Eller rättare sagt har så många flyttningar skett – en del har flyttat flera gånger. Anknytningsinvandringen (till tidigare invandrare) kan uppskattas till ca 95 000, varav ca två tredjedelar medlemmar i en tidigare invandrad persons kärnfamilj (dit vi inte räknar "snabba anknytningar"). Vi har då från de i kapitel 1 redovisade ca 141 000 anknytningsfallen m fl räknat bort gäststuderande (7 500), adoptivbarn (14 000), personer med svenskt påbrå (4 500) samt ett till ca 20 000 uppskattat antal "snabba anknytningar" till infödda svenskar och till nordbor. Något som faller i ögonen är att den förhållandevis stora andel av anknytningsinvandringen som inte gäller kärnfamiljen är mycket litet behandlad i 1968 års riktlinjer och senare propositioner.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den utomnordiska invandringen under större delen av perioden på statlig nivå i stort sett har varit samordnad med politiken på andra områden, men samordning har inte skett i förhållande till ett antal kommuner som har fått ta en oproportionerligt stor del av ansvaret för invandrarnas välfärd. Vi vill föra fram vissa andra synpunkter, som t ex

- att en del av arbetskraftsinvandringen särskilt i början av perioden kan ifrågasättas av sysselsättningspolitiska skäl,
- att arbetsmarknadssituationen för många under senare år mottagna flyktingar och personer som återoppar flyktingliknande skäl är mycket svårlöst,
- samt att metoder inte har utvecklats för reglering av spontaninvandringen av personer som återoppar flyktingliknande skäl och därmed inte heller möjligheter att prioritera vilken flyktinghjälp som skall ges.

Dessa synpunkter inverkar dock inte på vårt sammanfattande omdöme, att den utomnordiska invandringen, om man ser till hela landets möjligheter, i huvudsak har kunnat regleras enligt de intentioner som legat till grund för politiken.

Vi har i det föregående uppehållit oss vid de materiella reglerna. Också hur handläggningen skett inverkar emellertid på utfallet av politiken. Något som under senare år tidvis varit ett stort problem är att handläggningstiderna i utlänningsärenden varit långa, och att många personer därigenom har kommit att vistas här långa tider i avvaktan på tillståndsprövningen. Frågor som gäller handläggnings- och instansordningen och situationen för de personer som här i landet avvaktar prövningen av sitt invandringsärende, väntarna, tar vi upp i kapitlen 12–14. I det sammanhanget är frågan om vilket ansvar staten skall ha särskilt intressant.

3 Grundläggande principer för den framtida invandringspolitiken

3.1 Direktiven

Enligt direktiven skall kommittén pröva vilka principiella överväganden som bör läggas till grund för regleringen av invandringen till Sverige från utrikespolitiska, flyktingpolitiska, samhällsekonomiska, sysselsättningspolitiska, humanitära, sociala och andra utgångspunkter. Kommittén skall vidare beakta de resultat som översynen av 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad kan komma att leda till samt följa det svensk-finska samarbetet som syftar till att kanalisera arbetskraftsflyttningarna via de offentliga arbetsförmedlingarna.

3.2 Några övergripande synpunkter

I december 1981 antog Förenta Nationernas generalförsamling en resolution (35/124) om internationellt samarbete för att förhindra nya flyktingströmmar (se bakgrundsbetänkandet SOU 1982:49, s 78). I det västtyska förslag som ligger bakom resolutionen står det, att ingen stat får genom att beröva delar av befolkningen deras politiska, ekonomiska, sociala eller kulturella existensförutsättningar tvinga dem att lämna landet. Även om syftet med resolutionen i första hand är att motverka flyktingrörelser, bör det redovisade uttalandet kunna tjäna som rättesnöre även när det gäller annan framtvingad migration.

Genom ett bättre skydd för mänskliga rättigheter bör migration som beror på tvång eller nödläge kunna motverkas. Det är allmänt accepterat numera att de bästa förutsättningarna att finna sig tillrätta i tillvaron i regel finns i det land där man är uppväxt. Den migration som har skett av nödtvång har ofta medfört rotlöshet för åtminstone den första generationen. Allt eftersom tiden går, förloras mer och mer av samhörigheten med det gamla hemlandet utan att banden med det nya landet känns så fasta som banden i hemlandet gjorde där. Sättet att leva i det nya landet kan t o m innebära en så kraftig förändring att det leder till en upplösning av individens tidigare sociala mönster. Följden kan bli kulturell, språklig och social isolering, problem med utbildning och i arbetet samt svårigheter att upprätthålla goda ömsesidiga relationer till släkt och familj i hemlandet – alltsammans psykiska riskfaktorer för individen. Andra generationens invandrare kan få särskilda problem om det uppstår en lojalitetskonflikt, där samhörighet med kamrater

och omgivning i det nya landet konkurrerar med lojaliteten mot föräldrarna.

Förhållandena varierar naturligtvis och är ofta helt annorlunda när den som utvandrar har haft en verklig valfrihet, dvs har kunnat bo kvar i hemlandet under ordnade förhållanden men har valt att flytta utomlands och kan återvända. När en verklig valfrihet finns är migrationen ofta odelat positiv, både för den enskilda individen och berörda länder. En sådan migration är ett berikande och viktigt inslag i det internationella umgänget.

Vi anser att insatser i internationella sammanhang i syfte att motverka att människor tvingas, eller på goda grunder känner sig tvingade, att lämna sina hemländer måste vara grundläggande för den svenska bistånds- och flyktingpolitiken. Det är angeläget att Sverige bidrar till en internationell opinionsbildning på området, bl a genom arbete inom ramen för FN:s och Europarådets arbete.

Vi vill här erinra om att flyktingpolitiken, som vi återkommer närmare till i kapitel 6, i första hand syftar till att ge bistånd till insatser som gör det möjligt för flyktingar att få skydd och omhändertagande i närheten av sina hemländer, helst i länder som ligger inom den egna språk- och kulturkretsen. I andra hand bör överföring ske till Sverige och – som nu sker i praktiken – inriktas på flyktingar i akut behov av räddning.

3.3 Huvudprinciper för den framtida invandringspolitiken

3.3.1 Grundprinciper för invandringen

Med utgångspunkt från våra direktiv och den översiktliga bedömning av hur hittillsvarande principer fungerat som vi har gjort i kapitel 2, bör det övergripande målet som hittills vara att invandringen skall regleras så att den samordnas med politiken på andra områden. Något som särskilt bör nämnas är det principiellt viktiga sambandet mellan invandrings- och invandrapolitiken: den invandrapolitiska principen från år 1968 om samma standardnivå för invandrarna som för befolkningen i övrigt, från år 1975 uttryckt i de vidare målen jämlikhet, valfrihet och samverkan, får inte äventyras genom en invandringspolitik som innebär en oreglerad invandring.

Vad som avses med samordning till politiken i övrigt behöver preciseras. En principiell markering bör göras redan här. Invandringspolitiken måste vara underordnad övergripande samhällsmål såsom demokrati, ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, ekonomisk, social och kulturell jämlikhet, god arbetsmiljö, jämställdhet mellan kvinnor och män samt medbestämmande i arbetslivet. Generös flyktingpolitik och familjesammanföringspolitik bör vidare vara självständiga övergripande mål.

I fråga om befolkningspolitiska aspekter har vi i kapitel 2 redovisat att även en relativt liten årlig nettoinvandring medför en avsevärd befolkningsökning på sikt, något som t ex innebär att antalet personer i arbetskraften ökar. Vi har emellertid dragit slutsatsen att invandringspolitiken inte skall tjäna som befolkningspolitiskt instrument, både av principiella och praktiska skäl.

Ett minimikrav när politiken inom ett område utformas är att invandringens och invandrarernas betydelse för detta område definieras. Det gäller att klargöra invandrings- och invandrarpolitiken och hur den inverkar på förutsättningarna för politiken på andra områden. Kommunal planering och ekonomi kan t ex påverkas av in- och utvandring, vilket i sin tur återverkar på rikspolitiken. Åtgärder som erfordras för att en utveckling skall kunna ske i riktning mot de invandrarpolitiska målen, jämlikhet, valfrihet och samverkan måste vidare övervägas i all samhällsplanering.

När statsmakterna år 1968 fastslog principen om samma standardnivå var det i samband med att den utomnordiska invandringen skulle regleras, medan målen jämlikhet, valfrihet och samverkan fastställdes i samband med att invandrar- och minoritetspolitiken lades fast år 1975. Sistnämnda principer omfattar därför uttryckligen också nordbor. Avsikten från statsmakternas sida torde emellertid ha varit att den lika standard som ställdes upp som mål år 1968 skulle rymmas inom 1975 års invandrarpolitiska mål. Något klart uttryck har detta dock inte fått för nordbornas del. Om de invandrarpolitiska målen skall ges reellt innehåll bör också invandringen av nordbor så långt som det är möjligt – inom ramen för gällande nordiska överenskommelser – vara anpassad till politiken på övriga områden, bl a invandrarpolitiken, samt till samhällets resurser.

Därmed har vi tangerat en annan av huvudpunkterna i invandringspolitiken, nordiska medborgares rätt att fritt bosätta sig i annat nordiskt land och fritt ta arbete där. Utgångspunkten för våra ställningstaganden är att den nya nordiska överenskommelse som beräknas träda i kraft under 1983 skall gälla under överskådlig tid. I överenskommelsen ligger bl a att invandring av arbetskraft så långt som möjligt skall kanaliseras genom arbetsförmedlingen och att flyttning mellan de nordiska länderna skall kunna ske under socialt och ekonomiskt tryggade förhållanden. Ytterst beslutar dock den enskilda individen om han skall flytta till ett annat nordiskt land. Vi återkommer i kapitel 4 till nordboinvandringen.

Här bör vidare åter nämnas den princip som gäller – inte bara i förhållande till de nordiska länderna – att Sverige vid utformningen av migrationspolitiken bör ta hänsyn till effekterna av migrationen för utvandringsländernas ekonomi. Denna princip skall enligt direktiven bestå.

Vi återgår sedan till sysselsättningspolitikens roll. På detta område är det i regel lätt att i stort få en uppfattning om läget, t ex genom att man ser på antalet arbetslösa, respektive antalet personer som är föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, både totalt och i fråga om utländska medborgare (invandrare registreras ej). Ett generellt förbättrat sysselsättningsläge leder inte automatiskt till de invandrarpolitiska målen. Ett bättre läge på arbetsmarknaden kan visserligen medverka till att en del av de tendenser till diskriminering och t o m rasism som kommit i dagen kan motverkas. Men jämlikhetsmålet kan inte nås om inte de som invandrar på sikt kan få en ställning på arbetsmarknaden som i huvudsak motsvarar vad befolkningen i övrigt – bl a tidigare etablerade minoriteter – har.

När det gäller användningen av resurserna måste beaktas det starka samhällsintresset av att de offentliga utgifterna inte ökar. Kommunernas situation måste ägnas särskild uppmärksamhet. Traditionellt har genomförandet av invandrar- och minoritetspolitiken ansetts vara en gemensam

uppgift för stat och kommun, medan regleringen av invandringen betraktats som en statlig angelägenhet. Den grundsynen förutsätts bestå. Det är därför statsmakternas uppgift att reglera och organisera tillståndsprövningen och att förse berörda myndigheter med resurser som krävs för uppgiften. I konsekvens härmed bör staten också ha ett huvudansvar för att de som här i landet får avvakta tillståndsprövningen tas om hand under väntetiden – ett moment i det invandringspolitiska systemet – även om ansvaret för de praktiska åtgärderna faller på kommunernas lott. Som hittills bör statsmakterna naturligtvis också ha ett huvudansvar för mottagna flyktingars välfärd under den första tidens vistelse här. Det är vidare angeläget att alla kommuner som har möjligheter härtill tar emot flyktingar. En mera jämn ansvarsfördelning mellan kommuner bör vara till fördel både för flyktingarna och de kommuner som nu fått ta på sig huvudansvaret.

En viktig princip som på grund av åtagande i internationella sammanhang kommer att bestå är Sveriges skyldighet att ta emot asylsökande som uppfyller kraven på flyktingskap enligt Genève-konventionen, oberoende av den resursåtgång det medför. Motsvarande gäller nära anhöriga till här bosatta personer i enlighet med andan i den s k Helsingforsöverenskommelsen. Principerna när det gäller flyktingar och familjesammanföring måste som vi nämnt ses som självständiga övergripande mål. Det innebär att flyktingar skall tas emot och familjesammanföring i Sverige tillåtas även om sysselsättningsläget är svårt och utplacering på arbetsmarknaden ett problem – såsom fallet varit under senare år.

För att flyktinginvandringen skall kunna ske så att hjälpbehoven bäst tillgodoses bör riktlinjer och regler utformas på ett sådant sätt att man kan göra en prioritering i förväg. Med en omfattande spontaninvandring av personer som åberopar flyktingliknande skäl kan det bli mindre utrymme för organiserad överföring av flyktingar. När omfattningen och inriktningen av organiserad överföring av flyktingar bestäms kan självfallet inte bara flyktingpolitiska överväganden och beredskapen att ta emot flyktingar komma att inverka utan också andra inrikes- och utrikespolitiska hänsyn.

Vi har ovan anfört att rätten till familjesammanföring i Helsingforsöverenskommelsens anda måste ses som ett övergripande mål. Helsingforsöverenskommelsen tar emellertid även upp vikten av att främja kontakter mellan länder. Det är angeläget att en generös praxis tillämpas i fråga om att bevilja tillstånd för besök i Sverige. Det gäller särskilt för dem som önskar besöka någon anhörig här i landet.

Det ligger i sakens natur att grundprinciper är generellt utformade och därför inte ger tillräckligt konkret vägledning i det praktiska livet. De praktiska konsekvenserna av våra grundprinciper framgår i de följande kapitlen om olika kategorier invandrare. Vad som redan här kan sägas är att den utomnordiska invandringen i första hand bör komma att bestå av flyktinginvandring som följer av Sveriges åtaganden i Genève-konventionen, med en betryggande säkerhetsmarginal, och av invandring som innebär återförening av nära anhöriga. Som vi framhållit ovan får resursfrågor inte inverka på dessa typer av invandring. Härtill kommer en till samhällets resurser anpassad organiserad överföring av flyktingar och – utan att vi här gör en prioritering – invandring av andra kategorier, dvs i huvudsak andra anhöriga än medlemmar av kärnfamiljen, politisk-humanitära och rent

humanitära fall samt personer med anknytning till Sverige på annat sätt än genom anhöriga, exempelvis genom tidigare vistelse här. Arbetskraftsinvandring från utomnordiska länder bör få förekomma endast undantagsvis. Statsmakterna bör besluta om riktlinjer av den innebörden. Arbetskraftsinvandringen från nordiska länder behandlas i överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad. Överenskommelsen utgår från att principen om individens rätt till fri rörlighet inom Norden är överordnad övriga principer.

3.3.2 Rättssäkerhet

Utlänningslagen kommer, om våra förslag genomförs, även i fortsättningen att vara en ramlag, och motsvarande torde i betydande grad också komma att gälla för utlänningsförordningen. För att få närmare kännedom om principer, regler och riktlinjer som gäller för invandring av skilda kategorier kommer det liksom hittills att vara nödvändigt att gå till förarbeten och praxis. Lagstiftningens utformning ger ett stort utrymme för bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. Mot den bakgrunden måste genomförande och uppföljning av den invandringspolitik som statsmakterna lägger fast ägnas stor uppmärksamhet.

Inom regleringens ram måste handläggningen ske generöst, med sunt förnuft och med sådan inlevelse att man kan förhindra beslut som för en allmän rättsuppfattning framstår som stötande. Kännedom om vad som gäller måste spridas systematiskt, och praxis måste kontinuerligt ställas samman. Det senare är en förutsättning för att tillämpande myndigheter och organ skall veta vad som gäller samt för att SIV:s styrelse, regering, riksdag och allmänheten skall kunna följa utfallet av politiken. Handläggningen av tillståndsärenden måste vara rättssäker och snabb och ske så att samhällets resurser används på bästa sätt. Särskilt gäller detta sådana invandringsärenden, där sökanden tillåts att avvakta besked här i landet.

Rättssäkerheten och handläggningstiderna har ett intimt samband. Långa handläggningstider motverkar på flera sätt en god rättssäkerhet – liksom de också motverkar en god användning av samhällets resurser. Till de angelägna rättssäkerhetsfrågorna hör emellertid också skyddet för den personliga integriteten vid inre och yttre utlänningskontroll samt förutsättningarna och formerna för användning av förvar som tvångsmedel. Rättssäkerhetsfrågorna måste vidare ägnas särskild uppmärksamhet i ärenden där politiska skäl åberopas och i ärenden som rör barn och familjer med barn.

En princip i fråga om handläggningen som förutsätts bestå är att frågan om uppehållstillstånd i regel skall prövas före inresan och att en materiell prövning kan ske efter inresan endast om sökanden åberopar t ex politiska skäl eller nära familjeanknytning. För den som söker invandra utan att ha uppehållstillstånd klart före inresan är det angeläget med en speciellt snabb handläggning utan avkall på rättssäkerheten.

4 Invandringen av nordbor

4.1 Utgångspunkter

4.1.1 Direktiv, regler, uppgifter om invandringen m m

Enligt direktiven skall kommittén beakta de resultat som översynen av 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad kan komma att leda till och följa det svensk-finska samarbetet i syfte att kanalisera arbetskraftsflyttningarna via den offentliga arbetsförmedlingen.

Principer och regler för invandringen av nordbor har vi behandlat i avsnitt 1.3 samt i kapitel 2 i bakgrundsbetänkandet. De regler som gäller inom ramen för en fri migration av nordbor återfinns i överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad. De kompletteras av 1973 års riktlinjer för nordiskt arbetsförmedlingssamarbete (som nu håller på att omarbetas) och av ett svensk-finskt avtal om kanalisering av arbetskraften genom arbetsförmedlingen. Vidare har vi beskrivit flyttningsrörelserna i kapitlen 2 och 15 i nämnda betänkande samt översiktligt i kapitel 1 i det föregående. Som framgått av kapitel 3 har nyssnämnda översyn resulterat i en ny överenskom-

Tabell 4.1 Brutto- och nettoinvandring av finska och övriga nordiska medborgare exkl svenskar åren 1969–1982

År	Finländare			Övriga nordbor		
	Inv.	Utv.	Överskott	Inv.	Utv.	Överskott
1969	38 556	5 974	32 582	5 739	3 320	2 419
1970	41 538	11 033	30 505	6 415	4 573	1 842
1971	16 584	18 841	-2 257	4 163	4 921	- 758
1972	10 284	17 618	-7 334	3 312	4 611	-1 299
1973	8 999	15 917	-6 918	3 684	4 121	- 437
1974	9 601	10 729	-1 128	8 411	3 117	5 294
1975	12 137	7 699	4 438	13 298	5 618	7 680
1976	15 734	6 358	9 376	6 427	5 878	549
1977	14 825	5 253	9 572	4 813	5 364	- 551
1978	11 951	5 320	6 631	3 386	4 757	-1 371
1979	12 486	6 815	5 671	3 872	3 867	5
1980	12 003	9 926	2 077	4 254	3 691	563
1981	6 917	11 617	-4 700	3 066	3 708	- 642
1982	4 570	11 090	-6 520	2 744	3 401	- 657

Källa: SCB.

melse om gemensam nordisk arbetsmarknad som avses träda i kraft under år 1983.

I fråga om sifferuppgifter över migrationen vill vi erinra om att av de ca 555 000 utländska medborgare som invandrade under åren 1968–1982 var ca 311 000 från de nordiska länderna och av dessa ca 236 000 finländare. Åren 1969–1970 kulminerade den nordiska och främst den finländska invandringen med tillsammans drygt 90 000 inflyttande nordbor. Antalet återflyttningar åren 1968–1982 var ca 214 000 varav ca 150 000 finländare. Det kan tilläggas att återflyttningen av nordbor varit större än invandringen under åren 1981–1982, i likhet med vad som gällde åren 1971–1973 och för finländare även år 1974. En skillnad var emellertid att invandringen sistnämnda år var förhållandevis stor medan den åren 1981–1982 hade nedgått kraftigt för att år 1982 nå den lägsta nivån efter kriget, ca 4 600.

Utvecklingen av flyttningsrörelserna av nordiska medborgare exklusive svenskar framgår av tabell 4.1. Av nordborna har under senare år 70–75 % kommit från Finland, något över 10 % från vardera Danmark och Norge samt omkring 5 % från Island.

Som vi angett i kapitel 1 har ett par av grundfaktorerna bakom den stora finska invandringen varit att den ekonomiska strukturomvandlingen började senare i Finland än i Sverige och att det under 1960-talet – med högkonjunktur i Sverige – kom ut stora ungdomsgrupper på den finska arbetsmarknaden, där brist på arbetstillfällen rådde.

Ett folkutbyte mellan Sverige och de övriga nordiska länderna sker i stor omfattning också vid sidan av arbetsmarknaden. Det gäller bl a studerande, som inte direkt berörs av överenskommelsen om en gemensam arbetsmarknad i Norden (utan snarare av det nordiska avtalet om kulturellt samarbete från år 1971, där staterna uttalade sin vilja att främja nordbornas studier i annat nordiskt land än hemlandet). Rätten till fri rörlighet i Norden är en övergripande princip som gäller en var nordisk medborgare som önskar bosätta sig i annat nordiskt land än hemlandet – för kortare eller längre tid.

4.1.2 Principer i den nya överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad

Överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad inleds med konstaterandet att det är en grundläggande rättighet för medborgarna i de nordiska länderna att fritt kunna ta arbete och bosätta sig i annat nordiskt land. Det tilläggs sedan att flyttningarna skall kunna ske under på förhand kända samt ekonomiskt och socialt tryggade förhållanden. Något motsvarande uttalande – vare sig om medborgarnas grundläggande individuella rättigheter eller om att flyttningarna bör kunna ske under tryggade förhållanden – fanns inte i den tidigare överenskommelsen. Där står det, efter en inledning om att målet är att upprätthålla full sysselsättning i respektive länder, att "möjligheten för arbetskraften till fri rörlighet mellan de nordiska staterna är till gagn för den ekonomiska och sociala utvecklingen i dessa stater". Den sociala situationen för den enskilda individen berörs sedan inte närmare. Målet full sysselsättning är däremot detsamma i den nya överenskommelsen, där det vidare bl a står att samarbetet mellan länderna

skall bedrivas så att flyttningsrörelserna ej skall leda till obalans på arbetsmarknaden, utan att samarbetet i sin helhet skall vara till gagn för den ekonomiska och sociala utvecklingen i länderna.

En avgörande skillnad i synsättet i den gamla och den nya överenskommelsen har vi därmed berört. En uttalad utgångspunkt för den tidigare överenskommelsen var att möjligheten till fri rörlighet "är till gagn för den ekonomiska och sociala utvecklingen", medan det enligt synsättet i den nya överenskommelsen innebär att samarbetet mellan länderna skall bedrivas så att samarbetet i sin helhet är till gagn för nämnda utveckling. Både de medverkande staternas och individernas intressen skall alltså sammanfattningsvis tillgodoses i konsekvens härmed.

Det kan tilläggas att ett införande av obligatorisk arbetsförmedling mellan två eller flera nordiska länder skulle innebära att överenskommelsen måste ändras i den mån obligatorisk arbetsförmedling inte samtidigt införs på nationellt plan i de nordiska länderna.

4.2 Samordning av nordboinvandringen med politiken på övriga områden, m m

4.2.1 Innebörden av den grundläggande principen

Vi har i kapitel 3 om grundläggande principer för invandringspolitiken förordat den preciseringen att också invandringen av nordbor – så långt som det är möjligt med hänsyn till principen om fri rörlighet – bör anpassas till politiken på andra områden. Att en sådan anpassning eftersträvas är en förutsättning för att vi med i huvudsak oförändrade resurser i praktiken skall kunna röra oss i riktning mot det invandrarpolitiska jämlikhetsmålet.

I det anförda ligger självfallet inte en strävan efter en reglerad migration inom Norden med restriktioner av olika slag för rörligheten. Vi anser tvärtom att rätten till fri rörlighet är ett grundläggande inslag i det nordiska samarbetet. Med vårt principuttalande vill vi ytterligare understryka det som är utgångspunkten för den nya överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad, nämligen att migrationen skall kunna ske under ekonomiskt och socialt tryggt förhållanden och att det nordiska samarbetet i vid bemärkelse skall bedrivas så att flyttningsrörelserna inte leder till obalans på arbetsmarknaden. Detta är fundamentala förutsättningar för att alla intressenter i överenskommelsen skall tillgodoses, dvs både de berörda länderna och de migrerande individerna.

Med det anförda har vi tangerat ett problem som tidvis har gjort sig gällande för den internordiska migrationen. Hur förenar man i praktiken principen om fri rörlighet för den enskilda individen med intresset från fördragsslutande staters sida att påverka migrationen så att obalanser inte uppstår på arbetsmarknaden? I avsnitt 4.2.2 går vi igenom de medel att påverka migrationen som nu finns – varav flera är nya och oprövade, eftersom de är ett resultat av den nya arbetsmarknadsöverenskommelsen. I avsnitt 4.3 tar vi sedan upp den internordiska migrationens verkningar och i avsnitt 4.4 drar vi några slutsatser.

4.2.2 Medel att påverka migrationen

Enligt överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad skall de nordiska länderna genom sitt samarbete på skilda områden verka för att migrationsrörelserna inte orsakar obalanser på arbetsmarknaden. I överenskommelsen har byggts in vissa möjligheter att påverka migrationen av arbetstagare, om den skulle komma att utvecklas i strid med de angivna intentionerna.

I protokollet till den nya överenskommelsen står det bl a att arbetsmarknadsmyndigheterna skall tillse "att i regionen bosatta arbetssökande, oavsett nationalitet och med beaktande av personlig lämplighet, kan erhålla anvisning till lediga arbeten innan arbetskraft från andra fördragsslutande länder anskaffas". I artiklarna 4 och 5 stadgas om informationskyldighet mellan länderna om planer m m rörande landets sysselsättningspolitik respektive att länderna vid behov skall överlägga om förebyggande och andra åtgärder för att förhindra att obalanser på arbetsmarknaden i ett land skapar problem i ett annat. Enligt ministerrådets kommentar bör artikel 5 kunna tillämpas i situationer där flyttningsrörelser får en sådan omfattning att de skapar problem eller störningar på arbetsmarknaden i ut- eller inflyttningslandet. Vidare har genom artikel 6 införts möjlighet för två eller flera av de fördragsslutande staterna att inom ramen för överenskommelsen ingå särskilda överenskommelser.

Ett svensk-finskt avtal träffades redan år 1973, främst till följd av den rekordartade invandringen av finländare till Sverige åren 1969-1970. Avtalet träffades av arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsmarknadens parter i de två länderna och går ut på att arbetskraftsflytningarna i största möjliga utsträckning bör kanaliseras genom arbetsförmedlingen.

I kanaliseringsavtalet finns ett antal medel i syfte att påverka migrationen av arbetskraft mellan Sverige och Finland. Arbetsgivarorganisationerna har förbundet sig att verka för att arbetsgivare i Sverige inte utan tillstånd av finsk arbetsmarknadsmyndighet annonserar efter arbetskraft eller vidtar andra rekryteringsåtgärder i Finland. Arbetsgivare rekommenderas vidare att inte anställa personer som kommer direkt från Finland utan att de arbetssökande har varit i kontakt med svensk arbetsförmedling. Myndigheterna har för sin del åtagit sig att tillhandahålla information och service.

4.3 Den nordiska migrationens verkningar

4.3.1 Inledning

Den överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad som nu ersatts med en ny har haft stor betydelse för utvecklingen av det nordiska samarbetet och då särskilt mellan de nordiska arbetsmarknadsmyndigheterna. Den har dock inte medfört en för länderna gemensam sysselsättningspolitik, och detta var heller inte den bakomliggande avsikten av förarbetena att döma. Den slutsatsen dras i ministerrådets kommentar till förslaget om ny överenskommelse. Detta har naturligtvis varit en nackdel när man ser till verkningarna på migrationen mellan länderna. En av förutsättningarna för att en fri rörlighet mellan länder inte skall medföra flyttningsrörelser bara i en riktning är att

möjligheterna till försörjning samt levnadsförhållandena i övrigt är någorlunda likartade. Om så inte är fallet kan den fria rörligheten få verkningar som strider mot den princip som vi formulerat i kapitel 3 att människor inte skall tvingas eller behöva känna sig tvingade att av politiska, ekonomiska eller andra skäl lämna sitt hemland.

4.3.2 Situationen för utflyttningslandet

Med det vi anfört i avsnitt 4.3.1 har vi åter tangerat det huvudproblem som den fria rörligheten inom Norden medfört och som har gällt migrationen mellan Finland och Sverige. Vi har flera gånger nämnt att den stora invandringen av finländare till Sverige under slutet av 1960-talet och år 1970, som främst berodde på högkonjunktur i Sverige och undersysselsättning i Finland, medförde ett särskilt samarbete mellan Finland och Sverige. Utvecklingen av migrationen mellan de två länderna har bidragit till att statsmakterna gjort ett klarare ställningstagande än tidigare om att Sverige vid utformningen av sin invandringspolitik bör ta hänsyn till effekterna av migrationen på utvandringsländernas ekonomi.

Vi skall här inte försöka att närmare redovisa utvecklingen av den svensk-finska migrationen. Det har skett i åtskilliga andra sammanhang. Ett citat från en finsk instans belyser Finlands syn på sin situation som utflyttningsland.

I det betänkande som i Finland lagts fram av delegationen för emigrant-ärenden om principerna för Finlands emigrationspolitik (Kommittébetänkande – Komiteanmietintö 1980:63) finns följande uttalande.

För det finländska samhället har emigrationen varit ett negativt och skadligt fenomen. Bestående flyttningsunderskott (differensen mellan ut- och återvandring) har på lång sikt försämrat landets utvecklingsmöjligheter genom att ha försvårat de materiella, sociala och intellektuella verksamhetsförutsättningarna inom områden med negativ flyttningsbalans. Det faktum att emigrationen koncentrerats på vissa ålders- och yrkesgrupper har snedvidit utvandringsområdenas befolkningsstruktur och i konjunkturuppgång lett inom en del områden till arbetskraftsflaskhalsar vilka försämrat samhällets utvecklingsmöjligheter och därigenom åstadkommit flyttningstryck. Det utbildningskapital som satsats på emigranter har gått förlorat och samhället kan inte utnyttja den välfärdsinsats som möjliggörs av utvandrarnas utbildning, skatteinkomster och produktionskapacitet. Eftersom endast en del av de flyttande har varit arbetslösa vid flyttningstidpunkten, har utvandringen inte ens på kort sikt minskat arbetslösheten.

Indirekt och sett på lång sikt har emellertid det kapital som satsats på emigranter kunnat komma det finländska samhället till nytta ur kulturpolitisk synvinkel samt genom att bidra till ökad kännedom om Finland och förbättrade exportmöjligheter.

Den slutsats som detta uttalande ger uttryck för är att möjligheten till fri rörlighet mellan de nordiska länderna inte i sig är till gagn för den ekonomiska och sociala utvecklingen i utvandringslandet. Det var också på finländskt initiativ som revideringsarbetet inleddes år 1978. Att de nordiska länderna vid revideringen av 1954 års överenskommelse formulerat om preambelns kategoriska konstaterande att den fria rörligheten "är till gagn för dessa stater" torde vara ett uttryck för uppfattningen att rörligheten inte enbart varit till gagn för samtliga stater.

4.3.3 Situationen för invandringslandet

Hur har effekterna av den fria rörligheten blivit för invandringslandet, vilket i det nordiska samarbetet i stort sett är liktydigt med Sverige? När det gäller verkningarna i stort nöjer vi oss i detta sammanhang med att konstatera att invandringen av nordbor, som alltså till större delen omfattat finländare, naturligtvis haft betydande positiva effekter för det svenska samhället. Brist på arbetskraft, ofta kvalificerad sådan med god yrkesutbildning, löstes allmänt ända till 1970-talets början genom aktiv rekrytering i Finland. Svårigheter har emellertid uppkommit för myndigheter att planera för och tillhandahålla den samhällsservice som de inflyttade har rätt till. I ett system med helt fri rörlighet över gränserna kan vidare ett i systemet inbyggt problem göra sig gällande: möjligheten att rekrytera arbetskraft från ett annat land kan motverka att arbetsmarknadspolitiska åtgärder vidtas inom det egna landet för att aktivera undersysselsatta grupper eller annars sörja för att de som bor i landet får sysselsättning. I protokollet till den nya överenskommelsen finns ett uttalande, som vi tidigare nämnt som vägledning för arbetsförmedlingsarbetet med innebörd att i regionen bosatta arbetsökande i första hand bör erhålla anvisning till lediga arbeten innan arbetskraft anskaffas från ett annat nordiskt land. Med uttrycket region avses här det geografiska område som utgör en arbetsförmedlings verksamhetsområde i det egna landet.

4.3.4 Situationen för den flyttande individen

I avsnitt 4.1.2 har vi konstaterat att den nu gällande överenskommelsen har kommit att uttryckligen inbegripa en aktiv omsorg om den flyttande individen.

Hur har utfallet för individen blivit i praktiken under den tidigare överenskommelsens tid? Vad som är särskilt intressant är den finsk-svenska migrationen.

I många fall har arbetskraftsinvandringen från Finland till Sverige – och även övrig migration av nordbor inom Norden – medfört ett ökat materiellt välbefinnande för den flyttande individen. På den negativa sidan finns sådana verkningar som ofta är förknippade med en utvandring från det egna landet när den är eller upplevs vara framtvungen av ekonomiska skäl. Bland problem som ofta uppkommer kan nämnas kulturell och språklig isolering, utbildningsproblem samt svårigheter att upprätthålla familje- och andra band med hemlandet. Risken för att man skall känna främlingskap i den nya miljön gäller naturligtvis främst dem som har ett större språkligt handikapp. Till denna grupp hör de invandrare från Finland som enbart är finskspråkiga. Vidare har den omfattande återflyttning till Finland som kontinuerligt skett medfört omställningsproblem vid återkomsten i en hel del fall, som resulterat i en viss återinvandring till Sverige.

Större delen av inflyttningen från Finland till Sverige har skett utan aktiv medverkan från arbetsförmedlingens sida. Enligt vad som anges i AMS yttrande över förslaget till ny överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad har inte det särskilda avtalet mellan Sverige och Finland kunnat ändra detta förhållande. Naturligtvis har arbete, bostad och annan

samhällsservice i många fall kunnat beredas invandrare från Finland även migrationen skett vid sidan av arbetsförmedlingen. Men ofta har problem av kortvarig eller permanent natur följt av att flyttningen varit dåligt förberedd, åtminstone när det gäller bostadsfrågan och i fråga om kunskaper om vilken språkundervisning, barntillsyn, skolgång och annan samhällsservice som bjuds. Detta har inte varit tillfredsställande särskilt med tanke på de betydande omställningsproblem som flyttningen till ett annat land i sig för med sig. En faktor som gör att man inte vänder sig till arbetsförmedlingen är att nästan alla familjer i Finland har någon bekant i Sverige och att det därför har legat nära till hands att den som flyttar förlitar sig på släktingar eller bekanta i Sverige. En annan betydelsefull faktor är vilken service den arbetssökande faktiskt får från arbetsförmedlingen. Riktlinjerna för det nordiska arbetsförmedlingssamarbetet syftar till att tillse att denna service är god och därmed attraktiv för den som överväger att söka arbete i ett annat land.

Som en följd av den fria rörligheten på arbetsmarknaden har det tidvis uppkommit särskilda problem som gäller spontant hitresta finländska ungdomar. De har oplanerat rest över till Sverige – ofta i hopp om att finna arbete och bostad. Problem har uppkommit särskilt i Stockholm och Göteborg med unga finländare som varken kunnat finna arbete eller bostad. Många lever i oordnade förhållanden och är utsatta för risk för missbruk och brottslighet.

Problemen har uppmärksamrats bl a av de sociala myndigheterna, och ett samarbete i syfte att finna lösningar pågår inom en år 1979 tillsatt arbetsgrupp med företrädare för det finska social- och hälsovårdsministeriet och det svenska socialdepartementet samt för centrala myndigheter i de bägge länderna, landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet samt dess motsvarigheter i Finland. Av praktisk betydelse är bl a de sociala myndigheternas insatser i Stockholm och Göteborg.

Samarbetet på departementsnivå omfattar skilda frågor inom den svenska hälso- och sjukvården samt inom socialvården och har dokumenterats i en första rapport i oktober 1981. En andra rapport torde överlämnas till de ansvariga ministrarna under år 1983.

En till antalet förhållandevis liten grupp är särskilt utsatt. Vid en konferens på Hanaholmen utanför Helsingfors, anordnad i månadsskiftet februari/mars 1983 av Riksförbundet Finska Föreningar i Sverige, konstaterades att de finska medborgare som utvisas på grund av brott ofta råkar i svår social misär. De har svårt att få arbete och bostad i Finland och söker sig ofta olovligen tillbaka till Sverige. Vid upptäckt följer nytt straff och ny utvisning, en ond cirkel som det är svårt att bryta sig ur. Vid konferensen efterlystes bl a effektivare samarbete mellan myndigheterna i Sverige och Finland och bättre information om vilket stöd den enskilde kan få.

4.4 Några slutsatser

Migrationen mellan Sverige och de övriga nordiska länderna och särskilt Finland präglas för närvarande av återutvandring. Som vi har redovisat i kapitel 1 spelar sk sk mjukvården som trivsel, arbetsmiljö och möjlighet för

barnen att få undervisning på det egna språket större roll än tidigare när invandrare från Finland väljer att flytta tillbaka. Tidigare erfarenheter visar emellertid att återutvandringen efter en tid resulterar i ett antal återinvandringar. Ett betydande inslag i Sveriges befolkning av människor med finländsk bakgrund medför vidare en naturlig följdivandring från Finland, oavsett vilka konjunkturen som råder i Sverige och Finland. Migrationen mellan Sverige och de övriga nordiska länderna kan förväntas fortsätta på motsvarande sätt dock utan att nämnvärda underskott uppkommer.

Erfarenheten har visat att år av nettoutflyttning har följts av år med invandringsöverskott. Så skedde under mitten av 1970-talet och situationen kan upprepas. Det kan tilläggas att sysselsättningsläget i Sverige även under senare tid varit bättre än i Finland och detsamma gäller också läget på bostadsmarknaden. Mot bakgrund av vad vi anfört bör det finnas anledning att räkna med en invandring från Finland och övriga nordiska länder de närmaste åren i minst samma storleksordning som åren 1981–1982, även om resultatet blir en nettoutflyttning. Därefter kan mycket väl åter perioder med invandringsöverskott uppkomma.

Enligt vår mening bör en av förutsättningarna för att den nordiska migrationen skall kunna ske under på förhand kända samt ekonomiskt och socialt tryggade förhållanden vara att det nordiska och det bilaterala samarbete som bedrivs på olika områden fortsätter att utvecklas. Arbetsmarknadsöverenskommelsen förutsätter att arbetsförmedlingarna ges sådana resurser att de kan erbjuda fullgod service åt den som överväger att flytta till ett annat nordiskt land. I preambeln hänvisas bl a till den nordiska sociala trygghetskonventionen från år 1975 som förnyades år 1981. Ett samarbete inom det sociala området bör kunna motverka att spontan migration av t ex ungdomar leder till ekonomiskt och socialt otrygga eller rent av oacceptabla förhållanden för den enskilde.

I 1982 års nordiska överenskommelse om en gemensam arbetsmarknad artikel 3, stadgas att myndigheterna också skall samarbeta för att trygga förutsättningarna för en återflyttning. Återvändningsfrågorna tillhör enligt vår uppfattning främst det invandrarpolitiska området och tas därför inte upp här. Vi vill endast konstatera att den nordiska överenskommelsen utgår från att både utflyttnings- och mottagarlandets arbetsförmedling och övriga myndigheter kan ställa upp med den service som de återvändande kan behöva.

En annan förutsättning för att överenskommelsens intentioner skall kunna fullföljas är att migrationen och utvecklingen i övrigt noga följs av regeringen och andra berörda instanser. I fråga om 1973 års sk kanaliseringsavtal förutsätts att en särskild svensk–finsk samarbetsgrupp följer utvecklingen.

De medel som nu finns eller som kan skapas inom ramen för den nya överenskommelsen för att påverka flyttningarna förutsätter samverkan mellan de berörda länderna. Någon ensidig svensk invandringspolitik kan inte föras inom ramen för den nordiska överenskommelsen. Några åtgärder som ligger utanför ramen för 1982 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad är enligt vår mening inte aktuella för närvarande på det invandringspolitiska området.

5 Arbetskraftsinvandring och tidsbegränsat arbete – icke nordbor

5.1 Gällande principer och riktlinjer m m

Enligt direktiven skall kommittén utgå från att arbetskraftsinvandringen "i praktiken upphört och ersatts med en icke konjunkturbunden invandring av flyktingar och anhöriga till personer som bor i Sverige". Kommittén har att utgå från den restriktiva inställning som detta är ett uttryck för, står det.

Gällande principer och regler för den icke nordiska arbetskraftsinvandringen liksom utveckling av praxis samt storlek och sammansättning av denna invandring har vi redogjort för i kapitlen 4 och 5 i bakgrundsbetänkandet.

Av redogörelsen i kapitel 4 i bakgrundsbetänkandet framgår att principer och riktlinjer för arbetskraftsinvandringen lades fast i prop 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken, m m, som antogs av en enig riksdag. De grundläggande principerna för arbetskraftsinvandringen är enligt riktlinjerna i sammandrag:

- att invandrarna skall ges möjlighet att leva under samma betingelser som den inhemska befolkningen,
- att arbetskraftsinvandringen inte skall få försämra möjligheterna att bereda de s k marginalgrupperna, varmed då avsågs de icke yrkesverksamma kvinnorna, den äldre arbetskraften och de handikappade, sysselsättning. Innan tillstånd till arbetskraftsinvandring lämnas måste därför prövas om det skulle vara möjligt att fylla arbetskraftsbehovet genom att med utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska medlen underlätta omflyttning inom landet eller omskola arbetslösa inom landet till nya yrken,
- att prövningen av arbetskraftsbehovet skall ske i ett långt perspektiv, utländsk arbetskraft skall inte få användas som regulator av arbetskraftstillgången,
- att den gemensamma nordiska arbetsmarknaden ger arbetskraft från övriga nordiska länder fri möjlighet att konkurrera om arbetstillfällena.

Vidare gäller enligt 1968 års riktlinjer:

- att en större rekrytering av kvalificerad arbetskraft förutsätter överenskommelse härom med utvandringsländerna,
- att arbetskraftsinvandrarna inte skall tillåtas bli koncentrerade till utpräglade låglönebranscher med osäkra anställningsförhållanden och hög arbetslöshetsrisk,

- att AMS, i stället för att yttra sig i varje ärende, i den mån det är möjligt skall, efter hörande av arbetsmarknadens parter, ange allmänna riktlinjer för tillståndsärendens bedömning med hänsyn till läget på arbetsmarknaden,
- att möjligheten till generella ställningstaganden bör utnyttjas mer än tidigare, vilket blir en naturlig följd om organiserad kollektiv överföring får ökad betydelse i fortsättningen,
- att arbetstillstånd (AT) skall yrkesbegränsas till det arbetsmarknadsprövade yrket (med så vid yrkesbestämning som möjligt) under ett år och att förlängning av AT, som inte får vägras utan särskilda skäl, därefter i regel bör kunna ske utan yrkesbegränsning,
- att bostadsfrågan måste vara löst innan tillstånd för arbetskraftsinvandring beviljas, samt
- att lönevillkor och anställningsförhållanden i övrigt måste vara de sedvanliga på den svenska arbetsmarknaden.

I fråga om allmän samhällsservice – därvid nämns utbildning, sjukvård och socialhjälp samt "särskilda anpassningsåtgärder" på t ex utbildningsområdet – gäller enligt 1968 års riktlinjer att samhällets resurser skall anpassas till den antagna arbetskraftsinvandringen. De "särskilda anpassningsåtgärderna" omfattar i dag ett stort antal säråtgärder vars huvudsyfte är att underlätta för invandrarna att i praktiken få del av den samhällsservice och den standard som landets invånare har rätt till. Statens utgifter för dessa särskilda invandrapolitiska åtgärder, redovisade i kapitel 14 i bakgrundsbetänkandet, ligger nu på en helt annan nivå än år 1968. Det har vi också redovisat tidigare. Vidare gäller enligt 1968 års riktlinjer att AMS och arbetsmarknadens parter skall ha ett avgörande inflytande på prövningen av arbetstillstånd.

5.2 Utfallet i praktiken

5.2.1 Arbetskraftsinvandringens sammansättning

I kapitel 5 i bakgrundsbetänkandet har vi redovisat hur arbetstillståndsprövningen utvecklats i praxis under tiden 1968–1981. Resultatet av vissa undersökningar av praxis i arbetstillståndsärenden, som kommittén gjort, redovisas dels i kapitel 5, dels i bilaga 4 till bakgrundsbetänkandet.

Av redogörelsen i kapitel 5 framgår bl a att den utomnordiska arbetskraftsinvandringen under åren 1968–1981 har omfattat ca 27 000 personer och att den helt övervägande delen, ca 90 %, har skett efter prövning av arbetskraftsbehovet och omständigheterna i övrigt i varje enskilt fall. Organiserad överföring har inte förekommit sedan budgetåret 1971/72. Möjligheterna att göra en generell prövning har endast använts en gång när AMS år 1981 avstyrkte att AT för hembiträden skulle beviljas. Sedan år 1972 har den utomnordiska arbetskraftsinvandringen till ungefär hälften gällt anställda inom servicesektorn, huvudsakligen hembiträden och anställda inom restaurangbranschen. Under år 1981 minskade emellertid servicesektorns andel till ca 40 %. Arbetskraftsinvandringen uppgick under vart och ett av åren 1979 och 1980 till 700 – 800 och under 1981 till 500 – 600. Antalet

under 1982 uppgick till 300 - 400, varav drygt 100 inom servicesektorn – merparten av dessa kockar till kinesrestauranger.

Mot bakgrund av de undersökningar vi har redovisat i bakgrundsberäkningen bedömer vi vidare att ca 15 % av arbetskraftsinvandringen under senare år har gällt innehavare av sk halvofficiella anställningar (t ex vid utländsk handelskammare, utländskt flygbolag eller statlig turistbyrå). Ungefär lika stor andel kan bedömas ha bestått av ledande befattningar vid utlandsägda företag. De som kommer hit i halvofficiell tjänst eller i ledande befattningar i utländska företag anses inte konkurrera med arbetskraften här och det sker inte heller någon reell arbetsmarknadsprövning annat än att frågan om gränsdragning mellan ledande befattning och annan befattning, som kan rekryteras här i landet, prövas. I övriga ca 70 % av fallen har arbetskraftsinvandringen skett efter en reell arbetsmarknadsprövning i det enskilda fallet.

En stor del av dem som i statistiken betecknas som arbetskraftsinvandrare vistas här sannolikt inte mer än några år. Det gäller regelmässigt för de ca 30 % som enligt ovan utgörs av personer med "halvofficiella" anställningar eller i ledande befattningar i utlandsägda företag. Vidare gäller att t ex cirkelledare i språk sällan vistas här mer än två år. Åtskilliga kvalificerade kockar reser säkerligen vidare till ett annat land efter något eller några år i Sverige. Några helt säkra uppgifter som visar hur länge personer tillhörande nämnda kategorier stannar här finns dock inte. De beviljas i regel tillstånd som invandrare och kan efter ett års bosättning här få permanent uppehållstillstånd (PUT).

5.2.2 Utfallet jämfört med gällande principer

Arbetskraftsinvandringen har som framgått i avsnitt 5.2.1 under senare år till övervägande del skett efter prövning i det enskilda fallet och inte efter generell bedömning. Att omfattningen och sammansättningen av arbetskraftsinvandringen har kommit att i stort sett bestämmas inte av generella principbeslut utan av besluten i alla de enskilda fallen, har i fråga om den "vanliga" arbetskraftsinvandringen, som framgår i det följande, medfört konsekvenser som delvis inte är förenliga med huvudprinciperna från år 1968.

Avgörande för om arbetskraftsinvandring skulle medges har ofta varit om en i Sverige bosatt sökande kunnat anvisas eller ej till den aktuella anställningen. Härigenom har det endast undantagsvis funnits möjlighet att i tid vidta arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att avhjälpa brist på sökande i det aktuella yrket, t ex att rekommendera företagen att anordna fortbildning av anställd personal, som ett alternativ till arbetskraftsinvandring, eller att samhället ökar utbildningsinsatserna utanför företagen. Med en ordning som innebär att 90 % av arbetskraftsinvandringen skett efter en prövning enbart avseende den aktuella arbetsplatsen och den enskilda sökanden är det naturligt att det inte varit möjligt att i tillräcklig grad beakta att det finns undersysselsatta och arbetslösa inom landet.

De goda möjligheterna att få rekrytera utomnordisk arbetskraft under högkonjunkturåren i början av perioden 1968-1981 medförde enligt vår mening att man mera sällan gjorde en långsiktig bedömning av arbetskrafts-

behovet. Den ordning som tillämpats har visserligen, främst genom medverkan av de fackliga organisationerna, gjort det möjligt att se till att den enskilda invandraren fått avtalsenliga förmåner. Men prövningen från fall till fall har försvårat möjligheterna till en sådan överblick som behövs för att man skall kunna undvika koncentration till låglönebranscher.

När det gäller bostadsfrågan kan visserligen sägas att det ofta varit möjligt att undersöka om bostad funnits i det enskilda fallet men inte att beakta hur bostadstillgången i stort varit inom orten eller regionen, eftersom prövningen i regel gällt enstaka fall.

Att samhällsservice skall anpassas till invandringen innebär med nuvarande praxis att arbetskraftsinvandring medges om det inte finns sökande i Sverige, som kan få eller vill ha den aktuella anställningen, och helt oberoende av vilka insatser det medför från stat och kommun när det gäller olika former av samhällsstöd. Ett exempel är att under de senaste åren åtskilliga hundratals personer med kinesiska som hemspråk fått invandra för att få anställning på s k kinesrestauranger. En arbetskraftsinvandring inom servicesektorn som på detta sätt medför krav på betydande stödinsatser från stat och kommun ligger inte väl i linje med vare sig svensk invandrings- eller invandrapolitik.

Av redogörelsen i kapitel 5 i bakgrundsutredningen framgår att praxis är oklar när det gäller gränsdragning mellan "vanliga" arbetskraftsinvandrare och arbetskraftsinvandrare som inte konkurrerar med här bosatta arbetstagar beroende på arbetets karaktär och varaktighet. Detta har medfört konsekvenser som inte varit avsedda. Personer som i överensstämmelse med internationell sedvänja kommer hit för att upprätthålla s k halvofficiella anställningar och som därför inte arbetsmarknadsprövas får efter ett års vistelse, i likhet med arbetsmarknadsprövade personer, tillstånd som inte är yrkesbegränsat. Motsvarande gäller dem som får AT för ledande befattningar i utländska företag eller för verksamhet som är tidsbegränsad (också nyssnämnda ledande befattningar är ofta tidsbegränsade). Gemensamt för de verksamheter som avses är att de utgör ett inslag i det internationella umgänget mellan länder. Exempel härpå är även cirkelledare i främmande språk som, trots att den avsedda vistelsen regelmässigt gäller ett till två år, i dag ofta får tillstånd som invandrare direkt eller efter ett år. Förhållandena är i många fall likartade när det gäller kvalificerade kockar. Kommitténs undersökningar tyder inte på att nämnda förhållanden skulle utgöra något stort praktiskt problem i den meningen att det skulle vara vanligt att personer med angivna typer av anställningar efter ett års vistelse här skulle gå över till annan verksamhet. Det kan emellertid ifrågasättas om det bör vara principiellt möjligt att på detta sätt få tillstånd som invandrare i Sverige. Det har också fått den konsekvensen att statistiken från AMS och SIV blir missvisande när det gäller arbetskraftsinvandringens omfattning.

De problem avseende den egentliga arbetskraftsinvandringen som redovisats hänför sig i huvudsak till den första delen av perioden 1968–1981. Under senare år har problemen varit små. Vi har emellertid ansett det viktigt att redovisa problemen även från den första delen av perioden som en bakgrund till kommitténs förslag. De principer och riktlinjer som kommittén föreslår bör kunna tillämpas även i ett läge när efterfrågan på arbetskraft ökar.

5.3 Förslag till principer och riktlinjer

5.3.1 "Vanlig" arbetskraftsinvandring

De i avsnitt 5.1 redovisade grundprinciperna för arbetskraftsinvandringen, som lades fast år 1968, är enligt vår mening i princip fortfarande hållbara. Det innebär att invandrarna fortfarande skall förutsättas få samma levnadsstandard som befolkningen i övrigt, att uppkommande arbetskraftsbehov regelmässigt skall täckas med arbetskraft inom landet med hjälp bl a av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som står till buds samt att prövningen av arbetskraftsbehovet skall bedömas i ett långt perspektiv så att utomnordisk arbetskraft inte blir en regulator på arbetsmarknaden. Några övergripande principer som bör tilläggas är som vi redan nämnt i kapitel 3 att jämställdhets- och arbetsmiljöaspekter måste beaktas. Som vi också redan anfört bör härutöver gälla att möjligheterna att tillhandahålla annan samhällsservice än arbete och bostäder måste kunna beaktas när man avgör om arbetskraftsinvandring skall få ske.

Något som har saknats i det nuvarande systemet för bedömning av om arbetskraftsinvandring skall få ske är tillräckligt klara riktlinjer för tillämpningen, vilket som vi redovisat i avsnitt 5.2 har medfört att intentionerna enligt 1968 års riktlinjer inte helt kunnat uppfyllas. Det har sålunda inte funnits riktlinjer som gjort det möjligt att i praktiken prioritera att arbetslösa eller undersysselsatta i Sverige i första hand kunnat beredas sysselsättning. För att de nu angivna principerna skall kunna slå igenom helt, krävs en ordning som innebär att det finns rådrum för arbetsmarknadspolitiska insatser och utbildningsinsatser vid företag och inom utbildningsväsendet innan rekrytering sker utom Norden. Behovet av arbetskraft på lång sikt måste också prövas.

På åtminstone ett område har ett långsiktigt ställningstagande kommit att ske, i hög grad beroende på ett fackligt ställningstagande. Arbetskraftsinvandring av läkare har i princip inte medgetts (något beslut härom med generell innebörd finns dock inte dokumenterat) under 1970-talet, bl a med hänvisning till att den läkarbrist som funnits på vissa orter skulle kunna fyllas inom ett antal år genom ökad intagning till läkarutbildningen. Ett motsvarande resonemang måste kunna föras inom ytterligare ett antal yrkesområden. Detta gäller i särskilt hög grad i ett läge med fortsatt strukturomvandling av näringslivet, minskad arbetskraftsåtgång per producerad enhet och som en följd härav arbetslöshet utöver den som är direkt betingad av konjunkturväxlingar. Nuvarande ordning, som intill senaste tid medgett invandring i låglönade serviceyrken, t ex hembiträdesyrket där också anställningsförhållandena ofta kan vara mindra goda, har sannolikt bidragit till en ökad efterfrågan på arbeten inom andra yrkesområden. Detta beror på att yrkesbyte är möjligt redan efter ett år för en arbetskraftsinvandrare. Den slutsats man bör dra även beträffande servicesektorn är att behovet av arbetskraft bör tillgodoses genom arbetsökande som finns i landet.

Det är inte möjligt att inom ramen för ett system med enbart en prövning av varje enskilt ärende för sig få en sådan överblick som krävs för att man skall kunna leva upp till principerna. Risken finns också att arbetskraftsinvandring prövas som ett botemedel i sådana fall där det verkliga problemet

på en arbetsplats inte är brist på arbetskraft utan där arbetsförhållanden och arbetsvillkor avhåller arbetssökande.

De principer vi förordar bör alltså kompletteras med riktlinjer som innebär att prövningen av om arbetskraftsinvandring skall tillåtas sker mera på ett principiellt plan och mindre genom en prövning av enskilda fall. Vi anser mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter att detta kan ske bara om statsmakterna ger klarare kriterier för när invandring skall tillåtas.

Vi föreslår att statsmakterna – till skillnad från vad som nu gäller – skall fastställa riktlinjer på grundval av en sammanvägning av de faktorer som enligt vad vi nyss anfört bör vara avgörande för om arbetskraftsinvandring skall få ske. Vårt förslag till en sådan sammanvägning ger till resultat att "vanlig" arbetskraftsinvandring bör få ske endast i undantagsfall. Mot bakgrund av de erfarenheter som erhållits i de västeuropeiska länderna av optimistisk rekrytering utomlands vid högkonjunktur och konsekvenser i form av arbetslöshet och undersysselsättning i lågkonjunktur, bör riktlinjerna gälla oberoende av konjunkturer. Genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och på annat sätt bör det vara möjligt att i god tid se till att de människor som finns i landet och de flyktingar och nära anhöriga som kommer hit samt nordbor får möjlighet att ta lediga arbetsanställningar. Undantagen bör främst avse nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt och inom andra samhällsområden. Det kan t ex vara fråga om personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av ny teknologi. Även inom det kulturella området måste undantag kunna göras. När det gäller tillämpningen av riktlinjerna anser vi att AMS i samverkan med arbetsmarknadens parter fortfarande bör ha huvudrollen.

Vi föreslår alltså att såväl mer principiella frågor som enskilda ärenden rörande AT liksom hittills prövas av AMS efter hörande av arbetsmarknadens parter och att SIV fattar beslut, dvs att nuvarande handläggningsordning i princip behålls. Nuvarande regler i utlänningsförordningen (UtlF) har för övrigt utformats med tanke på att AMS skall kunna ta generell ställning. En klar kompetensfördelning bör liksom hittills gälla mellan AMS, arbetsmarknadens parter och SIV så att de två förstnämnda svarar för arbetsmarknadsbedömning och SIV för bedömning av sådana till den enskilda individen knutna faktorer som har betydelse för om invandring skall få ske. Detta är aktuellt i ärenden om arbetskraftsinvandring där också andra skäl åberopas, t ex anknytning. När tillräckligt starka skäl för tillstånd på grund av exempelvis anknytning föreligger skall naturligtvis inte remiss till AMS ske. Om anknytningen eller det skäl det eljest gäller inte är tillräckligt starkt, skall en renodlad arbetsmarknadsprövning ske utan att skäl av annat slag vägs in i bedömningen. I förekommande fall bör vidare centrala ämbetsverks uppfattning inhämtas, t ex skolöverstyrelsens när det gäller hemspråklärare och socialstyrelsens i fråga om medicinalpersonal.

Principfrågor bör kunna hanteras så att AMS efter hörande av parterna beslutar så långt som möjligt – som skett i fråga om hembiträden – att tillstånd generellt inte får beviljas för vissa yrken eller yrkesgrupper. Inom övriga yrken eller yrkesområden bör sakprövningen först gälla om det är fråga om så kvalificerat arbete att undantag kan göras. Om så är fallet skall sedvanlig arbetsmarknadsprövning ske, varvid om tillstyrkande är aktuellt skall

bevakas att rätt förmåner utgår i det enskilda fallet och att bostad finns. Om undantag bör göras är en fråga som hos AMS och SIV samt hos arbetsmarknadens parter bör handläggas så centraliserat som behövs för att trygga ett enhetligt betraktelsesätt. Vi vill vidare erinra om möjligheten att överlämna prejudicerande ärenden till regeringen för prövning.

För att statsmakterna skall få kännedom om den praxis som utvecklas föreslår vi att en årlig redogörelse lämnas till regeringen för de undantagsfall då AT meddelats. Det kan ske t ex i samband med SIV:s eller AMS anslagsframställning.

Genom en ordning som den nu redovisade kommer man ifrån det nuvarande systemet med *enbart* en sakprövning av varje enskilt fall, vilket inte har gjort det möjligt att helt upprätthålla 1968 års principer. I de fall AMS tar ställning generellt kan prövningen hos SIV begränsas till en formell sådan i de enskilda ärendena. Enbart en prövning av de enskilda fallen skulle motverka den föreslagna principen att tillåta arbetskraftsinvandring endast i undantagsfall.

5.3.2 AT inom ramen för internationellt utbyte

Av den redogörelse för arbetskraftsinvandringen som lämnats i kapitel 5 i bakgrundsberäkningen och tidigare i detta kapitel framgår att en relativt betydande del – ca 30 % – under senare år avsett befattningar och yrken där någon arbetsmarknadsprövning i egentlig mening inte bedömts vara möjlig. Det gäller framför allt vad vi betecknat som "halvofficiella" anställningar samt även ledande befattningar i utlandsägda företag. Detsamma gäller även det normala personalutbytet, ofta av utbildningsskäl, beträffande ledningspersonal och specialister mellan olika enheter inom svensk- eller utlandsägda internationella företag. För personer tillhörande dessa kategorier blir det ofta bara fråga om vistelse här en begränsad tid. Även för vissa andra kategorier, som regelmässigt arbetsmarknadsprövas i vanlig ordning, blir det i realiteten ofta fråga om endast något eller några års vistelse i Sverige. Det kan exempelvis gälla kvalificerade kockar, artister, cirkelledare i språk och forskare. Gemensamt för nu nämnda kategoriers vistelse här är att den kan ses som ett led i ett internationellt utbyte. Eftersom "utbytet" inte är organiserat kan man kanske tala om en internationell sedvänja eller tradition.

Både i fråga om "halvofficiella" anställningar och ledande befattningar i utlandsägda företag är det normalt ingen konkurrens om de arbetstillfällena som är aktuella mellan personer som vistas i landet och dem som söker AT. Någon arbetsmarknadsprövning sker i dag inte beträffande de "halvofficiella" anställningarna, men däremot beträffande de ledande befattningarna i utländska företag. Syftet är därvid närmast att dra gränsen mellan vad som är en sådan ledande befattning och vad som är en tjänst som bör kunna rekryteras här i landet. En sådan avgränsning måste göras också framdeles. När det gäller t ex kvalificerade kockar, cirkelledare och liknande finns det risk för en smyginvandring till den "vanliga" arbetsmarknaden.

Vi anser att en strikt prövning bör göras av om anställningen är av sådant slag att inte personer som finns i landet bör få en möjlighet att komma i fråga. SIV, AMS och arbetsmarknadens parter bör bevaka dessa frågor. AMS bör

så långt som möjligt ge generella riktlinjer också för denna prövning. I den mån generella riktlinjer inte kan ges måste en prövning – som nu – ske i varje enskilt fall. Vad som tidigare anförts om centraliserade beslut och en årlig redovisning till regeringen bör gälla också dessa fall.

Även vid den strikta prövning vi nu har förordat måste emellertid beaktas att det kan vara fråga om ett "utbyte" som är berikande för såväl länder som individer och att Sverige måste vara berett att bevilja AT i samma utsträckning som man anser det önskvärt att svenska medborgare skall kunna ta anställning utomlands. Det är också angeläget att undvika ett sådant handlande som motverkar lokalisering av internationella företags verksamhet till Sverige. I fråga om "halvofficiella" anställningar är det i allmänhet inte svårt att dra gränsen mot "vanlig" arbetskraftsinvandring. När det gäller andra grupper som enligt ovan kan ses som ett led i ett internationellt utbyte kan det däremot vara svårt. Det är särskilt viktigt med en omsorgsfull prövning i sådana ärenden.

Som framgått i det föregående får de som beviljas AT i "halvofficiella" anställningar, ledande befattningar i utländska företag samt t ex de som enligt internationell sedvänja får AT som kock eller språkcirkelledare – sistnämnda kategorier arbetsmarknadsprövas – i allmänhet möjlighet att arbeta i valfritt yrke efter i regel ett, ibland två år. De kan då också få PUT. Med tanke på att grunden för det första tillståndet är att det inte anses föreligga någon konkurrens om de aktuella arbetstillfällena inom landet, är det enligt vår mening inte rimligt att dessa kategorier i framtiden ges möjlighet att utan särskild prövning byta till ett yrke där vanlig arbetsmarknadsprövning skall ske och där alltså konkurrens inom landet om arbetstillfällena i princip föreligger.

För yrken av det slag som vi nu redovisat, där det gemensamma är att anställningen kan sägas vara grundad på internationell sedvänja och ofta är avsedd att vara en relativt kort tid, föreslår vi alltså att AT yrkesbegränsas under hela den tid anställningen avser. Det är också rimligt att i sådana fall begränsa AT till en angiven arbetsgivare. En sådan ordning går väl ihop med syftet med vistelsen här för de personer som berörs, samtidigt som den motverkar "smyginvandring" som nu kan ske efter ett år till områden där konkurrens inom landet finns.

För byte av yrke och/eller anställning bör krävas en ny prövning av AMS och arbetsmarknadsparterna enligt den förordade huvudregeln i avsnitt 5.3.1, såvida det inte föreligger tillräckliga personliga skäl att bevilja nytt tillstånd. Medan det ofta inte bör finnas anledning att motsätta sig byte av arbetsgivare inom den sektor det gäller är situationen annorlunda när det gäller byte av yrke. För att byte av yrke på grund av personliga skäl skall medges bör krävas t ex att anställningen upphört utan vederbörandes förvällande, att vistelsen i Sverige varat länge eller att annat särskilt skäl föreligger. Det sagda innebär att invandringsprövning sker.

Hur lång tids vistelse som bör krävas för att yrkesbegränsningen skall slopas anser vi vara en fråga för praxis. Vi vill endast framhålla att tiden inte bör sättas längre än kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap, och att det kan finnas skäl att tillämpa olika tidsgränser för olika kategorier beroende på syftet med vistelsen. Under den yrkesbegränsade vistelsen här bör de aktuella kategorierna självfallet, som nu, ha den sociala trygghet som

invandrare har. Deras familjemedlemmar bör som nu kunna få AT men de bör inte invandringssprövas förrän det är aktuellt för huvudmannen.

5.3.3 Prövning av bostad och lön m m

Med det ställningstagande som nu skett, att vanlig arbetskraftsinvandring skall tillåtas endast i undantagsfall, bör det i fråga om bostadsprövningen vara tillräckligt att bostadsfrågan i det enskilda fallet är löst. Att t ex familjebostad finns när en person som har familj får invandra bör kontrolleras. AMS bör ha ansvaret för detta. I ett antal fall vi granskat har kontrollen av bostad skett på så sätt att arbetsgivaren på fråga från länsarbetsnämnd uttalat att bostadsfrågan varit löst.

Liksom nu måste självfallet kontrolleras att löne- och andra anställningsvillkor är avtalsenliga eller de inom branschen sedvanliga. Det har tidigare förekommit att invandring tillåts i fall där lönen legat bland de lägsta inom yrkesområdet. Den situationen bör inte uppkomma med de förslag till riktlinjer som vi lagt fram. En låg lön tyder på att det inte är fråga om den typ av specialist som vi anser att arbetskraftsinvandringen huvudsakligen bör begränsas till.

5.4 Tidsbegränsat arbete

5.4.1 Utfallet i praktiken

I avsnitt 5.5 i bakgrundsberäkningen har vi redogjort för kategorier som är undantagna eller kan befrias från skyldigheten att ha AT under viss begränsad tid liksom för praxis när det gäller att bevilja tidsbegränsat AT. Av framställningen framgår bl a att vi uppskattat att antalet personer som varje år beviljas AT för kortare tidsbegränsad anställning är mycket stort, under år 1980 över 7 000 personer. De största grupperna utgörs av artister och montörer.

De problem som varit förknippade med dessa korttidsarbetare har i stor utsträckning varit sådana praktiska som följer av att det gäller ett stort antal ärenden. I syfte att uppnå en snabbare och mer rationell handläggning har SIV bemyndigat AMS att från den 1 september 1982 bevilja AT för personer som skall arbeta högst tre månader i Sverige – utan att SIV behöver kopplas in i handläggningen. Hittillsvarande erfarenheter är goda. Det bör ankomma på främst AMS och SIV att även i fortsättningen vidta åtgärder för att handläggningen av dessa ofta brådskande ärenden kan ske så enkelt och smidigt som möjligt. Ett par problem är dock av den arten att de inte torde kunna lösas utan ändring av gällande regler och riktlinjer.

Före den 1 april 1981 gällde att AT kunde beviljas efter inresan om det förelåg "särskilda skäl". Det formella kravet var detsamma vare sig det var fråga om bosättning eller arbete endast under kortare tid. I praxis var det dock bara i undantagsfall som ansökan efter inresan om AT för korttidsarbete som exempelvis artist eller montör avlogs med hänvisning till att AT borde ha sökts före inresan.

När krav på att även UT i normalfallet skall ha sökts och beviljats före

inresan infördes från den 1 april 1981, stadgades samtidigt att tillstånd skulle kunna beviljas efter inresan endast om det förelåg "skäl av synnerlig vikt", såvida det inte var fråga om en flykting eller nära anhörig. Om det var fråga om UT för endast en kortare tids vistelse här skulle dock tillstånd kunna beviljas efter inresan om det förelåg "vägande skäl". I fråga om AT föreskrevs att tillstånd skulle kunna beviljas efter inresan om det förelåg "skäl av synnerlig vikt". Något motsvarande undantag från kravet på "skäl av synnerlig vikt" som i fråga om UT för besök gjordes inte när det gäller AT för kortare tids vistelse här.

Med det språkbruk som används i lagtext innebär "skäl av synnerlig vikt" väsentligt strängare krav än "särskilda skäl", medan "vägande skäl" å andra sidan är skäl av mindre tyngd än "särskilda skäl". Kravet på UT före inresan kom således att medföra att det i författningstexten ställdes upp strängare krav än tidigare för att AT skulle kunna beviljas efter inresan. Såvitt framgår av SIV:s efter samråd med RPS utfärdade föreskrifter (CM 17/82, 1982 11 18) för polismyndigheterna rörande bl a UT före inresan har emellertid författningsändringen inte medfört någon mer väsentlig ändring av den praxis som innebar att ansökningar om AT för korttidsarbete i stor utsträckning prövades även efter inresan.

Ett annat problem med korttidsarbete har varit att en del innehavare av sådana tillstånd sökt övergå till att bli invandrare. Praxis vid prövning av dessa ansökningar har varit något olika. Exempelvis artister har, om de genom flera kortvariga engagemang kommit upp i två års sammanhängande vistelse här, regelmässigt kunnat räkna med att få PUT. Montörer har däremot inte betraktats som invandrare även om de kommit upp i en sammanhängande vistelse som överstigit fem år.

Grundproblemet är här att SIV från början ofta inte klarat ut hur långvarig vistelse i Sverige som är avsedd, och att förlängningsansökningar bedömts på ungefär samma sätt som förstagångsansökningar, utan hänsyn till vad effekten blir av flera på varandra följande tillstånd. Utan att någon egentlig invandringssprövning ägt rum har SIV sedan funnit att det med hänsyn till vistelsetiden inte varit rimligt att vägra sökanden tillstånd som invandrare.

5.4.2 Förslag till principer och riktlinjer

5.4.2.1 *Prövning av ansökan efter inresan*

Krav på att tillstånd normalt skall ha beviljats före inresan i landet har införts främst för att söka förhindra presumtiva invandrare från att på vinst och förlust bege sig till Sverige för att sedan kanske efter lång tids väntan tvingas lämna landet. Krav på tillstånd före inresan har samtidigt visat sig vara ett effektivt medel för att upprätthålla den reglerade invandringen.

När det inte är fråga om bosättning utan endast en kortare tids vistelse i Sverige föreligger inte skäl av samma styrka för att tillstånd skall ha beviljats före inresan. Ett uttryck för det är också att det i fråga om UT för kortare tids besök föreskrivits att sådant skall kunna beviljas efter inresan om det föreligger "vägande skäl". AT för kortare tid är inte helt jämförbart med UT för samma korta tid. När det gäller arbetsanställning torde den alltid vara

planerad åtminstone någon tid före inresan och prövningen av en ansökan om korttids-AT kan också vara något mer komplicerad genom att det i regel krävs en arbetsmarknadsprövning där inte bara AMS utan även de fackliga organisationerna medverkar. I många fall framstår det emellertid som mindre rimligt att upprätthålla ett strikt krav på att AT skall ha beviljats före inresan. Det kan exempelvis gälla ett mycket brådskande reparationsarbete som kommer att ta längre tid än två månader (den tid för montagearbete som det inte krävs AT för i brådskande fall) eller en kort förlängning av ett tidigare tillstånd för montagearbete som inte kunnat slutföras inom den avsedda tiden. Det kan också gälla en artist som i sista stund skall ersätta någon annan eller som kanske fått förlängt eller nytt engagemang här. I fall som de nämnda synes också hittills de tillämpande myndigheterna regelmässigt ha prövat ansökningar efter inresan, vilket inte förefaller att vara helt i överensstämmelse med författningstextens krav på att det skall föreligga synnerliga skäl.

I avsnitt 10.1.3 föreslår vi att UT för kortare besök skall kunna beviljas efter inresan utan krav på att det skall föreligga "vägande skäl". Det finns inte anledning att göra så stor åtskillnad mellan möjligheterna till prövning efter inresan av ansökningar om UT och AT för kortare tid att kravet på "skäl av synnerlig vikt" bör upprätthållas i fråga om ansökningar om AT. Det ligger vidare mera i linje med gällande praxis att ansökningar om AT för viss kortare tids arbete – som tidigare – skall kunna prövas efter inresan om det föreligger "särskilda skäl" härför (jfr dock nedan i avsnitt 5.4.2.2 om gränsdragning mellan korttids-AT och AT för invandrare). Även i begreppet "särskilda skäl" ligger att prövningen bör ske restriktivt och att ansökningar efter inresan inte regelmässigt bör prövas endast därför att de avser kortare tid. Den tid för vilken AT söks är likväl en faktor som måste vägas in vid bedömningen av om det föreligger "särskilda skäl". Det torde ofta finnas anledning att sätta kraven lägre om det gäller en ansökan som avser endast en mycket kortvarig förlängning utöver den tid för vilken undantag från skyldigheten att ha AT gällt eller utöver tiden för tidigare beviljat AT.

5.4.2.2 Gränsdragning mellan korttids-AT och AT för invandrare

Som vi framhållit i avsnitt 5.4.1 har möjligheterna att få invandrarstatus varierat mellan olika kategorier korttidsarbetare. Medan en artist regelmässigt kunnat bli invandringssprövad efter två år har det varit mycket svårt för en montör att få en sådan prövning, även om vistelsen här skulle ha varat längre tid än som krävs för svenskt medborgarskap. Denna olika behandling torde åtminstone delvis ha sin grund i att tillämpande myndigheter inte ansett det rimligt att en artist, som normalt inte har någon fast anställning utomlands, skall behöva vistas här under mycket lång tid utan att veta om han skall tillåtas stanna för gott eller tvingas lämna landet. Motsvarande hänsyn har däremot inte behövt tas i fråga om montörer, som ju regelmässigt är fast anställda av ett utländskt företag.

Vi delar uppfattningen att det inte är rimligt att en person, som inte har en fast etablerad tillvaro i annat land att återvända till, under flera år skall vara föremål för en form av uppskjuten invandringssprövning. Vi finner det

emellertid knappast rimligt att exempelvis en artist, som kommit hit för endast en kort tids engagemang, efter inresan skall kunna övergå till att bli invandrare genom ett flertal nya kortvariga engagemang.

Vi förordar att artister och andra, vars vistelse här från början varit avsedd att vara endast viss kortare tid, inte efter inresan skall kunna övergå till att bli invandrare genom flera på varandra följande kortare tillstånd. Det innebär att en restriktiv linje måste följas när det gäller att efter inresan pröva förlängningsansökningar som skulle kunna innebära att den sammanlagda vistelsen här i landet blir relativt långvarig. Hur lång tids sammanlagd vistelse här som normalt bör accepteras för artister och liknande utan att invandringsprövning sker anser vi bör lösas i praxis. Undantagsvis, när det föreligger särskilda skäl (i dag krävs alltså synnerliga skäl), bör arbetsmarknadsprövning efter inresan kunna ske.

När det gäller montörer är läget något annorlunda än i fråga om t ex artister. Det förekommer montörer vars vistelse i Sverige från början kan beräknas komma att vara flera år. Det har i praxis framför allt gällt vid anläggningsarbeten vid kärnkraftverk. Även om vistelsen här skulle bli långvarig finns det emellertid inte anledning att bevilja tillstånd som invandrare för montörer. Det naturliga även för dem själva är att de när arbetet är slutfört lämnar landet, och de har regelmässigt en fast anställning hos en utländsk arbetsgivare.

Om tillstånd för en montör efter arbetsmarknadsprövning har beviljats för en sammanlagd tid som närmar sig kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap – detta har skett i fråga om t ex vissa anläggningsarbeten – är det dock knappast rimligt att vägra tillstånd som invandrare (jfr förslag i avsnitt 5.3.2 i fråga om AT inom ramen för ett internationellt utbyte).

Ett särdrag när det gäller montörer är att arbetsmarknadsprövningen regelmässigt avsett arbete vid en viss bestämd arbetsplats. Det kan inte vara rimligt att en montör utan arbetsmarknadsprövning skall kunna övergå till arbete vid en helt annan arbetsplats. AT för montörer bör därför begränsas inte bara till yrke utan även till arbetsställe. En sådan begränsning torde ha betydelse främst i de fall där det rör sig om mycket långvariga arbeten.

6 Flyktingpolitiken – principer

6.1 Gällande principer m m

6.1.1 Allmänt

Sverige har anslutit sig till Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning, den s k Genève-konventionen. I konventionen, som är juridiskt bindande för avtalsslutande stat, stadgas bl a om skydd för den som riskerar förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning. I 3 § i den svenska utlänningslagen finns ett grundläggande stadgande om skydd för konventionsflykting. Där sägs bl a att en flykting inte utan synnerliga skäl skall vägras fristad i Sverige om han behöver sådant skydd.

I 5 § UtlL stadgas att s k krigsvägrare inte utan särskilda skäl skall vägras rätt att vistas i Sverige. I 6 § UtlL stadgas om motsvarande skydd för den som inte är flykting men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd härför.

I kapitel 6 i bakgrundsberäkningen har vi närmare redogjort för principer och regler för invandringen av flyktingar och personer med flyktingliknande skäl och för innebörden av bestämmelserna i 3, 5 och 6 §§ UtlL. Praxisutveckling när det gäller invandring av asylsökande samt storlek och sammansättning av denna invandring redovisas i kapitel 7 i nämnda beräkning.

I direktiven erinras om att Sveriges lagstiftning ger flyktingar rätt till asyl här. Kommittén bör emellertid överväga om "det alltjämt skall finnas ett särskilt skydd för utlänningar som åberopar humanitära skäl av politisk art utan att de är flyktingar enligt 3 § i den nya utlänningslagen och hur långtgående ett sådant skydd i så fall bör vara". I direktiven sägs vidare att en principiell fråga av intresse är "i vilken utsträckning den spontana invandringen av enskilda utlänningar som åberopar humanitära skäl av politisk art kan komma att inverka på Sveriges möjligheter att ta emot flyktingar genom en sådan organiserad överföring som sker i samarbete med bl a UNHCR".

6.1.2 1968 års riktlinjer

Av redogörelsen i kapitel 1 i bakgrundsbetänkandet för principerna för invandringspolitiken framgår att prop 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken, m m, främst behandlar den utomnordiska invandringen av arbetskraft. Även flyktinginvandringen berörs dock under avsnittet i propositionen om humanitära synpunkter. Departementschefen framhåller där bl a att det inte kan komma i fråga att beskära den möjlighet flyktingar i nöd har enligt bestämmelser och praxis att få skydd här. Han erinrar i sammanhanget om att Sverige anslutit sig till Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning och att asylbestämmelserna tillämpats generöst. Det har bl a tagit sig uttryck i – fortsätter han – att även flyktingar som inte omfattas av utlänningslagens asylbestämmelser i praxis fått en fristad här. Till denna grupp har hört flyktingar som redan fått asyl i annat land samt s k ekonomiska flyktingar, dvs personer som lämnat sitt hemland på grund av allmänt missnöje med de ekonomiska förhållandena där.

Med ekonomiska flyktingar avsågs vid denna tid främst öststatsflyktingar som inte åberopade att de innan de lämnade hemlandet skulle ha riskerat någon form av politisk förföljelse. De bedömdes vid denna tid i allmänhet inte som flyktingar enligt utlänningslagen men fick ändå en fristad här därför att de riskerade straff för illegal vistelse utanför och/eller illegal utresa från hemlandet. Först fr o m början av 1970-talet kom risk för strängt straff av nu angivna orsaker att medföra att sådana asylsökande ansågs fylla kraven för flyktingskap enligt utlänningslagen. De som riskerade kortare frihetsstraff eller trakasserier för illegal utresa/bortovaro kom att omfattas av det stadgande som nu finns i 6 § UtIL.

Av departementschefens uttalanden i propositionen kan om nu nämnda kategorier asylsökande vidare utläsas, att överväganden bör göras om var hjälpbehovet är störst och var hjälpen blir mest verksam. Denna bedömning bör enligt departementschefen inte överlämnas åt flyktingarna själva utan göras av mottagarlandet i samråd med tillflyktslandet och med Förenta Nationernas flyktingkommissarie. Den huvudsakliga formen för omhändertagande av dessa kategorier (det gällde alltså både politiska och s k ekonomiska flyktingar från Östeuropa som genom att de fått en fristad i annat land inte var i ett akut nödläge) måste därför vara organiserad överföring.

6.1.3 1979 års flyktingpolitiska beslut

Som framgått av redogörelsen i kapitel 7 i bakgrundsbetänkandet skedde den organiserade flyktingöverföringen fram till mitten av 1970-talet främst från flyktingläger i Europa. Som en följd av militärkuppen i Chile år 1973 kom den organiserade flyktingöverföringen under senare delen av 1970-talet främst att avse flyktingar från Latinamerika. I budgetpropositionen 1979 (prop 1978/79:100, bil 15) – som 1979 års flyktingpolitiska beslut baseras på – markeras också en något förändrad inställning till vilka flyktingar som skall tas emot i Sverige inom ramen för organiserad överföring. Föredragande statsrådet anför där att insatserna bör inriktas på flyktingar i akut behov av

räddning. Vidare anförs att strävan bör vara att i första hand skapa möjligheter för flyktingar att få en fristad i närheten av sina hemländer. De grundläggande principerna för Sveriges flyktingpolitik är enligt propositionen

- att genom att delta i internationellt arbete söka motverka att flyktingproblem uppkommer,
- att ge bistånd till insatser för omhändertagande av och skydd åt flyktingar i andra länder, såväl direkt bistånd till länder som tvingats ta emot stora flyktingströmmar som bistånd till internationella organisationer, samt
- att föra över flyktingar till Sverige.

6.1.4 Krigsvägrare

Det särskilda skyddet för krigsvägrare fördes in i utlänningslagen genom ändring från den 1 januari 1976.

I prop 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193), m m sägs att betydande lagstadgat skydd bör finnas mot att utlänningslämningar sänds till land där de kan komma att sändas till krigsskådeplats eller straffas för vägran att delta i krig. Det sägs vidare att risken för krigstjänstgöring måste ha varit påtaglig och att en förutsättning därför i allmänhet bör vara att utlänningslämningens hemland för krig eller står i begrepp att inleda krigshandlingar samt att utlänningslämningen skulle ha löpt risk att bli inkallad till militärtjänstgöring på krigsskådeplats. Bestämmelsen i 5 § UtlL är däremot enligt propositionen inte avsedd att ge skydd åt vapenvägrare i allmänhet.

Vid bedömning av vad som skall anses utgöra "särskilda skäl" att vägra tillstånd för krigsvägran får enligt propositionen nödvändig hänsyn tas till Sveriges möjligheter att ta emot utlänningslämningar vid sidan av den reglerade invandringen – till skillnad från vad som är fallet beträffande flyktingar enligt 3 § UtlL.

6.1.5 Utlänningslagens 6 §

I likhet med skyddet för krigsvägrare fördes skyddet för vissa andra kategorier, som – utan att vara flyktingar – kan åberopa flyktingliknande skäl, in i utlänningslagen genom ändring från den 1 januari 1976. Dessa kategorier kom senare i den allmänna debatten ofta att kallas för B-flyktingar trots att det av lagtexten framgår att det är fråga om personer som inte är flyktingar. I 6 § UtlL heter det nu: "En utlänningslämning, som inte är flykting men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här."

Motivet bakom lagändringen den 1 januari 1976 var enligt föredragande statsrådet i prop 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193), m m en önskan att lagfästa den praxis som utvecklats i anslutning till reglerna om politisk asyl. Denna praxis innebar enligt föredraganden att personer som, utan att vara politiska flyktingar, lämnat sitt land på grund av missnöje med de politiska förhållandena där, av humanitära skäl sedan länge beviljats fristad i Sverige.

I propositionen betonas att det inte är möjligt att göra någon fullständig uppräknig av vad som skall anses vara tillräckliga skäl för tillstånd. Vidare sägs att vid bedömning av när "särskilda skäl" att vägra tillstånd skall anses föreligga, också i dessa fall hänsyn får tas till Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar tillhörande dessa kategorier. Vi redogör närmare för denna paragraf i kapitel 7.

6.1.6 Övriga utlänningar som tillåts stanna av politisk-humanitära skäl

Som framgått av redogörelsen i kapitel 7 i bakgrundsbetänkandet har åtskilliga personer som inte bedömts ha skäl enligt 3, 5 eller 6 §§ UtL (eller motsvarande tidigare lagstadganden) ändå tillåtits stanna av humanitära skäl. Det gäller framför allt personer som flytt undan krig eller krigsliknande förhållanden som de riskerat att drabbas av som civilbefolkning. Det är skäl som inte grundar flyktingskap enligt Genève-konventionen eller gör 6 § UtL tillämplig, såvida det inte är fråga om aktioner som är direkt riktade mot den enskilda individen. Däremot kan sådana förhållanden utgöra grund för flyktingskap enligt den särskilda konvention som träffats inom ramen för den afrikanska organisationen OAU (Organization of African Unity). I denna konvention finns en definition av flyktingskap som är likartad med den i Genève-konventionen. Men i OAU-konventionen sägs vidare att som flyktning skall också anses den som tvingats lämna sitt hemland på grund av yttre aggression, okkupation, utländskt inflytande i landet eller på grund av händelse som allvarligt stört den allmänna ordningen i hela landet eller i en del därav.

Den aktuella kategorin behandlas inte uttryckligen i propositioner eller i utskottsbetänkanden. På grundval av ett uttalande i 1968 års riktlinjer att tillstånd kan beviljas andra hjälpbehövande än asylfall när "synnerliga skäl" föreligger, har emellertid en praxis utvecklats som innebär att tillstånd har beviljats i ömmande fall. De flesta som tillåtits stanna av sådana politisk-humanitära skäl under senare år har varit människor som flytt undan krig och inbördeskrig på Cypern och i Libanon.

6.1.7 Åtgärder för flyktingar

I avsnitt 6.5 i bakgrundsbetänkandet har vi redogjort för omhändertagandet av flyktingar och därmed jämställda. Av redogörelsen framgår att flyktingar som kommer till Sverige genom organiserad överföring vanligen tas om hand av AMS i särskilda flyktingförläggningar. De genomgår där hälsokontroll, erbjuds vid behov sjukvård och får undervisning i svenska och om svenska förhållanden. Permanent bostad samt arbete eller någon form av utbildning ordnas för flyktingar som är arbetsföra, socialplacering för dem som inte bedöms komma att kunna försörja sig genom eget arbete.

De förmåner som organiserat överförda flyktingar har, tillerkänns också spontaninresta flyktingar och andra med flyktingliknande skäl. Det är formellt vederbörande myndighet, exempelvis AMS eller centrala studie-stödsnämnden, som har att avgöra vem som skall bli delaktig av de ekonomiska flyktingförmånerna. I praktiken följer dock dessa myndigheter

regelmässigt det yttrande som fordras in från SIV. SIV jämställer med organiserat överförd flykting den som tillåtits spontaninvandra med stöd av 3, 5 eller 6 §§ UtL. Däremot jämställs endast i undantagsfall den som fått stanna av andra politisk-humanitära skäl.

I det följande gör vi en sammanfattning av stödet till flyktingar i Sverige samt försöker redovisa hur detta stöd skiljer sig från förmåner till invandrare som inte är flyktingar eller därmed jämställda. Vi redovisar också vissa kostnader för flyktingstödet.

Jämfört med övriga invandrare har flyktingar och därmed jämställda ekonomiska förmåner och "immateriella" förmåner i form av särskild service från länsarbetsnämnderna. Den ekonomiska situationen tryggas genom bostad och uppehälle i förläggning eller enskild inkvartering redan från starten. Inkvarteringsförmånerna upphör när flyktingen fått arbete (med lön) eller påbörjat utbildning (med utbildningsbidrag eller studiemedel). I samband med detta skall flyktingen erhålla ett startbidrag under högst en och en halv månad med ersättning för den faktiska hyran och kostnaderna för familjens uppehälle. Ett räntefritt och under första året amorteringsfritt startlån kan beviljas för anskaffande av möbler och husgeråd. Om flyktingen på grund av ålder eller av andra skäl bedöms inte komma att kunna försörja sig genom eget arbete tar de sociala myndigheterna över ansvaret för flyktingens försörjning (s k socialplacering). Flyktingar som överförs enligt särskilt regeringsbeslut och på grund av sjukdom eller handikapp är i behov av varaktig vård tas om hand av socialstyrelsen.

Till flyktingförmånerna hör också bidrag från länsarbetsnämnden motsvarande allmänt barnbidrag och föräldrapenning under den tid då flyktingen ännu inte kvalificerat sig för sådant bidrag från försäkringskassan. Motsvarande förmån tillkommer inte övriga invandrare. Flykting som saknar egna medel kan under vissa villkor få bidrag till resa för bosättning i annat land eller hemlandet. Bidrag för resa till Sverige kan också beviljas till make/maka och barn till den som är flykting enligt 3 § UtL. Flyktingar och därmed jämställda har vidare möjlighet att få statligt studiestöd utan att först ha arbetat i Sverige två år, vilket i regel krävs av andra invandrare.

AMS har till uppdrag att se till att nyanlända flyktingar bereds arbete eller den arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning, som kan behövas för att de skall kunna placeras på den svenska arbetsmarknaden. Till flyktingförläggningarna och de länsarbetsnämnder som har ett större antal flyktingar i enskild inkvartering har därför knutits särskilda förmedlare och kuratorer som skall svara för denna uppgift. Efter det att flyktingarna lämnat förläggning eller enskild inkvartering är de vid behov av arbetsförmedlingens tjänster – liksom andra invandrare – hänvisade till den vanliga förmedlingen. Likaså får de då i övriga frågor – eventuellt med bistånd från invandrarbyrån – ta de erforderliga kontakterna med skilda samhällsorgan som har ansvar för var sitt område och, vid behov, ställa sig i den vanliga kön t ex för bostad och daghemplats.

Staten ersätter i efterskott via länsstyrelserna den ekonomiska hjälp som kommunerna utgivit till flyktingar under det kalenderår de fått tillstånd samt under två år därefter. För flyktingar som inte kan försörja sig på grund av sjukdom eller handikapp kan under vissa förutsättningar kommunernas kostnader ersättas under längre tid än två år. För invandrare som inte

jämställs med flykting utgår ingen ersättning, däremot ersätts utgivet socialbidrag för väntare, dvs för dem som här i landet väntar på att få tillståndsfrågan prövad. I den statliga ersättningen för flyktingar ingår ett schablontillägg om 25 % utöver den faktiskt utgivna ekonomiska hjälpen. Schablontillägget är avsett för kommunens kostnader för social service. De statliga ersättningarna täcker inte kommunernas kostnader för andra insatser, t ex för invandrarbyrå. Vidare stannar den ekonomiska hjälp som utgår efter de första två åren normalt på kommunerna. Socialstyrelsen kan utge ersättning till kommunerna för familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar. Socialstyrelsen kan också under vissa förutsättningar bevilja lån till bostadsrättslägenheter samt ersätta sjukvårdskostnader för flyktingar som tas om hand på sjukhus efter ankomsten.

Statens kostnader för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och väntare har närmare studerats i rapporten (Ds S 1982:1) Utvärdering av reglerna för ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och utläningar som väntar på beslut om uppehållstillstånd. En bedömning av förhållandena år 1980 ger vid handen att ca 55 milj kr avsåg hjälp till flyktingar och ca 70 milj kr hjälp till väntare. Någon redovisning för senare period finns inte.

De kostnader som AMS har för flyktingverksamheten redovisas i statsbudgeten. Enligt 1983 års budgetproposition var AMS utgifter för överföring av flyktingar budgetåret 1981/82 ca 8 milj kr, för inkvartering ca 198 milj kr och för förvaltningskostnader ca 5 milj kr, sammanlagt ca 211 milj kr. Socialstyrelsens kostnader för familjepedagogisk verksamhet för flyktingar var budgetåret 1981/82 ca 9 milj kr och styrelsens utgifter i övrigt ca 5 milj kr. De sammanräknade statliga utgifterna för flyktingar i Sverige blev således ca 280 milj kr för budgetåret 1981/82, det budgetår då ersättning till kommunerna för år 1980 utbetalades.

Sedan några år finns en samrådsgrupp för flyktingfrågor. Den består av cheferna för SIV, AMS, skolöverstyrelsen (SÖ), socialstyrelsen och rikspolisstyrelsen (RPS) samt representanter för UD och kommunförbundet. Generaldirektören för SIV är sammankallande. Förslag finns att SIV skall överta ansvaret för flyktingverksamheten från AMS (AGFA-förslaget). Vi redovisar detta i kapitel 14.

6.2 Flyktingpolitikens utfall

6.2.1 Flyktinginvandringen sedan år 1968

I kapitel 7 i bakgrundsberäkningen, och i de stora dragen även i kapitlen 1 och 2 i det föregående, har vi redovisat praxisutvecklingen avseende invandring av flyktingar och personer som åberopar flyktingliknande skäl samt invandringens sammansättning och storlek under perioden 1968–1981. Under nämnda tid har ca 36 000 fått invandra efter att ha sökt asyl här och ca 22 000 har tagits emot inom ramen för organiserad överföring av flyktingar. Av redogörelsen i kapitel 7 framgår bl a att högst en tredjedel av samtliga

asylsökande, som fått stanna under senare år, kan bedömas ha haft skäl enligt nuvarande 3 § UtlL och därmed ha varit flyktingar. Ca 50–60 % har fått stanna med stöd av 6 § UtlL och återstoden av andra politisk–humanitära skäl.

Fram till år 1981 kom endast ett fåtal krigsvägrare enligt 5 § UtlL. Från slutet av år 1981 och under år 1982 har emellertid åtskilliga irakiska och iranska medborgare fått stanna som krigsvägrare på grund av krigstillståndet mellan Irak och Iran.

Den organiserade överföringen av flyktingar under perioden har, som redovisats i kapitel 1, främst ägt rum som en följd av politiska skeenden i Europa, Latinamerika och Sydostasien. Däremot har situationen i den världsdel där flyktingsituationen är svårast – Afrika – inte spelat in annat än i fråga om den från Uganda fördrivna befolkningen av asiatiskt ursprung.

I kapitel 7 i bakgrundsbetänkandet samt i kapitel 1 i detta betänkande har vi redogjort för vilka större grupper av spontant inresta flyktingar och personer med flyktingliknande skäl som Sverige tagit emot sedan år 1968. Vi har också gjort ett försök till fördelning efter flykting- och flyktingliknande skäl samt andra politisk–humanitära skäl. Däremot har vi inte sökt fördela de olika invandrade grupperna efter typen av skäl. En fördelning på de i kapitel 7 nämnda grupperna ger ungefär följande bild:

Desertörer och krigsvägrare från USA. Dessa fick samtliga stanna innan det nuvarande särskilda skyddet för krigsvägrare fördes in i lagen. Sedan det nuvarande skyddet för krigsvägrare infördes (från den 1 januari 1976) och fram till år 1981 var det endast i något enstaka udda fall som tillstånd beviljades med stöd av 5 § UtlL. (Från slutet av år 1981 och under år 1982 har som vi nämnt åtskilliga irakiska och iranska medborgare fått stanna som krigsvägrare).

Greker under juntatiden. Många av de grekiska medborgare som under juntatiden fick stanna på grund av åberopade politiska skäl fick det därför att det med dåtidens bristfälliga utredningsteknik inte kunde klarläggas hur starka eller riktiga skälen var. Detta var en av faktorerna som medverkade till att den skyddsregel infördes som numera återfinns i 6 § UtlL. Det fanns naturligtvis bland dessa grekiska medborgare även en del som bedömdes vara flyktingar i enlighet med utlänningslagen och konventionen. Men det är sannolikt riktigt att se en stor del av denna invandring som i första hand betingad av missnöje med de allmänna förhållandena i hemlandet. Skälen skulle i många fall i dag sannolikt inte bedömas vara tillräckligt starka för att falla in under 6 § UtlL.

Latinamerikaner. Under åren närmast efter militärkuppen i Chile år 1973 kom de flesta flyktingarna från såväl Chile som från andra latinamerikanska länder till Sverige genom organiserad överföring. Invandringen från Chile har emellertid ändrat karaktär under senare år. Antalet som förts över genom organiserad överföring har minskat kraftigt och andelen spontaninresta har ökat. Under år 1982 sjönk emellertid även antalet spontaninresta kraftigt. Bland de spontaninresta har andelen som åberopat att de utsatts för svår förföljelse minskat starkt i jämförelse med tiden efter militärkuppen. Ännu vid den tid som kommitténs undersökning av en månads inkommande ärenden gäller, dvs oktober 1978, hade emellertid enligt vår bedömning det stora flertalet av de chilensare som fick stanna skäl enligt 3 § UtlL eller kan

bedömas ha varit starka 6 §-fall, s k skyddsnaätsfall. Under senare tid har dock SIV och regeringen i åtskilliga fall bedömt att de politiska skålen inte varit tillräckligt starka och att huvudsakligen ekonomiska motiv legat bakom önskemålet att bosätta sig i Sverige.

Assyrier och syrianer från Turkiet. Under tiden februari 1976 – juni 1982 bedömdes samtliga assyrier och syrianer från Turkiet, till följd av ett generell ställningstagande av regeringen, ha minst så starka skål som avses i 6 § UtL. I något enstaka undantagsfall bedömdes skålen vara så starka att de föll in under 3 § UtL. I de flesta fall var skålen enligt 6 § UtL dock inte så starka att de kunde betecknas som "skyddsnaätsfall", dvs skålen låg i styrka inte i närheten av 3 § UtL. Det var fråga om svagare flyktingliknande skål, och det var den kategorin som avsikten var att kunna vägra tillstånd med tillämpning av undantagsregeln i 6 § UtL. Från juni 1982 sker en individuell bedömning och de som i huvudsak endast åberopar att de tillhör en religiös minoritet i Turkiet och på denna grund diskrimineras, anses inte längre generellt ha sådana skål som avses i 6 § UtL och inte heller andra politisk-humanitära skål som kan utgöra grund för tillstånd.

Personer som flytt till följd av krig och inbördeskrig i Libanon. Personer som flytt undan krig och inbördeskrig i Libanon har tidvis – när striderna varit som häftigast – bedömts ha sådana politisk-humanitära skål att de tillåts stanna i Sverige. De har vid ett tillfälle – i juni 1976 – tillerkånts de ekonomiska flyktingförmånerna (jfr avsnitt 6.1.7).

"Avhoppare" från östeuropeiska länder. Medborgare i flertalet östeuropeiska stater som illegalt lämnar sitt hemland eller stannar utanför landet längre än de har fått tillstånd att vara borta riskerar i regel allvarligt straff för detta, oberoende av om motivet varit renodlat politiskt eller övervägande ekonomiskt. Det straff de riskerar är i regel så hårt att de betraktas som flyktingar enligt Genève-konventionen. Undantag gäller för två länder, Ungern och Polen. Situationen i Polen är för närvarande efter det militära maktövertagandet i december 1981 oklar och vi tar inte närmare upp den frågan här. I Ungern åter finns också risk för strängt straff, men även mycket lindrig påföljd finns i de strafflatituder som gäller. Straffsatsen för överskridande av utresetillstånd varierar mellan böter i lindriga fall och fängelse tre år jämte förmögenhetskonsfiskering som maximistraff.

Enligt långvarig praxis får ungerska medborgare som överskridit sina utresetillstånd stanna i Sverige på grund av straffrisken. Om "avhoppet" är det huvudsakliga skålet bedöms 6 § UtL vara tillämplig. Om omständigheterna är sådana att ett längre frihetsstraff eller andra ingripande påföljder kan antas komma i fråga, t ex när det gäller en "officiell" person som därmed i särskilt hög grad anses ha svikit förtroendet, kan flyktingskap enligt konventionen enligt praxis uppkomma även i fråga om ungrare. Det har inte varit möjligt att helt klarlägga vilken straffpraxis som gäller. Vi bedömer emellertid att det är klart att en del av dem som nu får stanna med stöd av 6 § UtL har förhållandevis svaga skål som i styrka inte ligger i närheten av fall enligt 3 § UtL.

Eritreaner från Etiopien. Bland dessa förekommer alla kategorier. Många har bedömts som flyktingar enligt 3 § UtL. Av dem som bedömts falla under 6 § UtL kan en del anses ha varit "skyddsnaätsfall" och en del något svagare 6 §-fall. Ett mindre antal, som i huvudsak endast åberopar risk för obehag på

grund av tillhörighet till en etnisk grupp, har fått stanna av politisk-humanitära skäl.

Iranska medborgare. Först år 1981 började iranska medborgare i något större antal åberopa politiska/religiösa skäl för att få stanna i Sverige. Praktiskt taget alla har bedömts ha skäl enligt 3, 5 eller 6 § UtlL. De som varit 6 §-fall kan i regel anses ha varit "skyddsnaftsfall".

Polska medborgare. Först efter militärens maktövertagande i december 1981 har något större antal polska medborgare beviljats tillstånd i Sverige på grund av åberopade politiska skäl. Dessförinnan var det visserligen åtskilliga som åberopade politiska skäl men en stor del fick avslag på sina ansökningar, eftersom SIV och regeringen bedömde att det var främst ekonomiska motiv som låg bakom. Illegal utresa eller "avhopp" som sjöman kunde emellertid medföra att 6 § UtlL blev tillämplig. Av de polska medborgare som av dessa och även andra skäl fick stanna i Sverige med stöd av 6 § UtlL fanns en andel med ganska svaga skäl.

Det senast anförda gällde före militärens maktövertagande i december 1981. Alla polska medborgare som då befann sig i Sverige tilläts stanna här, och under någon månad i början av år 1982 bedömde SIV att samtliga hade sådana skäl som avses i 6 § UtlL. Denna bedömning ändrades ganska snart och innebar till att börja med att en del i stället beviljades tillstånd av andra politisk-humanitära skäl och utan att alltså tillerkännas de ekonomiska flyktingförmånerna. Numera (april 1983) bedöms åter åtskilliga som reser hit och söker asyl ha skäl som inte är tillräckliga för att tillstånd skall beviljas.

Enligt kommitténs i bakgrundsberäkningen redovisade undersökning av invandringens struktur år 1980 uppgick hela antalet personer som beviljades tillstånd på grund av någon form av politiska skäl till ca 5 500, varav ca 2 500 togs emot genom organiserad överföring, och ca 3 000 reste in på egen hand. Av de sistnämnda kan ca 1 000 bedömas ha haft skäl enligt 3 § UtlL och de återstående ca 2 000 ha haft skäl enligt 6 § UtlL eller – i ett mindre antal fall – ha beviljats tillstånd av andra politisk-humanitära skäl. Enligt SIV:s statistik ökade antalet spontaninresta, som beviljades tillstånd på grund av någon form av politiska skäl, med ett par tusen personer under år 1982. Den ökningen faller emellertid helt på polska medborgare, som befann sig i Sverige vid tidpunkten för militärregimens maktövertagande i december 1981 och som beviljades tillstånd under år 1982. Om de polska medborgarna frånräknas är det i stället fråga om en minskning av de spontaninresta med minst ett tusental personer. Även den organiserade överföringen minskade under år 1982 beroende på en minskad överföring från Sydostasien.

De som beviljas tillstånd av politisk-humanitära skäl och som inte jämföras med dem som tas emot genom organiserad överföring ingår inte i SIV:s statistik över dem som beviljas tillstånd på grund av någon form av politiska skäl. De går heller inte att särskilja ur någon annan statistik. Endast i kommitténs undersökning av ärenden som kom in till SIV i oktober 1978 finns de särredovisade. Deras antal i den undersökningen var emellertid ovanligt högt beroende på att åtskilliga som flytt undan kriget i Libanon fick stanna vid denna tid. Sedan situationen i Libanon från hösten 1980 inte längre betraktats som tillräckligt skäl att bevilja tillstånd, har gruppen som fått stanna av sådana politisk-humanitära skäl sannolikt minskat kraftigt.

Den torde under de två senaste åren ha uppgått till högst ett hundratal personer per år.

6.2.2 Sambandet mellan flyktinginvandringen och politiken på övriga områden

För all invandring av flyktingar och personer med flyktingliknande skäl gäller de invandrarpolitiska målen från 1975 om jämlikhet, valfrihet och samverkan. För att det skall vara möjligt att närma sig dessa mål måste det också finnas möjlighet att reglera invandringen med hänsyn till Sveriges resurser för att ta emot. Sådan möjlighet till reglering finns också, utom beträffande spontaninresta flyktingar enligt 3 § UtlL (konventionsflyktingar). Möjligheterna till mottagande får inte inskränka flyktingars rätt till skydd (här bortses från möjligheten enligt 103 § UtlL att i vissa fall av krig och krigsfara sätta utlänningslagens bestämmelser ur spel). Invandringen av flyktingar enligt 3 § UtlL kan därför ske oberoende av mottagningsresurser och av om de invandrarpolitiska målen härigenom motverkas.

När det gäller personer som hänförs till 5 respektive 6 § UtlL finns – som framgått av redogörelserna i avsnitten 6.1.4 och 6.1.5 – möjlighet att reglera invandringen med hänsyn till Sveriges möjligheter att ta emot dem. Den möjligheten har utnyttjats endast vid ett tillfälle, när turkiska assyrier och syrianer, som hänfördes till 6 § UtlL under tiden hösten 1976 – våren 1982, vägrades tillstånd med hänvisning till att det förelåg "särskilda skäl" härför. De "särskilda skälen" var att personer tillhörande denna grupp hotade att bli fler än vad Sverige ansåg sig ha möjlighet att ta emot på ett tillfredsställande sätt. Undantagsbestämmelsen hade när den tillämpades avsedd effekt, dvs att förhindra alltför stor invandring. Det uppfattades emellertid av många som orättvist att den drabbade en enda grupp. Det finns kritik både mot att gruppen generellt ansågs fylla de krav på tungt vägande skäl som stipuleras i lagbestämmelsen och att den sedan generellt undantogs från skyddsregelns tillämpning.

Personer som åberopar politisk-humanitära skäl, som inte faller under 3, 5 eller 6 §§ UtlL, har tillåtits få en fristad enligt mycket restriktiv praxis. Härigenom har denna invandring i praktiken anpassats till Sveriges möjligheter att ta emot.

Den organiserade överföringen av flyktingar (flyktingkvoten), varom regeringen fattar årliga beslut, varierade under början av 1970-talet, beroende på vilket antal Sverige ansåg sig kunna ta emot på ett tillfredsställande sätt. I praktiken har dock ingen sådan anpassning av den organiserade överföringen skett under senare år. Den genomsnittliga årliga organiserade överföringen var väsentligt högre under senare delen av 1970-talet än under decenniets förra del.

6.2.3 Nuvarande mottagningsförhållanden

I takt med att sysselsättningsläget försämrats under senare år har det blivit allt svårare för flyktingar och personer med flyktingliknande skäl att få en fast

förankring på arbetsmarknaden. I en skrivelse till regeringen i mars 1983 (som vi citerat delar ur i avsnitt 2.2.2) tar AMS, mot bakgrund av diskussioner i den av regeringen tillsatta samrådsgruppen för flyktingfrågor, upp flyktingarnas situation på arbetsmarknaden och föreslår försöksverksamhet i tre regioner för att underlätta den. De för flyktingarnas förutsättningar särskilt anpassade arbetsmarknadspolitiska åtgärder som föreslås går ut på att pröva dels olika kombinationer av utbildning (t ex svenska för invandrare – sfi – och grundutbildning för vuxna) och beredskapsarbete eller andra former av praktik, dels praktiktjänstgöring på prov i tre månader med särskilt statsbidrag.

I skrivelsen framhåller AMS bl a att flyktingarnas möjligheter att snabbt bli aktiva på arbetsmarknaden varierar. Alla behöver en viss tid för att lära sig svenska, men förutsättningarna skiftar beroende på utbildningsbakgrund och social situation. Bland flyktingarna finns personer med omfattande utbildning som kan vara svår att utnyttja på den svenska arbetsmarknaden. Andra saknar yrkesutbildning eller är analfabeter. Den yrkeserfarenhet man har är kanske inte användbar i Sverige.

AMS konstaterar att endast 6 % av de vuxna flyktingar som lämnade AMS flyktingförläggningar under andra halvåret 1982 fick arbete direkt, medan tidigare upp till 25 % kunnat arbetsplaceras. Under vissa perioder hade andelen arbetsplacerade varit ännu högre. Av t ex de sinovietnamesiska flyktingar som lämnade AMS förläggningar under tiden januari-oktober 1979 arbetsplacerades 54 %.

Av skrivelsen framgår bl a att tendensen till förlängd vistelse i förläggning eller enskild inkvartering får en hämmande effekt på flyktingarnas fortsatta möjligheter att anpassa sig i det svenska samhället. För flertalet flyktingar är också bristande yrkes- och arbetslivserfarenhet ett hinder att få arbetsansättning. Det har också visat sig att de utländska medborgarna i allmänhet inte i lika hög grad som svenskarna kommer i åtnjutande av beredskapsarbete. De förhoppningar som många flyktingar hyser att kunna återvända till hemlandet när förhållandena tillåter har ofta negativt påverkat deras motivation för yrkesutbildning.

Flertalet flyktingar som i dag lämnar en förläggning placeras i arbetsmarknadsutbildning (AMU), som regelmässigt inleds med studier i svenska. Oftast följer därefter någon allmän teoretisk preparandkurs och därefter yrkesutbildning. Avbrottsfrekvensen är hög (t ex i Malmöhus län ca 40 % redan efter sfi) och många har svårigheter att följa utbildningen.

Till det som AMS anför i nu redovisade framställning till regeringen kommer det allmänt kända förhållandet att tillgången på bostäder är mycket ojämn i landet. På ett begränsat antal orter finns god tillgång till bostäder, men i regel ingen möjlighet till arbete, varför flyktingar inte kan hänvisas dit. På ett antal orter i mellersta och södra Sverige, där det under senare år normalt har funnits viss tillgång till arbete, finns det å andra sidan ofta en mycket begränsad tillgång på bostäder. I framför allt Storstockholsområdet har det varit ont om bostäder, vilket ofta medfört att flyktingar har fått acceptera tillfälliga bostäder av olika slag, i andra hand och på bostadshotell. Samtidigt har ett stort antal flyktingar själva önskat bosätta sig just i Storstockholsområdet.

Ovan beskrivna förhållanden har bidragit till att invandrare i allmänhet

och flyktingar i synnerhet, som kommit till Sverige under senare år, har koncentrerats till ett fåtal områden och orter. Det har medfört stora problem såväl för de berörda kommunerna som för de inflyttade. Svårigheterna har gällt såväl arbete och bostäder som olika former av social service, inte minst tolkservice och hemspråksundervisning. Resurserna i de berörda kommunerna har varit otillräckliga även om en bedömning av de samlade resurserna i landet visat på exempelvis en god tillgång på bostäder.

I Storstockholmsområdet har ett fåtal kommuner fått ta en oproportionerligt stor del av ansvaret. För dessa kommuner har invandringen medfört stora utgifter. Det nuvarande systemet för ersättning från staten till kommunerna ger kommunerna – som tidigare framgått – ersättning för utgiven ekonomisk hjälp endast under en begränsad tid efter det att en flykting beviljats tillstånd och kompenserar heller inte kommunerna för alla kostnader. Härtill kommer att de som beviljas tillstånd av politisk-humantära skäl, utan att någon av 3, 5 eller 6 §§ UtL är tillämplig på dem, i allmänhet inte jämställs med dem som tas emot inom ramen för organiserad flyktingöverföring, vilket som framgått i avsnitt 6.1.7 har konsekvenser både för den enskilda invandraren och för kommunen.

Kommunernas svårigheter blir särskilt stora när Sverige tar emot helt nya grupper inom ramen för den organiserade flyktingöverföringen. Det ställer speciella krav på basinvesteringar för t ex hemspråksundervisning och andra invandrarpolitiska åtgärder.

En bakgrund till svårigheter av detta slag hos kommunerna – som i sista ledet anstränger en kommuns mottagningsresurser – är att det i dag finns stora brister i den internationella ansvarsfördelningen när det gäller mottagande av flyktingar. Det får bli till följd att det inte är möjligt att på rätt sätt ta tillvara respektive lands resurser för samhällsservice på olika språk m m. Ett exempel på något som kan ifrågasättas är hur ansvaret för flyktingar från Sydostasien fördelats. Av totalt över 800 000 flyktingar, som fram till april 1982 under medverkan av FN:s flyktingkommissarie fått fristad i andra länder, har mer än 90 % tagits emot i fyra länder och ytterligare 7–8 % i ett fåtal länder. Ca 20 000 av dessa flyktingar, eller 2–3 %, har däremot splittrats upp på mer än 20 länder, varav flera tagit emot endast något hundratal flyktingar och i ett par extremfall några tiotal.

6.2.4 Återvändandefrågor

För många flyktingar är tanken på att kunna återvända till hemlandet ständigt närvarande. Hur länge kommer det att dröja, frågar sig flyktingen och hur kommer det då att se ut i hemlandet? I olyckliga fall kan denna tanke på att återvända motverka den anpassning till förhållandena här som fordras för att tillvaron skall bli dräglig. Erfarenheter av flyktinginvandringen till Sverige efter andra världskriget visar att förtryck som medfört flyktingströmmar i en hel del fall har avlösts av politiskt förhållandevis ”normala” men i regel mycket svåra ekonomiska och sociala förhållanden. Många gånger har så lång tid gått att de som lämnat hemlandet inte anser sig ha praktiska möjligheter att återvända, beroende t ex på den bindning till Sverige som familjeförhållanden och anpassning till välfärden kan medföra. I några få fall har en stor del av en flyktinggrupp i praktiken återvänt till

hemlandet, sedan de politiska förhållandena ändrats där. Det gällde t ex ett antal brasilianska flyktingar i slutet av 1970-talet och det har under år 1982 gällt ett mindre antal bolivianska flyktingar. Dessa grupper hade då inte hunnit vistas i Sverige någon längre tid. Men flertalet flyktingar från övriga Latinamerika har nu kommit att vistas här förhållandevis lång tid och en del har inte, t ex i fråga om Chile, ens fått sitt gamla hemlands tillstånd att återvända trots att de önskar det.

Det finns ingen återvändandepolitik annat än den som kan anses utgöra ett normalt inslag i flyktingskapet – att det är underförstått att flyktingen kan återvända hem igen när förhållandena där medger det. Att någon mera aktiv politik inte har utvecklats beror sannolikt på att den flyktinginvandring som förekom efter andra världskriget fram till år 1973 i stort sett gällde flyktingar från östeuropeiska länder, dit det redan från början framstod som orealistiskt att återvända.

Bestämmelser som gäller återvandring finns endast i form av regler om bidrag till flyktingars resor för bosättning i annat land. Enligt gällande regleringsbrev får AMS – som delegerat frågan till länsarbetsnämnderna – utge bidrag till flyktingars resa från Sverige för bosättning i annat land (det är flyktingar enligt det i budgetsammanhang tillämpade flyktingbegreppet som avses). Vissa förutsättningar, bl a att flyktingen saknar möjligheter att själv bekosta resan, gäller. I undantagsfall får resebidrag också ges till anhörig.

6.2.5 Flyktinghjälp i tredje land m m

I avsnitt 6.6 i bakgrundsbetänkandet har vi redovisat en del uppgifter om flyktinghjälpen inom ramen för biståndspolitiken. I den senaste budgetpropositionen (prop 1982/83:100, bil 12, s 12) finns i översikten till arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel en del uppgifter om flyktinghjälpen inom ramen för biståndspolitiken. Därav framgår att de viktigaste delarna liksom tidigare utgörs dels av anslagen till FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och FN:s hjälpprogram för Palestinaflyktingar (UNRWA), dels av bilateralt utvecklingssamarbete inom ramen för hjälpprogrammen humanitärt bistånd i Latinamerika och humanitärt bistånd i södra Afrika, dels insatser genom bidrag från katastrofanslaget i akuta situationer. Sammanlagt beräknas i budgetpropositionen ca 450 milj kr av biståndsmedel under budgetåret 1981/82 ha använts för olika flyktingändamål. Enligt propositionen finns beredskap för svenska insatser av samma storleksordning såväl under innevarande som under närmast kommande budgetår.

I den del av budgetpropositionen som behandlar biståndspolitiken finns inte någon samlad redovisning av biståndet till flyktingar. Huvuddelen av den flyktinghjälp som inte går till UNHCR och UNRWA kanaliseras via en lång rad olika svenska och internationella enskilda organisationer. Det är därför mycket svårt att exempelvis få någon uppfattning om hur många flyktingar som får del av den svenska flyktinghjälpen inom biståndspolitikens ram. I budgetpropositionen finns ingen samlad redovisning av den flyktinghjälp som utgår inom ramen för biståndspolitiken och den som hör hemma inom invandringspolitiken. Inte heller redovisas någon avvägning mellan flyktinghjälp i olika former och hur den skall kanaliseras.

6.3 Överväganden och förslag

6.3.1 Inledning

Vid stora omvälvningar, krig, revolutioner, militärkupper t ex, tvingas människor ofta att fly i stora antal över gränsen till grannländerna. Exempel på sådana situationer finns i Pakistan och i åtskilliga länder i Afrika, där flyktingarna får bo i stora uppsamlingsläger. Den hjälp som i sådana situationer står till buds kan vara vatten, mat och medicin som delas ut genom frivilliga internationella organisationer. I ett fattigt land i tredje världen finns knappast möjligheter för ambitiösa program för omhändertagande. Erfarenheten visar emellertid att en del av flyktingarna så småningom finner möjligheter till ordnade levnadsförhållanden i det första värdlandet, i Afrika särskilt de som kommer från landsbygden och vars bakgrund i hemlandet gör det lättare för dem att ägna sig åt jordbruk, hantverk och andra näringsgrenar som förekommer i det rurala samhället. Svårare är det enligt uppgifter från UNHCR att finna permanenta möjligheter för integration för de sk urbana flyktingarna, dvs ofta stadsbefolkning med viss utbildning samt intellektuella. Många flyktingar i dessa uppsamlingsläger ser också tiden an och avvaktar förändringar i hemlandet som skulle kunna ge dem en möjlighet att återvända.

I vissa länder accepteras flyktingarna endast för transitering och flyktingars vistelse i läger planeras från början att bli tillfällig även om den ofta drar ut på tiden. Traditionellt har sådana läger funnits i Österrike och i Italien, i huvudsak för flyktingar från Östeuropa. I skilda länder i Sydostasien inrättades på motsvarande sätt transitläger för de vietnamesiska flyktingarna. UNHCR bistår lägren och de uttagningar som olika länder företar där.

När Sverige tar emot flyktingar gäller även för dem de invandrarpolitiska målen – jämlikhet och lika levnadsstandard som den övriga befolkningen har, valfrihet mellan att bibehålla den egna kulturella särarten eller att uppgå i den svenska kulturen och samverka mellan den egna gruppen och majoritetsbefolkningen. En grundläggande förutsättning för att man skall kunna närma sig dessa mål är att det finns möjligheter för den som är arbetsför att inom rimlig tid och efter kompletterande utbildning komma in på den svenska arbetsmarknaden. Omfattande och kontinuerliga insatser görs både på det statliga och det kommunala planet för att man skall kunna närma sig målen. Vid sidan av de allmänna invandrarpolitiska åtgärderna erbjuds särskilda insatser för flyktingar i form av försörjningsstöd och personlig service, särskilt under den första tiden i Sverige. Vi anser att de invandrarpolitiska målen bör bibehållas för flyktingar, även om det medför att Sveriges flyktingöverföring vid en internationell jämförelse kan te sig begränsad. Det är emellertid viktigt att när en internationell jämförelse görs väga in inte bara antalet mottagna flyktingar och det mottagande de får – det gäller både överförda och enskilt inresta – utan också vilket bistånd och vilka resurser som ges till hjälp åt flyktingar i tredje land, främst genom UNHCR men också genom andra FN-organ och genom frivilliga organisationer.

6.3.2 Grundläggande principer

De grundläggande principerna i övrigt för flyktingpolitiken, som återfinns i 1979 års flyktingpolitiska beslut bör behållas. Det innebär att flyktingpolitiken även i fortsättningen främst bör inriktas på att Sverige, genom att delta i och bidra till internationellt arbete, söker motverka att flyktingproblem uppkommer och, när de uppkommer, i första hand ger bistånd till insatser för att flyktingarna skall kunna få skydd och omhändertagande i närheten av sina hemländer och helst i länder som ligger inom den egna språk- och kulturkretsen. Först i andra hand bör överföring till Sverige komma i fråga. Överföringen bör i första hand, som nu i praktiken sker, inriktas på flyktingar i akut behov av räddning.

I kapitel 3 med grundläggande principer för invandringspolitiken har vi uttalat att invandringspolitiken bör vara underordnad ett antal övergripande samhällsmål och att en fortsatt generös flyktingpolitik bör vara ett sådant övergripande mål. Beträffande spontaninvandring av flyktingar enligt Genève-konventionen, som får stanna med stöd av 3 § UtlL, gäller en fullständig frikoppling från andra övergripande mål än flyktingpolitiska. Denna kategori måste få asyl oberoende av mottagningssituationen och politiken i övrigt (om inte situationen är sådan som avses i 103 § UtlL, dvs krig eller krigsfara). Spontaninvandringen av personer med flyktingliknande skäl eller andra politisk-humanitära skäl bör däremot i fortsättningen i stort anpassas till sysselsättningsläget, statens och kommunernas resurser samt landets politik i övrigt.

Kvotflyktingarna betår dels av den kategori som enligt 1979 års flyktingpolitiska beslut skall prioriteras högst, personer som genom att mottas här direkt räddas undan politisk förföljelse, dels av den vida större kategorin som har lyckats fly undan förföljelse och som vistas i tredje land, där de fått en tillfällig fristad i avvaktan på att något annat land skall ta emot dem. När det gäller kvotflyktingar har Sverige fört en generös politik och under senare år tagit emot ca 1 250 flyktingar varje år och dessutom sammanlagt ca 3 500 s k båtflyktingar från Sydostasien. Överföringen har skett oberoende av möjligheterna på den svenska arbetsmarknaden och utsikterna att inom överskådlig tid närma sig de invandrarpolitiska målen.

En politik som innebär att Sverige i internationell samverkan tar en del av ansvaret för flyktingsituationen i världen och att kvotflyktingar tas emot, oberoende av det inrikespolitiska läget bör bibehållas. Antalet kvotflyktingar och storleken av spontaninvandringen av icke flyktingar som åberopar politiska skäl bör dock i stort bli beroende av sysselsättningsläget samt statens och kommunernas tillgängliga resurser. En återkommande prövning bör ske av om en sådan anpassning föreligger när det gäller spontaninvandringen. I kapitel 7 går vi närmare in på hur regleringen av spontaninvandringen av personer, som åberopar andra politiska skäl än sådana som medför flyktingskap enligt konventionen, skall ske.

Det ligger i sakens natur att flyktingar i akut behov av räddning oftast befinner sig i sitt hemland. Personer som befinner sig i sitt hemland och där riskerar förföljelse faller inte under flyktingkommissariens mandat. Det är därför av vikt att de tillämpande myndigheterna har goda kontakter med frivilliga hjälporganisationer för att – när så är möjligt – kunna föra över

sådana flyktingar. Endast i ringa utsträckning har det hittills varit möjligt för dem att legalt lämna hemlandet när asyl kunnat erbjudas i ett annat land. Det har förekommit att en person kunnat bli frigiven från fängelse om han tagits emot i annat land. Något vanligare är det att en flykting befinner sig i akut behov av räddning därför att han från det land, dit han tagit sin tillflykt, riskerar att återsändas till hemlandet. Det har under 1970-talet särskilt gällt i förhållande mellan en del sydamerikanska stater, bl a Chile, Argentina och Uruguay. Hans möjligheter att då få en fristad i annat land är i allmänhet avsevärt större än för den som befinner sig i hemlandet. Den som löper risk att återsändas till hemlandet har ofta lättare att få en fristad i tredje land. UNHCR lägger ner stora ansträngningar för att förhindra ett återsändande och finna en permanent fristad.

Av redogörelsen i avsnitt 6.1.2 framgår att en princip i 1968 års riktlinjer för utlänningspolitiken var att inte de enskilda flyktingarna, som hade en tillfällig fristad, utan de mottagande länderna i samarbete med FN:s flyktingkommissarie bör göra erforderliga prioriteringar av vilka som skall tas emot. Denna princip bör alltså gälla. Sveriges resurser för mottagande av flyktingar är begränsade och det är då rimligt att prioritera de mest utsatta. En avvägningsfråga i detta sammanhang är i vilken utsträckning Sverige skall lyfta bördan från länder som tagit emot flyktingar, genom att lämna ekonomisk hjälp på platsen eller genom överföring av flyktingar till Sverige. Vi berör den frågan ytterligare i slutet av detta kapitel.

Som vi anfört ovan bör flyktingkvoten i första hand inriktas på att ta emot flyktingar i akut behov av räddning och erforderliga prioriteringar göras efter samråd med FN:s flyktingkommissarie. När valet står mellan ett stort antal flyktingar i ungefär lika utsatt läge med tillfällig fristad i tredje land och överföringen till Sverige främst har till syfte att lätta bördan för dessa länder, är det enligt vår mening naturligt att ge försteg åt dem som har någon form av anknytning till Sverige, dvs anknytning som i sig är otillräcklig för att tillstånd skall kunna beviljas.

Utnyttjandet av den svenska flyktingkvoten bör vidare ses i ett globalt perspektiv och därför även vägledas av hänsyn till den speciella roll som Sverige i vissa lägen har förutsättningar att spela. Frånvaron av insatser från andra länder kan ibland motivera särskilda åtgärder från svensk sida.

Om personer med skäl enligt 6 § UtL eller med andra politisk-humanitära skäl skall tas emot i Sverige är en fråga om åtaganden utöver vad som gäller enligt Genève-konventionen. En strävan måste vara att kunna göra en förhandsbedömning av den ungefärliga storleken av invandringen av dessa kategorier för att kunna planera mottagandet och hålla en god beredskap.

En inrikespolitisk avvägningsfråga är hur ansvaret för mottagandet fördelas mellan kommunerna. Om bosättningen också i fortsättningen koncentreras till vissa kommuner och kommundelar medan andra kommuner (i regionen) inte tar emot flyktingar kommer bosättningskommunernas problem att ytterligare accentueras. Åtgärder måste vidtas i syfte att få fler kommuner att ta emot flyktingar och personer som åberopar flyktingliknande skäl. Vi berör den frågan ytterligare när vi i kapitel 14 tar upp "väntarfrågor".

Mot bakgrund bl a av vad vi anfört om de praktiska och ekonomiska

problem det innebär att bygga upp nya infrastrukturer för nya etniska grupper som tas emot här bör också slutsatser dras. Sverige bör inte annat än när det föreligger synnerligen starka skäl – t ex utrikespolitiska – påbörja överföring av en helt ny kategori, som redan är etablerad som minoritet i andra länder. Som vi konstaterat i kapitel 1 medför invandring av en helt ny etnisk grupp ett mycket starkt tryck på följdinvandring. När det gällde de s k båtflyktingarna från Vietnam har vi i nämnda kapitel t ex konstaterat att det kommit ca 10 000 förfrågningar från anhöriga om att få invandra.

En fråga som är närbesläktad med den föregående är hur man skall se på sådana flyktingpolitiska problem som gäller hela nationella eller religiösa minoriteter som inte uppfyller de rekvisit som gäller för flyktingskap enligt 3 § UtlL. Det finns omfattande erfarenheter av detta problem när det gäller de turkiska assyrierna och syrianerna. Om förföljelse, trakasserier eller händelser av det slag som medför flyktingstatus enligt OAU-konventionen åberopas av stora minoritetsgrupper, är möjligheten att gradera styrkan av skälen i regel mycket begränsad, även om ett mindre antal personer erfarenhetsmässigt har starkare skäl. Den lösning man bör söka när det gäller en större minoritet eller grupp bör vara ett internationellt samarbete i syfte både att motverka förtrycket och att försöka fördela ansvaret för att minoriteten får en fristad.

Som vi redovisat i avsnitt 6.2.3 blir den som får stanna av politisk-humanitära skäl, som ej hänförs till 3, 5 eller 6 §§ UtlL, i förmånshänseende inte jämställd med den som överförs till Sverige genom statlig hjälpaktion. Några kommuner har påtalat vilka problem detta medför för kommunerna. Det är enligt vår mening väsentligt att alla som beviljas tillstånd på grund av någon form av politiska skäl får i princip samma hjälp att komma in på den svenska arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. Samma villkor bör således gälla för konventionsflyktingar och för dem som får stanna av flyktingliknande eller av andra politisk-humanitära skäl. Vidare bör den för flyktingmottagandet ansvariga myndigheten se till att familjemedlemmar till flyktingar som kommer till Sverige får i princip lika hjälp, oberoende av om de kommer i nära anslutning till huvudmannen eller något senare. Ett par kommuner har påtalat att så inte sker nu och att det medför problem.

Som framgått i det föregående ligger i det invandrarpolitiska valfrihetsmålet bl a en strävan att underlätta för de invandrare som så önskar att återvända till sina hemländer. I synnerhet har en önskan att återvända betydelse för flyktingar, eftersom de lämnat sitt hemland av nödvång. Deras situation har vi berört i avsnitt 6.2.4. Det är en viktig del av flyktingpolitiken att återvändandet till hemlandet underlättas när flyktingen önskar det och möjlighet finns. Den myndighet som ansvarar för att flyktingar tas emot här bör kontinuerligt ha uppmärksamheten riktad på återvandringsfrågan. Åtgärder för att underlätta att invandrare, flyktingar och andra kan återvända hör enligt vår mening hemma i invandrarpolitiken, som vi återkommer till i ett kommande betänkande.

I avsnitt 6.2.4 har vi framhållit att det i dag saknas en samlad redovisning av flyktinghjälp inom ramen för biståndspolitik och flyktinghjälp i form av överföring till Sverige. Inte heller finns någon samlad redovisning av den del av flyktinghjälpen som utgår inom ramen för biståndspolitik. Vi anser det angeläget med en ingående sammanhållen offentlig redovisning av alla

former av flyktinghjälp. Det bör kunna ske i budgetpropositionerna. Detta är en förutsättning för att man skall kunna få en uppfattning om invandringens storlek under ett kommande år. Det är också en förutsättning för överväganden om en fördelning mellan flyktinghjälp i tredje land och flyktinghjälp i Sverige, det sistnämnda alltså överföring hit av och åtgärder för flyktingar som tagits emot här. Också frågor om flyktinghjälp inom ramen för biståndspolitiken borde på myndighetsnivå kunna beredas i sådana organiserade samrådsformer som nu finns för flyktingöverföring och flyktingmottagning.

Svenska röda korset och Sveriges frikyrkoråd har i sina synpunkter på kommitténs bakgrundsbetänkande tagit upp sambandet mellan flyktinghjälp inom ramen för biståndspolitiken och i form av mottagande i Sverige. Båda organisationerna anser att en ökning av en form av flyktinghjälp inte får leda till en minskning av en annan form. Det måste i så fall i stället bli fråga om utökade resurser.

Vi har tidigare redovisat (avsnitt 6.1.3) att en grundläggande princip enligt 1979 års flyktingpolitiska beslut är att i första hand ge bistånd till insatser för omhändertagande av och skydd åt flyktingar i andra länder. Vi har föreslagit att den principen skall gälla även i fortsättningen. Om detta skall bli möjligt är det också nödvändigt att det finns möjligheter till en sådan avvägning mellan flyktinghjälp i tredje land och flyktinghjälp i Sverige som vi ovan nämnt. Vi vill i detta sammanhang erinra om att FN:s flyktingkommissarie vid flera tillfällen givit uttryck för uppfattningen att den bästa lösningen för den enskilda flyktingen oftast är om han kan få en fristad i ett närbeläget land med en kultur och miljö som inte är alltför olika hemlandets. Vi delar helt denna uppfattning. De flesta länder som under senare år fått ta emot stora skaror flyktingar har emellertid varit fattiga länder i tredje världen. Det är därför ytterst angeläget att dessa mottagarländer kan få ett effektivt internationellt stöd för att ta hand om flyktingarna. Ibland är det av olika skäl inte möjligt att finna en fristad för flyktingar i något närbeläget land. Det är för sådana fall angeläget att Sverige arbetar för att få till stånd en mera utvecklad internationell ansvarsfördelning i syfte att bäst utnyttja de basresurser som har byggts upp i olika länder för samhällsservice till olika språkliga, etniska och religiösa minoriteter.

Vi vill vidare anföra att det liksom hittills måste vara möjligt för regeringen att i extraordinära situationer fatta de beslut som situationen kräver, t ex att alla medlemmar av en viss grupp skall tillåtas stanna här även om de inte kan bedömas vara flyktingar eller ha tillräckligt starka flyktingliknande eller andra politisk-humanitära skäl för att beviljas tillstånd i en mera normal situation. Ett exempel på ett sådant beslut är när regeringen i början av år 1982 uttalade att alla polska medborgare som då fanns i landet skulle tillåtas stanna här.

Slutligen vill vi klargöra att vi inte syftar till någon förändring i det grundläggande synsättet att Sverige som ett uttryck för internationell solidaritet skall bedriva en generös flyktingpolitik. Den försämring som inträtt beträffande samhällsekonomi och sysselsättning får inte leda till att den grundläggande solidaritetstanken överges. Vi syftar inte heller utifrån nuvarande förutsättningar till en minskad generositet när det gäller flyktingkvoter och invandring av personer som återoppar flyktingliknande

eller andra politisk-humanitära skäl. För att flyktingpolitiken med rätta skall kunna beskrivas som generös måste den präglas av en politisk vilja att skapa ökade resurser för hela flyktingpolitiken. Den måste vidare också i fortsättningen vara generös i en internationell jämförelse.

Samtidigt måste beaktas att invandringstrycket från omvärlden varierar. En från de asylsökandes synpunkt oförändrad flyktingpolitik kan därför leda till stora variationer i invandringens storlek. För att de invandrarpolitiska målen skall kunna förverkligas är det nödvändigt att invandringen i stort kan anpassas till sysselsättningsläget och mottagningsresurserna i övrigt. En återkommande prövning, som vi avser att ta upp i kapitel 7, bör därför ske när det gäller Sveriges möjligheter att ta emot personer som åberopar flyktingliknande eller andra politisk-humanitära skäl. Hittills har möjligheterna till reglering av denna invandring endast tillämpats i en extraordinär situation, när invandringstrycket från turkiska assyrier och syrianer var synnerligen starkt och många tillhörande denna grupp också hade möjlighet att ta sig till Sverige.

Beträffande bestämmelserna om krigsvägrare i 5 § UtlL anser vi det inte motiverat med några ändringar.

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the war. It is a very interesting and detailed account of the events of the year. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the history of the war.

The second part of the report deals with the military operations of the year. It is a very detailed and accurate account of the campaigns and battles. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the history of the war.

The third part of the report deals with the political and social conditions of the country. It is a very interesting and detailed account of the events of the year. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the history of the war.

7 Flyktinginvandringen – regler och riktlinjer

7.1 Invandring på grund av flyktingliknande skäl, m m

7.1.1 Innebörd och tillämpning av 6 § UtlL, m m

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 6.1.5 infördes den skyddsregel, som numera återfinns i 6 § UtlL, den 1 januari 1976. Av prop 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193), m m framgår, att det inte ansågs möjligt att uttömmande beskriva de grupper som omfattades av den föreslagna bestämmelsen. Gemensamt för dem alla var emellertid att de på grund av de politiska förhållandena i hemlandet inte ville återvända dit även om de inte "skulle riskera svår direkt förföljelse". Av propositionen kan utläsas följande exempel på kategorier, som borde omfattas av den nya skyddsregeln:

- Personer som har skäl av samma art som flyktingar men vars skäl inte är tillräckligt starka för att de skall omfattas av Genève-konventionen och utlänningslagens flyktingparagraf.
- Personer vars trovärdighet kan ifrågasättas genom att de åberopar politiska skäl som förefaller starkt överdrivna men där vad sökanden uppgett ändå ansetts ge vid handen att han i vart fall utsatts för trakasserier i olika former.
- Krigsvägrare som inte riskerar att sändas till krigsskådeplats men som kan räkna med att straffas för sin krigsvägran (här har föredraganden avsett den situationen att risk för vederbörande att sändas till krigsskådeplats inte längre föreligger eftersom krig inte längre pågår, men att sökanden riskerar bestraffning för tidigare undanhållande eller desertering).
- Värnpliktsvägrare som kan komma att få ett oproportionerligt strängt straff för sin vägran.

Det betonades i propositionen att det inte var möjligt att göra någon fullständig uppräknig av vilka skäl som skulle kunna hänföras till den nya skyddsregeln. Det fick i varje enskilt fall övervägas om de anförda omständigheterna kunde anses vara tillräckligt tungt vägande. Någon ytterligare kategori utöver de ovan nämnda har dock inte utkristalliserats i praxis.

Föredragande statsrådet anförde i propositionen vidare bl a att om alla de utlännningar som inte ville återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där skulle medges en större rätt än övriga utlännningar att

bosätta sig i Sverige, skulle detta kunna få konsekvenser som inte kunde godtas från invandringspolitiska synpunkter. Den begränsning, som enligt propositionen var nödvändig, skulle man uppnå genom krav på att utlänningen skulle kunna anföra "tungt vägande omständigheter" till stöd för sin ovilja att återvända. Vidare skulle tillstånd kunna vägras om det förelåg "särskilda skäl", och vid den bedömningen skulle hänsyn tas till Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar tillhörande denna grupp.

Som vi tidigare nämnt i avsnitt 6.1.5 var avsikten med den nya skyddsregeln att lagfästa en praxis som fanns sedan åtskilliga år tillbaka. Det var en praxis som under början av 1970-talet hade varit generös när det gällde sökande med förhållandevis svaga politiska skäl. I den nya lagbestämmelsen krävs emellertid att sökanden kan åberopa "tungt vägande omständigheter" till stöd för sin ovilja att återvända.

Mot ovanstående bakgrund är det inte förvånande att det i praxis kommit att råda osäkerhet om hur lagbestämmelsen bör tolkas. Endast någon månad efter det att bestämmelsen införts gavs den en mycket vid tolkning när regeringen förklarade att samtliga assyrier och syrianer från Turkiet hade sådana skäl som avsågs i bestämmelsen. Det ledde till att regeringen efter ytterligare några månader tvingades använda den undantagsklausul som ger möjlighet att vägra tillstånd om det föreligger "särskilda skäl". En liknande mycket vid tolkning gjorde SIV under en kort tid i början av år 1982 beträffande samtliga polska medborgare utan tillstånd här som inte ville återvända till Polen. Förhandsbedömningen att samtliga hade skäl enligt 6 § UtlL ändrades emellertid efter en kort tid, vilket innebar att en del av dem som var här fick stanna av andra politisk-humanitära skäl.

I den allmänna debatten har kritik från skilda utgångspunkter riktats mot 6 § UtlL och dess tillämpning. Det har anförts att bestämmelsen är oklar och att en närmare precisering borde ske av vilka skäl som krävs för att invandring skall medges. Vidare har sagts att regeln möjliggör en oorganiserad och oplanerad invandring som kan medföra problem för samhället och den enskilde. Kritiken bör emellertid ställas mot kravet på att bestämmelsen skulle göras tillräckligt flexibel för att täcka en rad olika kategorier. Till stor del har kritiken tagit sikte på *tillämpningen* av bestämmelsen. Kritik har sålunda riktats mot att undantagsbestämmelsen tillämpats så att enbart en kategori har drabbats. Lika fall har härigenom inte behandlats lika när det gäller möjligheterna att få stanna i Sverige. Vidare har ifrågasatts riktigheten i att generellt hänföra en hel minoritet till 6 § UtlL samtidigt som skyddsregeln i stor utsträckning satts ur spel för denna grupp.

Utlänningslagkommittén tog i sitt betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag upp ytterligare en fråga i anslutning till utformningen av 6 § UtlL. Kommittén avsåg det förhållande som då gällde och fortfarande gäller att de som hänförs till 6 § UtlL har ett i visst avseende starkare skydd i fråga om rätten att stanna i Sverige än de som hänförs till 3 § UtlL och är konventionsflyktingar. De sistnämnda men inte de förstnämnda kan avlägsnas till tredje land som tillämpar Genève-konventionen men som inte har något särskilt skydd för andra än konventionsflyktingar. Kommittén ansåg enhälligt att det var en "orimlig konsekvens".

7.1.2 Principiella synpunkter på invandring av andra asylsökande än konventionsflyktingar

Invaandrarpolitiska kommittén har, som vi redovisat i avsnitt 6.1, till uppgift bl a att bedöma om det allttjämt skall finnas ett särskilt skydd för nu ifråggavarande kategori som åberopar humanitära skäl av politisk art och hur långtgående ett sådant skydd bör vara.

Avgörande för vilka bestämmelser som bör finnas i framtiden är vilken invandrings- och flyktingpolitik i sak Sverige skall ha i framtiden. Vi har i kapitel 3 och i avsnitt 6.3 föreslagit några grundprinciper. Dessa utvecklas i det följande mer i detalj.

Utgångspunkten för bedömningen i det följande är att Sverige skall ha en generös flyktingpolitik. Också i fortsättningen bör även andra hjälpbehövande än konventionsflyktingar ha möjlighet att få tillstånd i Sverige. Det är särskilt angeläget att ge en fristad åt personer med flyktingliknande skäl som i fråga om styrka ligger i närheten av men inte räcker till för flyktingskap enligt Genève-konventionen och 3 § UtIL, dvs vad vi kallar skyddsnsfallsfall. Vi har därvid utgått från att 3 § tillämpas generöst och talar nu om de fall som inte rymms inom paragrafen. En tillämpning som innebär att asylsökande får stanma med stöd av 6 § när 3 § är tillämplig får inte ske. I avsnitt 7.1.1 har vi redogjort för vilka kategorier som enligt prop 1975/76:18 om ändring i utlämningslagen (1954:193), m m omfattas av 6 § UtIL. Som skyddsnsfallsfall betraktar vi de starkaste av de i avsnitt 7.1.1 först nämnda kategorierna, dvs dels personer som har skäl av samma art som flyktingar men vars skäl inte är tillräckligt starka för att flyktingskap skall föreligga, dels personer vars trovärdighet kan ifrågasättas men där vad sökanden uppgett ändå ansetts ge vid handen att han i vart fall utsatts för vissa trakasserier.

Möjlighet till fristad bör också finnas för personer med mindre starka flyktingliknande skäl som i dag hänförs till 6 § UtIL utan att för den skull kunna betecknas som "skyddsnsfallsfall".

Även andra grupper kan ha behov av en fristad. Det gäller främst vad vi kallar de icke flyktingliknande politisk-humanitära fallen. Dit hör de i avsnitt 7.1.11 nämnda andra två kategorierna som 6 § UtIL nu är tillämplig på, dvs de i praxis fåtaliga värnpliktsvägrarna som kan komma att få oproportionerligt strängt straff för sin vägran och krigsvägrare som inte riskerar att sändas till krigsskådeplats men som kan räkna med att straffas för sin krigsvägran (och som såvitt är känt inte förekommit i praxis). Det förväntade straffets svårighetsgrad bör vara avgörande för bedömningen av behovet av fristad för sistnämnda kategori.

Till de icke flyktingliknande politisk-humanitära fallen hänför vi som framgått vissa udda eller särpräglade typer av fall. Vi har nys nämnt vissa värnplikts- och krigsvägrare. Det bör också gälla fall där sökanden riskerar allvarligt straff för icke politiska handlingar/förhållanden som inte är kriminella och heller inte förkastliga enligt svensk rättsuppfattning. I fall som de nu angivna har, i de fall som 6 § UtIL inte varit tillämplig, "synnerliga skäl" att bevilja tillstånd i praxis ansetts föreligga.

Till de icke flyktingliknande politisk-humanitära fall, som kan ha behov av en fristad, hör även personer med skäl av den art som avses i den afrikanska OAU-konventionen. Som vi redovisat i avsnitt 6.1.6 föreligger flyktingskap

enligt OAU-konventionen – utöver i fall som avses i Genève-konventionen – om någon tvingas lämna sitt hemland på grund av yttre aggression, ockupation, utländskt inflytande i landet eller på grund av händelse som allvarligt stört den allmänna ordningen i hela landet eller i en del därav. De fall som förekommit i praxis har i stor utsträckning rört personer som utan att tillhöra någon av de stridande parterna riskerat att råka illa ut som civilbefolkning på grund av pågående krig eller stridshandlingar i hemlandet. En aldrig så överhängande risk att bli dödad i en sådan situation kan inte i sig grunda flyktingskap enligt Genève-konventionen men väl enligt OAU-konventionen. Personer tillhörande denna kategori som fått stanna i Sverige har utgjort ett förhållandevis litet antal under senare år, högst något hundratal fall per år. Enligt en rekommendation av FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté år 1981 angående situationer med massinströmning bör även de som omfattas av den särskilda flyktingdefinitionen i OAU-konventionen åtnjuta skydd mot återsändande. Det förekommer givetvis fall där personer som har skäl enligt – eller av det slag som avses i – OAU-konventionen också kan åberopa skäl enligt 3 eller 6 §§ UtIL. Dessa omfattas inte när vi i fortsättningen talar om fall av det slag som avses i nämnda konvention.

I hittillsvarande praxis har tillstånd beviljats av politisk-humanitära skäl även i enstaka andra fall. Det har någon gång gällt personer som åberopat att de inte velat återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där men som inte har kunnat anföra tungt vägande omständigheter till stöd för sin övilja. I en del av dessa fall har sökanden härutöver åberopat någon form av anknytning till Sverige och beviljats tillstånd på grund av en kombination av flyktingliknande skäl och anknytning, som var för sig varit otillräckliga. I andra fall har det varit en kombination av otillräckliga flyktingliknande skäl och mer renodlat humanitära skäl som legat till grund för tillståndet. Det har någon enstaka gång i praxis vidare kunnat gälla människor utan anknytning eller tillräcklig sådan hit som på grund av sin personliga situation och de allmänna politiska, ekonomiska eller sociala förhållandena i hemlandet skulle hamna i ett mycket utsatt läge vid en återkomst.

Vår förhållandevis omfattande beskrivning av politisk-humanitära fall i föregående stycke motsvaras i praktiken, med nuvarande praxis, av ett mycket litet antal personer. Det beror på att krav i regel har ställts att det skall föreligga "synnerliga skäl" för att tillstånd skall beviljas. Även om det finns en politisk bakgrund, som ibland bara utgörs av den allmänna politiska situationen i landet, är fallen övervägande humanitära. Vi väljer emellertid – utan att helt kunna lösa det avgränsningsproblem som föreligger – att behandla kategorin i detta sammanhang och tar sedan i kapitlet 8 och 9 upp det fåtal fall där det föreligger en humanitärt ömmande situation som väsentligen hänförs sig till personliga omständigheter hos sökanden. Till den senare gruppen hänförs vi en kategori som i dag anses böra få skydd och som har förekommit i något enstaka fall. Det gäller dem som riskerar ett barbariskt straff för icke politiska handlingar i hemlandet som är kriminella också i Sverige. Det kan gälla dödsstraff, stympning eller repressiva åtgärder med inslag av våld eller tvång som är helt oförenliga med rättsuppfattningen här i landet. Med vår systematik hör kategorin hemma i kapitel 9, där bl a de renodlat humanitära fallen behandlas.

Vi har nu angett de olika slag av politisk-humanitära skäl som vi kunnat urskilja. En prioritering bör därefter göras av vilka – utöver spontaninvandrade flyktingar enligt 3 § UtIL, organiserat överförda flyktingar och krigsvägrare enligt 5 § UtIL (ej behandlade i våra överväganden) – som i första hand bör tas emot i Sverige. Det är då enligt vår mening naturligt att högprioritera vad vi kallar skyddsnaftsfall, dvs personer med starka flyktingliknande skäl. Till en därefter prioriterad femte grupp hänför vi flyktingliknande fall som inte är så starka att de är skyddsnaftsfall, fall av det slag som omfattas av OAU-konventionen samt övriga redovisade icke flyktingliknande politisk-humanitära fall. Som vi återkommer till bör skydd för andra än konventionsflyktingar och krigsvägrare endast föreligga i förhållande till hemlandet.

En utgångspunkt vid sidan av att flyktingpolitiken skall vara generös är som tidigare några gånger nämnts att invandringen av andra än konventionsflyktingar enligt 3 § UtIL skall vara reglerad, dvs den måste kunna anpassas till Sveriges resurser när det gäller att erbjuda arbete, bostäder, utbildning etc. Arbete är naturligtvis den grundläggande faktorn för anpassning. Bedömningen av tillgängliga resurser bör inte bara avse samhällets samlade resurser utan måste gälla även berörda kommuners resurser. Invandringen måste vidare kunna regleras för att det skall vara möjligt att inom ramen för oförändrade resurser ta hand om spontaninvandrande konventionsflyktingar och krigsvägrare eller – om det befinns lämpligt – föra över flera kvotflyktingar och/eller öka flyktinghjälpen inom ramen för biståndspolitiken. Skyddet för "skyddsnaftsfallen" bör emellertid vara i det närmaste lika starkt som för konventionsflyktingarna. En begränsning som innebär att sådana "skyddsnaftsfall" inte får möjlighet att invandra bör kunna få ske endast om invandringstrycket och/eller förhållandena i övrigt är extraordinära. Regleringen bör således normalt begränsas till de flyktingliknande fall som inte är av "skyddsnaftstyp" samt till de övriga i föregående stycke nämnda politisk-humanitära fallen.

Ytterligare en invandringspolitisk aspekt är att man om det befinns nödvändigt bör kunna vägra tillstånd för s k avhoppare som riskerar en mindre svår påföljd för illegal vistelse utomlands om de sänds hem. Detta skulle bli en väg för en mer generös viseringspolitik gentemot medborgare i avhopparens hemland. Ett aktuellt exempel är ungerska medborgare som överskridit sina utresetillstånd med en kortare tid och som nu får en fristad här enbart på grund av att de kan räkna med påföljder för bortovaron. På grund av att ett avsevärt antal sådana avhopp skett har en icke önskvärd restriktiv viseringspolitik mot ungrare kommit att föras.

Vi återkommer till viseringspolitiken i kapitel 10.

En faktor som också inverkar på hur bestämmelserna bör utformas är vilket skydd de som har politisk-humanitära skäl skall ha i förhållande till tredje land. Vi utvecklar den frågan både i fråga om flyktingar enligt 3 § UtIL och om personer med andra politisk-humanitära skäl i avsnitten 7.2 och 12.4. Vår slutsats är att den som åberopar politiska skäl och försöker resa in från tredje land inte bör få skydd här i förhållande till det landet om det är uppenbart antingen att landet tillämpar Genève-konventionen och att flyktingar har skydd där eller att utlänningen tillhör en kategori som enligt vad som är väl känt har skydd i det land dit verkställighet skall ske.

Direktavvisning till det tredje landet bör få ske i dessa fall. Denna slutsats är resultatet av en flyktingpolitisk avvägning som redovisas i avsnitt 7.2.

Lika fall bör naturligtvis behandlas lika i all den utsträckning det är möjligt. Från ett visst land eller en viss folkgrupp kan det emellertid uppkomma ett så omfattande reellt eller potentiellt invandringstryck att en särbehandling är ofrånkomlig.

I en reglering av ovan angiven typ ligger därför att invandringens storlek måste kunna variera från tid till annan, även om det inte är önskvärt att så sker. När det gäller invandring av personer som åberopar politiska skäl men inte är konventionsflyktingar betyder det i sin tur – som redan framgått – att styrkan i de skäl, som krävs för att tillstånd skall beviljas, också måste kunna tillåtas variera, beroende på antalet som söker sig hit och möjligheterna att ta emot.

Mot den nu angivna bakgrunden är det enligt kommitténs mening nödvändigt, att invandringen av sådana som åberopar politisk-humanitära skäl i ökad utsträckning kan styras av statsmakterna. För att detta skall kunna ske är det nödvändigt med en bättre framförhållning, beredskap och planering än i dag när det gäller att ta emot flyktingar och personer med flyktingliknande eller andra politisk-humanitära skäl. En förutsättning för det är att regeringen får tillfälle att utbilda praxis. Det bör mer än nu ske genom att SIV överlämnar ärenden rörande nya kategorier asylsökande till regeringen för avgörande. Så långt det är möjligt bör en ungefärlig bedömning göras i förväg av hur stor invandring som det finns resurser att ta emot under närmast kommande år, för att en anpassning mellan invandringen och politiken i övrigt samt tillgängliga resurser skall kunna ske. Systemet måste utformas så att en återkommande bedömning av behovet av reglering och styrning av invandringen med hänsyn till nu angivna faktorer blir ett normalt inslag i invandringspolitiken – och naturligtvis så att åtgärder kan vidtas om det behövs. Som vi framhållit i det föregående gäller detta om sysselsättningsläget och mottagningsförhållandena i övrigt skulle väsentligt försämrats. En ingående årlig redovisning av utfallet av invandringen på grund av politiska skäl bör årligen lämnas av SIV till regeringen att vidare redovisas till riksdagen. Vi återkommer till frågan i kapitel 15.

Innan vi går in på frågan om hur författningsregleringen bör ske vill vi avvisa tanken på en alternativ lösning som framförts i den allmänna debatten. Det gäller påståendet att 6 § UtIL skulle vara obehövlig om i stället 3 § UtIL gavs en vidare och mer generös tolkning. Det är tankegångar som också utlänningslagkommittén berörde i sitt betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag. Som vi redovisat i avsnitt 6.2.1 kan en stor majoritet (ungefär två tredjedelar) av de spontaninresta som under 1980 (ett för senare tid representativt år) fick stanna på grund av någon form av politiska skäl, uppskattas ha haft skäl enligt 6 § UtIL eller andra politisk-humanitära skäl. Vi har därvid räknat med en mera generös tillämpning av 3 § UtIL än för närvarande. Det skulle kräva en mycket väsentlig ändring av praxis om flertalet av 6 §-fallen, ca 60 % som enligt en tidigare begränsad undersökning var skyddnåtsfall, i stället skulle få tillstånd med stöd av en vidgad tillämpning av 3 § UtIL. Vi anser det inte vara rimligt med en så stor ändring av praxis, bl a med hänsyn till att det är fråga om tillämpning av en konvention och att tillämpningen inte bör ligga alltför långt ifrån tillämp-

ningen i andra länder. Det finns därför behov av en författningsbestämmelse som ger möjlighet att bevilja tillstånd för en vidare krets än flyktingar enligt Genève-konventionen och 3 § UtlL. Bestämmelsen bör – som nu – finnas i UtlL främst därför att det annars skulle kunna leda till en inte avsedd försämring av flyktingpolitiken. När vi övervägt olika alternativ för författningsregleringen har det skett med utgångspunkt från en politik, som enligt vad vi har redovisat i det föregående i huvudsak innebär

- att Sverige skall föra en generös flyktingpolitik,
- att det måste finnas möjlighet även för andra hjälpbehövande än konventionsflyktingar att få en fristad i Sverige,
- att de hjälpbehövande som utöver konventionsflyktingar, organiserat överförda och krigsvägrare i första hand bör få tillstånd att invandra utgörs av "skyddsnsätsfall" och därutöver av politisk-humanitära fall av den typ som avses i OAU-konventionen, personer med svagare flyktingliknande skäl som i dag hänförs till 6 § UtlL men som inte kan betecknas som skyddsnsätsfall samt personer med andra politisk-humanitära skäl som i dag tillåts stanna i Sverige men vars skäl inte är av det slag som omfattas av OAU-konventionen,
- att de invandrarpolitiska målen gäller också för dem som tillåts invandra inom ramen för flyktingpolitiken,
- att invandringen av andra än konventionsflyktingar, mot bakgrund av att de invandrarpolitiska målen gäller, måste i stort anpassas till statens och kommunernas resurser för mottagande, dvs möjligheterna att erbjuda arbete, bostäder och olika former av social service, och att en sådan anpassning måste kunna ske återkommande,
- att invandringen av andra än konventionsflyktingar måste kunna regleras om antalet spontaninresta konventionsflyktingar skulle öka kraftigt eller om det skulle befinnas önskvärt att inom ramen för oförändrade resurser väsentligt öka den organiserade flyktingöverföringen eller flyktinghjälpen inom ramen för biståndspolitik eller om det skulle erfordras för att möjliggöra en väsentligt mer generös viseringspolitik,
- att de som har särskilt starka skäl av politisk art och som därigenom står flyktingarna nära, "skyddsnsätsfallen", i praktiken bör vara garanterade en rätt till fristad här även i tider då stor restriktivitet är påkallad,
- att någon form av skydd för andra än konventionsflyktingar och krigsvägrare endast kan föreligga gentemot hemlandet men däremot inte om det är frågan om återsändande till tredje land som tillämpar Genève-konventionen eller land där den kategori det gäller enligt vad som är väl känt har skydd mot att sändas till hemlandet,
- att kommittén sammanfattningsvis inte förordar en politik som skulle innebära att färre än i dag tillåts stanna i Sverige men väl att en återkommande bedömning av den förda invandringpolitiken fortsättningsvis sker, samt
- att regeringen skall ha huvudansvaret för den återkommande bedömningen av vilken reglering som erfordras samt att en generös prövning skall ske av tveksamma fall.

7.1.3 Formerna för författningsregleringen

Kommittén har mot bakgrund av de föreslagna principerna för invandring av andra asylsökande än konventionsflyktingar övervägt om gällande bestämmelser kan bibehållas eller om 6 § UtlL bör ersättas med en annan ordning. En omständighet som skulle kunna tala för det senare är enligt kommittén att nuvarande bestämmelser inte har grundats på någon sådan genomarbetad analys av den framtida politiken på området som nu har skett.

Kommittén har till en början undersökt möjligheten att ersätta 6 § UtlL med ett bemyndigande för regeringen och SIV att låta utlänningar som tillhör denna grupp stanna här. En sådan lösning föreslogs även av utlänningslagkommittén i betänkandet (SOU 1979:64) Ny utlänningslag. Bestämmelsen skulle avse dels personer som åberopar flyktingliknande skäl, dels sådana som åberopar andra mycket starka humanitära skäl. En svaghet av lagteknisk art med en sådan bestämmelse skulle emellertid vara att den bryter mot utlänningslagens nuvarande uppbyggnad. Enligt lagen har nämligen formellt sett frågan huruvida tillstånd överhuvudtaget skall fordras för en utlänningsvistelse här delegerats till regeringen. Denna tekniska svårighet skulle dock kunna övervinnas genom att ytterligare ett antal paragrafer i lagen ändrades. En annan möjlighet som kommittén har övervägt är att ersätta 6 § UtlL med en skyddsbestämmelse som tar sikte enbart på de s k skyddsnaftsfallen, dvs på sådana som åberopar starka flyktingliknande skäl som dock inte räcker för flyktingstatus. Skyddsbestämmelsen skulle med en sådan begränsning kunna ges en mer absolut (undantagslös) karaktär än nuvarande 6 §, även om regeringen borde bemyndigas att i extraordinära situationer sätta den ur spel. Med en sådan uppläggning skulle skyddet för övriga som nu omfattas av 6 § UtlL tillgodoses genom riktlinjer av riksdagen och bestämmelser i utlänningsförordningen.

För att möjliggöra en bedömning av behovet och lämpligheten av att ersätta gällande lagreglering med något av de båda nämnda alternativen har kommittén undersökt om och i vilken mån 6 § UtlL är anpassad eller kan anpassas till den invandringspolitik som kommittén har föreslagit. Om detta vill kommittén säga följande.

6 § UtlL är allmänt hållen. Av förarbetena (prop 1975/76:18) framgår att ytterligare preciseringar av de situationer som täcks av paragrafen inte var möjliga att göra vid bestämmelsens tillkomst utan fick ske i praxis. Vidare framgår att bestämmelsen avsiktligt utformades på sådant sätt, att den inte skulle ge upphov till oacceptabla konsekvenser från invandringspolitisk synpunkt. Av det skälet krävs i 6 § UtlL att de åberopade omständigheterna för att beaktas skall väga tungt. Även om begreppet "tungt vägande omständigheter" inte anger någon exakt och oföränderlig nivå, bör det bara i mycket begränsad utsträckning kunna ge utrymme för en anpassning till varierande faktiska förhållanden.

Behovet av att i vissa fall kunna begränsa invandringen av de kategorier som omfattas av 6 § UtlL med hänsyn till Sveriges mottagningsmöjligheter har tillgodosetts genom den särskilda undantagsklausulen i paragrafen. Det innebär att rätten för utlänningar att få stanna här enligt 6 § UtlL, i samma bestämmelse har gjorts beroende av att det inte föreligger sådana skäl av ekonomisk eller annan art som begränsar möjligheterna att ta emot dem.

Frågan om undantagsklausulens innebörd och tillämpning har inte närmare utvecklats i lagmotiven. Det kan förutsättas att det huvudsakliga syftet med bestämmelsen var just att förhindra ett alltför långtgående åtagande i fråga om dessa grupper, särskilt som invandringstrycket och konsekvenserna av en lagreglering var svåra att förutse. Syftet var alltså att göra bestämmelsen så flexibel att den gick att anpassa till den växlande verkligheten. Mot den bakgrunden kan 6 § UtIL i dess nuvarande utformning enligt kommitténs mening inte anses utgöra något hinder mot en invandrings- och flyktingpolitik som i högre grad än den hittillsvarande syftar till styrning och kontroll. Bestämmelsen har emellertid hittills inte uppfattats som ett hjälpmedel för en återkommande bedömning och styrning. Detta bör, om 6 § UtIL behålls, medföra att det särskilt markeras – genom motivuttalanden – att ett av syftena med bestämmelsen är att kunna föra en sådan invandrings- och flyktingpolitik som nu nämnts.

Som tidigare nämnts har kritik riktats mot 6 § UtIL och dess tillämpning. Det har sålunda sagts att tillämpningen av undantagsklausulen på den assyrisk-syrianska gruppen visar, dels att bestämmelsen inte ger något reellt skydd, dels att den leder till orättvisa i behandlingen av olika grupper och individer. Beträffande den sistnämnda aspekten finns det emellertid enligt kommittén anledning att understryka, att särbehandlingen av en grupp inte egentligen är en konsekvens av bestämmelsen som sådan, utan har sin grund i de faktiska förhållanden som framtvungade beslutet. I en situation då en mycket stor invandring har inletts eller kan väntas från en viss grupp av utlänningar som inte är flyktingar, är det naturligt och kanske oundvikligt att särskilda åtgärder vidtas för att begränsa invandringen från just den gruppen. Att i stället möta invandringstrycket genom att generellt begränsa invandringen av personer med politisk-humanitära skäl och därmed kanske helt stoppa inflödet från andra länder är i praktiken knappast möjligt. Det vore enligt kommittén inte heller rimligt från sakliga utgångspunkter.

I situationer av detta slag kan alltså regeringen tvingas att behandla olika grupper på olika sätt och detta alldeles oberoende av om skyddet för de politisk-humanitära fallen är reglerat i lag eller inte. En sådan tillämpning står heller inte i strid med 6 § UtIL. Ett grundproblem när det gäller tillämpningen av 6 § UtIL på gruppen assyrier och syrianer från Turkiet har enligt vår mening, som redan framgått, inte varit själva lagbestämmelsen utan den tillämpning som inneburit att hela folkgruppen genom en förhandsbedömning ansågs ha "tungt vägande skäl". Om bestämmelsen bibehålls bör man undvika att generellt hänföra en hel folkgrupp till paragrafen. En prövning av varje enskilt fall bör ske.

Vad gäller den andra invändningen, att bestämmelsen i realiteten inte ger något skydd därför att den kan urholkas genom tillämpning av särskilda skäl-klausulen, vill kommittén framhålla följande. Av motiven framgår att myndigheterna skall tillmäta tyngden av de åberopade omständigheterna betydelse vid bedömningen av om undantagsklausulen skall tillämpas. Det får anses innebära att utlänningar som kan åberopa särskilt starka skäl skall tillåtas att stanna även om förhållandena är sådana att alla som kan hänföras till 6 § UtIL inte kan tas emot. Det är självfallet möjligt att i lagen reglera skyddet på sådant sätt att sökande med starkare skäl får en nästan ovillkorlig rätt att stanna, medan övriga politisk-humanitära fall får ett skydd som inte

är ovillkorligt. Nuvarande bestämmelser bör emellertid i praktiken leda till samma resultat och detta är ett av bestämmelsens syften.

I ärenden som gäller avvisning vid gränsen har emellertid konstruktionen att de med de svagaste av de tungt vägande skälen inte skall få stanna i Sverige medfört problem. Enligt den ordning som gäller kan polismyndighet direktavvisa den som tillhör kategori som omfattas av undantagsklausulen, såvida inte de omständigheter som åberopas för en fristad är särskilt starka. Det har varit ett problem för polisen att urskilja sådana fall vid den summariska prövning som görs i sådana ärenden och underlåta avvisning. Detta problem bör i förhållande till tredje land försvinna med de förslag vi lägger fram i detta kapitel och i kapitel 12, att också de som åberopar politiska skäl får direktavvisas till tredje land i ökad utsträckning. I förhållande till hemlandet, eller annat land som de politiska skälen gäller, blir förhållandet dock annorlunda. Om 6 § UtIL behålls och undantagsklausulen tillämpas beträffande en viss kategori bör, med den tolkning vi gör av avvisningsbestämmelserna, polismyndighet få till hemlandet direktavvisa den som tillhör en sådan kategori bara om vederbörande inte åberopar några ytterligare omständigheter knutna till hans situation än vad som vanligen anförs av personer som tillhör den aktuella gruppen.

Enligt kommitténs mening är nuvarande lagregel och även de två alternativ vi nämnt tillräckligt flexibla för att möjliggöra en sådan asylopolitik beträffande andra än konventionsflyktingar som kommittén föreslår. Vilket alternativ man än väljer är det nödvändigt att gå till motivuttalanden i förarbetena – eventuellt kompletterade med förordningsbestämmelser – för att få veta vilka kategorier som i första hand avses vara omfattade. Vidare har avvisningsreglernas tolkning i praktiken stor betydelse för invandringspolitikens innehåll.

Kommittén har för sin del slutligen stannat vid att föreslå att 6 § UtIL behålls i sin nuvarande utformning. Kommittén grundar sin bedömning främst på att 6 § UtIL har tillämpats under lång tid och gett upphov till en viss fastlagd praxis samt att en nyordning lätt skulle kunna ge anledning till uppfattningen att en i grunden ändrad invandringspolitik på detta område är avsedd. En ändring i sak som emellertid bör komma till uttryck i lagtexten är att återsändande i fortsättningen skall kunna ske till sådant tredje land som ger konventionsflyktingar skydd eller där den kategori det gäller eljest har skydd.

Kommitténs ståndpunkt innebär att skydd enligt 6 § UtIL kan åberopas av de kategorier av asylsökande som enligt förarbetena till 6 § UtIL (prop 1975/76:18) hänfördes dit. Som kommittén har påpekat har några nya kategorier inte tillkommit i praxis, men detta kan självfallet ske i framtiden. Liksom hittills avses 6 § UtIL ge skydd åt utlänningar som kan åberopa politiska eller jämförbara skäl av individuell karaktär. Därmed avses alltså i första hand skäl av den art som enligt 3 § UtIL konstituerar flyktenskap om de är tillräckligt starka. Att krigsvägrare som inte riskerar att hamna på krigsskådeplats men väl straff för krigsvägran och värnpliktsvägrare i vissa fall omfattas av bestämmelsen har redan nämnts. Också här är det fråga om en konflikt mellan den enskilde och hemlandet. Till 6 § UtIL bör av samma skäl hänföras sökande som riskerar allvarligt straff för icke politiska handlingar/förhållanden som inte är kriminella i Sverige och inte heller

förkastliga enligt svensk rättsuppfattning. Motsvarande bör gälla den som riskerar förföljelse på sådan grund. Exempel på kategorier av nu angivna slag är sökande som riskerar allvarligt straff eller förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. I praxis får sådana utlännningar på grund av allmänt humanitära skäl stanna i Sverige i dag. Tungt vägande omständigheter enligt 6 § UtlL bör alltså anses föreligga i dessa fall.

Utänför 6 § UtlL bör däremot, liksom hittills, falla de som återoppar att de tvingats lämna sitt land på grund av sådana omständigheter som avses i artikel 1, punkt 2 i OAU-konventionen, exempelvis yttre aggression, ockupation eller inbördeskrig. Det är här fråga om förhållanden som drabbar alla och som inte har någon anknytning till asylsökandes egna åtgärder eller politiska uppfattning. Kommittén vill emellertid på nytt understryka att Sverige liksom hittills bör erbjuda sådana människor ett skydd. Inte sällan är skyddsbehovet för denna kategori lika stort som för en del av dem som omfattas av 6 § UtlL. Kommitténs ståndpunkt att inte inordna denna grupp under 6 § hänger samman med att invandringstrycket i dessa fall är i särskilt hög grad oförutsebart och i vissa situationer skulle kunna bli mycket stort. Av samma skäl bör hela folkgrupper inte genom förhandsbedömningar klassificeras som omfattade av 6 § UtlL. Eftersom de som har skäl av det slag som avses i OAU-konventionen enligt vad vi tidigare anfört i prioritetshänseende bör vara jämställda med dem som faller under 6 § UtlL utan att vara s k skyddsnaftsfall, bör dock någon form av författningsreglering ske. Det kan ske genom ett förtydligande av 31 § UtlF, där det anges att UT får ges om det "annars är motiverat av humanitära skäl". Även övriga typer av politisk-humanitära fall bör inbegripas i en sådan författningsreglering. En avgränsning bör dock ske på motsvarande sätt som gäller enligt 6 § UtlL, där det talas om tungt vägande skäl. I dag anses gälla att synnerliga skäl krävs. Vi förordar uttrycket "mycket starka humanitära skäl".

7.2 Principen om första asylland

Enligt 3 § UtlL skall en flykting inte vägras fristad i Sverige, om han behöver sådant skydd. Den praxis som utvecklats vid tillämpningen av denna bestämmelse innebär, att en asylsökande som kan återsändas till ett tredje land, där han är skyddad mot förföljelse eller vidaresändning, inte ges asyl i Sverige. Det är vad som brukar kallas principen om första asylland, dvs att asyl bör sökas genast eller kort tid efter det att flyktingen lämnat sitt hemland och att det bör ske i det första land flyktingen kommer till.

SIV har efter samråd med RPS den 22 december 1982 medelat allmänna råd till polismyndigheterna i fråga om tillämpningen av principen om första asylland (RPS cirkulärmeddelande CM 20/82). I cirkulärmeddelandet framhålls att huvudregeln är att principen om första asylland skall tillämpas. Det heter sedan:

Undantag från huvudregeln bör göras om den asylsökande på grund av trafiktekniska skäl som han själv inte råder över eller akut sjukdom under resan tvingas avbryta resan från hemlandet till Sverige. Några dygns vistelse i ett annat land under sådana omständigheter får inte påverka utlännings rätt att i Sverige få sin sak prövad enligt utlänningslagens bestämmelser.

Undantag bör också göras då utlänningsfrågan har stark anknytning till Sverige men inte till det land till vilket avvisning är möjlig. Sådan anknytning till Sverige kan utgöras av nära släktingar – normalt minst föräldrar eller syskon – som är accepterade som invandrare här. Anknytningen hit kan också utgöras av lång tidigare vistelse i Sverige – som regel minst två år med vederbörliga tillstånd, t ex som gäststuderande – vilken inte får ligga alltför långt tillbaka i tiden. – – –

Undantagsreglerna skall dock inte tillämpas om personen i fråga vistats mer än tre månader i det land, till vilket avvisning kan ske, eller om personen tidigare avlägsnats från Sverige, t ex på grund av brott eller underkända politiska eller anknytningskäl. Det kan också i vissa situationer av starkt invandringstryck från visst land särskilt beslutas att undantagsreglerna inte skall tillämpas. – I dessa fall blir alltså huvudregeln tillämplig, vilket innebär att personens politiska skäl får prövas av det första asyllandet eller att han får ansöka om tillstånd i Sverige enligt reglerna om uppehållstillstånd före inresan.

Det primära för flyktingpolitiken måste vara att rädda människor undan förföljelse. Den som redan har fått eller har möjlighet att få asyl i ett annat land har inte lika stort behov av fristad i Sverige som den för vilken det inte finns något sådant alternativ när det gäller tillflyktsland. Vi vill i det sammanhanget även erinra om att det redan i 1968 års riktlinjer uttalas om asylsökande, som inte befinner sig i en akut nödsituation, att överväganden bör göras av var hjälpbehovet är störst och var hjälpen blir mest verksam och att den bedömningen inte kan överlämnas åt flyktingarna själva. Vid den avvägning som måste göras av vilka som Sverige skall ta emot, finner vi det således mindre angeläget att bereda en fristad åt dem som har möjlighet att få skydd i annat land.

Åtskilliga länder (även i Europa) som kan betecknas som primärasyländer, dvs de får ta emot stora skaror av flyktingar som kommer direkt från hemlandet, för en generös politik när det gäller att bevilja en tillfällig fristad. De förutsätter emellertid i många fall att flyktingarna skall finna en mer varaktig fristad i något annat land och i avvaktan härpå hänvisas flyktingarna ofta till inkvartering i någon form av förläggning och får inte möjlighet att legalt gå ut på arbetsmarknaden.

I Sverige gäller de invandrarpolitiska målen för alla flyktingar som tas emot. Det finns därför ett starkt potentiellt invandringstryck från flyktingar med en tillfällig fristad i andra länder.

Mot ovanstående bakgrund anser vi att principen om första asylland bör tillämpas även i fortsättningen. I annat fall finns risk för att Sverige inte kommer att kunna göra en avvägning så att de mest hjälpbehövande i första hand får möjlighet till en fristad. Om principen skulle överges, skulle det sannolikt leda till en kraftig ökning av invandringstrycket och invandringen.

Det är emellertid av vikt att ovanstående princip inte ges en allt för strikt tillämpning. Det är exempelvis angeläget att personer som har någon form av anknytning till Sverige kan få sin ansökan prövad här. Detta ligger i linje med SIV:s allmänna råd. Inte heller i övrigt får principen tillämpas så att resultatet kan framstå som stötande, t ex om någon skulle vägras att få sin ansökan prövad i Sverige enbart på grund av att sökanden på resa till Sverige direkt från flyktlandet passerar ett antal gränser. Enligt vad vi erfarit tolkas SIV:s allmänna råd så, med den följd att det i regel inte är möjligt för en asylsökande som kommer hit exempelvis med tåg via andra länder direkt från

flyktlandet att få asylfrågan prövad här. Föreskrifter behöver därför utfärdas så att nuvarande tolkning inte blir möjlig. Undantag från huvudregeln bör således göras inte bara när asylsökanden på grund av trafiktekniska skäl eller akut sjukdom tvingats avbryta resan, utan även när sökanden under direkt resa från flyktlandet passerat andra länder på vägen till Sverige. Överläggningar om någon form av regel om vilken tid en asylsökande kan få vara på väg till det land där han önskar asyl pågår för närvarande inom Europarådets ram (i Europarådets flyktingkommitté, CAHAR). Frågan är komplicerad och överläggningarna kommer enligt vad vi erfarit sannolikt inte att slutföras inom den närmaste tiden.

Enligt vår bedömning finns det behov av ett stadgande i UtlL som gör det möjligt att frångå första asyllandsprincipen, om det med anledning av arbetet inom CAHAR skulle bli aktuellt att acceptera att en flykting kan vara "på väg" en viss tid till sitt planerade asylland. Med stöd av ett sådant stadgande kan vidare den mindre modifiering av principen om första asylland, som vi i det föregående förordat, föras in i UtlF. Vi hänvisar beträffande stadgandets innehåll till den föreslagna ändringen av 35 § UtlL med specialmotivering i avsnitt 16.4.

Ett särskilt problem vid tillämpningen av principen om första asylland gäller den som har skäl enligt 6 § UtlL. De flesta länder har inget lagstadgat skydd för andra än konventionsflyktingar, även om det i flera västeuropeiska länder finns en praxis som medger att en något vidare krets än konventionsflyktingar beviljas tillstånd. Något enhetligt mönster finns dock inte. Det är därför i regel svårt att bedöma om någon som inte är konventionsflykting kan antas komma att åtnjuta skydd i tredje land mot att bli sänd till hemlandet. Konsekvenserna härav har blivit att medan den som åberopar skäl enligt 3 § UtlL regelmässigt sänds tillbaka till tredje land, när detta är praktiskt möjligt, kan den som har skäl enligt 6 § UtlL komma att få stanna i Sverige även om praktisk möjlighet till återsändande finns. Praktisk möjlighet till återsändande föreligger huvudsakligen vid direktavvisning samt om det är möjligt att tillämpa den nordiska passkontrollöverenskommelsens regler om återsändande, se avsnitt 6.1.2 i bakgrundsbetänkandet.

Som vi nämnt i avsnitt 7.1.1 ansåg utlänningslagkommittén det vara en orimlig konsekvens att den som har skäl enligt 6 § UtlL och reser in via tredje land har bättre möjligheter att få stanna i Sverige än konventionsflyktingar. Detta förhållande kan emellertid enligt vår mening ses som en logisk konsekvens av skyddsregeln, eftersom avsikten med denna bl a har varit att se till att den som 6 § UtlL är tillämplig på inte sänds till land där han riskerar att sändas tillbaka till det land han av politiska skäl inte vill återvända till. Även i denna fråga bör emellertid en flyktingpolitisk avvägning göras, där det invandringstryck som kan uppstå på grund av en regel som är väsentligt mera generös än i våra grannländer bör ha avgörande betydelse.

För att kunna bedöma det framtida invandringstrycket är det alltså nödvändigt att gå in på hur reglerna om direktavvisning fungerar när polismyndigheterna bedömer om åberopade politiska skäl är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende. Vid den summariska prövning som polisen har rätt att göra, och som vi närmare redovisar i kapitel 12, är det i regel inte möjligt att skilja ut sökande som är konventionsflyktingar – dessa kan polisen avvisa till land som tillämpar Genève-konventionen – och

sökande som har skäl enligt 6 § UtlL, som bara kan avvisas till land där de är trygga mot att sändas till hemlandet. Att avgöra var ett 6 §-fall har sådan trygghet är ofta alltför svårt för att kunna klaras ut vid direktavvisning. Och att bedöma att en person kan avvisas därför att han är flykting enligt 3 § UtlL och alltså inte är ett 6 §-fall är enligt vår mening bara undantagsvis möjligt vid direktavvisning, eftersom någon vägning av skälen inte får göras av polismyndigheten. Bara när det är väl känt att en kategori brukar få stanna i tredje land eller inte sändas vidare till hemlandet eller när påstående om politiska skäl kan bedömas vara osant eller orimligt kan direktavvisning ske. Om en materiell prövning skulle visa att sökanden har tillräckliga skäl enligt 3 § UtlL är det i regel inte längre möjligt att låta tredje land ta över det ansvar som det landet egentligen hade på grund av principen att asyl skall sökas i det första land man kommer till – eftersom den tid som i praktiken står till buds för avvisning till tredje land då i allmänhet är försutten.

Vid direktavvisning är det således i allmänhet inte möjligt att avgöra om åberopade politiska skäl är att hänföra till 3 eller 6 §§ UtlL, eller om det eventuellt är fråga om sådana politisk-humanitära skäl som faller utanför dessa paragrafer. En förutsättning för att den som har skäl enligt 3 eller 6 §§ UtlL skall kunna avvisas till tredje land är att han där åtnjuter trygghet mot att bli sänd till hemlandet eller till land där han riskerar förföljelse. Om det inte är möjligt att skilja mellan olika slag av politiska skäl är det därför enligt nuvarande regler heller inte möjligt att direktavvisa till tredje land, som inte ger 6 §-fall skydd. Principen om första asylland kan då inte upprätthållas för konventionsflyktingar. I praktiken sker dock i dag i viss utsträckning direktavvisning till tredje land av den som åberopar politiska skäl, trots att man oftast inte vet om skälen är att hänföra till 3 eller 6 §§ UtlL (se vidare avsnitt 12.4).

Som vi anført i det föregående anser vi att principen om första asylland bör tillämpas beträffande konventionsflyktingar. För att göra detta möjligt måste principen då också gälla för dem som enligt nuvarande regler hänförs till 6 § UtlL. Det ökade invandringstryck som annars skulle bli följdén talar för att principen bör tillämpas beträffande alla som åberopar någon form av politiska skäl. Polisen bör således få direktavvisa den som åberopar politiska skäl till sådant tredje land som tillämpar konventionen eller där det är väl känt att den kategori det gäller eljest har skydd.

En följd av den flyktingpolitiska avvägning vi gör blir att varje land som tillämpar Genève-konventionen får ta ansvaret för dem som inte omfattas av konventionen. I stället för att ta över sådana fall bör Sverige verka internationellt för att andra konventionsländer inför motsvarande bestämmelser som finns i 6 § UtlL.

7.3 Avslag på grund av brottslighet eller asocialitet

Enligt 12 § UtlL får UT vägras en utlännning om det föreligger omständigheter som enligt 29 § första stycket punkterna 2–4 UtlL kan föranleda avvisning eller som kan föranleda utvisning enligt 43 § UtlL. De grunder som avses är främst enligt 29 § UtlL

- om det kan antas att utlännningen inte kommer att ärligen försörja sig,

- om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan omständighet skäligen kan antas komma att begå brott, samt
- om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller i övrigt skäligen kan befaras att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

Grunderna i 43 § UtlL är främst

- om utlänningen yrkesmässigt bedriver otukt eller i övrigt underlåter att ärligen försörja sig, samt
- om utlänningen är missbrukare av alkohol eller narkotika och befins med anledning därav vara farlig för någon annans personliga säkerhet eller leva på ett grovt störande sätt.

12 § UtlL gäller inte den som är flykting enligt 3 § UtlL. Det framgår av förarbetena att tillstånd får vägras flykting endast om det föreligger omständigheter som gör att Genève-konventionen inte är tillämplig, som att sökanden gjort sig skyldig till krigsförbrytelse eller brott mot freden eller mänskligheten eller grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet. Det råder däremot viss oklarhet om i vilken utsträckning 12 § UtlL är tillämplig på den som har skäl enligt 6 § UtlL. Av prop 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193) m m framgår, att skyddet för den kategori som numera avses i 6 § UtlL enligt föredragande statsrådet i huvudsak bör inskränkas till en principförklaring. När det gäller skydd mot verkställighet bör i allmänhet skydd inte gälla för annan än den som är flykting. Endast i särskilt ömmande fall bör enligt föredraganden något särskilt skydd mot verkställighet föreligga för den kategori som avses i 6 § UtlL. Enligt vår mening måste nyssnämnda uttalanden innebära att 12 § UtlL är tillämplig beträffande den som har skäl enligt 6 § UtlL. Att så är fallet bör framgå av den proposition som bör bli följden av våra förslag. Vi vill här tillägga att bland de avvisningsgrunder i 29 § UtlL, till vilka hänvisas i 12 § UtlL, ingår även att utlänningen kan avvisas om det kan antas att han kommer att bedriva verksamhet som kräver AT utan att ha sådant tillstånd. Det kan emellertid inte gälla den som har skäl enligt 6 § UtlL. Det följer av att enligt 50 § UtlF kravet på att AT skall vara ordnat före inresan inte gäller den som har skäl enligt 6 § UtlL. Även detta bör framgå av en proposition.

7.4 Flyktingförklaring m m

I 16 § UtlL stadgas att ”På begäran av flykting som är i behov av fristad här i riket skall, när uppehållstillstånd meddelas honom efter inresan, i beslutet eller i särskild handling anges att han är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring)”. Bestämmelsen var ny i den utlänningslag som trädde i kraft den 1 juli 1980 och tillkom på förslag av utlänningslagkommittén i betänkandet (SOU 1979:64) Ny utlänningslag. I prop 1979/80:96 Ny utlänningslag anförde föredragande statsrådet bl a, att det måste framstå som utomordentligt betydelsefullt för en flykting att i ett tidigt skede få klarlagt att han är flykting och därmed garanterad skydd mot att bli hemsänd, att det måste vara en fördel för de myndigheter och domstolar – som har att ta ställning i frågor där en utlännings ställning som flykting har betydelse – om

frågan på ett bindande sätt är avgjord av den centrala utlänningsmyndigheten samt att en särskild flyktingförklaring stod i överensstämmelse med en rekommendation från FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté.

Som framgår av ordalydelsen i 16 § UtIL kan flyktingförklaring endast meddelas i samband med beslut om UT. Den som fått PUT är således utesluten från möjligheten att erhålla flyktingförklaring. Bakgrunden till denna begränsning torde i vart fall delvis ha varit att man var orolig för att den centrala utlänningsmyndigheten i annat fall under loppet av relativt kort tid skulle få ta emot ett mycket stort antal ansökningar och att detta skulle kunna leda till längre handläggningstider även i andra typer av ärenden.

I utlänningslagkommitténs nämnda betänkande hade framförts att en förutsättning för flyktingförklaring vidare borde vara att utlännen samtidigt sökte resedokument och avstod från sitt hemlandspass. Också i propositionen sägs att den som kräver att få behålla sitt hemlandspass eller som skaffar sig nytt hemlandspass i allmänhet inte bör tillerkännas status som flykting. Bakgrunden till kravet på att sökanden skall avstå från sitt hemlandspass torde vara att om en flykting skaffar nytt hemlandspass eller förlänger ett tidigare pass detta i allmänhet betraktas som att flyktingen på nytt använder sig av hemlandets beskydd, vilket i sin tur medför att flyktingskapet upphör (det är en av de sk upphörandegrunderna enligt artikel 1 C) 1) i Genève-konventionen). Det framgår också av den inom FN:s flyktingkommissariat upprättade handboken "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status" (Genève 1978). Där sägs att konventionen i sådana fall upphör att vara tillämplig – i brist på bevis att flyktingen inte avsett att åter använda sig av hemlandets beskydd. Det sägs vidare i handboken att om flyktingen skaffat hemlandspass bör det föranleda en omprövning av hans flyktingstatus varvid han kan återfå denna status om han avger förklaring att hans avsikt inte varit att begagna sig av hemlandets skydd och om han kan förklara sitt handlande och visa att det inte inträtt någon väsentlig ändring i de förhållanden som ursprungligen gjorde honom till flykting.

Vad först angår begränsningen till situationen när UT söks efter inresan bör det inte längre vara någon större risk för ett stort antal ansökningar om möjlighet ges att söka flyktingförklaring även utan samband med ansökan om UT. Många nyanlända flyktingar har trots allt efter den 1 juli 1980 fått flyktingförklaring och av dem som den 1 juli 1980 hade UT och var flyktingar har många hunnit bli svenska medborgare.

Vad angår kravet på särskild ansökan är det en bestämmelse som infördes för att skydda den enskilde flyktingen. Lagrådet hade anfört att en flykting ibland vill undgå att få sin flyktingstatus officiellt fastslagen, exempelvis för att det skulle kunna medföra svårigheter för anhöriga i hemlandet. Av beslutet i ett flyktingärende framgår emellertid många gånger i dag om en asylsökande bedömts som flykting eller inte. Det gäller exempelvis regelmässigt när regeringen bifaller besvär över ett av SIV meddelat avlägsnandebeslut där politiska skäl åberopats. Det torde inte vara möjligt eller lämpligt att utforma besluten på annat sätt. Offentlighetsprincipen i Sverige medför att den som åberopar politiska skäl för att få stanna i landet måste göras medveten om att det kan komma att framgå av det beslut som meddelas att tillstånd beviljats på grund av politiska skäl. Vi förordar att den

beslutande myndigheten i alla ärenden där politiska skäl åberopas tar ställning till om det rör sig om en flykting enligt 3 § UtIL eller inte. Det är väsentligt att grunden för beslutet framgår i asylärenden. Flyktingförklaring bör dock liksom hittills utfärdas endast efter särskild ansökan.

Många asylsökande avstår i dag från att söka flyktingförklaring därför att de önskar behålla sina hemlandspass. Skälen härtill kan vara flera. För en del, inte minst från Latinamerika, kan det vara enklare att resa med hemlandspass i vissa länder än med ett svenskt resedokument. Möjligheterna att resa med svenskt resedokument har dock underlättats av att Spanien och Portugal år 1982 biträtt den europeiska överenskommelsen om upphävande av viseringstvång för flyktingar. Andra kan vara ovilliga att avstå från sina hemlandspass därför att de hoppas att det inom en nära framtid skall bli möjligt för dem att återvända till hemlandet. Man kan dock inte bortse från att en del kraftigt överdrivit sina politiska skäl och önskar behålla hemlandspasset för att enklare kunna åka till hemlandet på besök.

Att en person önskar behålla sitt hemlandspass (eller att han skaffar nytt eller förlänger tidigare hemlandspass) behöver således inte innebära att det inte rör sig om en flykting. Det kan däremot vara ett indicium för att sökanden inte är flykting. Hemlandspassets betydelse vid flyktingskapsbedömningen beror vidare i hög grad på frågan vilket land sökanden kommer. Vissa länder har effektiv kontroll över vilka som får pass medan andra beviljar pass för alla som kan göra sannolikt att de är medborgare i landet.

Enligt den ovan nämnda handboken behöver således den som skaffar nytt hemlandspass inte gå miste om sin flyktingstatus om han kan lämna en rimlig förklaring till sitt handlings sätt. På samma sätt bör det i undantagsfall vara möjligt för den som önskar behålla sitt hemlandspass att få flyktingförklaring – om han kan lämna en godtagbar förklaring till sin önskan.

Vi föreslår således

- att ställning till frågan om det rör sig om en flykting enligt 3 § UtIL bör tas i alla ärenden där sökanden åberopar politiska skäl för att få stanna i Sverige,
- att flyktingförklaring skall kunna sökas även utan samband med ansökan om UT, samt
- att flyktingförklaring undantagsvis skall kunna utfärdas för den som önskar behålla sitt hemlandspass; en godtagbar förklaring måste i så fall kunna lämnas till denna önskan.

7.5 Allmänna synpunkter på flyktingbedömningen

I den i föregående avsnitt omnämnda inom FN:s flyktingkommissariat upprättade handboken sägs att det inte finns någon allmänt accepterad definition av vad som skall avses med förföljelse. Det framhålls att hot som på i konventionen angivna grunder riktar sig mot utlänningens liv eller frihet alltid är att anse som förföljelse. Vidare sägs att andra allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna kan grunda flyktingskap och att olika åtgärder av diskriminerande natur som riktas mot utlänningen och som var för sig inte kan grunda flyktingskap, tillsammans tagna kan vara av så allvarlig natur att

flyktingskap föreligger. Det framhålls att det inte är möjligt att lägga fast någon regel för när så är fallet utan att en bedömning av samtliga omständigheter måste ske i varje enskilt fall. I likhet med vad som framhållits i den av flyktingkommissariatet utgivna handboken, anser vi det inte möjligt att närmare precisera när flyktingskap skall anses föreligga – förutom i de uppenbara fallen där utlännings riskerar ett långvarigt frihetsberövande eller t o m livet. Det måste alltid bli fråga om en avvägning i det enskilda fallet där man söker bedöma såväl vilken typ av påföljd som kan komma att drabba utlännings vid en återkomst som hur pass påtaglig risken för påföljd är. I den bedömningen ingår då också att söka avgöra sanningshalten i utlännings berättelse.

Bedömning av de sökandes trovärdighet har under senare år fått en avgörande betydelse i ett allt större antal fall. Skärpta invandringsregler har i Sverige liksom i andra västeuropeiska länder inneburit att arbetskraftsinvandringen efter 1970-talets första år minskat drastiskt i jämförelse med åren dessförinnan. Samtidigt har antalet asylsökande ökat och bland dem också andelen som bedöms sakna starka politiska skäl.

Att många lämnar sitt hemland och söker asyl i något annat land av skäl som huvudsakligen är ekonomiska och inte beror på att förföljelse eller trakasserier har riktats mot emigranten är ett internationellt välkänt förhållande. Åtskillig invandring av personer som i verkligheten egentligen inte har tillräckliga skäl för att få stanna i landet blir erfarenhetsmässigt så småningom följden av politiska omvälvningar i andra länder. Exempel från senare tid är att en hel del chilenska medborgare bedömts ha väsentligen ekonomiska skäl som grund för sina asylansökningar, och att de därför inte fått en fristad här.

Ett stort inslag av asylsökande som saknar egentliga politiska skäl medför inte bara att den beslutande myndigheten ofta tvingas lägga ned ett omfattande arbete på ärendet och att många ärenden kan bli svårbedömda. Trovärdighetsbedömningar är sällan enkla. Det kan också medföra en risk för förhastade slutsatser om man kan påvisa ett stort antal fall med oriktiga uppgifter. Vi vill mot den bakgrunden framhålla att det måste hållas för visst att de uppgifter en utlämning lämnar om risk för förföljelse är felaktiga eller kraftigt överdrivna innan asyl vägras med hänvisning till att uppgifterna inte är trovärdiga. I tveksamma fall bör den asylsökande få "the benefit of the doubt". Som föredragande statsrådet anförde, när det särskilda skyddet i nuvarande 6 § UtlL infördes, är det vidare angeläget att understryka att bedömningen av frågan om en asylsökande har flyktingstatus eller ej inte får influeras av den omständigheten, att utlämningen under alla förhållanden kan få skydd av politisk-humanitära skäl.

Att avgöra vad som skall anses vara förföljelse och därmed grunda flyktingskap är en svår och grannlaga uppgift. Det är också av vikt att praxis i Sverige och i våra grannländer samt i länder som kan utgöra alternativ till Sverige inte skiljer sig alltför mycket. Vi anser därför att det skulle vara av värde med systematiska och kontinuerliga nära kontakter för genomgång av praxis både mellan företrädare för de tillämpande myndigheterna i Sverige och grannländerna och med företrädare för Förenta Nationernas flyktingkommissarie.

8 Invandring av anhöriga

8.1 Utveckling av principer och praxis

8.1.1 Bakgrund

Frågan om invandrades principiella rätt att förenas med sina familjer har tagits upp i olika internationella sammanhang, exempelvis i slutdokumentet från konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, vilken avslutades i Helsingfors i augusti 1975, samt i konventioner om migrerande arbetstagare inom internationella arbetsorganisationen (ILO) och inom Europarådet. Dessa internationella överenskommelser överlåter emellertid på varje enskild stat att själv bestämma vilken krets av familjemedlemmar som bör tillåtas följa med en invandrare och hindrar inte att särskilda villkor ställs för familjeåterförening, exempelvis i form av krav på att bostadsfrågan skall vara löst. I de flesta invandringsländer tillämpar man det egna familjebegreppet och till familjen hänförs då i regel endast make/maka och minderåriga barn. Dessutom finns i många länder regler som gör det möjligt för åldriga föräldrar att återförenas med sina barn, i vart fall om föräldrarna för sin försörjning är beroende av barnen.

Av 31 § UtI F framgår att UT får beviljas bl a om utlänningen har familjeanknytning till en person som är bosatt här. Vad som skall avses med "familjeanknytning" framgår däremot inte och svaret på den frågan får sökas i de riktlinjer som lämnats i olika propositioner (prop 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken, m m, och prop 1979/80:96 Ny utlänningslag) samt i praxis.

I kapitel 8 i bakgrundsbetänkandet har vi närmare redogjort för riktlinjer och praxis när det gäller invandring av anhöriga samt för omfattningen och sammansättningen av denna invandring.

Enligt direktiven bör kommittén när det gäller invandring av anhöriga "i princip utgå från nuvarande riktlinjer, som de redovisas i prop 1979/80:96. En allsidig bedömning bör emellertid göras av vilka alternativa familjebegrepp som skulle kunna tillämpas med hänsyn till värderingar i olika kulturkretsar, och vilka konsekvenser en ändring av de nuvarande riktlinjerna för invandring av anhöriga skulle medföra. Jag vill i detta sammanhang erinra om att jag i prop 1979/80:96 har förordat att ett i viss mån vidgat familjebegrepp tillämpas i fråga om flyktingars rätt att ta hit anhöriga. Jag anförde därvid att frågan om en tillämpning av ett vidgat familjebegrepp vad gäller släktingar till dem som inte är flyktingar men som har fått stanna av humanitära skäl av politisk art bör prövas av den nya kommittén."

8.1.2 Omfattningen av invandringen av anhöriga

Enligt de beräkningar och uppskattningar av invandringens struktur som kommittén redovisat i bakgrundsbetänkandet utgjorde invandringen av anhöriga mer än 40 % av hela den utomnordiska invandringen år 1980. De "snabba anknytningarna" uppgick till nästan 30 % medan invandringen av make/maka (samboende) samt barn i åldern 16–20 år (i förhållande som bestått någon tid och där uppskjuten invandringsprövning därför inte tillämpades) uppgick till ca 7 %. Den sistnämnda gruppen var ungefär lika stor som gruppen "andra anhöriga", som likaså utgjorde ca 7 % av den utomnordiska invandringen.

Det innebär också att de som tillåts invandra hit på grund av anknytning genom någon anhörig är den ojämförligt största kategorin bland de utomnordiska invandrarna.

Den undersökning av ärenden som kom in till SIV i oktober 1981 och som redovisats i bilaga 7 i bakgrundsbetänkandet tyder på att antalet tillstånd som beviljas på grund av s k snabb anknytning minskat relativt kraftigt som en följd av det den 1 april 1981 införda kravet på att UT i normalfallet skall ha beviljats före inresan i landet. Enligt den undersökningen skulle antalet sådana tillstånd ha minskat med drygt en fjärdedel jämfört med oktober 1978. Även tillstånd beviljade på grund av annan anknytning till Sverige skulle ha minskat ungefär lika mycket. Alltför långtgående slutsatser kan inte dras av den relativt begränsade undersökning som gjorts av ärenden under knappt halva oktober 1981. Invandringen av anhöriga har dock med stor sannolikhet minskat såväl totalt som när det gäller relativ andel. Minskningen är dock inte större än att de "snabba anknytningarna" fortfarande torde utgöra den största enskilda kategorin utomnordiska invandrare.

8.1.3 Make/maka (samboende) samt minderåriga barn

Make/maka till den som är bosatt i Sverige, vare sig denne är svensk medborgare, medborgare i annat nordiskt land eller medborgare i icke nordiskt land och med gällande tillstånd i Sverige, beviljas i praxis tillstånd. Samboende under äktenskapsliknande förhållanden jämställs med äktenskap och homosexuella förhållanden jämställs i princip med heterosexuella.

Barn under 16 år vars legala vårdnadshavare (eller en av dem) är bosatt i Sverige är undantagna från skyldigheten att ha UT och har således en ovillkorlig rätt att vistas här. För barn över 16 år beviljas tillstånd under förutsättning av att barnen är under 20 år samt ogifta.

En förutsättning för att tillstånd för invandring skall beviljas för make/maka eller samboende är att det är fråga om ett etablerat förhållande. I regel krävs att parterna tidigare varit bosatta och sammanbott i ett gemensamt hem utomlands. Skulle så inte vara fallet tillämpas en ordning med s k uppskjuten invandringsprövning (se vidare avsnitt 8.1.4).

Tillstånd på grundval av ett etablerat förhållande kan beviljas även efter inresan i Sverige. I övriga fall föreligger krav på att UT skall ha sökts och beviljats före inresan.

För ingående av äktenskap är i allmänhet svensk lag tillämplig endast

beträffande svensk medborgare. För medborgare i annat land gäller i regel hemlandets lag. Det innebär att giftermålsåldern för många sökande kan vara lägre än den svenska, som är 18 år. Enligt tidigare praxis kunde tillstånd beviljas på grundval av ingången äktenskap som var giltigt enligt tillämplig lag och under förutsättning att ingen av parterna längre var skolpliktig. Detta krav har nu skärpts så att det numera i princip krävs att ingen av parterna längre är minderårig. Se vidare avsnitt 8.1.5.

Någon prövning av att bostadsfrågan är löst eller försörjningen tryggad innan tillstånd beviljas make/maka (samboende) och minderåriga barn sker inte i praxis. Se vidare avsnitt 8.1.7.

8.1.4 "Snabba anknytningar" och uppskjuten invandringssprövning

Med "snabb anknytning" avses fall där någon söker tillstånd och återoppar äktenskap/samboende som varat endast en kortare tid. Som framgått av avsnitt 8.1.2 (jfr även kapitel 8 i bakgrundsberäkningen) har "snabb anknytning" under senare år varit den vanligaste tillståndsgrunden för utomnordiska invandrare. Åren 1980 och 1981 beviljades uppskattningsvis mer än 5 000 personer vardera året tillstånd på grund av s k snabb anknytning. Den minskning av antalet "snabba anknytningar" som undersökningen av ärenden i oktober 1981 tyder på, och som är en effekt av det den 1 april 1981 införda kravet på UT före inresan, kommer inte till uttryck i något nämnvärt minskat antal beslut under 1981 men väl i att antalet ansökningar börjar minska under senare delen av året, vilket slår igenom i form av minskat antal tillstånd under 1982. I de flesta fall är det säkerligen fråga om ett allvarligt menat äktenskap eller seriöst samboende men i inte så få fall rör det sig sannolikt om konstruktioner i avsikt att underlätta för någon att få tillstånd i Sverige. I syfte att söka förhindra skenäktenskap och skenförhållanden tillämpas en ordning med s k uppskjuten invandringssprövning när ansökan avser en person som vid beslutstillfället varit gift eller samboende endast under en kortare tid. Den ordningen innebär att flera tidsbegränsade tillstånd beviljas, i regel fyra tillstånd om vardera sex månader, och att förlängning varje gång är beroende av att äktenskapet/samboendet fortfarande består. Först efter provotidens utgång, vilken således i regel blir två år, accepteras vederbörande som invandrare – under förutsättning att äktenskapet/samboendet då fortfarande består. Har parterna gemensamt barn accepteras sökanden oftast som invandrare efter kortare tid än två år. Hänsyn tas vidare till de humanitära skäl som kan föreligga mot att vägra förlängning när ett allvarligt menat äktenskap eller seriöst samboende upplöses efter kortare tid än två år, exempelvis när det är fråga om kvinnor som skulle tvingas återvända till länder där de som frånskilda och ensamstående skulle hamna i en svår situation.

Systemet med uppskjuten invandringssprövning har kritiserats i den allmänna debatten bl a därför att det innebär att personer som vistats här någon tid och som funnit sig väl tillrätta i arbetslivet och i samhället i övrigt kan komma att vägras förlängt tillstånd. Kritiken har dock framför allt riktat in sig på fall där kvinnor vägrats förlängt tillstånd och man har då hänvisat till att frånskilda och ensamstående kvinnor – om de tvingas återvända – i många

länder kan möta svåra förhållanden. Invandrarkvinnors problem vid skilsmässa diskuterades vid en interpellationsdebatt i riksdagen den 15 februari 1982. Interpellanten framhöll i riksdagsdebatten (snabbprotokoll från riksdagsdebatterna 1981/82 nr 80) bl a att många invandrarkvinnor kommer från länder där familjemönster och traditioner skiljer sig väsentligt från förhållandena i Sverige. Här i Sverige upptäcker invandrarkvinnan att kvinnan har en annan ställning och att hon inte behöver finna sig i att bli hunsad och misshandlad. Om hon i ett sådant fall skiljer sig riskerar hon att vägras förlängt tillstånd och att sändas tillbaka till hemlandet. Men hemlandet kan vara ett land där skilsmässa inte accepteras och där hon blir utstött av familj och vänner.

I sitt svar framhöll dåvarande statsrådet Karin Andersson att hon i ett interpellationssvar rörande samma fråga i december 1979 understrukt att tvåårsgränsen endast var en norm och att avsteg kunde göras om det förelåg särskilda skäl. Bl a kunde de svårigheter som frånskilda kvinnor möter i vissa länder utgöra en omständighet som medförde undantag från tvåårsregeln. Statsrådet förklarade nu att hon var beredd att i fortsättningen ta ännu större hänsyn till nämnda omständigheter och således ytterligare uppmjuka praxis. Statsrådet fortsatte bl a: "Den fortsatta handläggningen av enskilda ärenden får naturligtvis utvisa vilken praxis som kommer att fastläggas. Praxis kan inte slås fast genom ett generellt uttalande, utan först sedan man tagit hänsyn till de fakta som finns i varje enskilt fall."

I riksdagsdebatten framträdde talare för samtliga riksdagspartier och framhöll det angelägna i en generösare praxis när det gäller frånskilda kvinnor. En talare ansåg att lagstiftning på området krävdes. Statsrådet Andersson anförde häremot att det avgörande måste bli tyngden av de humanitära skälen i det enskilda fallet och att det inte är möjligt att lagstifta om humanitära skäl.

I den nämnda riksdagsdebatten efterlystes från flera håll uppgifter om problemets omfattning. Några uppgifter utöver vad som framkommit vid kommitténs undersökningar av ärenden hos SIV finns emellertid inte. Resultaten av kommitténs undersökningar redovisas därför här relativt utförligt (se även uppgifter i kapitel 8 samt i bilagorna 3 och 7 i bakgrunds-*betänkandet*).

Av undersökningarna framgår bl a följande:

- Ungefär 5 000 personer beviljades vart och ett av åren 1980 och 1981 tillstånd på grund av "snabb anknytning".
- Av de sökande som åberopade "snabb anknytning" i oktober 1978 fick ca 4 % avslag på sina ansökningar medan avslagsprocenten i oktober 1981 var ca 7 %.
- Oktoberundersökningen 1978 visar på en relativt stor kvinnlig övervikt bland dem som beviljades tillstånd på grund av "snabb anknytning". Kvinnorna utgjorde ca 65 % och männen ca 35 %. Att kvinnorna var fler än männen beror främst på den stora polska gruppen där det i allmänhet var fråga om anknytning mellan en polsk kvinna och en svenskfödd man. Skillnaden mellan olika medborgarskapsgrupper var dock stor, männen dominerade kraftigt när det exempelvis gäller länderna i Nordafrika, där det nästan uteslutande var fråga om anknytning till en svensk eller nordisk kvinna. En något jämnare könsfördelning visar "gamla" invandrarländer

som Jugoslavien och Turkiet, där det i allmänhet var fråga om anknytning mellan landsmän. Totalt avsåg emellertid ca 54 % av de "snabba anknytningarna" anknytning till svenskfödd person eller nordbo.

- De ärenden som kom in till SIV i oktober 1978 och där tillstånd beviljades på grund av "snabb anknytning" har vi följt upp till maj 1981 för att undersöka i hur många fall förlängning vägrats på grund av att förhållandet upphört. Vid den tidpunkten hade en inte obetydlig grupp, drygt 13 %, själva lämnat landet efter det att tillstånd beviljats och utan att söka förlängning. Denna grupp dominerades av män från västeuropeiska länder med anknytning till svensk kvinna (en majoritet av männen från Italien, Frankrike och Spanien reste ut utan att söka tillstånd som invandrare).
- I bakgrundsbetänkandet (avsnitt 8.4.1.2) redovisade vi en undersökning av en månads avlägsnandebeslut hos SIV och drog härav slutsatser rörande antalet personer som utvisas efter det att en anknytning "spruckit". En månad är emellertid en relativt kort tid när det gäller att dra slutsatser av meddelade avlägsnandebeslut. Vi har därför i samband med en genomgång av avlägsnandeärenden hos SIV under första halvåret 1982 även undersökt "spruckna anknytningar".
- Under första halvåret 1982 utvisades ca 60 personer sedan ett som tillståndsgrund tidigare åberopat äktenskap/samboende upphört. Av de utvisade var 10 personer eller ca 15 % kvinnor (de flesta, 7 kvinnor, från Jugoslavien).
- Som vi redovisat är det väsentligt fler kvinnor än män som beviljas tillstånd på grund av "snabb anknytning". Det är däremot många fler män än kvinnor som utvisas om äktenskapet/samboendet upphör. Förklaringarna härtill kan vara flera. En i vart fall bidragande orsak torde vara att hänsyn tas till den svåra situation en fränksild kvinna i vissa fall kan hamna i.
- Enligt oktoberundersökningen 1978 accepterades ca 20 % av de "snabba anknytningarna" som invandrare i samband med första eller andra förlängningstillfället. I allmänhet torde det ha rört sig om fall där av förlängningsansökan framgått att parterna då hade gemensamt barn.

8.1.5 Äktenskap/samboende där ena parten är minderårig

I avsnitt 8.4.1.3 i bakgrundsbetänkandet har vi redogjort för SIV:s praxis när det gäller att bevilja tillstånd på grund av äktenskap/samboende i fall där ena parten är minderårig. Vi har där uppgivit att tillstånd i princip inte beviljas för den som vill komma hit för äktenskap/samboende om någon av parterna är minderårig. Undantag skulle dock kunna göras om kvinnan är gravid eller parterna redan har gemensamt barn vid ansökningstillfället.

I november 1982 har SIV med ändring av tidigare praxis förklarat att tillstånd i fortsättningen inte kommer att beviljas om parterna inte uppnått svensk giftermålsålder – även om parterna ingått äktenskap som är giltigt enligt tillämplig, oftast hemlandets lag. Praxisändringen motiveras enligt SIV inte bara av de mer allmänna skäl som talar mot äktenskap mellan minderåriga utan även av att det ofta rör sig om unga flickor som vuxit upp i en helt annan miljö än i Sverige och som möter stora svårigheter när de

Tabell 8.1 Ärenden inkomna till SIV i oktober 1978 där tillstånd beviljats minderåriga på grund av anknytning genom äktenskap eller samboende – fördelning på medborgarskap, ålder och kön

Medborgarskap	Kön	Ålder			S:a
		Under 18 år	Under 17 år ej skolpliktig	Skolpliktig	
Turkiet	K	8	3		11
"	M	1			1
Jugoslavien	K	1		1 ^b	2
"	M	1			1
Grekland	K	2			2
Cypern	K ^a	1			1
Etiopien	K	1			1
Syrien	K	1			1
Thailand	M ^a	1			1
S:a	18 3	17	3	1	21 ^c

^a Anknytning till svenskfödd, alla övriga anknytning till landsman.

^b 13-årig zigensk flicka som ingått äktenskap med ungefär jämnårig pojke.

^c Av 506 tillstånd totalt beviljade på grund av äktenskap/samboende.

kommer hit vid unga år sedan de lämnat både sin egen familj och sin ursprungliga miljö.

I samband med undersökningen av ärenden som kom in till SIV i oktober 1978 har vi gjort en genomgång av i hur många fall tillstånd beviljades på grund av äktenskap/samboende och där sökanden var minderårig. Resultatet av den genomgången framgår av tabell 8.1.

Av sammanställningen i tabell 8.1 framgår att tillstånd i ett fall beviljades för en flicka som var skolpliktig och endast 13 år gammal. Av de övriga minderåriga som sökte tillstånd i oktober 1978 var ingen vid beslutstillfället fortfarande skolpliktig. De allra flesta var över 17 år och åtskilliga skulle inom kort fylla 18 år. Det framgår vidare att de allra flesta minderåriga var flickor och att över hälften av dem kom från Turkiet. Endast två minderåriga hade anknytning till en svenskfödd person och resten till en landsman.

8.1.6 Andra anhöriga än make/maka (samboende) och barn under 20 år

I kapitel 8 i bakgrundsberäkningen har vi redogjort för vilken krets av anhöriga som har möjlighet att få tillstånd på grund av sin anknytning hit. Det gäller enligt av SIV dokumenterad praxis följande.

Föräldrar

- Föräldrapar med samtliga barn i Sverige beviljas tillstånd om de är i 60-årsåldern eller därutöver eller det föreligger starka humanitära skäl.
- Föräldrapar utan medföljande barn som har barn både i Sverige och i annat land kan beviljas tillstånd efter en bedömning och vägning av skilda

faktorer. Om en faktor är mycket stark som exempelvis extremt hög ålder eller svår sjukdom kan prövning av övriga faktorer underlätas. De faktorer som prövas är annars:

- Föräldrarnas ålder. Normalt krävs att föräldrarna är i 60-årsåldern eller därutöver. Ju högre ålder desto starkare är skälen för att ge tillstånd.
- Föräldrarnas hälsotillstånd och allmänna levnadssituation. Ju svårare förhållanden föräldrarna lever under desto starkare är skälen för att ge tillstånd. Med svåra förhållanden avses inte allmän fattigdom i landet utan att föräldrarna själva lever under avsevärt svårare förhållanden än befolkningen i allmänhet.
- Antal vuxna barn i Sverige och i annat land. Normalt krävs att majoriteten av barnen finns i Sverige.
- De härvarande barnens situation. Om barnen i Sverige varit här länge, ca fem år, eller är svenska medborgare talar detta starkt för att tillstånd bör ges. Även mycket stark känslomässig bindning till barn här – med t ex psykiska besvär som en följd av saknaden – kan tala för tillstånd, likaså om barnen här faktiskt försörjt föräldrarna under senare år.
- Föräldrapar med medföljande minderåriga barn kan beviljas tillstånd om det är fråga om endast ett minderårigt barn och om alla andra barn finns i Sverige och det dessutom föreligger starka humanitära skäl. Om det är fråga om mer än ett minderårigt barn eller om det finns ytterligare barn i annat land än Sverige, måste det föreligga "synnerliga skäl".
- Änka/änkling eller frångild med barn under 16 år bör normalt accepteras om majoriteten av de vuxna barnen finns i Sverige. Om något av de medföljande barnen är 16 år eller äldre, om de vuxna barnen utomlands är lika många eller fler än den/dem som finns i Sverige eller om antalet medföljande barn inte står i rimligt förhållande till antalet här bosatta barn, krävs mycket starka humanitära skäl.
- Ensamstående förälder utan medföljande minderåriga barn beviljas UT för bosättning hos barn här i landet utan några krav i fråga om antalet här bosatta barn, etc.

Andra anhöriga än föräldrar

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

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

Vad som redovisats ovan är praxis sådan den utvecklats efter uttalanden i prop 1979/80:96 Ny utlänningslag och som den redovisas av SIV.

Anhöriga till politiska flyktingar

Som vi redogjort för i avsnitten 8.5.1.3 och 8.5.1.4 i bakgrundsberäkningen hade utlänningslagkommittén i sitt betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag föreslagit att möjligheterna för flyktingar att ta hit sina släktingar skulle utvidgas. Föredragande statsrådet anslöt sig i prop 1979/80:96 Ny utlänningslag till utlänningslagkommitténs förslag. Utlänningslagkommittén hade bl a uttalat att en politisk flyktings speciella situation i Sverige med oro och ängslan för sina anhöriga i hemlandet borde kunna tas i beaktande och att föräldrar och syskon när omständigheterna var särskilt ömmande, framför allt för den härvarande, borde kunna få tillstånd att komma hit.

Uttalandena i prop 1979/80:96 synes inte ha medfört att praxis när det gäller att bevilja tillstånd för anhöriga till flyktingar i någon avgörande grad skulle skilja sig från praxis när det gäller tillstånd för anhöriga i allmänhet. Enligt SIV:s interna anvisningar kan några mer generella anvisningar knappast fastställas när det gäller vilken invandring av anhöriga till flyktingar som skall tillåtas utöver vad som gäller för anhöriga i allmänhet. Det betonas i anvisningarna att omständigheterna måste vara väsentligt annorlunda än i normalfallet.

Några problem

Vi har ovan redovisat vilken krets av anhöriga utöver kärnfamiljen som i praxis kan räkna med att få tillstånd i Sverige på grund av sin anknytning hit.

I industriländer som i likhet med Sverige har ett relativt väl utbyggt samhällsligt skydds nät räknas till kärnfamiljen i allmänhet endast make/maka och minderåriga barn. I mindre utvecklade länder spelar ofta familjen den skyddsroll som samhället gör hos oss, vilket medför att till familjen räknas en betydligt vidare krets. Det blir då också viktigt att man har nära relationer och goda kontakter mellan familjemedlemmarna.

Familjens sociala roll i många länder innebär bl a att den som inte kan försörja sig själv i allmänhet måste tas om hand av någon släkting. Det gäller t ex regelmässigt för åldriga föräldrar. I många kulturer är det vidare mer eller mindre otänkbart att ogifta personer och då särskilt kvinnor bor ensamma och har ett eget hushåll. De är hänvisade till att bo tillsammans med föräldrar eller hos någon gift släkting.

I många utvandringsländer är det således vanligt att ett hushåll består av betydligt fler familjemedlemmar än hos oss. Normalt består ett hushåll dock inte av alla som räknas till familjen. Det är t ex ovanligt i de flesta kulturkretsar att gifta syskon med egna familjer bor tillsammans.

Situationen för en släkting som blir kvar i hemlandet blir givetvis väsentligt olika, beroende på om man i hemlandet tillhört samma hushållsgemenskap eller inte. Om en släkting flyttar till Sverige innebär det för den kvarvarande som i hemlandet inte tillhört samma hushåll att en del av hans sociala skydds nät försvinner. För den som ingått i hushållet kan situationen dock bli

mycket svårare. Den kan t ex innebära att försörjningen helt upphör. Ensamstående kvinnor kan hamna i ett särskilt utsatt läge.

För många invandrare i Sverige är det ett problem att familjebegreppet i Sverige är betydligt snävare än i det gamla hemlandet. Det är också bakgrunden till att kommittén – som nämnts inledningsvis i avsnitt 8.1.1 – enligt direktiven bör göra en allsidig bedömning av vilka alternativa familjebegrepp som skulle kunna tillämpas med hänsyn till värderingar i skilda kulturkretsar.

En följd av ovanstående är också svårigheten att dra gränserna för vilken krets av anhöriga – utöver kärnfamiljen – som bör tillåtas flytta hit. Som framgått av redogörelserna ovan finns en i detalj utvecklad praxis när det gäller föräldrar. En sådan detaljeringsgrad kan emellertid göra det svårt att fånga upp mer udda men ömmande fall.

8.1.7 Bostadsfrågan och försörjningen för anhöriga

I prop 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m m, sägs om bostadsfrågan bl a, att om en utlänning invandrar och avser att senare ta hit sin familj kan man knappast kräva att utlänningen redan från början disponerar en lämplig familjebostad. Å andra sidan bör familjebostad kunna disponeras vid familjens ankomst hit eller inom rimlig tid därefter. I fråga om invandring av anhöriga sägs (s 114) att "make och oförsörjda barn till utlänning som har tillstånd att vistas och arbeta här bör *om bostadsfrågan är löst* (kursiverat här) beviljas tillstånd utan prövning av deras försörjningsmöjligheter". Vidare sägs att motsvarande bör gälla föräldrar eller annan nära släkting men bara om föräldrarna eller släktingen är väsentligt beroende av den härvarande utlänningen för sin försörjning och utlänningen har ekonomiska möjligheter att svara för försörjningen.

I praxis har någon prövning av att bostadsfrågan är löst inte skett innan tillstånd beviljats för make/maka och oförsörjda barn. När det gäller andra släktingar skedde från början en prövning av att den här bosatta, vanligen barn till sökanden, kunde svara för försörjningen. Man utgick i regel från att sökanden skulle bo hos barn här i landet och att bostadsfrågan därmed var löst. En uppluckring av försörjningskravet skedde så småningom i praxis så att under senare delen av 1970-talet ensamstående föräldrar beviljades tillstånd om härvarande barn inte själva var beroende av kontinuerlig socialhjälp för sin försörjning, men utan prövning av om de klarade försörjningen av föräldrarna.

Försörjningskravet framför allt när det gäller gamla föräldrar kom att uppfattas som orättvist och inkonsekvent. Någon kontroll av att ett försörjningsåtagande fullföljdes skedde inte. Ett sådant åtagande kan heller inte enligt svensk lag bli bindande, och den som rest in i landet var i många fall efter inresan berättigad till socialhjälp, s k obligatorisk socialhjälp enligt dåvarande lag.

I sitt betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag anförde utlänningslagkommittén att den fann det rimligt att föräldrar som är *väsentligt beroende* av barnet/barnen här i Sverige på *annat* sätt än för sin försörjning också borde få möjlighet att bosätta sig här. Den huvudsakliga skillnaden mot tidigare

praxis skulle då bli att någon prövning av de härvarande barnens möjligheter att försörja föräldrarna inte skulle ske.

Föredragande statsrådet anslöt sig i prop 1979/80:96 Ny utlänningslag till utlänningslagkommitténs överväganden på denna punkt.

I sin dokumentation av praxis när det gäller tillstånd för anhöriga säger SIV (år 1981) att det är ett frågetecken om bostadsfrågans ordnande i Sverige bör vägas in vid tillståndsgivningen. Så har inte skett i praxis och i vart fall om sökanden befinner sig i någon form av akut svår situation bör enligt SIV så inte ske heller i fortsättningen.

I praxis beviljas således i dag tillstånd för alla kategorier anhöriga utan att någon prövning av försörjningen eller av att bostadsfrågan är ordnad i regel sker.

Denna praxis har medfört problem i vissa fall. Det har framför allt gällt när det varit fråga om en stor familj som beviljats tillstånd. Sådan invandring har visserligen endast undantagsvis skett enligt vanliga regler, utom i fråga om make/maka och minderåriga barn. Det var dock inte ovanligt när det gällde tillstånd inom ramen för den särskilda familjeåterföreringskvoten för turkiska assyrier och syrianer (se avsnitt 8.5.3 i bakgrundsbetänkandet). Det kunde då inträffa att en stor familj kom till en kommun utan förvarning och behövde omedelbar försörjning och bostad.

8.2 Förslag till principer och riktlinjer

8.2.1 Make/maka och minderåriga barn

Någon ändring i nuvarande principer när det gäller att bevilja tillstånd för make/maka och minderåriga barn anser vi inte motiverad (till frågan om "snabba anknytningar" återkommer vi i avsnitt 8.2.2 och till äkteenskap/samboende där ena parten är minderårig i avsnitt 8.2.3). Det innebär att tillstånd regelmässigt skall beviljas för make/maka och minderåriga barn till svensk medborgare och till utländsk medborgare som är bosatt i Sverige. Samboende under äktenskapsliknande former bör liksom hittills jämföras med äkteenskap och homosexuella förhållanden med heterosexuella.

När det gäller åldersgräns för medföljande barn är det enligt kommitténs mening inte rimligt att vägra tillstånd för den som är omyndig. Myndighetsåldern är i Sverige 18 år men i flera andra länder 20 år. Den 20-årsgräns som i dag generellt tillämpas i praxis när det gäller att bevilja tillstånd anser vi därför väl avvägd för normalfallen. Till frågan om hemmavarande barn över 20 år återkommer vi i avsnitt 8.2.4.

En förutsättning för att tillstånd skall beviljas för barn under 20 år bör liksom hittills i princip vara att de är ogifta.

8.2.2 "Snabba anknytningar" och uppskjuten invandringsprövning

Äkteenskap/samboende som är konstruktioner i syfte att underlätta för någon att få tillstånd upplevs i dag som ett stort problem i de flesta invandrings-

länder (jfr redogörelsen för invandringspolitiken i ett antal andra länder i kapitel 16 i bakgrundsbetänkandet). Innan tillstånd beviljas på grund av äktenskap/samboende görs därför i Sverige liksom i flera andra invandringsländer en "prövning" av om det är fråga om ett allvarligt menat äktenskap eller seriöst samboende innan tillstånd definitivt ges. Vi anser att det inte är möjligt att i fortsättningen avstå från en sådan ordning, trots att det innebär visst intrång i privatlivet för parterna.

Vi har diskuterat om inte denna "prövning" av ett äktenskap/samboende bör begränsas till den första tillståndsprövningen, vilket skulle innebära att den som beviljas tillstånd på grund av "snabb anknytning" redan från början accepteras som invandrare. En sådan lösning skulle självfallet innebära minst intrång i den personliga integriteten. Mot en sådan ordning kan dock två väsentliga invändningar resas. Med nuvarande ordning, där tillstånd i regel skall ha beviljats före inresan i Sverige, är det ofta inte möjligt att få fram en tillfredsställande utredning till den första tillståndsprövningen. Enbart ett mycket kortvarigt seriöst äktenskap eller samboende kan vidare inte anses grunda sådan anknytning till landet att bosättning här bör tillåtas.

Ovanstående resonemang leder till att ett system med uppskjuten invandringsprövning bör gälla även i fortsättningen för den som återoppar anknytning genom äktenskap/samboende som varat endast en kort tid. Uppskjuten invandringsprövning har emellertid flera stora nackdelar som vi delvis berört tidigare och som det gäller att motverka. Den part som beviljats tillstånd på grund av anknytning kommer för sitt fortsatta tillstånd i en beroendeställning till den här bosatta parten och kan därigenom komma att känna sig tvingad att stanna kvar i ett förhållande som han/hon helst skulle vilja lämna. Den som varit bosatt i Sverige någon tid kan vidare komma i ett svårt läge om han/hon tvingas återvända till hemlandet. Det gäller särskilt kvinnor som skulle tvingas återvända till ett land där skilsmässa inte är socialt accepterat och där ensamstående kvinnor möter särskilda svårigheter. Det kan också framstå som stötande om en person som varit bosatt här en tid och hunnit anpassa sig till arbetslivet och till samhällsförhållandena i övrigt tvingas lämna landet.

Hur lång prövotid som den uppskjutna invandringsprövningen bör innebära anser vi bör bestämmas av regeringen – i likhet med vad som nu gäller (jfr redogörelsen för arbetsmarknadsutskottets betänkande 1979/80:27 om en ny utlänningslag, avsnitt 8.4.1.2 i bakgrundsbetänkandet). En så lång prövotid som i dag gäller i normalfallet, dvs två år bör uppfattas som en maximitid. Den "normaltid" som regeringen fastställer bör kunna frångås med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. För att minska nackdelarna med uppskjuten invandringsprövning bör den normala prövotiden sättas så kort som möjligt. Om det exempelvis av förlängningsansökan framgår att parterna har gemensamt barn bör tillstånd som invandrare i regel meddelas.

Om förhållandet upphör, bör tiden för vistelsen inte ensam avgöra ärendets utgång. Hänsyn bör tas till samtliga omständigheter i varje enskilt fall, främst om det finns gemensamt barn i förhållandet, situationen i hemlandet för den utvisningshotade samt i vilken utsträckning han/hon funnit sig tillrätta i arbetslivet och i samhället i övrigt här i Sverige. Kan det visas att parterna från början lämnat oriktiga uppgifter om sitt äktenskap/

samboende, och dessa oriktiga uppgifter varit grunden för tillstånd, bör det dock föreligga synnerligen starka skäl för att fortsatt tillstånd skall beviljas.

Av ovanstående följer också att om tillstånd beviljas på grund av ny anknytning – sedan tidigare åberopat äktenskap/samboende upphört – ny provotid bör räknas endast undantagsvis, t ex om det föregående tillståndet grundats på ett skenförhållande.

Vår slutsats blir att uppskjuten invandringsprövning visserligen är en ofullständig metod när det gäller att söka motverka invandring genom skenäktenskap och skenförhållanden. Vi finner det emellertid nödvändigt att tillämpa denna ordning även i fortsättningen när tillstånd beviljas på grund av äktenskap/samboende som varat en kort tid. Det finns annars risk för en betydande oreglerad invandring. Reglerna får emellertid inte tillämpas på ett sätt som är stötande för den allmänna rättskänslan, så att någon som levtt här en tid under ordnade förhållanden tvingas lämna landet.

8.2.3 Äktenskap/samboende där ena parten är minderårig

När riksdagen år 1975 antog riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken formulerades också *valfrihetsmålet*, vilket enligt föredragande statsrådet (prop 1975:26) bl a innebar att invandrarna skulle ha möjlighet att välja i vilken utsträckning de ville bibehålla och utveckla sin ursprungliga kulturella identitet. Valfrihetsmålet måste emellertid enligt kommitténs mening få vika när det strider mot grundläggande värderingar i det svenska samhället. En sådan grundläggande värdering är att barnäktenskap inte kan accepteras, vilket i svensk lagstiftning också kommit till uttryck i att sexuellt umgänge med den som är under 15 år är straffbart och att det i praktiken råder ett absolut förbud mot giftermål i Sverige för den som är under 15 år. Liksom hittills bör UT därför i princip inte beviljas på grund av äktenskap/samboende om ena parten är under 15 år – även om det skulle vara fråga om ett äktenskap som är giltigt enligt hemlandets lag.

Läget är något annorlunda när båda parter är över 15 år men dock ännu inte har uppnått den svenska giftermålsåldern, 18 år. Den svenska giftermålsgränsen är inte absolut. Det finns möjlighet för den som är mellan 15 och 18 år att ingå äktenskap om länsstyrelsen lämnar särskilt tillstånd till det. Länsstyrelsen prövar endast dispensansökningar från personer för vilka svensk lag är tillämplig, dvs huvudsakligen för svenska medborgare. Enligt vad som inhämtats från länsstyrelsen i Stockholms län har man de senaste åren haft 20–30 ansökningar om året, varav flertalet har bifallits. Länsstyrelsen inforrdar alltid yttrande från den sociala centralnämnden i kommunen och stor vikt fästs vid dess yttrande. Ansökan beviljas praktiskt taget undantagslöst om flickan är gravid. I övrigt tas stor hänsyn till åldern på så sätt att ansökan i regel inte beviljas för den som fortfarande är skolpliktig (undantag kan dock göras även här om flickan är gravid).

Kommittén vill för sin del framhålla att starka skäl talar mot att UT beviljas för minderåriga på grund av äktenskap/samboende. Det gäller framför allt i de fall där någon av parterna fortfarande är skolpliktig (dvs t o m vårterminen det år man fyller 16 år). Hänsyn till kulturmönster från andra

länder måste i sådana fall stå tillbaka för omsorg om unga människors möjligheter att anpassa sig i vårt samhälle. En annan ordning skulle motverka jämlikhetsmålet och det mål som gäller om jämställdhet mellan kvinnor och män. Vi anser det därför motiverat att i princip kräva att båda parter skall ha uppnått svensk giftermålsålder för att tillstånd skall beviljas på grund av äktenskap/samboende – även i sådana fall där utländsk lag som föreskriver lägre giftermålsålder skulle vara tillämplig.

Förhållandena kan emellertid vara sådana att det skulle framstå som mer stötande att vägra tillstånd än att ge tillstånd även om någon part är minderårig. Det kan gälla om flickan är gravid eller parterna eventuellt redan har gemensamt barn. Det kan också gälla en flicka som ingått äktenskap och som inte längre skulle tas emot av sin gamla familj. Ju yngre någon av parterna är desto starkare skäl måste normalt krävas för att tillstånd skall beviljas.

Det kan vara svårt att bedöma när det kan finnas skäl att göra avsteg från det generella kravet på att båda parter skall ha fyllt 18 år för att tillstånd skall beviljas på grund av äktenskap/samboende. Vi föreslår att den tillståndsbeviljande myndigheten (SIV eller i undantagsfall regeringen) i tveksamma fall rådgör med sociala centralnämnden i kommunen innan undantag görs från huvudregeln. Undantag bör göras endast när det är motiverat av starka humanitära skäl.

8.2.4 Andra anhöriga

Som framgått av redogörelsen för direktiven i avsnitt 8.1.1 skall kommittén när det gäller invandring av anhöriga i princip utgå från de riktlinjer som redovisas i prop 1979/80:96. Kommittén bör dock enligt direktiven på ett par punkter överväga om ett något vidgat familjebegrepp kan tillämpas.

Vi har i avsnitt 8.1.6 berört den sociala roll familjen spelar i många länder och att till familjen ofta räknas en vidare krets än vad som är vanligt i Sverige. Starka humanitära skäl talar därför för en generös praxis när det gäller att medge invandring även för anhöriga som inte kan räknas till kärnfamiljen. Vi återkommer i avsnitten 10.1.2 och 10.1.3 till vikten av en generös praxis också i fråga om att bevilja visering och UT för besök för nära anhöriga.

Av redogörelsen för utveckling av principer och praxis i fråga om invandring av anhöriga i kapitel 8 i bakgrundsbetänkandet och i avsnitt 8.1.6 ovan har framgått att det under det senaste decenniet skett en successiv utvidgning av kretsen anhöriga som tillåts komma till Sverige för bosättning. En sådan utvidgning har skett att alltfler föräldrar tillåtits invandra. Det finns i dag som tidigare redovisats en i detalj dokumenterad praxis rörande den krets som får tillstånd här.

Det är i och för sig fullt möjligt att ytterligare utveckla praxis på ett sådant sätt att en något vidare krets anhöriga än i dag får möjlighet till bosättning här. Enligt vår mening är det emellertid svårt att med en generell verkande men generös praxis uppnå någon nämnvärd vidgning av nuvarande familjebegrepp utan att det samtidigt innebär att tillstånd beviljas för personer med jämförelsevis mindre starka skäl. Vi anser det exempelvis knappast rimligt att relativt unga föräldrar med minderåriga barn medges rätt

att bosätta sig i Sverige bara därför att ett vuxet barn är bosatt här. När det gäller syskon är det svårt att se hur någon nämnvärd utvidgning av nuvarande praxis skulle kunna ske utan att det innebär att flertalet av de personer som har något syskon i Sverige får möjlighet till bosättning här. Det skulle lika litet som när det gäller unga föräldrar vara rimligt. Det skulle också sannolikt leda till ett starkt invandringstryck eftersom det dels rör sig om ett relativt stort antal personer som tillhör denna familjekrets, dels är fråga om yngre människor med generellt sett större benägenhet att flytta än äldre.

Vår slutsats blir att ytterligare utveckling av praxis, som innebär att fler generellt verkande kriterier (ålder, civilstånd, antal barn i Sverige och i annat land m m) ställs upp, inte är en lämplig metod om man önskar underlätta familjeinvandring. Praxis bör i stället utvecklas så att större hänsyn kan tas till ömmande men mer udda omständigheter som faller utanför de kriterier som finns i dag. Att utveckla praxis för de ömmande fallen kan emellertid bli svårt när det gäller föräldrar och nästintill omöjligt i fråga om syskon, om man inte har någon form av gränsdragning för vilka ömmande fall som kan komma ifråga. En antalsmässig riktpunkt skulle underlätta en sådan gränsdragning genom att en "ram" sätts upp inom vilken praxisutvecklingen kan ske. Det skulle göra det lättare för SIV att utveckla en praxis som innebär att ökad hänsyn kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt sina direktiv skall kommittén bli överväga om det är möjligt och lämpligt att på förhand avgöra hur stort utrymme för den årliga inflyttningen av olika kategorier invandrare bör vara med hänsyn till Sveriges möjligheter att på ett tillfredsställande sätt ta emot dem. I fråga om invandring av anhöriga finner vi att det bör vara såväl möjligt som lämpligt – även om en antalsmässig riktpunkt kan vålla en del praktiska problem för SIV vid tillämpningen.

En antalsmässig riktpunkt kan vara positiv för de anhöriga som önskar återförenas också i ett annat avseende. Ett avslag behöver inte uppfattas som så definitivt som det ofta är i dag. Om sökanden tillhör den krets som har utsikter att få tillstånd inom denna ram, finns möjligheten kvar att kunna få tillstånd ett kommande år även om det blir avslag på den första ansökningen.

Huvudargumentet mot en antalsmässig riktpunkt för anhöriga har tidigare varit att lika fall skulle kunna komma att behandlas olika, framför allt om en spontaninrest skulle avvisas eller utvisas samtidigt som en annan anhörig i samma situation skulle beviljas tillstånd före inresan inom ramantalet. Det argumentet har till större delen fallit genom det principiella krav på UT före inresan som gäller från den 1 april 1981.

En antalsmässig riktpunkt skulle kunna utformas enligt olika alternativ. Ett alternativ skulle vara att den innefattade alla anhöriga, inklusive medlemmar av kärnfamiljen. Antalet måste då avpassas så att det inte finns risk för att någon medlem av kärnfamiljen vägras tillstånd och så att det också finns visst utrymme för andra anhöriga. En sådan utformning skulle vara till fördel genom att man i förväg skulle ha en tämligen exakt kännedom om hur många anhöriga som skulle komma att tas emot här under ett år.

Vi anser emellertid att det skulle kunna uppfattas som stötande att medlemmar av kärnfamiljen skulle omfattas av en antalsmässig riktpunkt – även om antalet skulle avpassas så att det i realiteten inte skulle finnas risk för

att medlemmar av kärnfamiljen skulle vägras tillstånd. Vi kan därför inte förorda en sådan lösning.

Vår slutsats blir att en antalsmässig riktning bör avse endast anhöriga som inte tillhör kärnfamiljen (make/maka, samboende och minderåriga barn). Även andra anhöriga, som ingått i familje- eller rättare sagt hushållsgemenskapen, bör i detta sammanhang hänföras till kärnfamiljen. Personer som i hemlandet ingått i hushållsgemenskapen beviljas i dag enligt av SIV dokumenterad praxis regelmässigt tillstånd. Dessa personer utgörs ofta av hemmavarande ogifta barn över 20 år. Kvinnans ställning i många länder kan göra det mycket svårt för ensamstående kvinnor att bilda eget hushåll. Det är som vi tidigare nämnt inte ovanligt att ogifta döttrar – oavsett ålder – bor hemma hos sina föräldrar och att de efter föräldrarnas död förutsätts bo tillsammans med någon nära manlig släkting, t ex en bror. Vi finner det angeläget att tillstånd i sådana fall beviljas även om det undantagsvis skulle röra sig om mer än en person. Detsamma gäller personer som enligt hittillsvarande praxis kan betecknas som "sista länk-fall".

Det bör ankomma på SIV att med nuvarande praxis som grund genom en prövning från fall till fall avgöra vilka ytterligare sökande som bör tas emot inom ramen för systemet med en antalsmässig riktning. För vår del vill vi framhålla att vi finner det rimligt att försteg ges åldriga föräldrar. Vidare anser vi att inte bara släktskapen bör tillmätas betydelse utan hänsyn även tas till den/de här bosattas situation. Avseende bör bli fästas vid hur länge den härvarande bott i Sverige och om han/hon är svensk medborgare. Hänsyn till den härvarande innebär även att visst försteg bör ges anhöriga till flyktingar, se vidare i det följande. Det kan också finnas skäl att ge försteg i en situation när någon här bosatt saknar anhöriga i Sverige och skulle finna sin situation mindre svår om en anhörig från hemlandet fick flytta hit.

Det kan slutligen förekomma fall där släktskapen inte är tillräcklig för att mottagande skall komma i fråga enligt de gällande kriterierna men där sökanden härutöver kan åberopa humanitära skäl och där tillstånd i dag beviljas i praxis. Fall där de humanitära skälen har en politisk bakgrund har vi behandlat i kapitel 7 och de renodlat humanitära fallen återkommer vi till i kapitel 9. Också när det föreligger en kombination av anknytning och starka, väsentligen till sökandens personliga förhållanden knutna humanitära skäl, som dock var för sig inte är tillräckliga, bör invandring kunna tillåtas. I hittillsvarande praxis har det rört sig om en antalsmässigt mycket liten grupp.

Anhöriga till personer som själva kommit hit genom "snabb anknytning" kommer däremot sannolikt att ges lägre prioritet än anhöriga till andra kategorier – när det gäller hänsynen till den härvarande. De som kommit hit genom "snabb anknytning" har i allmänhet på ett annat sätt än andra invandrare själva valt att flytta hit beroende på en anknytning hit, och de torde i mindre utsträckning än andra kategorier vara förhindrade att besöka sitt hemland. Vi utgår från att invandring av anhöriga till den som kommit hit genom "snabb anknytning" i regel inte kan medges – annat än i fråga om ogifta barn under 20 år – förrän den härvarande accepterats som invandrare.

Ett alternativt familjebegrepp med hänsyn till värderingar i skilda kulturkretsar

Enligt direktiven skall kommittén allsidigt bedöma "vilka alternativa familjebegrepp som skulle kunna tillämpas med hänsyn till värderingar i skilda kulturkretsar". I avsnitt 8.2.3 har vi framhållit att äktenskap/samboende där ena parten är minderårig i regel inte kan accepteras. Detsamma gäller ett alternativt familjebegrepp i meningen *annorlunda* familjebegrepp, exempelvis månggifte. Valfrihetsmålet kan inte få återopas när det strider mot grundläggande värderingar i det svenska samhället.

Hithörande frågor måste så långt det går att utreda beaktas i ärenden som gäller primärinvandring. Som exempel kan nämnas att SIV för några år sedan beviljade tillstånd för en man som efter ankomsten hit ansökte om tillstånd för ett stort antal av sina ca 25 minderåriga barn med flera olika hustrur (felaktiga uppgifter om familjeförhållandena hade lämnats i grundutredningen). Vi anser att om sådana förhållanden är kända, tillstånd till primärinvandring i regel inte kan medges.

När det gäller ett alternativt familjebegrepp i betydelsen *vidgat* familjebegrepp vill vi framhålla följande. Vi anser att det inte är möjligt att generellt tillämpa ett vidgat familjebegrepp för anhöriga till personer från vissa länder eller kulturer. Det skulle möta stora svårigheter att avgöra för vilka länder eller kulturområden som ett sådant vidgat familjebegrepp skulle gälla. Invandrare från länder och kulturområden, som inte skulle omfattas av ett sådant vidgat familjebegrepp, skulle sannolikt också uppfatta en sådan ordning som djupt orättvis. Som vi framfört ovan anser vi däremot att särskild hänsyn bör tas till sådana omständigheter som att i många länder ogifta kvinnor inte bor i eget hushåll. Det är emellertid inte fråga om att tillämpa ett vidgat familjebegrepp för personer från vissa kulturkretsar. I stället bör hänsyn tas till den rent faktiska familjesituationen i det enskilda fallet, när systemet med en riktpunkt tillämpas.

Vidgat familjebegrepp vad gäller släktingar till flyktingar och andra

I prop 1979/80:96 förordade föredragande statsrådet ett i viss mån vidgat familjebegrepp när det gäller flyktingars rätt att ta hit anhöriga. Enligt direktiven bör kommittén pröva frågan om tillämpning av ett vidgat familjebegrepp även vad gäller släktingar till dem som inte är flyktingar men som har fått stanna på grund av humanitära skäl av politisk art. Som anförts i avsnitt 8.1.6 synes emellertid uttalandena i prop 1979/80:96 inte ha medfört att praxis i fråga om tillstånd för anhöriga till flyktingar skulle skilja sig på något avgörande sätt från praxis när det gäller tillstånd för anhöriga i allmänhet.

När det gäller begränsningen till anhöriga till flyktingar framhöll utlänningslagkommittén i sitt betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag att den politiske flyktingen befann sig i en särskilt utsatt situation och därför hade större behov än andra invandrare av att få sina anhöriga till Sverige. Så är säkerligen ofta fallet. Motsvarande kan emellertid gälla också den vars skäl inte varit så starka att han fått flyktingstatus. Även för en person som inte haft några politiska skäl för att utvandra till Sverige kan det vara svårt

eller omöjligt att träffa de anhöriga som är kvar i hemlandet. Det kan bero på avstånd och ekonomiska skäl men också exempelvis på att en man här i landet inte kan resa till sitt hemland ens som svensk medborgare utan att tvingas göra en flerårig militärtjänst.

Som vi framhållit ovan anser vi att stor hänsyn bör tas till den härvarandes situation när det gäller att avgöra vem som bör tillåtas invandra inom ramen för systemet med en antalsmässig riktning. Svårigheter att träffa de anhöriga i hemlandet och oro för deras situation där är faktorer som gör att det ofta är motiverat att ge ett försteg för anhöriga till flyktingar. Om samma faktorer föreligger beträffande anhöriga till andra än flyktingar bör försteg kunna ges även åt dessa anhöriga. Den antalsmässiga riktningen innebär att risk inte finns för att alltför många anhöriga på så sätt skulle beviljas tillstånd. Det var den farhågan som avhöll utlänningslagkommittén från att föreslå att det något vidgade familjebegreppet skulle tillämpas beträffande andra än anhöriga till dem som fått flyktingstatus.

8.2.5 Bostadsfrågan och försörjningen för anhöriga

Som framgått i avsnitten 8.1.5 och 8.2.5 sker i regel ingen prövning av försörjningen eller av att bostadsfrågan är ordnad innan tillstånd beviljas för anhöriga.

Enligt kommitténs mening bör någon ändring av praxis inte ske när det gäller att bevilja tillstånd för make/maka, samboende och minderåriga barn samt annan släkting som ingått i familjegemenskapen och tillhört samma hushåll. Att bostadsfrågan kan lösas även för de anhöriga bör dock i möjligaste mån beaktas innan tillstånd beviljas för primärinvandring.

Förhållandet är något annorlunda när det gäller anhöriga som enligt kommitténs förslag skulle tillåtas komma inom ramen för ett årligen fastställt antal. Det rör sig här om personer som ofta inte befinner sig i en akut nödsituation. Om det gäller en ensamstående person som enligt uppgift skall bo tillsammans med härvarande barn torde det ofta inte finnas anledning att göra någon mera ingående undersökning. Om det däremot framgår att sökanden inte skall bo tillsammans med härvarande barn eller om det är fråga om en hel familj som skall komma hit, kan det ifrågasättas om inte en närmare undersökning bör göras av hur främst bostadsfrågan skall lösas. En sådan utredning borde i så fall ske i samråd med den tilltänkta bosättningskommunen, som kan bedöma möjligheterna att ordna erforderlig bostad. Ett alternativ som därvid bör övervägas är om det skulle vara möjligt att ordna en rymligare bostad för den här bosatta personen för att möjliggöra att släktingarna får bo tillsammans. Hänsyn måste därvid tas till att invandrare kommer såväl från kulturer där det i likhet med i Sverige är normalt att olika generationer inte bor tillsammans som från kulturer där det tvärtom är det normala.

Om det skulle visa sig att bostadsfrågan för tillfället inte kan lösas, skulle sökanden få vänta på tillstånd. Om alla förutsättningar i övrigt för tillstånd är uppfyllda kan det dock inte vara rimligt att enbart hänvisning till svårigheter att lösa bostadsfrågan skall förhindra tillstånd. I stället bör kommunen få skäligen rådrudd att söka lösa frågan och tillstånd därefter beviljas.

När det gäller anhöriga som inte kan få någon hjälp av härvarande

släktingar och som önskar garantier för att bostad och försörjning skall vara ordnad innan de reser hit, kan det ifrågasättas om det står i överensstämmelse med intentionerna bakom gällande principer att bevilja tillstånd. Utlänningslagkommittén talade om att tillstånd borde beviljas också för föräldrar som på annat sätt än för sin försörjning var beroende av här bosatta barn. Det skulle t ex kunna röra sig om ett beroende av omvårdnad eller ett starkt känslomässigt beroende. Ett känslomässigt beroende är visserligen svårt att mäta. Det kan dock ifrågasättas hur starkt beroende det kan vara fråga om i fall där föräldrarna och barnen inte har för avsikt att sammanbo och där barnen förklarar att de inte på något sätt kan bidra till att ta hand om eller försörja föräldrarna, inte ens under en begränsad tid i avvaktan på att egen bostad kan ordnas. Som utlänningslagkommittén framhöll är det såväl meningslöst som orättvist att ställa upp krav på att härvarande barn skall svara för föräldrarnas försörjning. Det hindrar däremot inte att barnens vilja att efter förmåga ta hand om åldriga föräldrar är en omständighet som bör vägas in vid tillståndsgivningen.

Skälen till att barn här i landet önskar ta hit sina föräldrar kan vara flera. I de flesta fall är det säkerligen fråga om en kombination av en ömsesidig känslomässig bindning och en önskan, kanske en plikt, att ta hand om och hjälpa föräldrarna. De principer och riktlinjer som finns i prop 1968:142 utgår – liksom utlänningslagkommittén – från att så alltid är fallet. Undantagsvis kan det dock framgå att det främsta skälet till att föräldrarna vill flytta hit är önskemål om att det svenska samhället skall svara för att de får det ekonomiskt bättre i Sverige än i hemlandet – även om föräldrarna i hemlandet lever på en standard som ligger i nivå med eller över den i landet normala. Om skälen är av sistnämnda slag bör det kunna vägas in vid tillståndsprövningen.

8.2.6 Kravet på UT före inresan

Som ofta framhållits gäller från den 1 april 1981 att UT i princip skall ha beviljats före inresan i landet och att UT får beviljas efter inresan endast i vissa undantagsfall. Undantag gäller enligt 33 § UtlF bl a om utlännen

3. avser att förena sig med nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och utlännen tidigare har sammanlevt med denna utom riket, eller
4. av något annat skäl av synnerlig vikt bör tillåtas resa in.

I prop 1979/80:96 Ny utlänningslag anför föredragande statsrådet bl a (s 34) att undantag från huvudregeln måste göras för de klara familjesammanföringsfallen. Härmed avses då den situationen att en make/maka eller minderåriga barn kommer hit för att förena sig med den andra maken eller maken respektive med föräldrarna. I fråga om andra familjesammanföringsfall bör det enligt föredraganden i allmänhet få anses naturligt att kräva att frågan om UT prövas före inresan. I vissa fall, fortsätter föredraganden, kan emellertid även i dessa fall skälen vara så ömmande att det skulle vara stötande att kräva att utlännen återvänder hem. Allmänt sett är det dock enligt propositionen angeläget att undantagen begränsas genom en strikt tillämpning.

I de av SIV i samråd med RPS utfärdade föreskrifterna och allmänna råden om UT före inresan (RPS cirkulärmeddelande CM 17/82, 1982 11 18) sägs bl a om familjesammanföringsfall, att ordet "sammanlevt" normalt innebär att parterna skall ha bott i ett gemensamt hem utomlands och att en sammanlevnad i ena partens hem under semestervistelser inte är tillräckligt, även om det skulle vara fråga om ett flertal månadslånga perioder. För andra personer tillhörande familjegemenskapen än make/maka och barn under 20 år måste vidare kravet på att UT skall ha beviljats före inresan upprätthållas.

När det gäller andra anhöriga kan UT beviljas efter inresan enligt 33 § UtIF punkten 4, om det föreligger skäl av synnerlig vikt. Här om sägs bl a i de nämnda föreskrifterna att undantag från kravet på UT före inresan inte generellt kan göras för exempelvis föräldrar, även om den materiella tillståndsfrågan är närmast självklar. En kombination av omständigheter kan dock, sägs det, medföra att det skulle vara stötande för rättskänslan att inte tillåta en materiell prövning trots att inresan har ägt rum. En bedömning får då göras i det enskilda fallet, varvid hänsyn tas till omständigheter såsom ålder, sjukdom, handikapp, hemresans längd och besvärlighet etc. Samtidigt måste den allmänna riktlinjen beaktas att undantagsfallen skall begränsas i största möjliga utsträckning.

Vi vill för vår del erinra om att kravet på att UT regelmässigt skall ha beviljats före inresan i landet infördes främst som ett försök att komma tillrätta med fall av "snabb anknytning" som kunde misstänkas vara skenförhållanden. Kravet på UT före inresan synes också ha fått önskvärd effekt, antalet tillstånd beviljade på grund av "snabb anknytning" har – som vi framhållit i avsnitt 8.1.2 – minskat relativt kraftigt främst som en följd av att antalet ansökningar efter inresa minskat.

Kravet på UT före inresan har emellertid även medfört problem i vissa fall. Detta gäller bl a invandrare som under sin årliga semestervistelse i hemlandet ingår äktenskap med en landsman. I sådana fall upprätthålls kravet på att UT skall ha beviljats före inresan, eftersom parterna inte tidigare sammanlevt utomlands. Turkiska Riksförbundet har i en skrivelse i april 1983 till kommittén anfört bl a följande:

För de turkiska medborgare, som har arbets- och uppehållstillstånd i Sverige och som reser till Turkiet för att gifta sig, borde det inte ta 3–6 månader att ordna inresepapper för makan/maken. För att denna väntetid skall elimineras, borde de svenska konsulaten, utan att ansökan först sändes till Invandrarverket, kunna utfärda inresevisum till Sverige för makan/maken. Proceduren med att ordna arbets- och uppehållstillstånd borde kunna skötas först efter det att makarna kommit till Sverige.

Den som i den situation riksförbundet tar upp ingår äktenskap i hemlandet under vistelse där hamnar enligt vår mening ofta i ett orimligt läge. UT kan inte med utsikt till framgång sökas innan äktenskapet ingåtts och ansökan efter att så har skett hinner i regel inte prövas under den tid en normal semester varar. Resultatet blir att makar inte kan resa till Sverige gemensamt, vilket naturligtvis inte är acceptabelt.

Ett problem är att man många gånger har anledning misstänka att det är fråga om ett skenäktenskap. När det emellertid gäller fall där det finns en

relation mellan parterna (motsvarande förlovning i Sverige) och ibland även mellan familjerna med sikte på att äktenskap skall ingås, bör detta kunna accepteras som grund för inresa och prövning av UT-ansökan här i landet. Motsvarande bedömning att ett äktenskap är seriöst bör kunna göras också i andra fall och naturligtvis även beträffande ett äktenskap där den ena kontrahenten är svenskfödd. I ett fall som det turkiska bör bevis om ingånget äktenskap kunna läggas till grund för att visering beviljas av vederbörande utlandsmyndighet. För att emellertid förebygga missbruk är det enligt vår mening nödvändigt att tillämpa systemet med uppskjuten invandringssprövning i dessa fall på det sätt som gäller för "snabb anknytning", något som det beskrivna fallet egentligen inte är. Prövningen av om äktenskap är bona fide måste ske med beaktande av seder och bruk i olika kulturer. Några andra riktlinjer kan knappast ges. Det är emellertid viktigt att noggrant följa utvecklingen för att förebygga att denna ordning kommer att motverka syftet med att UT skall vara klart före inresan.

Det finns enligt vår mening heller inte anledning att upprätthålla en *strikt* tillämpning av kravet på UT före inresan när det är fråga om andra anhöriga än medlemmar av kärnfamiljen och det är uppenbart att en materiell prövning av ansökan skulle leda till bifall. Detta kan exempelvis gälla för föräldrar.

9 Övrig invandring av icke nordbor

9.1 Utveckling av principer och praxis

9.1.1 Bakgrund

I kapitel 9 i bakgrundsbetänkandet har vi redogjort för vad vi där kallat "övrig invandring". Det rör sig om två huvudkategorier, personer med annan anknytning till Sverige än genom nära anhöriga och personer med försörjningen tryggad på annat sätt än genom verksamhet som kräver AT. Till gruppen "övrig invandring" för vi också personer med andra humanitära skäl än dem som vi tagit upp i kapitlen 7 och 8.

Anknytning på annat sätt än genom nära anhöriga förekommer främst genom

- tidigare vistelse i Sverige,
- svenskt påbrå,
- anställning ombord på svenskt fartyg eller hos svenskt företag utomlands, samt
- anställning hos utländsk ambassad/konsulat i Sverige.

Personer med försörjningen tryggad på annat sätt än genom arbete som kräver AT utgörs främst av

- personer med försörjningen tryggad genom pension eller eljest med egna medel,
- egna företagare, samt
- fria yrkesutövare.

Det finns inte några av statsmakterna antagna riktlinjer för invandring av ovan angivna kategorier. Det är här helt en fråga om praxis, som dock när det gäller flera av kategorierna synes vara bristfälligt utvecklad. Det torde främst hänga samman med att det rör sig om antalsmässigt små grupper. I bakgrundsbetänkandet (kapitel 1) har vi räknat med att dessa grupper tillsammans utgjorde högst 5 % av den utomnordiska invandringen år 1980. Den största enskilda gruppen utgjordes av personer med svenskt påbrå, men de som återoppar tidigare vistelse i Sverige är också en stor och växande grupp.

9.1.2 Anknytning genom tidigare vistelse i Sverige

I kapitel 15 i bakgrundsbetänkandet har vi redovisat att av alla utländska medborgare som invandrat till Sverige under senare år har ungefär en

åttondel varit kyrkobokförda i Sverige tidigare. Då ingår även nordbor. Men även om nordborna, bland vilka det är vanligare med upprepade flyttningar än i de flesta andra grupper, räknas bort, innebär detta att en mycket betydande del av de icke-nordiska invandrarna till Sverige varit bosatta här tidigare. I kommitténs undersökning av samtliga ärenden som kom in till SIV i oktober 1978 var det emellertid endast sju personer som åberopade tidigare vistelse här som skäl för tillstånd. Förklaringen är att de flesta som återvänder *har* gällande vistelsetillstånd i Sverige, ofta PUT. Med den praxis som hittills gällt för återkallelse av PUT har man kunnat vara utrest ur Sverige 3–6 år utan att behöva riskera återkallelse av PUT på den grund att bosättningen i landet upphört. (Vi återkommer till frågan om återkallelse av PUT i kapitel 11).

Praxis för beviljande av tillstånd på grund av anknytning genom tidigare vistelse här har tidigare varit oklar. SIV har emellertid i december 1982 utfärdat interna anvisningar. Enligt dessa skall bl a följande gälla:

- Sökanden måste ha varit accepterad som invandrare i Sverige för att tidigare vistelse i landet skall räknas som anknytning som kan grunda tillstånd.
- Längden av såväl utlandsvistelsen som den tidigare vistelsen i Sverige skall vägas in vid bedömning av om tillstånd skall beviljas på grund av anknytning.
- Om utlandsvistelsen varat högst ett år beviljas UT oavsett längden av den tidigare vistelsen i Sverige. Detsamma skall gälla om utlandsvistelsen varat högst tre år och berott på militärtjänst eller något annat tvingande skäl som t ex sjukdom.
- Har utlandsvistelsen varat mer än ett år och högst tre år beviljas UT – förutom i ovan angivna undantagsfall – om den tidigare vistelsen i Sverige varat minst fyra år.
- Om utlandsvistelsen varat mer än tre år beviljas normalt inte UT på grund av anknytning genom tidigare vistelse. Undantag kan dock göras om den tidigare vistelsen i Sverige varit mycket lång, minst 10–15 år, eller om det föreligger starka humanitära skäl exempelvis släktanknytning (som inte är fullt tillräcklig enligt vanliga regler) eller om det är fråga om en person som haft sin skolgång i Sverige.
- Om sökanden bildat ny familj i hemlandet gäller strängare krav för att tillstånd skall beviljas, varvid hänsyn tas till såväl den nya familjebildningen som till anknytningen till Sverige respektive till annat land. Det sägs att tillstånd inte kan påräknas – vid mer än ett års bortovaro – för den som utvandrat från Sverige tillsammans med sina föräldrar och som sedan önskar återvända hit utan föräldrarna efter att ha ingått äktenskap i hemlandet.

9.1.3 Anknytning genom svenskt påbrå

Som nämnts i avsnitt 9.1.1 utgjorde personer med anknytning genom svenskt påbrå den största gruppen bland dem som behandlas i detta kapitel. Enligt oktoberundersökningen 1978 åberopade 26 personer anknytning hit genom svenskt påbrå och 25 av dem beviljades tillstånd. Det rörde sig nästan uteslutande om svensk-amerikaner. Enligt SIV:s praxis beviljas tillstånd för

personer som är svenskfödda liksom för den som har en far eller mor som är svenskfödd. För tredje generationens svenskättlingar räcker emellertid inte enbart svenskt påbrå som grund för tillstånd. Här sker en bedömning från fall till fall, varvid hänsyn tas till exempelvis längre vistelser för besök i Sverige, anknytning genom släktingar här och kunskaper i svenska.

9.1.4 Anknytning genom anställning ombord på svenskt fartyg eller hos svenskt företag utomlands

Långvarig anställning ombord på svenskt fartyg eller hos svenskt företag utomlands har i praxis ansetts kunna grunda sådan anknytning till Sverige att tillstånd beviljats på denna grund. De flesta fall som varit aktuella har rört anställda ombord på svenskt fartyg, och endast när det gäller sådana anställda finns någon utbildad praxis. Fallen där anknytning genom anställning hos svenskt företag utomlands återopats har varit mycket få. Anställning ombord på svenskt fartyg under ett tiotal år har ansetts grunda tillräcklig anknytning för att tillstånd skall kunna beviljas. För den som varit rederianställd sedan minst tre år och som blivit arbetslös och berättigad till ersättning från svensk arbetslöshetskassa har ansökningar om AT remitterats till AMS för yttrande och AMS har i allmänhet tillstyrkt AT. Den svenska handelsflottans krympande storlek har medfört att ytterst få utlänningar nyanställts under senare år. De som i dag kan återopa anknytning genom anställning ombord på svenskt fartyg har därför i allmänhet en relativt lång anställningstid bakom sig.

I oktoberundersökningen 1978 förekom tre personer som återopade anknytning genom anställning ombord på svenskt fartyg och som samtliga beviljades tillstånd. Ingen återopade anknytning genom anställning hos svenskt företag utomlands.

9.1.5 Anknytning genom anställning hos utländsk ambassad/konsulat i Sverige

Utländska medborgare som är anställda vid utländsk ambassad/konsulat i Sverige betraktas inte som bosatta här, de kan inte bli kyrkobokförda och betalar heller ingen skatt för sin inkomst från anställningen vid ambassaden/konsulatet. Av 85 § UtIF (i dess lydelse från 1982 10 01) framgår vidare att AT inte krävs för anställning vid utländsk ambassad/konsulat. Att personalen vid ambassad/konsulat inte skall betraktas som bosatt i tjänstgöringslandet följer av de sk Wienkonventionernas (två i Wien år 1961 respektive 1963 avslutade konventioner om diplomatiska och konsulära förbindelser) regler om immunitet och privilegier.

Mot ovanstående bakgrund anses i praxis anställning vid ambassad/konsulat i princip inte grunda sådan anknytning till Sverige som kan utgöra grund för tillstånd. Det sagda gäller även om make/maka beviljats tillstånd att gå ut på den svenska arbetsmarknaden under den tid som den andra maken är anställd vid ambassad/konsulat.

De flesta diplomatiska/konsulära tjänstemän vistas inte i Sverige mer än några få år. I undantagsfall, när det varit fråga om en mycket långvarig anställning i Sverige, har tillstånd för bosättning beviljats sedan anställningen

vid ambassad/konsulat upphört. De få fall som varit aktuella har rört personer som arbetat i Sverige under tiotals år och som också haft försörjningen tryggad genom exempelvis pension.

9.1.6 Personer med försörjningen tryggad genom pension eller eljest med egna medel

I tidigare praxis beviljades regelmässigt UT för personer med försörjningen tryggad genom pension eller eljest med egna medel. Det rörde sig i stor utsträckning om västtyska medborgare som efter pensionering önskade bosätta sig mer permanent på sin fritidsfastighet här i Sverige. Några fall förekom dock där UT beviljades även för yngre personer med egen förmögenhet. UT beviljades endast i undantagsfall för personer med medföljande barn.

Utlänningslagkommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag att en ny paragraf skulle införas i utlänningslagen där de fall skulle anges, i vilka UT skulle få beviljas. Enligt förslaget skulle UT bli a få ges om utlänningen fått tillstånd att arbeta här eller "hans försörjning här är ordnad på något annat sätt". Den föreslagna paragrafen togs inte med i regeringens proposition om en ny utlänningslag, eftersom det bedömdes att det skulle krävas alltför stora ändringar i själva lagens konstruktion. I stället återfinns paragrafen i av utlänningslagkommittén föreslaget skick i 31 § UtlF (som gäller från 1980 07 01). Eftersom bestämmelsen togs in i förordningen och inte i lagen saknas motivuttalanden.

I juni 1981 beslöt SIV att ändra praxis när det gäller att bevilja UT för pensionärer. I beslut från styrelsesammanträde den 18 juni 1981 heter det bl a att UT för personer med pension från hemlandet i fortsättningen kommer att beviljas endast om det finns "synnerliga skäl", exempelvis någon form av anknytning till Sverige (utöver eventuellt fastighetsinnehav). Däremot skall enligt nämnda beslut en utlänning med fritidsfastighet i Sverige kunna beviljas UT för besök under högst sex månader per kalenderår (givetvis förutsatt att försörjningen är tryggad).

9.1.7 Egna företagare

SIV har i interna anvisningar år 1979 lagt fast vad som skall gälla i praxis för beviljande av UT för egna företagare. Det krävs bl a att företagsplanerna skall vara realistiska och att sökanden skall kunna visa att han har försörjning för minst ett år framåt. "Uppskjuten invandringsprövning" tillämpas så att sökanden först efter två år accepteras som invandrare. Kontroll sker av att sökanden under denna tid kunnat försörja sig som egen företagare.

Ansökningar om UT från egna företagare är ovanliga. I oktoberundersökningen 1978 förekommer ett sådant ärende. Det kan vara svårt för SIV att bedöma om en sökandes företagsplaner kan anses vara realistiska. De ärenden som förekommit i praxis har ofta gällt övertagande av en befintlig rörelse eller en sökande som haft för avsikt att ingå som delägare i ett befintligt företag. Ett annat problem i samband med UT för egna företagare är att det i allmänhet krävs näringstillstånd för sökanden och att näringstillstånd i dessa fall normalt kan erhållas först efter kyrkobokföring. Enligt

förordningen (SFS 1982:515) om ändring i kungörelsen (1968:556) om näringstillstånd m m gäller från den 1 juli 1982 att det är länsstyrelse (tidigare kommerskollegium) som skall pröva ansökningar om näringstillstånd för utländska medborgare. Enligt förordningen skall länsstyrelsen i ansökningsärenden samråda med SIV. Detta samråd kommer emellertid i praktiken endast att gälla när sökanden är kyrkobokförd här. Den som inte är bosatt i landet kan visserligen ändå söka näringstillstånd, men i så fall gäller särskilda regler som inte är avpassade för situationen att näringsidkaren är bosatt här i landet. Den som önskar UT för att driva egen rörelse kan därför i realiteten inte söka näringstillstånd innan han fått UT och blivit kyrkobokförd. SIV beviljar i sådana fall UT normalt för sex månader, och kontrollerar i förlängningsärendet att sökanden sökt och fått näringstillstånd.

9.1.8 Fria yrkesutövare

Inte heller när det gäller fria yrkesutövare finns några av statsmakterna antagna riktlinjer. I ett yttrande till riksdagens ombudsmän i mars 1976 lade SIV fram sin principiella syn på frågan om UT för fria yrkesutövare. SIV konstaterade att sådana ärenden var ovanliga och att det därför inte fanns någon omfattande praxis samt att "uppskjuten invandringsprövning" tillämpades för att försörjningsmöjligheterna skulle kunna bedömas.

De fria yrkesutövare som varit aktuella i praxis har antingen varit författare eller bildkonstnärer. Fria yrkesutövare som privatpraktiserande läkare, tandläkare och advokater har inte förekommit. För sistnämnda yrkesgrupper gäller särskilda krav på legitimation som i praktiken gör det omöjligt för en icke nordbo, som inte varit bosatt i Sverige något år, att driva sådan rörelse.

I en framställning till regeringen i mars 1977 har Sveriges invandrarförfattares förbund bl a framhållit att när det gäller försörjningen inga andra krav bör ställas än att den invandrande kulturarbetaren själv anser sig klara sin försörjning inom sitt yrke. SIV framhöll i ett yttrande över framställningen i februari 1978 att sökandens egna uppgifter om att han anser sig kunna klara sin försörjning inte utan vidare kan godtas. Regeringen har i november 1980 överlämnat framställningen till invandrapolitiska kommittén att beaktas under kommitténs arbete.

9.1.9 Humanitära skäl

I kapitel 7 har vi behandlat personer med humanitära skäl som har politisk bakgrund. I kapitel 8 har vi tagit upp personer med en kombination av anknytning genom anhöriga och humanitära skäl som väsentligen hänför sig till sökandens personliga förhållanden.

Det förekommer i ett mycket litet antal fall att sökande som inte har någon anknytning till Sverige åberopar humanitära skäl av sistnämnda slag. Det gäller då i regel personer som främst åberopar fysiskt eller psykiskt handikapp eller sjukdom. I några få sådana fall har tillstånd beviljats. Det har exempelvis i något enstaka fall rört sig om personer med livshotande sjukdom för vilken adekvat vård inte stått att få i hemlandet. Enbart ekonomiska problem med att få erforderlig vård i hemlandet har inte ansetts

utgöra tillräckliga skäl för tillstånd annat än tillfälligt vid akut sjukdom. I andra fall där tillstånd också har beviljats har det förelegat ett samband med de allmänna förhållandena i hemlandet på så sätt att det rört sig om personer som – av olika skäl, exempelvis på grund av tillhörighet till en viss grupp – skulle få särskilda svårigheter jämfört med befolkningen i övrigt att få erforderlig omvårdnad i hemlandet. Med den gränsdragning vi har gjort faller dessa inom ramen för kapitel 7.

9.2 Förslag till principer och riktlinjer

9.2.1 Allmänt

Vi har i avsnitt 9.1.1 framhållit att gemensamt för samtliga kategorier invandrare, som behandlas i detta kapitel, är att av statsmakterna fastställda riktlinjer saknas. De kategorier vi beskrivit är antalsmässigt små. Vi har sökt ge en heltäckande bild av de grupper som varit aktuella i praxis. Fler kan emellertid ha förekommit och det är svårt att i förväg förutse vilka ytterligare grupper som eventuellt kan bli aktuella i framtiden. Vi anser därför att endast mycket allmänna riktlinjer bör läggas fast beträffande vad vi kallat "övrig invandring", och att de krav som bör ställas upp för att tillstånd skall beviljas för de olika kategorierna bör få utformas i praxis. Vi vill även i detta sammanhang erinra om att praxis när det gäller nya grupper eller kategorier bör utformas i ett samspel mellan SIV och regeringen.

Av 31 § UtIF framgår att UT får beviljas bl a om (p 2) sådant fall föreligger som avses i 6 § UtIL eller "om det annars är motiverat av humanitära skäl" om (p 3) utlännen har fått tillstånd att arbeta här eller "hans försörjning här är ordnad på något annat sätt" samt om (p 4) utlännen har familjeanknytning till en person som är bosatt här eller "annars har särskild anknytning till Sverige". Dessa stadganden i UtIF täcker bl a de fall som behandlas i detta kapitel. Vi anser att det bör vara principiellt möjligt för alla i kapitel 9 beskrivna kategorier att också i fortsättningen få tillstånd. Med detta principiella uttalande som grund anser vi att de principer som nu tillämpas är en god utgångspunkt för en fortsatt utveckling av praxis som ligger i linje med de övergripande principer som enligt kapitel 3 bör gälla för invandringen. Beträffande några av de uppräknade kategorierna har vi emellertid vissa synpunkter som anges i det följande.

9.2.2 Personer med annan anknytning till Sverige än genom anhöriga

Vi anser i huvudsak att de riktlinjer SIV tillämpar är en god utgångspunkt för praxisutvecklingen. På ett par punkter har vi dock förslag till modifieringar.

Anknytning genom tidigare vistelse i Sverige

Det är en välkommen åtgärd att SIV nu har dokumenterat den praxis som tillämpas hos SIV när det gäller att bevilja tillstånd på grund av anknytning

genom tidigare vistelse i Sverige. I avsnitt 11.2 lägger vi fram förslag om att de som invandringsprövas första gången de söker tillstånd – vilket är huvudregeln vid invandring – också skall ges PUT från början och inte som nu efter minst ett års legal vistelse här. När förutsättningar att bevilja tillstånd på grund av tidigare vistelse föreligger, bör PUT beviljas i enlighet med den i avsnitt 11.2 föreslagna huvudregeln.

Samarbetsgruppen för tio riksomfattande invandrarorganisationer har i skrivelse den 5 april 1983 till kommittén framfört, att invandrare som vistats i Sverige en längre tid bör likställas med svenska medborgare vad beträffar möjligheterna att utvandra från Sverige och sedan återinvandra hit oavsett längden av vistelsen utomlands. Samarbetsgruppen föreslår att den som varit bosatt i Sverige minst tio år skall ha rätt att fritt återinvandra till Sverige oavsett längden av vistelsen utomlands och även ha rätt att behålla PUT under obegränsad tid. Samarbetsgruppen förklarar sig i övrigt inte ha några erinringar mot de riktlinjer som SIV arbetar efter och som redovisats i avsnitt 9.1.2.

Vi vill för vår del instämma i vad samarbetsgruppen anfört om att den som varit bosatt i Sverige under mycket lång tid bör ha rätt att återvända hit oavsett längden av en vistelse utomlands. SIV har angett att undantag kan göras och tillstånd beviljas efter en långvarig vistelse utomlands om vistelsen i Sverige varit mycket lång, minst 10–15 år. Vi anser att denna tid i enlighet med vad samarbetsgruppen föreslagit bör kunna preciseras så att tio år blir en riktpunkt. Vi återkommer i kapitel 11 till frågan om det skall vara möjligt att behålla PUT under en långvarig bosättning utomlands.

När det gäller tillstånd på grund av anknytning genom tidigare vistelse här vill vi ytterligare tillägga, att det kan finnas skäl till en mera generös behandling av den som beviljats sitt första tillstånd i Sverige av politiska skäl, och som återvänt hem sedan de politiska förhållandena i hemlandet ändrats, men som efter en ny ändring av förhållandena där riskerar att råka illa ut och därför vill återinvandra hit. Det anförda gäller när de politiska skälen inte är så starka att en fristad kan ges på den grunden eller när sökanden lyckats fly från hemlandet och vistas i tredje land.

Anknytning genom anställning hos svenskt företag utomlands

Vi vill ifrågasätta om enbart anknytning till Sverige genom anställning hos svenskt företag utomlands skall kunna anses utgöra sådan anknytning till landet att tillstånd på denna grund kan beviljas. Det är en praxis som torde ha utvecklats för lång tid sedan när antalet svenska företag utomlands var begränsat och när anställning hos ett sådant företag inte sällan innebar täta kontakter med Sverige. I dag finns utländska dotterbolag till svenska företag med tiotusentals anställda och där anställning vid företaget för de allra flesta inte innebär kontakter i någon form med vare sig Sverige eller med svensk personal inom företaget. Vi har i vår undersökning inte funnit något fall där tillstånd beviljats på denna grund och underhandskontakter med SIV har visat att det heller inte torde ha förekommit under senare år. Med hänsyn till att enligt långvarig tidigare praxis anknytning genom anställning hos svenskt företag utomlands ansetts kunna utgöra grund för tillstånd, vill vi uttala att

detta bör accepteras bara i absoluta undantagsfall när det föreligger också någon annan form av anknytning till Sverige.

9.2.3 Personer med försörjningen tryggad på annat sätt än genom verksamhet som kräver AT

Till rubricerade kategori har vi hänfört personer med försörjningen tryggad genom pension eller eljest med egna medel, egna företagare och fria yrkesutövare, se närmare avsnitten 9.1.6 – 9.1.8. Gemensamt för dem alla är att de kan sägas utgöra led i en form av internationellt utbyte, svenska pensionärer bosätter sig efter pensioneringen utomlands och svenska medborgare ger sig ut som egna företagare och fria yrkesutövare. Vår översikt av invandringspolitiken i ett antal invandringsländer – redovisad i kapitel 16 i bakgrundsbetänkandet – visar att detta är möjligt i de flesta av dessa länder. Att det rör sig om en form av internationellt utbyte måste enligt vår mening beaktas, när praxis i Sverige utformas, så att de svenska reglerna inte avsevärt skiljer sig från dem i andra jämförbara länder.

När det gäller personer med försörjningen tryggad genom pension från hemlandet förefaller SIV:s nuvarande praxis att vara mycket restriktiv. Tillstånd kan enligt denna praxis beviljas endast om det föreligger "synnerliga skäl", vilket är ett uttryck för att det skall kunna ske endast i absoluta undantagsfall.

Bakgrunden till den mera restriktiva inställningen till pensionärer som SIV intog år 1981 torde vara att man ansett att det är sannolikt att pensionärer i högre grad än invandrare i allmänhet kommer att ställa anspråk på det svenska samhället i form av sjuk- och åldringsvård. Samtidigt betalar många pensionärer skatt inte i Sverige utan i sitt hemland.

Vi vill ifrågasätta om inte risken för att pensionärer skall ta i anspråk betydande resurser inom sjuk- och åldringsvården överdrivits. De som beviljats tillstånd i Sverige i egenskap av pensionärer med tryggad försörjning torde regelmässigt ha försörjningen tryggad även i hemlandet och i allmänhet också ha tillgång till sjuk- och åldringsvård där. Vi bedömer det därför som sannolikt att de flesta som blir i behov av längre tids institutionsvård kommer att vilja ha denna vård i sitt gamla hemland.

Som vi framhållit ovan måste även när det gäller pensionärer beaktas att det i viss mån är fråga om ett internationellt utbyte. Vi anser det därför motiverat med någon uppmjukning av nuvarande praxis så att tillstånd kan beviljas pensionärer och andra med försörjningen tryggad genom egna medel om det föreligger "särskilda skäl" utöver fastighetsinnehav, t ex någon form av anknytning. Det är fortfarande ett uttryck för att tillstånd bör beviljas endast i undantagsfall men innebär något mindre stränga krav än vad "synnerliga skäl" gör.

I fråga om egna företagare och fria yrkesutövare anser vi att – i likhet med nuvarande praxis – ett system med uppskjuten invandringsprövning måste tillämpas för att försörjningen skall kunna bedömas.

Vad beträffar egna företagare framgår av vår undersökning av invandringspolitiken i vissa andra länder att det förekommer att speciella krav ställs upp när det gäller tillgång till kapital och tilltänkt verksamhet. I Storbritannien krävs t ex att sökanden skall disponera ett kapital om minst £ 100000 för

att få tillstånd som egen företagare. I Danmark ges i princip inte tillstånd för verksamhet inom servicesektorn, t ex för att driva restaurang, butik eller tvättinrättning. Vi anser inte att sådana formella krav bör ställas när det gäller tillgång till kapital och verksamhetens inriktning. Däremot måste en strikt prövning göras där kontroll sker av att sökanden har tillgång till uppgivet kapital, att tillstånd föreligger från riksbanken att införa detta kapital och att verksamhetsplanerna såvitt kan bedömas är realistiska. Det måste uppmärksammas att det kan vara fråga om försök att kringgå de vanliga invandringsbestämmelserna.

När det gäller fria yrkesutövare kan det vara svårt att i förstagångsändet bedöma sökandens utsikter att försörja sig inom sitt yrke i Sverige. Normalt måste därför krävas att sökanden utomlands varit etablerad inom yrket eller att han kan visa att han har egna medel som täcker försörjningen under den tid för vilken det första tillståndet beviljas. Vi kan därmed inte tillstyrka den i avsnitt 9.1.8 nämnda framställningen från Sveriges invandrarförfattares förbund. Som vi inledningsvis framhållit måste det emellertid även i fråga om fria yrkesutövare beaktas att det i stor utsträckning är fråga om ett internationellt utbyte. Det är också ett utbyte som kan vara berikande för såväl länder som individer, och det är angeläget att praxis utvecklas i generös anda.

Make/maka till egna företagare och fria yrkesutövare bör beviljas AT under den tid som andra maken har UT. I samband med att AT beviljas måste make/maka underrättas om att förlängning av tillståndet är beroende av att den andra maken beviljas förlängt UT.

9.2.4 Humanitära skäl

I avsnitt 9.1.9 har vi redovisat att det i några enstaka undantagsfall har förekommit att personer med renodlat humanitära skäl och utan anknytning hit har fått stanna i Sverige. Synnerliga skäl att bevilja tillstånd har ansetts föreligga. Också i fortsättningen bör något enstaka sådant fall kunna accepteras när mycket starka humanitära skäl föreligger. Som vi förordat i kapitel 7 bör även den som riskerar barbariskt straff för icke politiska handlingar som är kriminella också i Sverige kunna anses uppfylla kraven på att "mycket starka humanitära skäl" skall föreligga.

The first part of the report deals with the general situation of the country, and the second part with the details of the various departments. The first part is divided into three sections: the first section deals with the general situation of the country, the second section deals with the details of the various departments, and the third section deals with the details of the various departments. The second part is divided into three sections: the first section deals with the details of the various departments, the second section deals with the details of the various departments, and the third section deals with the details of the various departments.

10 Tillfällig vistelse i Sverige och gränsdragningen mellan besökare och invandrare

10.1 Vistelse för besök i Sverige

10.1.1 Bakgrund

I kapitel 10 i bakgrundsbetänkandet har vi redogjort för regler och praxis när det gäller utomnordiska besökares möjligheter att vistas i Sverige. Av den framställningen framgår bl a att den som är viseringsfri kan vistas i Sverige för besök upp till tre månader utan något särskilt tillstånd – under förutsättning att han har medel för vistelsen här och att det heller inte föreligger någon annan avvisningsgrund. Den som är viseringspliktig får vistas här så lång tid som viseringen gäller, vilket regelmässigt är högst tre månader. Efter utgången av den viseringsfria tiden respektive viseringens giltighet krävs UT för att vistas här som besökare. Huvudregeln är från den 1 april 1981 att UT för besök skall ha beviljats före inresan. UT för ett kortare besök kan dock beviljas även efter inresan. De närmare förutsättningarna för visering för besök tar vi upp i avsnitt 10.1.2 och för UT för besök i avsnitt 10.1.3. En speciell form av UT för besök, UT för gäststuderande, tar vi upp i avsnitt 10.2. Personer som skall arbeta här under en tillfällig vistelse har vi behandlat i kapitel 5.

Av redogörelsen i kapitel 3 i bakgrundsbetänkandet framgår att efter andra världskrigets slut en utveckling inleddes där medborgare i allt fler stater blev viseringsfria. Denna utveckling bröts år 1976, när Sverige såg sig nödsakat att återinföra viseringsskyldighet för medborgare i Turkiet i ett försök att komma tillrätta med det stora invandringstrycket från framför allt turkiska assyrier och syrianer. För att lättare kunna motstå invandringstryck och upprätthålla den reglerade invandringen har viseringsskyldighet därefter återinförts även för medborgare i Bangladesh, Pakistan och Iran. Vidare har år 1982 viseringsskyldighet införts för medborgare i Polen.

Viseringstvånget för turkiska medborgare fick ingen större effekt förrän Danmark och Norge (samt Västtyskland) drygt fyra år senare följde efter och likaledes återinförde viseringstvång. Viseringstvånget för medborgare i Pakistan, Bangladesh och Iran fick däremot mera omedelbar effekt på så sätt att invandringen till Sverige från dessa länder gick ned kraftigt. Återinförande av viseringstvång var nämligen i fråga om dessa tre länder mer samordnat mellan de nordiska länderna.

Viseringstvång har visat sig vara ett relativt verksamt medel när det gäller att begränsa tillströmningen av personer som vill bosätta sig i Sverige. Det

gäller i vart fall när viseringspolitiken i de nordiska länderna är likartad. Den nordiska passkontrollöverenskommelsen, som förutsätter att passkontrollen i princip skall ske vid det nordiska området yttergräns, gör det svårt för ett enskilt land att med framgång bedriva en viseringspolitik som skiljer sig från de andra ländernas. En samordnad viseringspolitik i de nordiska länderna stöter dock på vissa hinder. Att återinföra viseringstvång för medborgare i ett annat land kan av det landet lätt uppfattas som en mindre vänlig handling. Om det bara är ett av de nordiska länderna som upplever ett invandringstryck från ett visst annat land, kan det därför vara svårt att få alla länderna med på att samtidigt återinföra viseringstvång. Det var vad som skedde när Danmark och Norge år 1976 inte införde viseringstvång för medborgare i Turkiet.

10.1.2 Visum för besök i Sverige

I avsnitt 10.1.3 i bakgrundsbetänkandet har vi behandlat vad som gäller för viseringspliktiga besökare. Av den redogörelsen framgår att alla lönade svenska utlandsmyndigheter har mer eller mindre vidsträckt bemyndiganden att själva utfärda visering för besök i Sverige. En förutsättning är att utlandsmyndigheten är övertygad om att det rör sig om ett bona fide besök här och inte om ett förtäckt försök till bosättning. Om utlandsmyndigheten bedömer att det föreligger tveksamhet om syftet med besöket i Sverige måste ansökningen sändas in till SIV för beslut. SIV kan enligt utlänningsförordningen inte bemyndiga en utlandsmyndighet att avslå en viseringsansökan.

Enligt beräkningar i bakgrundsbetänkandet uppgick det totala antalet viseringsansökningar till ca 50 000 år 1980, varav ca 30 000 beviljades av utlandsmyndigheterna (som inte får besluta om avslag) och ca 20 000 avgjordes av SIV. På grundval av uppgifter från år 1975 räknade vi vidare med att ca 10 % av dessa viseringsansökningar avslogs. Vi hade då inte tillgång till statistik över avslagna viseringsansökningar hos SIV för något senare år än 1975. SIV har emellertid nyligen tagit fram statistik över avslagna viseringsansökningar under åren 1980–1982. Den visar att det skett en kraftig ökning av andelen avslagsbeslut. Under år 1982 uppgick andelen avslag hos SIV till ca 40 %. Att andelen avslag ökat är i och för sig naturligt. Som nämnts i föregående avsnitt har under den aktuella tidsperioden viseringstvång införts för medborgare i bl a Turkiet, Bangladesh, Pakistan och Iran i syfte att minska spontaninvandringen från dessa länder. Det är då också naturligt att avslagsprocenten för medborgare i dessa länder är hög – över 50 % enligt SIV:s statistik. Den höga avslagsprocenten för medborgare i dessa länder kan emellertid inte helt förklara den kraftiga ökningen av andelen avslag. Andelen avslag måste på grund av ett ökat invandringstryck ha ökat även för medborgare i åtskilliga länder, som varit viseringspliktiga under hela perioden. För medborgare i östeuropeiska länder är avslagsprocenten lägre än genomsnittet, men uppgick ändå till 25–30 % för medborgare i Tjeckoslovakien och Ungern under år 1982. Till en liten del kan den ökade andelen avslag bero på att viseringsbemyndigandena till utlandsmyndigheterna har vidgats med följd att antalet bifallsärenden hos SIV minskat och därmed andelen avslag ökat.

Att i ett viseringsärende försöka bedöma om det rör sig om en bona fide

besökare eller inte är en många gånger mycket svår och grannlaga uppgift. Om visum beviljas för en person som sedan inte frivilligt lämnar landet innebär det i dag att man måste sätta igång ett både omständligt och tidsödande utvisningsförfarande. Med gällande regler finns inget enkelt system för att avlägsna den som inte reser ut vid viseringtidens utgång. Det torde också vara en av de två främsta anledningarna till den restriktiva praxis som råder när det gäller att bevilja visering för besök för medborgare i många länder. Den andra anledningen till en restriktiv viseringspolitik torde vara att för medborgare i vissa länder gäller att många av dem efter inresan kan åberopa sådana skäl att de tillåts stanna i Sverige, med stöd av 3, 5 eller 6 §§ UtIL eller av andra politisk-humanitära skäl. Statistik som visar hur många från olika länder som åberopar skäl av nyssnämnda slag finns dock inte. Enligt kommitténs undersökning av ärenden i oktober 1978 var det emellertid ca 40 % av de viseringspliktiga asylsökandena som hade rest in med visering medan återstoden saknade visum. Räknat på siffrorna från oktober 1978 skulle det innebära ca 500-600 "avhopp" under ett år av personer som rest in med visering.

Vid de konferenser om invandringspolitiken som kommittén anordnat har många påtalat SIV:s, som de uppfattat, mycket restriktiva praxis när det gäller att bevilja visering för släktbesök. Svenska röda korset och Sveriges frikyrkoråd har i sina skriftliga synpunkter på kommitténs bakgrundsbetänkande betonat att viseringspolitiken måste vara generös i fråga om anhöriga som önskar besöka släktingar i Sverige. JO framhåller i sin skrivelse med synpunkter på kommitténs bakgrundsbetänkande att han mottagit klagomål rörande SIV:s praxis vid beviljande av viseringar. JO säger sig vara väl medveten om att en sträng praxis kan vara befogad på grund av risken för "avhopp". Samtidigt säger han att invandrare här i landet, som inte får ta emot släktbesök, kan komma att drabbas på ett sätt som i någon mån kan strida mot den grundläggande principen för invandringspolitiken, att invandrare skall ha möjlighet att bibehålla och utveckla sin kulturella identitet. Han anför också att en del klagande åberopat den sk Helsingforsöverenskommelsens uttalande om främjande av kontakter mellan länder. Mot ovanstående bakgrund anser JO att det skulle vara av värde om kommittén kunde utreda lämpligheten av en föreskrift om att det skulle ankomma på regeringen att utfärda riktlinjer för beviljande av visum till Sverige. Turkiska Riksförbundet har i den i avsnitt 8.2.6 nämnda skrivelsen anført, att de svenska utlandsmyndigheterna borde kunna bevilja besöksvisum utan dröjsmål och utan att ansökan lämnas till SIV.

För vår del vill vi anföra att viseringspolitikens effektivitet är beroende av att man lyckas med att vägra tillstånd för personer som kan förmodas komma att "hoppa av" här samtidigt som tillstånd utan alltför stor tidsutdräkt beviljas alla bone fide besökare. Vi vill instämma i vad som framförts från skilda håll om att det är angeläget att viseringspolitiken är så generös som möjligt. En strikt viseringspolitik drabbar särskilt hårt invandrare här i landet som inte själva har möjlighet att resa till hemlandet för släktbesök. Oavsett om dessa möjligheter finns eller inte måste det vara en grundläggande rättighet för invandrare här i landet att kunna få ta emot besök av släktingar från andra länder. Tillstånd för släktbesök bör beviljas såvida det inte på grund av omständigheterna framstår som uppenbart att avsikten med

besöket är en annan än den uppgivna. Även i andra fall är det angeläget med en generös viseringspolitik. En strikt viseringspolitik kan strida mot den av de flesta stater omfattade meningen att rörligheten över gränserna inte skall försvåras mer än nödvändigt. Det kan få konsekvenser för turistnäring och handelsförbindelser och för det vetenskapliga och kulturella utbytet med andra länder. En viseringspolitik som av omvärlden uppfattas som mycket strikt kan också leda till "repressalier" från andra länder när det gäller att bevilja visum för svenska medborgare. Det kan inte uteslutas att en hård viseringspolitik även kan leda till att anhöriga söker UT för bosättning i Sverige, trots att deras syfte egentligen bara är att göra ett besök.

Mot ovanstående bakgrund finner vi det således angeläget att kunna ha en viseringspolitik som är generösare än i dag. De två hinder för en sådan politik som vi angett i det föregående försöker vi motverka genom andra förslag i detta betänkande. I avsnitt 7.1.2 har vi framhållit att en aspekt som måste kunna beaktas när det gäller andra asylsökande än konventionsflyktingar är att det kan vara nödvändigt att vägra tillstånd för s k avhoppare, som inte riskerar en allvarlig påföljd vid hemkomsten, för att i stället kunna föra en mer generös viseringspolitik gentemot medborgare i avhopparens hemland. I avsnitt 12.3.2 föreslår vi vidare att polisen skall få möjlighet att meddela avlägsnandebeslut, oberoende av de tidsgränser som nu gäller, beträffande den som inte återoppar någon form av politiska skäl och inte heller några andra skäl som kan medföra rätt till prövning av ansökan efter inresan, och att ett sådant beslut skall kunna verkställas utan hinder av anförda besvär. Det förslaget gäller även den som har rest in med visering och vars visumtid har löpt ut.

I avvaktan på att ovannämnda förslag kan genomföras bör det enligt kommitténs mening vara möjligt att tillämpa en något mera generös viseringspolitik än vad som gäller i dag. Var gränsen skall sättas måste som nu bli en fråga om avvägning mellan å ena sidan de starka skäl som talar för en generös viseringspolitik och å andra sidan de skäl som talar emot, dvs främst risken för avhopp, och där den förstnämnda aspekten bör väga tyngre än nu. Det bör enligt vår mening vara en uppgift för SIV:s styrelse att avgöra var den gränsen skall dras. Vi anser det däremot inte möjligt att regeringen – som JO ansett böra övervägas – skulle utfärda riktlinjer för beviljande av visering. Sådana riktlinjer kan inte få annat än ett mycket allmänt innehåll som inte ger stor ledning. Vad som är avgörande för om visering skall beviljas eller inte är i de allra flesta fall i grund och botten en trovärdighetsbedömning, och att utfärda anvisningar för en sådan typ av bedömning är knappast möjligt. Däremot bör ledning kunna hämtas från en på erfarenhet utvecklad praxis.

Turkiska Riksförbundet har i den tidigare nämnda skrivelsen också hemställt att åtgärder vidtas så att

- turkiska medborgare, som har arbets- och uppehållstillstånd i något av de nordiska länderna, kan resa till de övriga länderna i Norden utan att behöva söka visum och att
- visum, som en turkisk medborgare fått till ett nordiskt land, bör gälla i de övriga länderna i Norden.

Vi anser att ett första steg för att tillgodose önskemålen bör vara följande. Frågan om möjlighet för en här bosatt viseringspliktig person som accepterats som invandrare att resa inom Norden utan visum bör tas upp i det nordiska utlänningsutskottet i syfte att nå en samnordisk lösning baserad på ömsesidiga åtaganden. Med vårt förslag att de som invandringsprövas vid den första tillståndsprövningen skall få PUT direkt bör ett genomförande kunna underlättas.

10.1.3 UT för besök i Sverige

Som framgår av avsnitt 10.1.4 i bakgrundsbetänkandet rör det sig om ett relativt stort antal personer som varje år beviljas UT för längre besök i Sverige. Enligt undersökningarna av ärenden inkomna till SIV i oktober 1978 och oktober 1981 rörde det sig dessa båda år om mellan ca 2 100 och ca 2 700 personer. Undersökningen av ärenden i oktober 1978 visar vidare att det i stor utsträckning rörde sig om relativt långvariga besök – mer än sex månader. Också antalet avslag på ansökningar om UT för besök är relativt stort. Enligt nyssnämnda undersökningar skulle det ha rört sig om mellan ca 1 700 och ca 2 100 avslagsbeslut åren 1978 respektive 1981.

Som vi nämnt inledningsvis i avsnitt 10.1.1 gäller från den 1 april 1981 den allmänna principen att UT skall ha beviljats före inresan i landet också för den som önskar UT för besök. Kraven för att UT skall kunna beviljas efter inresan är dock lägre för den som söker UT för besök än för den som söker UT för bosättning. Enligt 33 § UtlF får UT ”för viss kortare tid beviljas utlännings som har rest in i Sverige för besök och som har vägande skäl för en förlängning av vistelsetiden”.

Vi har i ovannämnda avsnitt 10.1.4 i bakgrundsbetänkandet också redogjort för SIV:s föreskrifter och allmänna råd när det gäller UT efter inresan. Vi har då hänvisat till RPS:s cirkulärmeddelande CM 7/82, 1982 05 03. Motsvarande föreskrifter och råd återfinns numera i CM 17/82, 1982 11 18. När det gäller UT för besök innebär de nya föreskrifterna inte någon skillnad i sak i förhållande till de tidigare. Enligt SIV:s föreskrifter skall således föräldrar utan några speciella skäl kunna beviljas UT så att de får en vistelsetid om sammanlagt sex månader (dvs viseringsfri tid plus tre månader). Detta torde få tolkas så att SIV anser att ett vägande skäl att bevilja UT efter inresan är att sökanden önskar besöka barn här i landet under en begränsad tid. För andra besökare sägs däremot i dessa föreskrifter inte något om när vägande skäl skall anses föreligga. SIV har emellertid bemyndigat polismyndigheterna att från den 1 september 1982 bevilja UT för besök under högst en månad i omedelbar anslutning till viseringsfri tid eller tid för beviljad besöksvisering. Det innebär att i dessa fall ett planerat besök under en kort tid kan anses utgöra tillräckligt skäl för att bevilja UT efter inresan.

Vi vill för vår del framhålla att det är angeläget att en generös praxis tillämpas när det gäller att bevilja UT för besök. Det är särskilt angeläget beträffande personer som önskar vistas på ett längre släktbesök i Sverige. I likhet med vad som anförts i föregående avsnitt i fråga om viseringar för besök kan det inte uteslutas att en restriktiv praxis i fråga om besöksstillstånd leder till att anhöriga, som eljest inte skulle ha sökt UT för bosättning i

Sverige, gör det trots att deras syfte egentligen bara är att vistas här på ett längre besök. Självfallet måste en förutsättning för att UT för besök skall beviljas vara att det inte framstår som uppenbart att sökandens verkliga avsikt är en annan än den uppgivna. I likhet med vad som anförts i föregående avsnitt om visering för besök måste ledning för den bedömningen hämtas från en på erfarenhet grundad praxis.

När det gäller möjligheterna att få UT för besök efter inresan anser vi att det i regel saknas anledning att vägra tillstånd för en bona fide besökare enbart av den anledningen att UT inte söktes före inresan. Det gäller i vart fall när det är fråga om besök som understiger ett år. I 33 § UtlF sägs emellertid att UT för kortare besök får beviljas efter inresan om utlänningsen kan anföra "vägande skäl". Det är visserligen ett relativt "svagt" uttryck i lagtext men vi vill ändå ifrågasätta om inte 33 § UtlF fått en alltför restriktiv utformning när det gäller möjligheterna att bevilja UT för besök efter inresan. SIV synes ha tolkat bestämmelsen så generöst som det är möjligt när man uppenbarligen ansett att utbort den omständigheten att det rör sig om ett besök om högst en månad engör ett vägande skäl att bevilja UT efter inresan. Vi föreslår att någon begränsning i UtlF inte skall finnas i fråga om möjligheterna att efter inresan bevilja UT för besök, som innebär en kortare sammanlagd vistelse än ett år. Vi vill betona att det senast anförda endast avser de formella möjligheterna att efter inresan pröva en ansökan om UT för besök. För att ansökan skall beviljas måste självfallet vanliga krav ställas på att det är fråga om en bona fide besökare och att den verkliga avsikten inte kan antas vara en annan än den uppgivna. I likhet med vad som gäller enligt nuvarande praxis måste ansökan prövas med utgångspunkt från att det rör sig om bosättning i landet, om det framkommer exempelvis att sökanden har någon form av politiska skäl eller anknytning hit genom äktenskap/samboende. En sådan prövning kan då givetvis leda till att polisen meddelar beslut om avvisning/utvisning, om förutsättningarna för en prövning efter inresan av ansökan om UT för bosättning inte föreligger – i enlighet med de förslag vi lägger fram i avsnitt 12.3. Att UT beviljats för besök inverkar inte på den grundläggande regeln att UT för bosättning skall ha beviljats före inresan. Det är enligt 33 § UtlF i regel inte möjligt att efter inresan "byta status" från besökare till invandrare.

10.2 UT för gäststuderande

Vi har i avsnitt 10.2 i bakgrundsbetänkandet utförligt redogjort för riktlinjer och praxis i fråga om UT för gäststuderande. Vi har vidare redovisat gäststuderandekommitténs i juni 1981 framlagda betänkande (Ds U 1981:8) Utländsk studerande i Sverige. Invandrarpolitiska kommittén skall enligt sina direktiv beakta gäststuderandekommitténs förslag. Gäststuderandekommitténs förslag har ännu inte lett till något ställningstagande från statsmakternas sida.

I dag gäller i korthet att UT för gäststuderande endast ges till dem som bedöms ha för avsikt att lämna Sverige efter studietidens slut, att UT i princip endast beviljas för studier på eftergymnasial nivå och att sökanden måste ha sin försörjning under studietiden tryggad genom egna medel, stipendier eller

på annat liknande sätt. För förlängning av UT för gäststudier krävs att sökanden fullföljer studierna på ett godtagbart sätt.

Gäststuderandekommittén föreslår i sitt betänkande inte några ändringar i de grundläggande bestämmelserna som reglerar möjligheterna till UT som gäststuderande. Kommittén föreslår bl a att en särskild preparandutbildning för gäststuderande anordnas med svenskutbildning, samhällsorientering m m men också viss ämneskomplettering. Förutsättning för UT skall vidare vara att sökanden är (preliminärt) antagen till en viss högskoleutbildning och, om han har behov av preparandutbildningen, antagen också till denna. Antagningen till högskolan och preparandutbildningen skall samordnas med prövningen av frågan om UT.

I yttrande till utbildningsdepartementet den 10 mars 1982 över gäststuderandekommitténs förslag har invandrarpolitiska kommittén tillstyrkt att förslaget genomförs.

Vi vill härutöver tillägga följande. Antalet nya utomnordiska gäststuderande, som uppgick till ca 800 vart och ett av åren 1979 och 1980, sjönk till under hälften åren 1981 och 1982. En orsak till detta har säkert varit att kravet på att UT för studier måste ordnas före inresan infördes redan den 1 juli 1980. Minskningen beror också till stor del på att den tidigare dominerande iranska gruppen (som utgjorde mer än 50 % av samtliga nya gäststuderande åren 1979 och 1980) nu är mycket liten. Minskningen är i själva verket ännu större än vad som framgår av statistiken. Sk utbytesstudenter som studerar i Sverige under ett läsår beviljades tidigare UT för besök men får numera UT som gäststuderande. Det har medfört att den största gruppen utomnordiska gäststuderande nu utgörs av medborgare i USA, varav många sannolikt är svenskamerikaner.

Gäststuderandekommittén tillkallades år 1978 mot bakgrund av att studieavbrott och studieförseningar då var mycket vanliga bland gäststuderande. Det minskade antalet utomnordiska gäststuderande och den ändrade sammansättningen av gruppen har medfört att problem inte uppkommer i dag för lika många individer som tidigare. Gäststuderandekommitténs förslag är emellertid ägnat att trygga så goda förhållanden som möjligt för alla utomnordiska gäststuderande som tas emot i Sverige och att säkra att UT endast beviljas seriösa studerande.

Till slut vill vi erinra om att utlänningars studier i Sverige är ett led i ett internationellt utbyte mellan länder och folk. Det är viktigt att Sverige också i fortsättningen tar emot gäststuderande från andra länder.

10.3 Gränsdragningen mellan besökare och invandrare

I kapitel 11 lägger vi fram förslag om att den som invandringsprövas i samband med det första tillståndet också skall få PUT som bevis för att han är invandrare. För vissa kategorier kommer liksom hittills ett system med uppskjuten invandringsprövning att tillämpas. För alla andra, vars vistelse här kan förutsättas komma att bli av begränsad varaktighet, kommer tidsbegränsade UT att beviljas. I tillståndssammanhang bör det därför inte vara några svårigheter att skilja mellan den som är invandrare och den som är besökare.

Fullt lika enkelt är det emellertid inte att i folkbokföringen skilja mellan besökare och invandrare. Den grundläggande regeln för folkbokföring i Sverige är att kyrkobokföring skall ske om en persons bosättning kommer att vara minst ett år. Den regeln gäller för såväl svenska som utländska medborgare. För en icke nordisk medborgare krävs härutöver att vederbörande fått UT för sammanlagt minst ett år eller att SIV förklarat att beslutet i tillståndsärendet enligt verkets mening kan ligga till grund för kyrkobokföring. Detta sker vid sk uppskjuten invandringsprövning, eftersom syftet med vistelsen då är bosättning, även om förutsättningarna för varaktig bosättning ännu inte är klara. Möjligheterna till kyrkobokföring berör vi också i avsnitt 11.4.3.

11 Tillstånds- och kontrollfrågor

11.1 Inledning

I det här kapitlet lägger vi fram vissa kompletterande förslag som knyter an till de regler och riktlinjer som vi föreslår för invandringspolitiken. Det gäller bl a frågorna om när och hur invandringsprövningen skall ske och om återkallelse av permanent uppehållstillstånd (PUT). I samband med frågan om invandringsprövningen tar vi också upp konsekvensfrågor om vandelsprövning. Vi behandlar vidare vissa frågor som gäller den inre kontrollen, främst om arbetsgivar- och bostadsanmälningar är ett rationellt kontrollmedel.

11.2 Invandringsprövningen m m

11.2.1 Nuvarande ordning

Begreppet invandrare saknas i nuvarande och tidigare utlänningsförfattningar. Det används emellertid såväl i 1968 års riktlinjer om invandringspolitiken som i 1975 års riktlinjer om invandrar- och minoritetspolitiken, dock utan någon närmare definition. När begreppet används har det ofta kommit att omfatta även personer som vistas i landet utan avsikt eller rätt att bosätta sig här, t ex gäststuderande.

De typer av UT som finns och som alltså inte formellt knyter an till begreppet invandrare är tidsbegränsat UT och permanent tillstånd (PUT). De grundläggande författningsbestämmelserna om dessa tillstånd har vi redovisat i kapitel 3 i bakgrundsbetänkandet.

Den som önskar vistas här mer än tre månader – eller för viseringspliktig längre tid än viseringen gäller – måste i regel ha UT. På grundval av 1968 års riktlinjer har utvecklats en praxis som innebär att den som tas emot i Sverige som arbetskraftsinvandrare, anknytningsfall eller som flykting eller på grund av flyktingliknande eller andra humanitära skäl först får ett UT som gäller ett år. SIV är beslutande myndighet. I och med detta tillstånd är vederbörande regelmässigt accepterad som invandrare, varmed vi avser att han kan räkna med att få tillståndet förlängt oberoende av konjunkturer eller andra förhållanden. I regel får polismyndighet förlänga det första tillståndet. Den som har haft tillstånd här under ett år kan i allmänhet också få PUT, som beviljas av SIV. Vi återkommer nedan till de närmare förutsättningarna för

PUT. Det sagda gäller under förutsättning att inte avslag på grund av vandelsskäl kan komma ifråga, som vi berört i kapitel 7. I sådant fall måste förlängningsärendet överlämnas till SIV för avgörande. För den som fått tillstånd på grund av "snabb anknytning" eller som egen företagare eller fri yrkesutövare måste – enligt våra förslag i kapitlen 8 och 9 – ett system med uppskjuten invandringssprövning tillämpas även i fortsättningen. Det innebär med hittillsvarande praxis att flera kortare tillstånd ges innan invandringssprövning sker och vederbörande får ett tillstånd som innebär att han accepteras som invandrare. SIV har våren 1983 till några polismyndigheter som en form av försöksverksamhet delegerat rätten att besluta om förlängning av UT beviljat på grund av "snabb anknytning". Tillstånd som innebär att vederbörande accepteras som invandrare får dock bara SIV bevilja.

Det juridiska beviset på rätten att vistas i landet permanent, dvs PUT, är det möjligt att få först efter ett års vistelse här. Härom stadgas i 12 § UtlL där det står att utlänning som är fast bosatt här får beviljas PUT. Enligt uttalande av föredragande statsrådet i prop 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen får PUT (s 143) "i allmänhet meddelas redan efter ett års bosättning i Sverige. När tveksamhet råder om utlänningsförmåga ellerandel eller när vistelsen här avses bli begränsad till viss tid eller annars särskilda förhållanden talar mot att permanent uppehållstillstånd meddelas, får liksom hittills tillståndstiden begränsas." Innebörden av detta har i praxis blivit bl a att för PUT krävs ett års legal vistelse samt att sökanden tidigare accepterats som invandrare eller fyller kraven för att accepteras som invandrare. Exempelvis den som är föremål för s k uppskjuten invandringssprövning kan inte få PUT förrän vid invandringssprövningen.

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

För att underlätta återkallelse av PUT för den som inte längre är bosatt här har giltighetstiden för själva beviset om PUT begränsats till tre år. Nytt bevis sänds emellertid automatiskt ut till alla som är bosatta i landet, vilket betyder personer som enligt folkbokföringsmyndigheterna har adress här. Enligt den praxis som har utvecklats återkallas PUT för den som vid två på varandra följande tillfällen inte kunnat nås från SIV med nytt bevis om PUT.

Man kan mot bakgrund av tidigare erfarenheter bedöma att av de ca 12 000 respektive ca 14 000 förstagångstillstånd som enligt SIV:s statistik beviljades åren 1981 respektive 1982 – och som inte gällde gäststudier eller andra besökare – ca 8 000 respektive ca 10 000 i realiteten blev invandringssprövade i samband med förstagångstillståndet, medan så gott som hela återstoden var "snabba anknytningar".

I de stora transoceaniska invandringssländerna, Australien, Canada och USA, gör man i regel, som närmare redovisats i kapitel 16 i bakgrundsberäkningen, redan i samband med det första tillståndet en definitiv invandringssprövning.

Även i Sverige – utom beträffande "snabba anknytningar" – gör man sedan länge i realiteten, som framgått i det föregående, en invandringssprövning i samband med att det första tillståndet ges. Att den formella sprövningen sedan sker först efter ett år beror i huvudsak på att en vandelsprövning, som

innefattar den första tidens vistelse här, skall kunna göras. Det står i 12 § UtlL att UT får vägras utlännning på grund av hans vandel, om förhållandena är sådana som anges i 29 § första stycket punkterna 2-4 eller 43 § UtlL. I nämnda stadganden, som vi redovisat i avsnitt 7.3 men som vi återger igen för överskådlighetens skull, anges de förhållanden som medför att UT får vägras.

29 § första stycket punkterna 2-4

2. om han tänker söka sitt uppehälle i Sverige eller i något annat nordiskt land och det skäligen kan antas att han inte kommer att ärligen försörja sig eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd,
3. om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet skäligen kan antas komma att begå brott i Sverige eller i annat nordiskt land,
4. om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller i övrigt skäligen kan befaras att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i annat nordiskt land.

43 §

1. om utlännningen yrkesmässigt bedriver otukt eller i övrigt underlåter att ärligen försörja sig, eller
2. om utlännningen är missbrukare av alkohol eller narkotika och befinnas med anledning därav vara farlig för någon annans personliga säkerhet eller leva på ett grovt störande sätt.

Någon statistik som visar antalet utlämningar som årligen vägras förlängt UT av vandelsskäl finns inte. Enligt bedömningar inom SIV torde antalet vara i storleksordningen 5–10 av minst 10 000 – 15 000 förlängningsansökningar årligen. Antalet som vägras PUT på grund av vandel är också okänt. Totalt har under senare år beviljats ca 15 000 PUT om året, medan ca 1 300 avslagits, något som enligt uppgift från SIV nästan genomgående berott på för kort tids vistelse och/eller att kriterierna för invandrarstatus ännu inte har förelegat – t ex "snabba anknytningar" innan "tiden är inne". De som vägras PUT på grund av vandel beviljas i stället regelmässigt förlängt UT. Det rör sig i allmänhet om personer som begått brott, som dock inte föranlett utvisning. Den som döms för ett brott, på vilket kan följa fängelse i mer än ett år, kan utvisas enligt 40 § UtlL. Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet. Den som haft PUT sedan minst ett år när åtalet väcktes får dock utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl.

En annan möjlighet att vägra asociala utlämningar fortsatt vistelse här är möjligheten enligt 43 § UtlL att utvisa den som faller under den beskrivning i nämnda paragraf, som vi redovisat i det föregående. Det är länsrätt som beslutar om utvisning på dessa grunder och även den som har PUT kan utvisas. Om vederbörande haft PUT sedan minst ett år när utvisningsärendet anhängiggörs vid länsrätten krävs dock synnerliga skäl för att utvisning skall

få ske. I utvisningsärenden av detta slag skall länsrätt alltid ta hänsyn till utlänningens familje- och levnadsomständigheter. Någon tillförlitlig statistik över antalet utvisningar på grund av vandel finns inte. De kan enligt bedömningar inom SIV uppskattas till högst ett tiotal om året.

11.2.2 En ny ordning för invandringsprövning

Endast en handfull personer vägras alltså under ett år förlängt UT av vandelskäl. Det är fråga om 5–10 fall av totalt ca 10 000 – 15 000 förlängningsärenden. Mot den bakgrunden tar vi upp frågan om den nuvarande ordningen med minst två tillståndsprövningar, en reell och en eller flera formella – antalet beror på om man söker flera UT innan PUT söks – innebär en rimlig användning av resurser hos SIV och polismyndigheterna.

För att behålla en ordning med upprepade prövningar av tillståndsfrågan i sådana fall, där det från början står klart att förutsättningarna för invandring föreligger, måste det finnas starka skäl. Ett argument som förekommit för den nuvarande ordningen är att det ligger ett psykologiskt värde i att en sökande vars vandel är tveksam vet att en prövning återstår. Det är alltså fråga om en preventiv funktion. Detta torde vara det huvudargument som förekommit mot att avskaffa den upprepade prövningen.

Ett annat skäl mot att rationalisera invandringsprövningen skulle kunna vara att det finns personer som inte anser sig vara invandrare – och därför inte söker PUT, även om de är berättigade till det. Om detta kan sägas att det inte ligger någon rättsförlust i att tillerkännas rätt att stanna i landet obegränsad tid. Det är närmast frågan om en praktisk administrativ åtgärd.

Övervägande skäl talar enligt vår mening för att i de fall, när enligt nuvarande ordning en verklig invandringsprövning sker i förstagsändet, detta bör komma till uttryck i att ett PUT beviljas. Häri ligger fördelar både från principiell synpunkt och genom att resurser för handläggning kan sparas och användas för mera angelägna ändamål. Besparingar uppkommer både hos polismyndigheterna och SIV. Minskningen av antalet ärenden ligger som framgått i storleksordningen 8 000 – 10 000 ärenden.

De kategorier som enligt vårt förslag skulle beviljas PUT i samband med förstagsångstillståndet är således "vanliga" arbetskraftsinvandrare, flyktingar och personer med flyktingliknande eller andra politisk-humanitära eller rent humanitära skäl samt de som beviljas tillstånd på grund av anknytning hit genom anhöriga eller på annat sätt, dock ej "snabba anknytningar". Medföljande barn under 16 år bör liksom hittills vara undantagna från skyldigheten att ha UT och beviljas PUT först när de fyller 16 år. Den föreslagna ordningen bör medföra en besparing på sammanlagt ca 20 årsarbetskrafter hos SIV och polismyndigheterna. Vi återkommer närmare i kapitel 17 till de ekonomiska konsekvenserna av förslaget.

En konsekvens som bör följa av den föreslagna ordningen är ändring i 40 § UtIL om utvisning på grund av brott och i 43 § UtIL om utvisning på grund av asocialitet. I dag krävs enligt dessa paragrafer synnerliga skäl för utvisning av den som haft PUT sedan minst *ett* år. Avsikten med den föreslagna ordningen med PUT från början är inte att förbättra skyddet mot

utvisning för kriminella och asociala. 40 och 43 §§ UtL bör därför ändras så att synnerliga skäl krävs för utvisning av den som bott här och haft PUT sedan minst två år.

11.3 Återkallelse av permanent uppehållstillstånd

11.3.1 Nuvarande ordning

Enligt 17 § UtL skall PUT återkallas om innehavarens bosättning upphör. Det är emellertid ofta svårt att konstatera om och när bosättningen upphör, eftersom många inte anmäler utflyttning ur landet till folkbokföringsmyndigheterna. Systemet med bevis om PUT som är tidsbegränsat till tre år (alltså beviset – inte tillståndet) är då ett hjälpmedel.

Som framgått i avsnitt 11.2.1 sänds nytt bevis om PUT ut under innehavarens senast kända adress i samband med att bevisets giltighet utlöper, vilket alltså sker tre år efter att det utfärdats. Denna procedur upprepas sedan vart tredje år. Om den som har PUT inte kan nås med nytt bevis vid två på varandra följande tillfällen återkallas PUT. Tillfredsställande bevisning anses då föreligga för bedömning av att PUT-innehavarens bosättning här har upphört. Detta innebär, som vi tidigare redovisat, att en PUT-innehavare i regel kan vara utrest 3–6 år utan att tillståndet återkallas. Att PUT inte återkallas redan första gången när vederbörande inte nås på den senaste adressen i folkbokföringen, torde bero på att SIV när PUT infördes (PUT ersatte tidigare system med bosättningsstillstånd från den 1 januari 1976) inte var säker på att överföringen av adresser från folkbokföringen med hjälp av ADB skulle komma att fungera tillfredsställande. Det har sedermera visat sig att denna överföring fungerar. När SIV fått kännedom om att vederbörande varit utrest har det på senare tid även förekommit att PUT omgående återkallats.

11.3.2 Förslag till ny ordning

Som framhållits i föregående avsnitt skall enligt nuvarande lagregler PUT återkallas om innehavarens bosättning här upphör. Vi finner inte skäl att föreslå ändring i denna grundregel men anser att åtgärder bör vidtas i syfte att stärka rättssäkerheten vid återkallelse. Det bör bli möjligt att den som beviljas PUT i samband härmed också får utförlig information om vilka förutsättningar som gäller för återkallelse av PUT och att PUT kan komma att återkallas under hans frånvaro från Sverige om dessa förutsättningar föreligger.

I syfte att underlätta för den som varit bosatt i Sverige några år att pröva på att återvända till hemlandet och samtidigt ha kvar rätten till bosättning i Sverige, bör en möjlighet finnas att kunna behålla PUT trots att återflyttning till hemlandet skett. En sådan möjlighet ligger också väl i linje med det invandrarpolitiska valfrihetsmålet. Vi förordar en ordning som innebär att PUT, efter anmälan till SIV, under vissa förutsättningar får behållas i sådana

fall. PUT bör kunna få behållas efter sådan anmälan av den som har varit bosatt här viss tid – 3–4 år kunde vara en riktpunkt. Enligt nuvarande praxis beviljas nytt tillstånd för den som återinvandrar inom tre år från utresan och som dessförinnan varit bosatt legalt minst fyra år i Sverige. Konsekvensen av en anmälan skulle vara att vederbörande kan vara utrest tre år och ha kvar sitt PUT och rätten till bosättning i Sverige. Den som enligt vad vi förordat i avsnitt 9.2.2 har bott här legalt i ca 10 år bör, i enlighet med yrkande av samarbetsgruppen för tio riksomfattande invandrarorganisationer, kunna få behålla PUT utan tidsbegränsning.

Vi föreslår således att PUT skall återkallas på grund av att bosättningen här upphört när innehavaren anmäler utflyttning ur landet – såvida han inte dessförinnan anmält att han önskar behålla sitt PUT och förutsättningarna härför är uppfyllda. För den som inte anmäler utflyttning bör PUT återkallas i samband med att PUT-innehavaren första gången inte kan nås för utbyte av bevis om PUT. Hur en ordning av ovan skisserad typ närmare skall utformas bör det få ankomma på SIV att svara för.

Ett praktiskt problem i samband med återkallelse av PUT är att många inte anmäler till folkbokföringsmyndigheterna att de flyttat ut ur landet. Underlåtelse att anmäla utflyttningen kan bero på bristande kunskap om gällande regler men inte sällan är det fråga om medvetna försök att upprätthålla sken av bosättning här, bl a för att undvika att PUT återkallas. Med en ordning som å ena sidan gör det möjligt för den enskilde att efter anmälan behålla PUT under viss tid trots utflyttning och å den andra sidan innebär att PUT regelmässigt återkallas när vederbörande första gången inte kan nås med nytt bevis om PUT, bör antalet "skenbosättningar" komma att minska.

Det skulle kunna diskuteras att polisen i samband med att den stämplar in nytt bevis om PUT i en PUT-innehavares passhandling skulle söka utröna om vederbörande fortfarande är bosatt i landet och inte utan vidare acceptera uppgifterna från folkbokföringen. Att regelmässigt företa en sådan utredning skulle emellertid lätt kunna uppfattas som att det vore fråga om en omprövning av själva tillståndet – vilket inte är meningen. Frågor i syfte att utreda vederbörandes faktiska bosättning bör endast ställas när omständigheterna i det enskilda fallet ger anledning till det, exempelvis om vederbörande infinner sig hos polisen (personlig inställelse förutsätts) först lång tid efter det att meddelande om nytt bevis sänts ut.

Vi vill till sist ta upp ett par frågor som närmast rör övergången till den nya ordning som vi nu har skisserat.

Den praxis som redovisats i avsnitt 11.3.1 och som inneburit att en PUT-innehavare i regel kunnat vara utrest 3–6 år utan att tillståndet återkallats har blivit en etablerad ordning. Många som före en utflyttning frågat om vilka regler som gäller för återkallelse har fått besked om denna praxis. Vi anser mot den bakgrunden att det inte är rimligt att den som flyttat ut från Sverige och fått besked om denna praxis skall kunna få sitt PUT återkallat utan att vara medveten om att så kan ske. PUT bör därför övergångsvis inte återkallas utan innehavarens vetskap innan de tidigare nämnda fristerna om 3–6 år gått ut. Om återkallelse anses böra ske av enbart formella skäl så snart det framkommer att vederbörandes bosättning i Sverige upphört, bör nytt tillstånd beviljas den som ånyo önskar bosätta sig

här och som inte känt till att PUT enligt utlänningslagen *skall* dras in när bosättningen här upphör.

Vi vill vidare framhålla att en återkallelse av PUT innan tre år förflutit från det tillståndet meddelades kan medföra att den som har ett tidsbegränsat UT kommer i ett bättre läge än den som har PUT. Den som varit bosatt i Sverige ett år och är accepterad som invandrare kan i dag välja mellan att söka PUT eller att hos polisen söka och få ett tidsbegränsat UT, vilket då regelmässigt beviljas för tre år. Ett tidsbegränsat UT kan till skillnad från PUT inte återkallas om bosättningen här upphör. Den som valt att söka ett treårigt UT kan alltså efter ett års bosättning i landet resa ut och ha kvar rätten att återvända till Sverige inom tre år. Det kan då förefalla märkligt att återkalla tillståndet för den som har PUT och som varit utrest kortare tid än tre år – i vart fall såvida han inte genom anmälan om utflyttning gett tillkänna att han haft för avsikt att bosätta sig mer permanent utomlands. Med vårt förslag att alla som invandringsprövas då också skall få PUT kommer nyssnämnda problem att försvinna.

11.4 Några inre kontrollfrågor

11.4.1 Utgångspunkter

Syftet med den inre utlänningskontrollen är att övervaka att utläningar inte vistas här utan pass och/eller utan erforderliga tillstånd eller arbetar här utan tillstånd samt att efterspana utläningar beträffande vilka det föreligger avlägsnandebeslut som skall verkställas. En närmare beskrivning av kontrollsystemet finns i avsnitt 11.5 i bakgrundsberäkningen. Kontrollen baseras dels på den anmälningsskyldighet till polismyndighet som vissa myndigheter har när de kommer i kontakt med någon som inte har sökt tillstånd, dels systemet med bostads- och arbetsgivaranmälningar, dels polisens spaningsverksamhet.

För att kunna upprätthålla en reglerad invandring måste också i framtiden en inre utlänningskontroll finnas. En avvägning måste emellertid göras som innebär att den inre kontroll som sker genom polisens spaningsverksamhet i minsta möjliga mån innebär ett intrång i integriteten hos de utläningar som vistas här. Vi återkommer till integritetsaspekten när vi behandlar rättssäkerhetsfrågor i kapitel 13.

Nyssnämnda anmälningsskyldighet till polismyndighet gäller enligt 59 § UtIF pastorsämbete eller lokal skattemyndighet som ombesörjer kyrkobokföring, arbetsförmedlingskontor, socialnämnd samt skolstyrelse. Syftet är att se till att vederbörande utlännings tillståndsfråga är klar eller kommer under prövning. Denna anmälningsskyldighet anser vi i stort vara ändamålsenlig.

Bostads- och arbetsgivaranmälningarna har under lång tid varit förknippade med frågan om samhällets nytta av systemen står i rimlig proportion till de insatser som görs. Förslag om slopande av arbetsgivaranmälningarna och delvis även av bostadsanmälningarna lades, som framgått av avsnitt 11.5 i

bakgrundsbetänkandet, fram år 1974 av utredningen om företagens uppgiftsplikt, men förslagen genomfördes inte.

11.4.2 Bostads- och arbetsgivaranmälningarna

Bostadsanmälningsskyldigheten gäller enligt 61 § UtlF den som upplåter rum i hotell eller pensionat till icke nordiska gäster som fyllt 16 år. Utlänningens ankomst respektive avflyttning skall, jämte vissa andra uppgifter, inom 24 timmar skriftligen anmälas till polismyndigheten på orten. Arbetsgivare som anställer en utlänning som fyllt 16 år är enligt 62 § UtlF skyldig att göra skriftlig anmälan till polismyndighet när utlänningen tillträder och slutar anställningen. Skyldigheten att göra arbetsgivaranmälan gäller – till skillnad från bostadsanmälningsskyldigheten – även beträffande nordbor. Underlåtenhet att fullgöra nämnda anmälningsskyldigheter kan enligt 96 § UtlL medföra böter eller, när omständigheterna är försvarande, fängelse i högst sex månader.

Enligt förordningen (1976:935) om skyddsområden och kontrollområden gäller att polismyndigheten – när det är fråga om anställning inom skydds- eller kontrollområde – skall sända anmälan till försvarsområdesbefälhavaren.

Totala antalet arbetsgivaranmälningar per år har vi i bakgrundsbetänkandet uppskattat till minst 100 000 och antalet bostadsanmälningar till 500 000 – 600 000.

För hanteringen av anmälningarna har, som angetts i bakgrundsbetänkandet, beräknats åtgå sammanlagt ca sju årsarbetskrafter hos polismyndigheterna. Till detta kommer också tidsåtgång för arbetsgivarna samt hotell- och pensionatsinnehavarna.

Enligt en enkät, som närmare redovisats i bilaga 9 till bakgrundsbetänkandet och där 21 polismyndigheter som erfarenhetsmässigt handlägger inemot 80 % av utlänningsärendena deltagit, önskar 12 behålla systemet med arbetsgivaranmälningar i sin helhet och 7 slopa det medan 2 vill behålla anmälningsskyldigheten i fråga om icke nordbor. När det gäller bostadsanmälningar önskar 5 behålla dem medan 15 anser att de kan slopas. Från ett distrikt tar man inte ställning i den frågan.

När det gäller inställningen från de tre största distrikten, Stockholm, Göteborg och Malmö är bilden splittrad. Medan Malmö anser att hela den ifrågasvarande anmälningsskyldigheten kan slopas, vill Göteborg behålla den i fråga om arbetsgivaranmälningar men ej beträffande bostadsanmälningar och Stockholm behålla skyldigheten utom i fråga om arbetsgivaranmälningar för nordbor.

De skäl som numera främst åberopas för att man skall behålla anmälningssystemen är att de behövs för den inre utlänningskontrollen och att de är av värde i den allmänna brottsspaningen. Ett huvudargument som förts fram i förstnämnda avseende är att man genom skyldigheten för arbetsgivare att anmäla att man anställer utländsk personal motverkar anställning av "svart" arbetskraft, dvs personal som inte har rätt att arbeta här. För bedömningen av detta påstående anser vi att det finns anledning att erinra om den ändring av UtlL som nyligen genomförts och som bl a innebär att den som anställer en utlänning som inte har föreskrivet AT skall, förutom böter som normalstraff

(fängelse i högst ett år ingår i strafflatituden), också åläggas en särskild avgift. Denna skall för varje anställd utlänning utgöra hälften av det basbelopp som gällde när överträdelsen upphörde eller, när överträdelsen pågått mer än tre månader, ett helt basbelopp.

Det finns enligt vår mening anledning anta att nu nämnda ekonomiska påföljd kommer att ha avskräckande betydelse på ett helt annat sätt än det bötesstraff som normalt kan komma att utdömas både för arbetsgivare som anställer arbetskraft utan vederbörliga tillstånd och för den som brister i skyldigheten att göra arbetsgivaranmälan. Att skyldigheten att göra anmälan någon gång kan motverka att en arbetsgivare anställer "svart" arbetskraft kan man visserligen inte utesluta. Det förutsätter emellertid att anmälnings-skyldigheten är känd för arbetsgivaren och att denne räknar med att det kan bli en kontroll om inga anmälningar kommer in. Vår bedömning är att straffsanktionen mot att anställa arbetstagare som inte har tillstånd är långt mera känd än den sanktion som gäller för bristande anmälan och att den kommer att bli än mera känd i och med den nya straffavgiften. Man bör generellt utgå från, att den som med kännedom om straffavgiften är beredd att anställa en arbetstagare som han vet saknar erforderligt tillstånd inte kommer att hejda sig på grund av vetskapen att han är skyldig att anmäla anställningen till polismyndigheten. Vår slutsats är alltså att straffavgiften bör vara ett vida överlägset avskräckande medel för de arbetsgivare som är inställda på att våga den risk man löper när man bryter mot bestämmelserna och anställer "svart" arbetskraft mot den vinst man gör om man inte upptäcks.

Hittillsvarande erfarenheter talar för att det också i fortsättningen är nödvändigt med stickprovskontroll på vissa arbetsplatser, för att se till att personer inte arbetar här utan AT. Av integritetsskäl är det viktigt att kontroll på arbetsplatserna inte sker rutinmässigt. Ett systematiskt samarbete med andra myndigheter, t ex länsstyrelser, kronofogdemyndigheter och kommunala organ, bör kunna vara ett hjälpmedel vid bedömning av om tillståndskontroll skall ske.

Det andra huvudskälet för att behålla arbetsgivaranmälningarna är att de har betydelse från allmän spaningssynpunkt. Det fåtal polisdistrikt i enkäten som önskar behålla bostadsanmälningarna anför också i huvudsak detta argument som grund för ställningstagandet.

Man kan enligt vår mening från en rent principiell synpunkt ifrågasätta om det skall finnas ett särskilt register för brottsbekämpning som omfattar arbetsanmälda utlänningar samt icke nordbor som bor på hotell. Syftet med systemen har inte varit att få till stånd ett sådant särskilt brottsspaningsregister, även om de kommit att användas härför. Därtill kommer att det numera finns andra uppgiftskällor, bl a sjukförsäkringsregistret, som är heltäckande såtillvida att det omfattar såväl anställda utlänningar som svenska medborgare. Korttidsanställda, t ex montörer, finns där i regel visserligen inte, men de kan å andra sidan återfinnas i SIV:s register om de är här legalt mer än två månader.

Som framgått av det anförda finns det bättre möjligheter att i samband med brottsbekämpning få fram uppgift om både bostad och anställning än genom de aktuella anmälningarna. Sålunda har försäkringskassan genomgående mer tillförlitliga uppgifter i dessa hänseenden. Vid några större

försäkringskassor måste emellertid praktiska problem undanröjas för att polisen i praktiken skall få del av uppgifterna. I fråga om bostadsanmälningarna kan det med visst fog antas att det mera sällan händer att personer som själva tror att de kan vara efterspanade tar in på hotell under sitt rätta namn.

När frågan om arbetsgivaranmälningarna skulle behållas senast behandlades, kom berörda departement fram till att det var fråga om en rent polisiär angelägenhet. Hanteringen av materialet är mycket olikartad i de olika polisdistrikten och på vissa håll också mycket bristfällig. Ett av skälen till att arbetsgivaranmälningarna utgör ett otillfredsställande underlag är att uppgiftsskyldigheten fullgörs bristfälligt. I viss mån kanske det är möjligt att få en förbättring till stånd, dock inte i fråga om arbetsgivare som avsiktligt utnyttjar arbetstagare som saknar tillstånd. Från inre kontrollsynpunkt anser vi att det inte finns förutsättningar att förbättra systemet så att dess nytta motsvarar insatsen. När det gäller frågan om att förbättra hanteringen av systemet – kanske med hjälp av ADB – i syfte att få ett bra hjälpmedel för brottsbekämpning, anser vi inte att den nytta detta kan medföra står i rimlig proportion till den insats som krävs.

Vår sammanvägda slutsats blir mot bakgrund av det anförda, att den sammanlagda nyttan av arbetsgivaranmälningarna i dag inte är så stor i förhållande till resursinsatsen att verksamheten bör upprustas och behållas. Vårt förslag är att systemet med arbetsgivaranmälningar snarast slopas.

Mot bakgrund av dels den enkät vi gjort hos polismyndigheterna, dels de överväganden som utredningen om arbetsgivarans uppgiftsplikt gjorde kan man även ifrågasätta om nyttan med hanteringen av bostadsanmälningarna från hotell och pensionat står i rimlig proportion till insatsen. Eftersom det är fråga om ett mycket stort antal anmälningar skulle ADB-registrering ställa sig mycket kostsam. En minimiåtgärd är enligt vår mening att, i enlighet med förslaget från nyssnämnda utredning, anmälningsskyldigheten vid avflyttning slopas.

Sedan skyldigheten att hålla gästförteckning enligt lagen om hotell- och pensionatsrörelse upphört att gälla år 1980 finns ingen samlad förteckning över vilka gäster ett hotell har. Mot denna bakgrund bör inom det för polisväsendet ansvariga departementet – justitiedepartementet – initiativ tas till en genomgång av om bostadsanmälningsskyldigheten för hotell är så väsentlig för polisverksamheten att anmälan om inflyttning måste behållas. Kommittén saknar – trots utfallet av den enkät som gjorts – tillräckligt underlag för att göra denna bedömning.

Vilken besparing som kan uppkomma och hur den bör användas om anmälningsskyldigheten, eller delar därav, slopas återkommer vi närmare till i kapitel 17.

11.4.3 Möjligheterna att bli kyrkobokförd och att få ut debetsedel för preliminär skatt

Som vi framhållit i avsnitt 11.5 i bakgrundsbetänkandet är det viktigaste ledet i den inre utlänningskontrollen den anmälningsskyldighet som ålagts vissa myndigheter när de kommer i kontakt med en icke nordisk medborgare som saknar UT och som heller inte kan visa att han sökt UT. Särskilt betydelsefull

är anmälningsskyldigheten i samband med kyrkobokföring, eftersom kyrkobokföring i sin tur är en förutsättning för en rad förmåner.

Enligt av riksskatteverket utfärdade anvisningar för folkbokföringen är huvudregeln att en icke nordisk medborgare får kyrkobokföras endast om han har UT som gäller för minst ett år eller om SIV har förklarat att tillståndet enligt verkets mening kan ligga till grund för kyrkobokföring, något som främst gäller dem som får kortare tillstånd på grund av uppskjuten invandringssprövning. Vi anser att det inte finns skäl att ändra dessa grundläggande bestämmelser. De problem som ibland har dykt upp vid tillämpningen torde främst ha hängt samman med det stora antalet folkbokföringsmyndigheter och det faktum att åtskilliga av dem endast har ringa erfarenhet av kyrkobokföring av utländska medborgare.

Ett annat problem är att debetsedel avseende preliminär skatt kan utfärdas trots att vederbörande mottagare av skattsedeln inte har rätt att förvärvsarbeta i Sverige. Det förekommer att arbetsgivare uppfattar en sådan debetsedel som ett bevis på att innehavaren har sådan rätt. Några klara anvisningar för när debetsedel skall utfärdas finns inte. I princip gäller att debetsedel automatiskt sänds ut till alla som är kyrkobokförda i Sverige. Det innebär att debetsedel kan sändas ut exempelvis till föräldrar som vistas här på ett långvarigt besök hos här bosatta barn och till gäststuderande, som endast har rätt att arbeta här under några sommarmånader. Olägenheterna med att debetsedel sänds ut till dessa kategorier är dock sannolikt inte så stora. Nuvarande system för utsändning av debetsedel är vidare mycket praktiskt när det gäller större delen av landets befolkning. Vi föreslår därför ingen ändring på denna punkt.

Debetsedel utfärdas vidare för den som arbetar i Sverige och skall betala skatt för sin inkomst här i landet, även om det är fråga om ett tillfälligt arbete. Det underlättar möjligheterna för den som fått ett kortvarigt AT att arbeta här en längre tid än han har rätt till. Den stora gruppen i denna kategori har varit studerande vid utländska läroanstalter som fått tillstånd för feriearbete i Sverige. Det är inte möjligt att som krav för utfående av debetsedel ställa upp att vederbörande skall ha UT i Sverige. De flesta som får ferie-AT är viseringsfria och får AT endast under den viseringsfria tiden, högst tre månader. Däremot bör som krav för att få ut debetsedel ställas att vederbörande har AT eller kan visa att han är undantagen från skyldigheten att ha AT. Det är vidare önskvärt att de lokala skattemyndigheterna i sådana fall anger på debetsedeln att innehavarens rätt att arbeta i Sverige är begränsad till viss tid. Det bör ankomma på de närmast berörda myndigheterna, riksskatteverket i samråd med SIV, att utfärda närmare anvisningar om när debetsedel får utfärdas för den som inte är kyrkobokförd i Sverige.

12 Handläggnings- och instansordning, rättssäkerhet

12.1 Utgångspunkter

Enligt sina direktiv bör kommittén ”genomgående ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av åtgärder för att väntetiderna i utlänningsärenden skall bli så korta som möjligt”. I tilläggsdirektiven om decentralisering av utlänningsärenden och kortare handläggningstider framhålls att frågan om besvärsordningen i utlänningsärenden har ett nära samband med kommitténs uppdrag att ägna handläggningstiderna särskild uppmärksamhet. Enligt tilläggsdirektiven skulle kommittén redovisa förslag rörande instansordningen senast den 30 april 1982. I skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet den 11 februari 1982 anförde kommittén enhälligt bl a att ställning till instansordningen inte borde tas innan man visste vad ändringar i andra delar av regelsystemet kunde komma att innebära.

I kommitténs tilläggsdirektiv framhålls att långa handläggningstider ger allvarliga problem. En utdragen väntan med svårigheter att finna en meningsfull sysselsättning medför ofta stora påfrestningar för den enskilde. Långa handläggningstider medför även betydande kostnader för samhället. Det gäller dels kostnader för socialbidrag (som staten ersätter kommunerna för – se vidare om väntarna i kapitel 14), dels andra direkta kostnader för exempelvis tolkservice, sjukvård, skolundervisning etc, dels indirekta kostnader på sikt, bl a föranledda av skador som psykiskt lidande under en lång väntan ibland kan ge upphov till.

Handläggnings- och instansordningen har vi redovisat i kapitel 11 i bakgrundsberäkningen och instansernas organisation och resurser m m i kapitel 12. En del frågor som gäller besvärnsämnd har belysts relativt utförligt i samband med redovisningen av vårt tilläggsuppdrag (se Ds A 1982:4 Om besvärnsämnd för utlänningsärenden).

De principer som bör gälla för handläggningen av invandringsärenden är, som vi redan angett i kapitel 3, att den skall vara både rättssäker och snabb samt att den sker på ett sätt som innebär att samhällets resurser används på bästa sätt. Vad vi sagt om resursanvändningen gäller såväl handläggande instansers insatser som statens och kommunernas åtgärder för att bistå dem som väntar på tillstånd. Det sätt som står till buds för att hålla sistnämnda kostnader nere är att antalet som tillåts avvakta besvärsprövningen här, väntarna, blir så få och väntetiderna så korta som möjligt. En grundfråga i detta sammanhang, som vi redovisade i samband med uppdraget att överväga om en besvärnsämnd borde inrättas, är om regeringen kan klara en

stark ärendetillströmning utan att långa handläggnings- och väntetider uppkommer.

Vår uppläggning av detta kapitel är att vi först redovisar utvecklingen av handläggningstiderna och de åtgärder som vidtagits för att minska dessa och att vi sedan går igenom ett antal frågor som gäller handläggningsordningen och som kan påverka det framtida antalet besvärssärenden till främst regeringen. Genomgående för alla resonemang är att rättssäkerhetsfrågor ingår som en väsentlig del. De frågor som vi går igenom enligt vad vi nu har nämnt gäller ordningen för direktavvisning och för överlämnande till SIV av lagakraftvunna verkställighetsärenden när nya skäl åberopas. En annan fråga som vi tar upp är om besvärsrätten skall behållas i utvisningsärenden som handläggs hos SIV och vari politiska skäl inte har åberopats. Därefter kommer vi in på frågan om instansordning och om SIV:s organisation.

12.2 Handläggningstiderna

12.2.1 Sambandet mellan handläggningstider, rättssäkerhet och god resursanvändning

Med handläggningstid menar vi den tid som förflyter från det ett ärende kommer in till en myndighet tills dess beslut i ärendet föreligger. Som vi beskrivit i avsnitt 12.3 i bakgrundsbetänkandet är det i utlänningsärenden den samlade effekten av handläggningstiderna hos olika myndigheter som är av intresse, dvs för en utlänningsärendes sökanden som här i landet ger in ansökan om tillstånd den tid som förflyter från det han kom i kontakt med polisen tills lagakraftvunnet beslut föreligger från SIV eller regeringen. Ibland och särskilt när man tänker på sökandens situation talar man i stället om väntetid. Sökanden själv räknar sannolikt ofta väntetiden inte från det han gav in ansökan tills beslut föreligger utan från det han kom till Sverige och till dess han antingen får tillstånd instämplat i sitt pass eller ett avlägsnandebeslut verkställs.

Ett rättssäkerhetskrav som den enskilde har rätt att ställa är att han inom rimlig tid skall få svar på sin ansökan. Det förekommer visserligen att asyl söks av personer som själva inte tror att deras skäl är tillräckliga för att de skall få tillstånd men som utnyttjar sin lagliga rätt att vistas i landet tills deras ärende har avgjorts av regeringen. Under denna tid har de sin försörjning tryggad genom socialbidrag och har inte sällan kunnat få ett tillfälligt arbete, trots att detta inte är tillåtet, dvs de har arbetat "svart". De allra flesta är emellertid mycket angelägna att få ett snabbt svar på sina ansökningar. Väntetiden är för de flesta en tid fylld av oro och ångslan och blir den för lång medför den inte sällan psykiska och psyko-somatiska besvär hos väntarna. Det har från många håll omvittnats att de som väntat här under lång tid ofta söker hjälp för åkommor som sömnrubbnings-, ryggbesvär och magont och att när väntetiden blir ännu längre åtskilliga är i behov av psykiatrisk hjälp. Också den som söker tillstånd före inresan har ett berättigat krav att få ett relativt snabbt svar på sin ansökan. Det är inte god rättssäkerhet för den enskilde att få tillstånd för besök när det inte längre är aktuellt för honom att resa till Sverige.

Långa handläggningstider motverkar rättssäkerheten också genom att tiden kan göra det svårt att behandla lika fall lika. Ett exempel kan vara två personer som åberopar ungefär lika starka skäl och lever under likartade förhållanden. I det ena fallet kan avlägsnandebeslut meddelas och verkställas inom loppet av några månader. I det andra fallet drar handläggningstiden ut på tiden (utan att sökanden hållit sig undan) och ett avlägsnandebeslut vinner laga kraft genom regeringsbeslut först efter det att ett par år förflutit från inresan. Under denna långa väntetid kan sökanden ha hunnit inlemmas relativt väl i det svenska samhället, trots att han inte får arbeta, och det kan finnas barn som har gått i skola flera terminer och som kan svenska ganska bra. Familjen har levt här under relativt ordnade förhållanden medan misär väntar i hemlandet. Om beslutet i ett sådant fall verkställs väcker det inte sällan debatt i massmedia. För allmänheten framstår det som svårförståeligt att familjen efter så lång väntan i Sverige skall tvingas lämna landet. Om familjen i stället tillåts stanna här, vilket ibland enligt senare praxis skett när väntetiden blivit lång – och något vi anser vara rimligt i ett fall som det beskrivna – innebär det å andra sidan att två från början lika fall inte kommer att behandlas lika.

Inledningsvis i detta kapitel har vi nämnt att långa väntetider medför att samhällets direkta och indirekta kostnader för väntarna blir höga. Långa handläggningstider motverkar därför en god användning av samhällets resurser. Kortare handläggningstider skulle frigöra resurser för andra angelägna åtgärder inom invandrarområdet. Det skulle bli mindre resursåtgång såväl i fråga om personal hos berörda handläggande instanser hos stat och kommun som när det gäller utgifter staten har till kommunerna för utgiven ekonomisk hjälp. Vi återkommer till sistnämnda frågor i kapitel 14.

Vi vill också erinra om att långa handläggningstider kan få mycket negativa effekter på den allmänna tilltron till och förståelsen för Sveriges invandringspolitik. Många väntare, som vistas här under lång tid och som under denna tid är hänvisade till sysslolöshet och försörjning på samhällets bekostnad, kan härigenom bidra till att negativa attityder uppkommer eller vidmakthålls. Som vi framhållit ovan kan ett beslut som fattas efter en mycket lång väntan här i landet vidare uppfattas negativt i vilken riktning beslutet än går. Det kan framstå som djupt inhumant om en barnfamilj som anpassat sig väl till svenska förhållanden tvingas lämna landet efter lång tids väntan. Det kan å andra sidan framstå som orättvist att någon får stanna här främst på grund av lång väntetid när en annan i en liknande situation tvingats lämna landet när beslut kunnat fattas på ett tidigare stadium.

Till sist vill vi nämna att man allmänt både vid de konferenser kommittén hållit om invandringspolitiken och i de synpunkter som vi fått från de blivande remissinstanserna mycket starkt betonat vikten av kortare handläggningstider.

12.2.2 Ärende- och balansutvecklingen hos de handläggande instanserna samt vidtagna åtgärder

I avsnitten 12.2 och 12.3 i bakgrundsutredningen har vi redovisat ärende- och balansutvecklingen under de senaste åren. Av den framställningen framgår

Tabell 12.1 Utveckling av handläggningstider hos SIV för olika ärendegrupper, antal dagar

Ärendegrupp	Handläggningstid			
	1979	1980	1981	1982
	andra halvåret			
Visering	18	30	30	20
Tillståndsärenden (UT/AT)	46	48	44	36
PUT	42	46	51	36
Främlingspass och resedokument	54	46	58	38
Avlägsnandeärenden (nästan alla är invandringsärenden)	107	120	125	99

att efter en ogynnsam utveckling under flera år förbättrades balansläget avsevärt under första halvåret 1982.

En ytterligare förbättring skedde hos SIV under andra halvåret 1982. Vid utgången av år 1982 var handläggningstiderna i alla slag av ärenden hos SIV de lägsta sedan utflyttningen till Norrköping år 1976. Det innebar bl a en genomsnittlig handläggningstid hos SIV på drygt tre månader i avlägsnandeärenden. När vi till handläggningstiden hos SIV lägger den tid ärendet tar hos polisen, vari tiden för det offentliga biträdets arbete ingår, gäller det dock i genomsnitt drygt två månader ytterligare. Trots den kraftiga förbättringen av de genomsnittliga handläggningstiderna hos SIV förekommer det vidare i ett inte obetydligt antal ärenden att handläggningstiden blir mycket lång. I början av mars 1983 rörde det sig om ett drygt hundratal ärenden hos SIV som inkommit för mer än ett år sedan och som ännu inte var avgjorda.

Utvecklingen av handläggningstiderna hos SIV för olika ärendegrupper framgår av tabell 12.1. Av tabellen kan utläsas att handläggningstiderna minskade relativt kraftigt för alla ärendegrupper under år 1982. Även i förhållande till år 1979 är det fråga om en förbättring, om än inte så stor eftersom en viss ökning av handläggningstiderna ägde rum under åren 1980 och 1981. Balansen av oavgjorda ärenden hos SIV var i januari 1983 den klart lägsta sedan SIV:s flyttning till Norrköping år 1976. – Balanssiffrorna redovisas inte här, liksom heller inte i bakgrundsbetänkandet, eftersom siffermaterialet skulle kräva en omfattande presentation för att göra jämförelser och slutsatser möjliga.

Antalet av SIV meddelade beslut totalt sett var ungefär oförändrat åren 1980–1982. Kortare handläggningstider och minskade balanser under år 1982 berodde därför framför allt på att färre ärenden kom in under slutet av år 1981 och under år 1982.

I avsnitt 12.4.3 i bakgrundsbetänkandet har vi redovisat vidtagna och planerade åtgärder inom SIV i syfte att minska handläggningstiderna. Härav framgår bl a att SIV under budgetåren fr o m 1976/77 fått ett personaltillskott för tillståndsgivningen, som sammantaget inneburit en förstärkning med ca 20 årsarbetskrafter. Även om man beaktar att den nya utlänningslag som trädde i kraft den 1 juli 1980 innebar vissa ytterligare arbetsuppgifter för SIV, har alltså personaltillskottet under perioden varit betydande. Samtidigt har

en rad rationaliseringsåtgärder vidtagits, bl a delegering av beslutanderätt såväl inom SIV som från SIV till polismyndigheterna.

De längsta handläggningstiderna under senare år har förekommit i regeringskansliet. Regeringskansliet har också svårare än en myndighet att möta en kraftig anhopning av ärenden. Det hänger samman med att samtliga beslut måste fattas av regeringen vid regeringssammanträde och att delegering till ett enskilt statsråd eller till tjänsteman inte är möjlig. I praktiken är det dock inte hos regeringen utan hos det enskilda statsrådet, ibland efter en summarisk föredragning, som den faktiska beslutsprocessen sker. Ett stort antal ärenden som måste avgöras på regeringsnivå är naturligtvis till nackdel för statsrådets viktigaste uppgift att samordna och planera. Det är därför väsentligt att antalet utlänningsärenden i regeringskansliet kan begränsas.

I avsnitt 12.2.3 i bakgrundsberäkningen har vi redovisat utvecklingen av handläggningstider och ärendebalanser hos arbetsmarknadsdepartementet under senare år. Av den redovisningen framgår bl a att balansen av oavgjorda ärenden ungefär tredubblades under de fyra åren 1978–1981. En starkt bidragande orsak torde vara att SIV efter lagändringen den 1 juli 1978, som bl a innebar att utlänningsnämnden avskaffades, kunde meddela avlägsnandebeslut avsevärt snabbare än tidigare. Det ledde till en kraftig ökning av antalet besvärärenden hos arbetsmarknadsdepartementet som organisationen i regeringskansliet inte kunde möta. I slutet av år 1981 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden i arbetsmarknadsdepartementet till ca sex månader, medan balansen av oavgjorda ärenden motsvarade inkommande ärenden under ca åtta månader. Det innebar bl a att handläggningstiden i åtskilliga ärenden var avsevärt längre än den genomsnittliga handläggningstiden. I det underlag som låg till grund för kommitténs ställningstagande till uppdraget enligt tilläggsdirektiven (redovisat i departementspromemorian Ds A 1982:4) bedömde vi att det fanns små möjligheter för regeringskansliet att inom de närmaste åren avsevärt förbättra balansläget. Det visade sig sedermera dess bättre att denna bedömning inte var riktig, främst beroende på en kraftig minskning av antalet inkommande besvärärenden i kombination med en ökning av antalet avgjorda ärenden, som kunde ske genom personalförstärkning och vissa organisatoriska åtgärder. Antalet inkommande besvärärenden, inklusive ärenden om flyktingförklaring och resedokument, minskade från 1 058 första halvåret 1981 och 1 030 andra halvåret till 762 första halvåret 1982. Antalet avgjorda ärenden ökade från ca 900 under såväl första som andra halvåret 1981 till ca 1 100 under första halvåret 1982. Ärendebalansen fortsatte att minska under tredje kvartalet 1982 och var under fjärde kvartalet i stort sett konstant – ca 650 ärenden, varav ca 390 invandringsärenden (besvär över avlägsnandebeslut), mot ca 900 vid årsskiftet 1981/82. Ärendebalansen och därmed handläggningstiden i regeringskansliet minskade alltså mycket kraftigt under år 1982. Vid utgången av april 1983 var balansen av besvärärenden ca 670 ärenden, varav 460 invandringsärenden.

Det är svårt att bedöma ärendeutvecklingen i framtiden. Antalet besvärärenden i regeringskansliet hade under flera år ständigt ökat för att kraftigt minska under år 1982. Minskningen av antalet besvärärenden till regeringen hänger samman med en kraftig minskning av antalet av SIV

meddelade utvisningsbeslut under år 1982. Minskningen hos SIV berodde på att antalet ansökningar efter inresan under slutet av 1981 och under 1982 minskade – utom från polska medborgare. Något "normalt" samband mellan antalet avlägsnandeärenden och antalet avlägsnandebeslut finns inte för år 1982, främst på grund av att alla polska medborgare som vistades här i december 1981 fick stanna. Vi har ingen direkt förklaring till det i övrigt minskade antalet ansökningar under framför allt första halvåret 1982. Under andra halvåret gavs ett väsentligt större antal ansökningar in efter inresan än under första halvåret. Någon annan klar tendens finns inte än att antalet krigsvägrare, särskilt från Irak men också från Iran, ökade avsevärt. Denna ökning kan inte väntas inverka på antalet ärenden hos regeringen, eftersom det nästan genomgående varit fråga om personer som fått stanna i Sverige genom beslut av SIV.

Vi har ovan nämnt betydelsen av att samtliga polska medborgare som vistades i Sverige i december 1981 tilläts stanna i landet efter en regeringskommuniké i början av år 1982. Det är svårt att säga exakt hur många personer det rörde sig om men det bör ha varit ca 2 000 – medföljande barn inte inräknade – med hänsyn till att SIV under första halvåret 1982 beviljade tillstånd för sammanlagt ca 2 700 polska medborgare. Även om militärens maktövertagande i december 1981 inte hade inträffat, skulle sannolikt en relativt stor del av de polska medborgare som då vistades i Sverige inte ha återvänt till hemlandet frivilligt. Med den praxis som gällde före det militära maktövertagandet kan det hållas för visst att skälen för de flesta av dessa polska medborgare inte skulle ha bedömts vara tillräckliga för tillstånd. Detta skulle i så fall ha lett till en mycket kraftig ökning av antalet utvisningsbeslut meddelade av SIV och av antalet besvärärenden i regeringskansliet. En ökning av detta slag bör SIV numera ha goda möjligheter att komma tillrätta med, genom den personalförstärkning som skett samt genom att beslutanderätten i denna typ av ärenden normalt är fördelad på ca 25 personer. I regeringskansliet, där inga möjligheter till beslutsdelegering finns, är det däremot knappast möjligt att i dagsläget möta en sådan kraftig ökning av antalet besvärärenden, utan att följderna blir en motsvarande ökning av handläggningstider och ärendebalanser. En sådan ökning av antalet besvärärenden – i stället för den minskning som i praktiken skedde under år 1982 – kan mycket väl inträffa i framtiden.

Det är som vi framhållit av flera skäl angeläget att söka minska eller begränsa antalet ärenden som kommer under regeringens prövning. En för antalet ärenden i hög grad avgörande faktor är vilket antal sökande som här i landet får avvakta besvärsprövningen. Den frågan behandlas i avsnitten 12.3 och 12.4.

12.2.3 Överväganden och förslag

Vi har i avsnitt 12.2.1 betonat att korta handläggningstider i utlänningsärenden är av central betydelse. Vi har framhållit att långa handläggningstider leder till en rad skadeverkningar för såväl den enskilde som samhället och motverkar rättssäkerheten och en god användning av tillgängliga resurser.

Med hänsyn till handläggningstidernas centrala betydelse har kommittén övervägt att i författningstext införa någon form av bestämmelser om handläggningstider i utlänningsärenden. Bestämmelser om expeditionstider finns beträffande mål och ärenden hos domstolar och förvaltningsmyndigheter men det gäller expediering av fattade beslut och tiden räknas från dagen för beslutet (när det gäller inskrivningsärenden vid domstol kommer tiden dock i praktiken att relateras till dagen för handlingens ingivande till domstolen). Bestämmelser om handläggningstider förekommer däremot inte i ärenden som innefattar en diskretionär prövning. Vad som är av intresse i utlänningsärenden är vidare framför allt den sammanlagda handläggningstiden hos de myndigheter som är inblandade. En författningsbestämmelse måste däremot avse handläggningstiden hos varje myndighet för sig.

Mot ovanstående bakgrund anser vi det inte lämpligt att i författningstext reglera handläggningstiderna i utlänningsärenden. Vi vill emellertid kraftigt understryka vikten av korta handläggningstider. Den genomsnittliga tiden från det en utlänningsansökan till polisen till dess beslut fattas av SIV bör inte överstiga tre månader med sex månader som en maximigräns. Det nu anförda gäller ärenden där vederbörande har möjlighet att här i landet avvakta prövningen av sitt ärende. När besvär i sådana fall anförs till regeringen bör normaltiden inte överstiga sex månader från ansökans ingivande hos polisen till regeringens beslut, med tio månader till ett år som rimlig maximitid.

I ärenden som rör familjer med barn är det angeläget med betydligt kortare handläggningstider än de som nu angivits. För barn som ofta relativt snabbt ställt om sig till en svensk miljö, som hunnit gå i skola här en tid och som t o m börjat glömma fattigdom och svåra levnadsförhållanden i hemlandet, kan det bli en svårare upplevelse än för en vuxen att tvingas lämna Sverige efter en längre vistelse här. Handläggningstiderna bör i barnärenden endast undantagsvis få uppgå till de ovan angivna normaltiderna.

Längden av vistelsen här har i praxis vägts in vid bedömningen av om en person skall tillåtas stanna här eller inte när det varit fråga om en mycket långvarig väntan – över två år – som inte förorsakats av sökanden själv. Det har särskilt gällt om det varit fråga om familjer med barn. Enbart vistelsetiden har dock i regel inte ansetts utgöra tillräckligt skäl för att bevilja tillstånd, utan det har i allmänhet varit fråga om en kombination av långvarig vistelse här och exempelvis en i sig otillräcklig anknytning eller otillräckliga politisk-humanitära skäl.

Med de förslag vi lägger fram – dessa sammanfattas i avsnitt 12.7.2 – bör handläggningstiderna inte bli så långa att vistelsetiden bör vägas in vid bedömningen. Skulle ovan angivna maximitider i något undantagsfall överskridas, bör dock väntetiden vägas in vid bedömningen av ärendet, såvida inte sökanden själv har bidragit till tidsutdräkten genom att exempelvis hålla sig undan. Om i en barnfamilj föräldrarna vidtagit åtgärder som kan ha fördröjt handläggningen, bör dock detta inte få drabba barnen (jfr avsnitt 13.7 om barns rättssäkerhet i utlänningsärenden).

En av de grundläggande förutsättningarna för korta handläggningstider är att någon har central överblick över balansläget och har möjlighet att påverka det. I kapitel 14 föreslår vi att SIV skall vara statlig huvudman när

det gäller omhändertagande av väntarna. SIV bör då också kunna få överblick över balansläget hos polismyndigheterna. Mot den bakgrunden framför vi i avsnitt 13.2.2 att SIV bör ha ett övergripande ansvar när det gäller bevakning och prioritering av utlänningsärenden även hos polismyndigheterna.

En ytterligare förutsättning för att de handläggningstider vi ovan angett som önskvärda skall kunna uppnås är vidare att kompletterande utredningar företas endast undantagsvis. De långa handläggningstider som vi i föregående avsnitt redovisat för en del ärenden hos SIV torde i allmänhet bero på att kompletterande utredningar avvaktas i dessa ärenden.

Det är mot ovanstående bakgrund angeläget att kompletteringar begärs endast när det är oundgängligen nödvändigt för att ärendet skall kunna avgöras. Antalet kompletteringar bör i första hand kunna minska genom bättre utredningar i initialskedet. Vi återkommer i avsnitt 12.7.3.2 till frågan om regionalisering av SIV, som bl a genom större möjligheter till muntlig förhandling och genom närmare samband mellan utredare och beslutsfattare borde kunna bidra till bättre utredningar. Vi vill vidare inte utesluta att det i en del fall skulle vara möjligt att meddela ett för sökanden positivt beslut utan att avvakta någon komplettering. Det gäller särskilt när frågan om tidskrävande kompletteringar från svenska utlandsmyndigheter aktualiseras. Det möter också starka principiella betänkligheter att från svenska utlandsmyndigheter hemställa om utredningar rörande annat än de allmänna förhållandena i landet. Det kan vara svårt att garantera skyddet för den enskilde om förfrågan görs i ett främmande land rörande en namngiven person.

12.3 Handläggning av avvisningsärenden när politiska skäl inte åberopas

12.3.1 Nuvarande ordning

I avsnitten 6.4.1 och 11.6.2.2 i bakgrundsbetänkandet har vi redogjort för avvisningsbestämmelserna. Av den framställningen framgår att det är polisens uppgift att hindra utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige från att resa in. Avvisningsgrunderna återfinns i 28 och 29 §§ UtIL. De vanligaste grunderna är att utlänningen saknar pass, visering, UT eller AT, när detta fordras för inresa i Sverige (28 § p 1) eller att det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige samt för sin hemresa (29 § p 1).

I 31 § UtIL stadgas att beslut om avvisning enligt 28 § UtIL måste fattas inom en vecka från ankomsten och beslut om avvisning enligt 29 § UtIL inom tre månader från ankomsten. Tidsgränsen en vecka för beslut om avvisning enligt 28 § UtIL räknas från den dag utlänningen enligt stämpel i passet reste in i Sverige eller den dag han efter ankomsten kom i kontakt med polismyndighet. Beslutet måste dock fattas inom tre månader från ankomsten. Är det oklart när utlänningen kom hit räknas tidsfristen tre månader från den dag som kan anses trolig för ankomsten. Har beslut om avvisning

fattats inom en vecka från ankomsten kan det verkställas utan hinder av anförda besvär.

Huvudregeln är enligt 81 § UtL att beslut om avvisning skall verkställas till det land utlänningen kommit ifrån. Om detta inte är möjligt eller om det föreligger särskilda skäl däremot får beslutet verkställas till det land som bedöms lämpligast (t ex till hemlandet).

Ett beslut om avvisning som kan verkställas utan hinder av anförda besvär, och som då i regel verkställs till det land utlänningen närmast kommit från, brukar kallas direktavvisning.

Åberopar utlänningen politiska skäl som inte är uppenbart oriktiga respektive inte kan lämnas utan avseende, skall polismyndigheten överlämna frågan om avvisning till SIV enligt 33 och 34 §§ UtL. Till den frågan liksom till polismyndighets skyldighet att i vissa fall anmäla avvisningsbeslut till SIV återkommer vi i avsnitt 12.4 om handläggningen av avvisningsärenden när politiska skäl åberopas.

Antalet avvisningsbeslut som polismyndigheterna meddelar är mycket stort. Åren 1979 och 1980 rörde det sig kring 4 000 vardera året men sjönk under år 1982 till under 3 000. I flertalet av dessa ärenden åberopas inga politiska skäl. Den övervägande delen utgörs av personer som själva uppger att de endast önskar besöka Sverige under begränsad tid. Den verkliga avsikten kan ofta vara försök till bosättning här, men sökanden uppger själv att det endast är fråga om besök. Grunden för avvisning är i sådana fall att sökanden saknar pass och/eller visum, eller UT/AT när sådant krävs, eller att polismyndigheten bedömer att de medel sökanden har inte räcker till för vistelsen här och för återresan. Polismyndighetens avvisningsbeslut kan överklagas till SIV, och över SIV:s beslut kan besvär anföras hos regeringen. Besvärshöjningen innebär att ett felaktigt beslut av polismyndigheten kan rättas till. Att beslutet verkställts kan visserligen innebära stora olägenheter för sökanden. När inga som helst politiska skäl åberopats, kan dock verkställigheten i allmänhet "bara" få ekonomiska följder. Mycket få direktavvisningsbeslut överklagas och det är synnerligen ovanligt att beslutet ändras av SIV. Orsakerna till att så få beslut överklagas kan vara flera. Det framstår t ex i regel som ett mera praktiskt alternativ för den som fortfarande vill resa in att försöka göra det på nytt och att då ha med sig litet mer pengar eller ta en annan inreseväg eller försöka få tillstånd före inresan när detta krävs.

De senaste åren har mindre än 10 % av polismyndigheternas avvisningsbeslut överklagats till SIV. Statistik över ändringsfrekvens och över hur många beslut som överklagas till regeringen saknas. Det torde knappast förekomma att besvär förs hos regeringen i denna typ av ärenden. Ännu ovanligare är att någon för talan mot staten och åberopar den möjlighet till ersättning som finns enligt skadeståndslagen när fel eller försummelse skett vid myndighetsutövning. Enligt vad som är känt inom SIV har det endast i enstaka undantagsfall förekommit att talan har förts, och det finns något enda exempel på att ersättning har beviljats. För att ersättning skall utgå krävs att det kan konstateras att beslutet varit objektivt felaktigt. Exempel på det är om polismyndigheten meddelar beslut om avvisning på grund av att sökanden saknar visum och sökanden i själva verket är viseringsfri.

12.3.2 Tidigare behandling av frågan

Fr o m den 1 april 1981 gäller krav på att den som avser att bosätta sig här skall ha UT klart före inresan. Efter inresa får UT beviljas bara om sökanden åberopar politiska skäl eller avser att förena sig med familjemedlem som han sammanlevt med utomlands eller om det föreligger annat skäl av synnerlig vikt. Den prövning som sker när UT söks efter inresan är i princip formell.

Kravet på att UT skall ha beviljats före inresan kan bli effektivt bara om det finns möjlighet att snabbt besluta om att avvisa eller utvisa den som inte fyller nyss angivna krav för att få tillstånd efter inresan och att också snabbt verkställa detta beslut. Som framgått i avsnitt 12.3.1 kan polismyndighet direktavvisa i sådana fall under vissa förutsättningar. En vidgad möjlighet att snabbt besluta om avlägsnande i de fall där några politiska skäl inte åberopas tog utlänningslagkommittén upp i sitt slutbetänkande (Ds A 1981:8) Ett särskilt utvisningsförfarande – Verkställighet och förvar – Straff och ansvar. Utlänningslagkommittén hade behandlat frågan om ett särskilt utvisningsförfarande sedan riksdagen med anledning av flera motioner uttalat att frågan borde bli föremål för utredning. I avsnitt 11.8.1 i bakgrundsbetänkandet har vi redogjort för utlänningslagkommitténs förslag i frågan. Förslaget innebar i korthet att polismyndighet borde få möjlighet att besluta om utvisning av den som inte inom tre månader från inresan ansökt om UT. Syftet var främst att förhindra ett missbruk av bestämmelserna som innebar att utlänningar medvetet höll sig undan från kontakt med polisen under den första tiden efter ankomsten för att undgå risken för direktavvisning. Utlänningslagkommitténs förslag tog sikte på personer som inte ansökt om UT inom tre månader från inresan. Däremot skulle enligt förslaget polisen fortfarande inte kunna meddela avlägsnandebeslut beträffande den som ansökte om UT inom tre månader men senare än inom en vecka från inresan eller från första kontakten med polisen.

Invandrapolitiska kommittén yttrade sig i augusti 1981 över utlänningslagkommitténs förslag. Eftersom möjligheten att verkställa ett avvisningsbeslut utan hinder av anförda besvär går förlorad redan efter en vecka, skulle utlänningslagkommitténs förslag inte i någon högre grad minska antalet besvärssärenden hos SIV och regeringen och antalet väntare här i landet, framhölls i yttrandet. Invandrapolitiska kommittén ansåg det vara angeläget att i alla situationer kunna träffa ett snabbt avlägsnandebeslut rörande en besökare som uppenbarligen inte har tillräckliga skäl för att få tillstånd efter inresan och att också kunna verkställa ett sådant avlägsnandebeslut utan hinder av anförda besvär.

I prop 1981/82:146 Verkställighet, förvar och ansvar enligt utlänningslagen anförde föredragande statsrådet (s 27) bl a att det självfallet är angeläget att motverka att utlänningar reser in i vårt land illegalt eller stannar kvar här utan att inom föreskriven tid ge sig tillkänna och ansöka om behövliga tillstånd för vistelsen och fortsatte sedan: "Från principiell synpunkt är det naturligtvis inte heller tillfredsställande att ett sådant handlande skall ge rätt till ett mer ingående prövningsförfarande än vad som skulle ha stått till buds, om utlänningen hade ansökt om uppehållstillstånd i tid. ... Avgörande för frågan om ett nytt utvisningsförfarande bör införas i vår utlänningslag bör

enligt min mening i första hand vara, om en sådan ordning är behövlig på grund av omfattningen av den illegala invandringen eller de svårigheter denna skapar. Jag kan däremot inte utan vidare dela den uppfattningen att principiella 'rättviseskäl' är anledning nog för en reform i detta hänseende. En överflyttning på polismyndigheterna av rätten att besluta om avlägsnande av utlänningar som vistas här, kanske sedan lång tid, skulle innebära ett långtgående avsteg från de principer som ligger till grund för utlänningslagen." Föredraganden anförde vidare att den begränsade undersökning som utlänningslagkommittén genomfört knappast gav vid handen att det i någon mera betydande omfattning förekom att utlänningar på ett otillbörligt sätt höll sig undan. Hon tillade sedan att ett förslag från invandrarpolitiska kommittén var att vänta under budgetåret 1982/83 och att det fanns goda skäl att avvakta förslag från denna utredning innan några genomgripande förändringar gjordes i UtL.

12.3.3 Överväganden och förslag

Från den 1 april 1981 gäller, som vi flera gånger anfört, att UT i regel skall ha beviljats före inresan i landet och endast i undantagsfall kan beviljas efter inresan. Vi anser att en konsekvens härav bör bli att den som inte har möjlighet att få UT efter inresan inte heller skall ha möjlighet att här i landet avvakta prövningen av en ansökan om UT. Det måste också för den enskilde framstå som logiskt att han, när huvudregeln är att UT skall sökas från hemlandet, inte kan resa in i landet och stanna här medan en ansökan prövas. Följden i sådana fall bör bli att han får återvända till hemlandet och avvakta prövningen där – såvida han inte anför sådan stark anknytning eller andra skäl av synnerlig vikt som enligt 33 § UtL kan föranleda att ansökan kan prövas materiellt efter inresan. Kommittén kan mot den bakgrunden inte dela den uppfattning som föredragande statsrådet givit uttryck för i prop 1981/82:146 att "principiella rättviseskäl" inte skulle vara anledning nog för en reform. De tidsgränser som är avgörande för förfarandet enligt 28 och 29 §§ UtL kan enligt vår mening inte försvaras på rationell grund. Kommittén anser det angeläget att i alla situationer kunna träffa ett snabbt avlägsnandebeslut rörande den som uppenbarligen inte har tillräckliga skäl för att få tillstånd efter inresan – oberoende av när inresan ägt rum – och att också kunna verkställa ett sådant avlägsnandebeslut utan hinder av anförda besvär.

För att få bättre underlag för en bedömning av i vilken utsträckning SIV meddelar utvisningsbeslut efter en endast formell prövning av ärendet har vi gått igenom samtliga drygt 500 avlägsnandebeslut som SIV meddelade under första halvåret 1982. Den genomgången visar att ca 160 personer återopade någon form av politiska skäl. I dessa fall måste självfallet en materiell prövning ske. I återstående ca 350 fall återopade sökanden antingen någon form av anknytning hit eller också (i många fall) bara en allmän önskan att få stanna i Sverige, åtminstone för någon tid. I ca 230 av dessa fall skedde ingen materiell prövning av skälen utan SIV konstaterade endast att UT inte söktes före inresan i landet och enligt huvudregeln inte fick beviljas efter inresan. Avlägsnandebeslut kunde inte meddelas av polisen eftersom tiden för

polisens möjlighet att fatta beslut gått ut. Det kan tilläggas att en stor del av de ca 120 icke-politiska ärenden där en materiell prövning skedde var ärenden som rörde förlängning av tidigare tillstånd grundat på "snabb anknytning" eller som gäststuderande.

Närmare hälften av alla av SIV meddelade avlägsnandebeslut under första halvåret 1982 avsåg alltså personer som inte återopade någon form av politiska skäl och där SIV endast gjorde en formell prövning av ärendet. Någon undersökning av hur många av dessa ärenden som överklagades till regeringen har inte gjorts. Vi vet emellertid att mer än 80 % av samtliga avlägsnandebeslut som meddelas av SIV brukar överklagas. Även om besvärshänsynen sannolikt är något lägre i denna typ av ärenden och något högre i ärenden med politiska inslag, anför besvär till regeringen i en majoritet av dessa ärenden där sökanden enligt gällande regler inte kan få tillstånd efter inresan. Om polismyndighet skulle få möjlighet att meddela och verkställa avlägsnandebeslut i dessa fall skulle det därför sannolikt komma att leda till en väsentlig minskning av antalet avlägsnandeärenden hos SIV och antalet besvärärenden hos regeringen. En förutsättning för en sådan minskning är då att polismyndighetens avlägsnandebeslut kan verkställas omgående. Det kan ske genom en föreskrift att beslutet skall verkställas utan hinder av anförda besvär – i likhet med vad som nu gäller i fråga om avvisningsbeslut som meddelas av polismyndighet inom en vecka från ankomsten.

Mot bakgrund av ovanstående principiella resonemang föreslår vi att polismyndighet skall få meddela avlägsnandebeslut, som direkt kan verkställas, beträffande alla som reser in utan UT och som inte återopar politiska skäl eller andra skäl som kan medföra att ansökan om UT får prövas efter inresan. Det innebär för det första att avvisning enligt såväl 28 som 29 §§ UtL skall kunna ske inom tre månader från inresan och att avvisningsbeslut alltid skall kunna verkställas utan hinder av anförda besvär. Det innebär ett avskaffande av den nuvarande veckofristen för avvisning på den grund att utlännen saknar pass, visum, eller UT/AT m m (28 § UtL) och för att avvisningsbeslut skall kunna verkställas utan hinder av anförda besvär. I stället kommer tremånadersfristen att gälla för alla typer av avvisningsbeslut liksom för möjligheten till omedelbar verkställighet.

Ändringen får framför allt betydelse för den som är viseringspliktig. Den som har visum får i allmänhet en inresestämpel i sin passhandling och i sådana fall går möjligheterna att snabbt kunna meddela avvisningsbeslut och att verkställa beslutet förlorad redan efter en vecka. Den som inte reser ut vid viseringstidens utgång har alltså i dag i de flesta fall möjlighet att få en ansökan prövad efter inresan och att här i landet avvakta besvärprövningen – även om han rest in med ett visum för endast någon veckas vistelse och även om han inte återopar några skäl som skulle kunna medföra undantag från kravet på att UT skall ha beviljats före inresan. Vidgade möjligheter att snabbt kunna meddela och verkställa avlägsnandebeslut beträffande den vars visum gått ut bör underlätta möjligheterna att bedriva en generösare viseringspolitik än i dag. Den frågan har vi berört också i avsnitt 10.1.2.

För den som är viseringsfri innebär ändringen att polisen kan meddela avvisningsbeslut på grund av avsaknad av t ex erforderligt UT upp till tre månader från inresan i stället för som nu en vecka och att beslutet då också

kan verkställas omgående. Som vi redovisat ovan räknas emellertid veckofristen från dagen för kontakt med polisen. Tremånadersfristen skulle däremot liksom i dag räknas från den troliga inresedagen. Vi vill i detta sammanhang uttala att en utlänning som uppsöker polisen för att ge in ansökan om UT för bosättning inte bör avvisas på formell grund, om han avstår från att fullfölja ansökan och förklarar sig ha för avsikt att lämna landet senast vid utgången av tremånaderstiden när han upplyses om att UT enligt huvudregeln måste sökas och beviljas före inresan. En förutsättning är självfallet att sökanden kan bedömas vara en bona fide besökare. Det måste polisen genom några enkla frågor söka utröna. Svaren kan ge anledning till en mera omfattande utredning och till att avvisningsfrågan blir aktuell därför att uppgifterna inte bedöms vara trovärdiga eller därför att sökanden saknar medel för vistelsen här och för hemresan.

Vad vi nu senast anfört gäller självfallet oavsett när inom tremånaderstiden som utlänningen uppsöker polisen. Vi vill vidare erinra om att oavsett tidsfrister gäller polisens skyldighet att överlämna ett avvisningsärende till SIV enligt 33 respektive 34 §§ UtIL när utlänningen återoppar någon form av politiska skäl. Detsamma gäller skyldigheten enligt 35 § UtIL att överlämna ärendet om polisen eljest finner det tveksamt om en utlänning, mot vilken det finns grund för avvisning, skall avvisas. Överlämnande enligt 35 § UtIL bör alltid ske om polismyndigheten bedömer att utlänningen kan tillhöra en kategori som enligt 33 § p 3 eller 4 UtIF har möjlighet att få UT efter inresan. Det gäller således den som avser att förena sig med familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som utlänningen tidigare har sammanlevt med utomlands samt den som av något annat skäl av "synnerlig vikt" bör tillåtas resa in. Vi har i tidigare kapitel framfört vilka som enligt vår mening bör ha möjlighet att få sin ansökan om UT prövad efter inresan. Vi vill särskilt erinra om vad vi anfört i kapitel 8 om att den som är gift med svensk medborgare eller med en person som är accepterad som invandrare i Sverige i vissa fall bör kunna få ansökan prövad efter inresan även om makarna tidigare inte sammanbott.

Vårt förslag innebär vidare att polismyndighet skall få möjlighet att efter tremånadersfristens utgång utvisa den som polisen dessförinnan kunnat avvisa på formell grund, liksom den som efter tremånadersfristen saknar tillstånd att vistas här och som enligt gällande regler inte kan få UT efter inresan. Utvisningsbeslut som meddelas av polisen bör kunna gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär. Självfallet bör motsvarande regler som jämlikt 33, 34 och 35 §§ UtIL gäller för polisens skyldighet att överlämna avvisningsärende till SIV gälla även i fråga om polisens skyldighet att överlämna utvisningsärende.

Vårt förslag om möjlighet för polisen att meddela beslut om utvisning gäller således endast när det föreligger en enbart formell grund för beslutet, nämligen att utlänningen saknar tillstånd att vistas här och att UT enligt huvudregeln inte får beviljas efter inresan. Självfallet gäller även här att utvisningsfrågan måste överlämnas till SIV om polisen bedömer att utlänningen tillhör en kategori som kan få UT efter inresan. Det måste särskilt observeras att längden av vistelsen här i sig kan komma att inverka på bedömningen av om UT skall kunna beviljas efter inresan.

Av 33 § UtIF framgår att bestämmelsen om att UT inte får beviljas efter

inresan i landet inte gäller den som haft UT här för annat ändamål än besök. För den som haft tillstånd här som exempelvis gäststuderande eller på grund av "snabb anknytning" måste det således alltid ske en materiell prövning. Härav följer också att polisen enligt vårt förslag inte kan meddela beslut om utvisning i ett sådant fall.

Det kan ibland vara svårt att upprätthålla en strikt gräns mellan en formell och en materiell prövning. För att säkerställa att polismyndigheten meddelar utvisningsbeslut endast i fall där det är uppenbart att UT inte kan beviljas efter inresan och för att stärka rättssäkerheten i dessa fall, föreslår vi att polismyndighets samtliga beslut om utvisning skall anmälas till SIV på samma sätt som nu sker enligt 37 § UtL beträffande avvisningsbeslut när polisen bedömt åberopade politiska skäl vara uppenbart oriktiga respektive kunna lämnas utan avseende. I likhet med vad som gäller för avvisningsbeslut i sådana fall får då verkställighet av ett av polismyndighet meddelat utvisningsbeslut ske först sedan SIV beslutat att inte överta handläggningen av ärendet.

Från den 1 januari 1983 gäller enligt 90 a § UtL en ny typ av anmälningskyldighet för polismyndighet för det fall att utlänningsen först vid verkställighet av ett av polismyndigheten meddelat avvisningsbeslut åberopar skäl enligt 3, 5 eller 6 §§ UtL och polisen bedömer att dessa skäl är uppenbart oriktiga respektive – såvitt avser skäl enligt 6 § UtL – att de kan lämnas utan avseende. Polismyndigheten skall i sådana fall anmäla beslutet till SIV på samma sätt som ett avvisningsbeslut skall anmälas enligt 37 § UtL och verkställighet får ske först om SIV beslutar att inte överta handläggningen. Samma anmälningskyldighet anser vi måste gälla vid verkställighet av ett av polismyndighet meddelat utvisningsbeslut. Åberopar utlänningsen först vid verkställighet politiska skäl som inte är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende skall verkställighetsärendet självfallet överlämnas till SIV enligt 85 eller 86 §§ UtL, oavsett om det är fråga om verkställighet av ett avvisnings- eller ett utvisningsbeslut.

Ett verkställt avvisningsbeslut kan ofta medföra ekonomiska förluster för sökanden. Som vi anförde i avsnitt 12.3.1 finns i dag möjlighet att få ersättning för en sådan förlust om avvisningsbeslutet varit objektivt felaktigt men däremot inte om besvärinstansen gjort en annan skönsmässig bedömning. Enligt vår mening bör ersättning kunna utgå om exempelvis SIV som besvärinstans – med motivering att förutsättningar för UT efter inresan förelegat vid tidpunkten för avvisningsbeslutet – ändrar ett av polismyndigheten på formell grund meddelat avvisningsbeslut. Frågan bör övervägas av regeringen.

Med den ordning för direktutvisning som vi ovan förordat, med en endast formell prövning, föreligger inte behov av offentligt biträde i denna typ av ärenden. Rätt till offentligt biträde föreligger däremot i dag i samtliga utvisningsärenden hos SIV. Med utgångspunkt i vår undersökning bör det kunna röra sig om ca 400 utvisningsärenden per år, som skulle föras bort från SIV med förslaget om vidgade möjligheter för polisen att meddela avlägsnandebeslut beträffande den som inte åberopar någon form av politiska skäl. Som närmare framgår av beräkningarna i kapitel 17 uppskattar vi att det skulle innebära en kostnadsbesparing på drygt 1 milj kr om offentligt biträde förordnades i ca 400 avlägsnandeärenden färre årligen.

12.4 Handläggning av avvisningsärenden när politiska skäl åberopas

12.4.1 Nuvarande regelsystem

Åberopar utlänningen i avvisningsärende att han har skäl enligt 3 eller 5 § UtL (konventionsflyktning eller krigsvägrare) får polismyndigheten inte meddela beslut om avvisning utan skall jämlikt 33 § UtL överlämna avvisningsfrågan till SIV – såvida polismyndigheten inte bedömer att de åberopade skälen är uppenbart oriktiga. Samma skyldighet att lämna över avvisningsfrågan till SIV föreligger enligt 34 § UtL om utlänningen åberopar skäl enligt 6 § UtL (tungt vägande politiska skäl) – såvida polismyndigheten inte bedömer att de åberopade skälen kan lämnas utan avseende.

Någon saklig skillnad mellan uttrycken "uppenbart oriktig" och "lämnas utan avseende" var inte avsedd när skyddet för den kategori som nu avses i 6 § UtL infördes den 1 januari 1976. Innehållet i nuvarande 33 och 34 §§ UtL återfanns då i en och samma paragraf, 21 a § i 1954 års UtL. Enligt arbetsmarknadsutskottets betänkande 1979/80:27 Ny utlänningslag var orsaken till att olika formuleringar valts av språklig natur. I praxis har dock "lämnas utan avseende" fått en något annan och vidare innebörd. Det skedde under perioden november 1976 – juni 1982 när regeringen bedömde att det förelåg "särskilda skäl" att vägra tillstånd för assyrier och syrianer från Turkiet. Åtskilliga tillhörande denna kategori avvisades då av polisen med hänvisning till att deras skäl kunde "lämnas utan avseende". Skälen var emellertid inte "uppenbart oriktiga".

Har polismyndigheten meddelat beslut om avvisning enligt 33 eller 34 §§ UtL, skall avvisningsbeslutet enligt 37 § UtL skyndsamt anmälas till SIV. SIV skall genast ta ställning till om SIV skall överta ärendet eller inte. SIV skall överta ärendet om man inte delar bedömningen att skälen är uppenbart oriktiga respektive kan lämnas utan avseende. Övertagande skall i sådant fall ske även om skälen preliminärt kan bedömas vara otillräckliga för att tillstånd skall meddelas. Det är fråga om en prövning där styrkan av skälen inte skall bedömas. Beslutar SIV att inte överta handläggningen av avvisningsärendet, vilket innebär att SIV delar polismyndighetens bedömning att skälen är uppenbart oriktiga respektive kan lämnas utan avseende, skall beslutet omedelbart verkställas. Hos SIV finns en beredskapstjänstgöring som innebär att en tjänsteman finns tillgänglig dygnet runt och kan fatta beslut.

Verkställt avvisningsbeslut beträffande den som inte har några politiska skäl kan i allmänhet rättas till om beslutet skulle visa sig vara felaktigt. För den som har åberopat politiska skäl kan emellertid verkställighet av ett felaktigt beslut få katastrofala konsekvenser. Det är därför av yttersta vikt att en mycket noggrann prövning sker innan ett avvisningsbeslut verkställs i sådana fall. Samtidigt måste beslut ofta fattas skyndsamt – inom loppet av något dygn – för att verkställighet skall vara möjlig om den skall ske till tredje land. Att en noggrann prövning sker när sökanden åberopar någon form av politiska skäl har dock ansetts så väsentligt att kravet på snabbhet i regel får stå tillbaka. Huvudregeln är i sådana fall att ärendet skall lämnas över till SIV. Som nämnts har undantag från denna huvudregel gjorts för de fall där

polismyndigheten bedömer att påstående om skäl enligt 3 eller 5 §§ UtlL är uppenbart oriktigt eller – såvitt gäller skäl enligt 6 § UtlL – att påståendet kan lämnas utan avseende. I ärende om direktavvisning har utlänning – till skillnad mot vad som gäller i övriga typer av avlägsnandeärenden – inte möjlighet att få hjälp av offentligt biträde.

De flesta länder (alla som ingår i vår undersökning av förhållandena i vissa länder och som redovisats i kapitel 16 i bakgrundsbetänkandet) har någon form av regler som är avsedda att förhindra att asylprövande myndigheter får alltför många ansökningar att pröva materiellt och därmed alltför många sökande som får rätt att i landet avvakta utgången av en besvärspövning. Det vanligaste är att man liksom i Sverige har bestämmelser som säger att asylansökningar som är uppenbart oriktiga kan avvisas och att det medför att sökanden omedelbart måste lämna landet. I en del länder har polisen (eller den myndighet som har hand om inresekontrollen) ganska stor frihet att avgöra om en asylsökare skall tas emot eller inte. I Sverige gäller sedan den 1 juli 1980 att polisen måste till SIV anmäla avvisningsbeslut, som fattats sedan polisen bedömt att de åberopade skälen är uppenbart oriktiga eller att de kan lämnas utan avseende, innan beslutet får verkställas. Först om SIV delar polisens uppfattning kan omedelbar verkställighet ske.

Systemet med anmälningsskyldighet till SIV i vissa fall infördes efter förslag av utlänningslagkommittén i dess betänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag. Utlänningslagkommittén anförde att kritik riktats mot polisens befogenheter vid avvisning och att det ansetts att den dåvarande regeln kunde få till följd att polisen gjorde en flyktingskapsbedömning när den avgjorde om ärendet skulle överlämnas till SIV eller om påståendet kunde bedömas vara uppenbart oriktigt. Enligt kommittén skulle man kunna diskutera att införa en absolut underställningsplikt, dvs en bestämmelse om att alla ärenden där någon form av politiska skäl åberopades skulle överlämnas till SIV. Kommittén ansåg emellertid att det med en sådan regel skulle finnas uppenbara risker för missbruk och för att SIV skulle tvingas pröva även helt grundlösa påståenden, medan sökanden under tiden skulle ha rätt att stanna här i landet. Det skulle i sin tur avsevärt minska möjligheterna att återsända någon till annat land än hemlandet. För att öka rättssäkerheten i dessa fall föreslog kommittén i stället den nämnda anmälningsskyldigheten till SIV.

Utlänningslagkommittén anförde att påståendet om risk för politisk förföljelse måste kunna bedömas vara uppenbart oriktigt inte bara vid verkställighet till hemlandet utan också när det var fråga om att återsända utlänningen till tredje land. I sistnämnda fall måste prövningen avse såväl risken för förföljelse i detta land som risken för vidareändning till land (vanligen hemlandet) där utlänningen skulle kunna riskera förföljelse. Det skulle enligt kommittén möjligen kunna sägas att ett påstående om risk för vidareändning skulle kunna bedömas vara uppenbart oriktigt endast i det fall att utlänningen redan fått asyl i tredje land. Enligt svensk uppfattning var emellertid innebörden, fortsatte kommittén, att en flyktning kunde sändas till annat land än hemlandet om det landet anslutit sig till Genève-konventionen och det var uppenbart att flyktingar där hade skydd mot att sändas till hemlandet. I prop 1979/80:96 Ny utlänningslag anförde föredragande statsrådet (s 51) att bestämmelsen enligt hennes mening inte gav utrymme för

att underlåta att överlämna asylärende till SIV:s prövning i andra fall "än då i det enskilda fallet varje risk för förföljelse framstår som utesluten i hemlandet eller – för det fall att avvisning övervägs till tredje land – varje risk för vidarevändning till hemlandet framstår som utesluten i det landet".

I nyssnämnda proposition erinras vidare om ett uttalande av arbetsmarknadsutskottet i mars 1978 (AU 1977/78:30) där det framhålls att en utlännings påstående om risk för politisk förföljelse kan lämnas åsido endast i helt klara fall, exempelvis därför att han kommer från ett land där förhållandena utesluter risk för förföljelse. I propositionens specialmotivering till 33 § UtlL framställs detta så, att ett påstående om risk för förföljelse i det land, som utlänningsen skall sändas till, skall föranleda överlämnande av ärendet i praktiskt taget alla fall.

När polismyndigheten ställs inför ett avvisningsärende har den således först att pröva om utlänningsen åberopar någon form av politiska skäl eller inte. Åberopas politiska skäl skall ärendet normalt överlämnas till SIV. Framstår skälen som uppenbart oriktiga kan polisen dock meddela beslut om avvisning. Den prövning polisen har att göra är i huvudsak vad vi kallar en *formell* prövning. Polisen har däremot inte till uppgift att göra en *materiell* prövning av de politiska skälen, dvs att bedöma skälens styrka.

12.4.2 Tillämpningen av nuvarande regler

Antalet avvisningsbeslut som meddelas av polismyndighet sedan åberopade politiska skäl bedömts vara uppenbart oriktiga eller kunna lämnas utan avseende och som därför anmäls till SIV är relativt stort – över 600 vart och ett av åren 1981 och 1982. Båda åren har SIV i ca tre fjärdedelar av fallen beslutat att inte överta handläggningen. I bilaga 5 till bakgrundsberäkningen har vi redovisat en undersökning av under september 1981 till SIV anmälda avvisningsbeslut. Härav framgår bl a att det var mycket ovanligt att SIV övertog ärendet när det var fråga om verkställighet till tredje land. De flesta övertagna ärendena avsåg verkställighet till hemlandet. Av samtliga avvisningsärenden i september 1981 avsåg ungefär hälften verkställighet till hemlandet medan enligt statistik från SIV för år 1982 den andelen då sjunkit till uppskattningsvis en tredjedel.

I skrivelse den 17 januari 1983 har riksdagens ombudsmän (JO) framfört synpunkter med anledning av kommitténs bakgrundsberäkning. JO anför bl a att i motiven till nuvarande lagstiftning förutsattes att beslut av polismyndighet om avvisning, sedan politiska skäl bedömts vara uppenbart oriktiga eller kunna lämnas utan avseende, skulle komma att ske i ett mycket ringa antal fall. JO anför vidare att hans erfarenhet från klagörenden och från inspektioner av polismyndigheter, liksom redogörelsen i bakgrundsberäkningen för anmälda avvisningsbeslut, synes ge vid handen att polisen fattar beslut om avvisning i betydligt större utsträckning än som förutsattes vid tillkomsten av nuvarande utlänningslag. Det finns därför enligt JO behov av ett förnyat ställningstagande i fråga om polisens rätt att meddela avvisningsbeslut då utlänningsen åberopar politiska skäl för att få stanna i Sverige.

Det är enligt vår mening svårt att dra alltför långtgående slutsatser av de ärenden som ingår i kommitténs ovan nämnda undersökning av i september

1981 till SIV anmälda avvisningsbeslut – beroende på att dokumentationen ofta är mycket knapphändig i de ärenden som *inte* övertagits av SIV. Ännu svårare är att dra några slutsatser av enbart antalet anmälningsärenden. När det gäller ärenden som avsett verkställighet till tredje land har de flesta besluten avsett verkställighet till länder som i praktiken tillämpar Genèvekonventionen och där det är uppenbart att flyktingar åtnjuter skydd mot att sändas till hemlandet, eller till länder om vilka det är allmänt känt att personer med de medborgarskap det varit fråga om inte sänds tillbaka till hemlandet. Medborgare i flertalet östeuropeiska länder återsänds t ex enligt mycket klar praxis inte till hemlandet från flertalet västeuropeiska stater.

I några av de genomgångna fallen i septemberundersökningen måste vi dock ifrågasätta om de åberopade politiska skälen kan ha framstått som så uppenbart oriktiga att inte ärendet borde ha prövats av SIV. Det gäller exempelvis ett fall när verkställighet skedde till tredje land och SIV nyligen fått uppgifter om att risk för återsändande till hemlandet inte skulle föreligga i den aktuella typen av fall. Någon dokumentation om dessa förhållanden hade SIV inte tillställt polismyndigheterna. Utan tidigare dokumenterade uppgifter om risken för återsändande i den aktuella typen av fall och utan en sedan tidigare klar praxis från SIV, kan de åberopade skälen för polismyndigheten knappast ha framstått som uppenbart oriktiga.

Även i vissa andra fall, där verkställighet skedde till hemlandet, måste vi ifrågasätta om de åberopade politiska skälen verkligen kunnat bedömas vara uppenbart oriktiga eller kunnat lämnas utan avseende. Såvitt vi kan bedöma måste såväl polismyndigheten som SIV ha gjort en materiell bedömning av ärendena och därvid kommit fram till att skälen varit klart otillräckliga för att tillstånd skulle kunna beviljas med stöd av 3 eller 6 §§ UtIL.

12.4.3 Överväganden och förslag

12.4.3.1 Förutsättningarna för direktavvisning

Utlänningslagkommittén anförde i sitt i avsnitt 12.4.1 omnämnda betänkande att det med en absolut underställelseregeln i ärenden där någon form av politiska skäl åberopas, skulle föreligga uppenbara risker för missbruk och att det skulle leda till att SIV fick ta ställning till helt grundlösa påståenden. Vi vill också för vår del understryka de negativa verkningar för asylrätten som ett stort antal helt grundlösa ansökningar kan medföra. Vi anser det nödvändigt att även i fortsättningen direkt vid gränsen kunna avvisa den vars påstående om flyktingskap kan bedömas vara uppenbart oriktigt respektive kunna lämnas utan avseende.

Före den 1 juli 1980 gällde som nu att polismyndigheterna kunde meddela avvisningsbeslut om de bedömde att åberopade politiska skäl var uppenbart oriktiga eller kunde lämnas utan avseende, men de måste då själva ta ansvar för detta beslut. Anmälningssystemet innebär att polismyndigheterna inte ensamma bär ansvaret för beslut i sådana fall. Beslutet måste anmälas till SIV, som har att ta ställning till om polismyndigheten gjort en riktig bedömning eller inte. Det är enligt vår mening naturligt om benägenheten att fatta beslut blir väsentligt större när beslutet måste bekräftas av en annan myndighet för att gå i verkställighet – såvida inte den andra myndigheten i

betydande utsträckning gör en annan bedömning. Man kan heller inte bortse från att benägenheten hos SIV att bekräfta ett av polismyndigheten redan fattat beslut kan vara större än benägenheten skulle vara att besluta på egen hand. Vi bedömer att det är sannolikt att polismyndigheterna meddelar avvisningsbeslut i större utsträckning efter anmälningssystemets införande än tidigare. Vi bedömer också att avvisningsbeslut anmäls och verkställs i större utsträckning än vad som förutsattes komma att ske när anmälningssystemet infördes.

Mot ovanstående bakgrund finner vi det angeläget att det bättre klargörs i vilken utsträckning det skall vara möjligt att direktavvisa den som åberopar någon form av politiska skäl. Vi diskuterar i nästa avsnitt också olika åtgärder i syfte att höja rättssäkerheten i denna typ av ärenden.

Vi vill till att börja med erinra om vad vi anförde i avsnitt 7.2, nämligen att det vid den summariska prövning som polisen har att göra i ett ärende rörande direktavvisning i regel inte är praktiskt möjligt att göra åtskillnad mellan den som har skäl enligt 3 § och den som har skäl enligt 6 § UtIL. Den praktiska svårigheten att vid en summarisk prövning skilja mellan skäl enligt 3 och 6 § UtIL får särskild betydelse när det är fråga om ett beslut som skall verkställas till tredje land.

När det gäller ifrågasatt direktavvisning till hemlandet vill vi understryka att – som föredragande statsrådet anförde i prop 1979/80:96 – varje risk för förföljelse måste framstå som utesluten för att polisen skall kunna fatta beslut. För att verkställighet skall få ske till ett land, där det är känt att politisk förföljelse eller trakasserier förekommer mot exempelvis olikttänkande eller minoritetsgrupper, måste det enligt vår mening krävas att påståendet är uppenbart osant eller att det är uppenbart orimligt att vederbörande på den åberopade grunden skulle riskera någon form av förföljelse eller trakasserier. Det är den enda bedömning som är möjlig att med säkerhet göra vid det summariska förfarande utan rätt till offentligt biträde som det här är fråga om.

Någon bedömning av skälens styrka är inte möjlig, eftersom det skulle kräva en mer omfattande utredning och mer ingående prövning än vad det här kan bli fråga om. Det skulle också strida mot rekommendationer från FN:s flyktingkommissaries exekutivkommitté och från Europarådet att polisen vid gränsen skulle få pröva styrkan av politiska skäl.

När det gäller verkställighet till tredje land vill vi understryka att den formella prövning som sker i avvisningssituationen inte gör det möjligt att bedöma om en materiell prövning skulle leda till avslag exempelvis på grund av bristande trovärdighet eller på grund av att det föreligger någon uteslutande grund enligt konventionen. Det är därför inte möjligt att i det enskilda fallet få garantier för att vidare sändning inte kommer att ske. Som vi framhållit ovan är det vidare i regel inte praktiskt möjligt att göra åtskillnad mellan den som har skäl enligt 3 § och den som har skäl enligt 6 § UtIL. Vi har också – som framgår i avsnitt 7.2 – gjort den flyktingpolitiska avvägningen att skydd i Sverige i första hand bör beredas den som kommer hit direkt från hemlandet. När någon kommit hit via tredje land måste det falla på detta lands ansvar att avgöra om en så generös praxis bör tillämpas att den som har skäl enligt vår 6 § UtIL skall få en fristad. Som vi anförde i avsnitt 7.2 bör Sverige i internationella sammanhang verka för en sådan generös praxis.

Vår slutsats av ovanstående resonemang blir att alla som åberopar någon form av politiska skäl måste genom direktavvisning kunna återsändas till tredje land som tillämpar Genève-konventionen och om vilket det är känt att flyktingar där har skydd. Återsändande bör också kunna ske till tredje land när det är uppenbart att en viss kategori har skydd där – även om konventionen inte tillämpas. Verkställighet till tredje land måste självfallet också kunna ske – oberoende av om detta land tillämpar konventionen – om utlännings påstående är uppenbart osant eller orimligt i förhållande till hemlandet. Som vi anförde i avsnitt 7.2 bör återsändande till tredje land inte ske om sökanden har nära anknytning hit, även om anknytningen i sig inte är tillräcklig för att tillstånd skall beviljas. Inte heller bör återsändande ske av den som gjort ett endast mycket kortvarigt uppehåll i annat land under resa hit direkt från hemlandet.

När det gäller bedömningen av vad som kan anses vara "uppenbart oriktigt", osant eller orimligt kan den i viss utsträckning komma att skifta mellan olika bedömare – beroende på vars och ens kunskaper. För att ett påstående skall kunna bedömas vara "uppenbart oriktigt" etc måste emellertid krävas att det antingen föreligger tillförlitliga och dokumenterade uppgifter om de förhållanden som påståendet avser eller att det föreligger en sedan tidigare klar praxis rörande den kategori som beslutet avser. Denna praxis kan enligt vår mening inte skapas genom beslut i ärenden som anmäls till SIV, med hänsyn till den summariska prövning det då blir fråga om. Ett avvisningsärende rörande en "ny" grupp eller kategori bör därför alltid av polisen överlämnas till SIV. SIV har då i sin tur möjlighet att överlämna ärendet till regeringen. Meddelar SIV ett för sökanden negativt beslut har sökanden själv möjlighet att genom besvär få ärendet prövat av regeringen. Det bör vara fullt möjligt för SIV och regeringen att utforma beslut på ett sådant sätt att de kan tjäna som vägledning i liknande ärenden i framtiden, även om utgången i det aktuella fallet ofta inte kan bli annan än att tillstånd beviljas, med hänsyn till att det inte är praktiskt möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut på grund av den tidsutdräkt som SIV:s och regeringens prövning medför. Vägledande beslut av SIV och regeringen är av vikt i svårbedömbara politiska situationer, inte minst när det gäller frågan om i vilka länder flyktingar kan bedömas åtnjuta skydd eller frågan om en viss grupp uppenbart har skydd i ett visst land. För en bedömning av den politiska situationen i skilda länder är det vidare – som vi framhållit i avsnitt 7.5 – av värde med nära kontakter mellan tillämpande myndigheter i Sverige och grannländerna och med företrädare för FN:s flyktingkommissarie.

Vad vi ovan anförde om innebörden av begreppet "uppenbart oriktigt" bör enligt vår bedömning leda till någon minskning av antalet ärenden där polismyndigheterna fattar beslut om avvisning som enligt 37 § UtL skall anmälas till SIV. Vad vi i övrigt anförde till komplettering av tidigare motivuttalanden bör också bidra till att göra det klarare i vilka situationer direktavvisning får ske av den som åberopar någon form av politiska skäl. För att kunna avgöra avvisningsärenden måste de tillämpande tjänstemännen ta del av lagmotiv och praxis. Vi föreslår i kapitel 15 att motivuttalanden och praxis genom SIV:s försorg skall systematiskt ställas samman och publiceras. Det skulle konkret innebära att vad som anförts i det föregående om tolkningen av begreppen "uppenbart oriktigt" och "lämnas utan avseende"

skulle ingå i de allmänna råden rörande avvisning i den författningssamling vi anser att SIV skall åläggas att ge ut.

12.4.3.2 Några rättssäkerhetsfrågor

Vi har i föregående avsnitt redogjort för vad som enligt vår mening är innebörden av nuvarande bestämmelser rörande polisens möjligheter att direktavvisa den som åberopar någon form av politiska skäl. Som redan framgått föreslår vi inte någon ändring i nuvarande handläggningsordning, som infördes så sent som år 1980. Det är emellertid som vi tidigare framhållit av yttersta vikt att en så noggrann prövning som möjligt sker innan avvisningsbeslut verkställs beträffande den som åberopar någon form av politiska skäl. Det är därför angeläget att undersöka om ytterligare förbättringar av rättssäkerheten är möjliga inom ramen för nuvarande ordning.

Vi vill emellertid först nämna att vi diskuterat möjligheten av att till SIV koncentrera beslutanderätten i samtliga avvisningsärenden där någon form av politiska skäl åberopas. I den allmänna debatten har ibland framförts att en sådan åtgärd skulle vara ägnad att öka rättssäkerheten. Med hänsyn till det krav på snabba beslut som gäller i många av dessa fall måste det även hos SIV bli fråga om en summarisk prövning som i allmänhet dessutom måste ske på avstånd från den beslutet gäller och från utredaren. Vi har därför bedömt att en centralisering till SIV inte skulle innebära någon väsentligt ökad rättssäkerhet. Ett annat läge skulle kunna uppstå om någon form av regionalisering av SIV kommer till stånd i framtiden – med hänsyn till den närmare personliga kontakt mellan utredare och beslutsfattare hos SIV som det skulle innebära. Som närmare framgår av avsnitt 12.7 anser vi oss emellertid för närvarande inte ha tillräckligt underlag för att lägga fram förslag om någon form av regionalisering.

Att besluta i ärenden rörande direktavvisning av den som åberopar någon form av politiska skäl är en grannliga uppgift. Besluten väcker inte sällan debatt i massmedia. Det är därför av vikt med en lekmannainsyn i denna typ av ärenden. En sådan insyn kan fås genom att SIV:s styrelse kontinuerligt följer och granskar handläggningen av anmälningsärenden. Det bör framgå av instruktionen för SIV att detta är en uppgift för styrelsen.

En rättssäkerhetsfråga som ofta återkommer i den allmänna debatten är möjligheterna att få offentligt biträde i avvisningsärenden hos polisen. I dag saknas denna möjlighet och huvudorsaken härtill torde vara att dessa ärenden ofta måste avgöras skyndsamt.¹ Om utlänningen exempelvis anländer till Sverige fredag kväll är det i många fall inte möjligt att avvakta till måndag morgon med att fatta beslut. En förutsättning för att rätten till offentligt biträde skall utsträckas till ärenden rörande direktavvisning är därför att det finns en beredskap, som gör det möjligt att även under kvällar och helger kunna förordna ett biträde som omedelbart kan ta itu med fallet. Ett problem i det sammanhanget är att det hittills endast är en begränsad del av advokat kåren som har ägnat sig åt och har praktisk erfarenhet av utlänningsärenden. Ett system med advokatberedskap kan därför sannolikt inte införas annat än på lång sikt. Det skulle kräva medverkan av ett relativt stort antal advokater på olika orter och medföra betydande kostnader. På

¹ Utlänningen har visserligen i detta läge, liksom i utlänningsärenden i allmänhet, rätt till rådgivning av advokat enligt rättshjälpslagen. Rådgivning får avse högst en timmes arbete av advokaten och kan inte ersätta rätten till offentligt biträde, bl a därför att rådgivning förutsätter att utlänningen själv kontaktar ett biträde. Det är emellertid angeläget att utlänningen underrättas om denna sin rätt till rådgivning.

grund av de skäl som vi har anfört i det föregående är vi inte beredda att för närvarande förordna att rätten till offentligt biträde utsträcks till ärenden om avvissning hos polisen.

Vi anser emellertid att det skulle vara av stort intresse att genom en försöksverksamhet få bättre underlag för en bedömning av förutsättningarna för ett system med en advokatberedskap, som gör det möjligt att förordna offentligt biträde i ärenden rörande direktavvisning. Sveriges advokatsamfund har underhand förklarat sig vara intresserat av att medverka vid en sådan försöksverksamhet. En försöksverksamhet borde i så fall lämpligen avse ärenden i ett polisdistrikt, förslagsvis Stockholms polisdistrikt (inklusive Arlanda vaktdistrikt) som svarar för ungefär hälften av samtliga anmälningsärenden. Försöksverksamheten borde lämpligen finansieras genom att ett särskilt anslag ställs till SIV:s förfogande. Vi bedömer att en försöksverksamhet inom ramen för nuvarande rättshjälpsystem skulle bli administrativt mera svårhanterlig, bl a med hänsyn till att rättshjälpsnämnderna – till skillnad från SIV – inte har någon form av beredskap. Den närmare uppläggningsen av försöksverksamheten bör anförtros SIV i samarbete med advokatsamfundet och de allmänna advokatbyråerna.

Ett annat sätt att öka rättssäkerheten har ibland förts fram i den allmänna debatten, nämligen systemet med medborgarvittnen. Vi återkommer mera ingående till frågan i avsnitt 13.4. Ett medborgarvittnes uppgift är att närvara vid utredningen och att se till att denna sköts på ett korrekt sätt. Som närmare framgår i avsnitt 13.4 bedömer vi att ett system med medborgarvittnen i utlåningsärenden generellt sett inte skulle medföra en så stor vinst för rättssäkerheten att det nu är befogat att införa systemet. När det gäller medborgarvittnen vid vissa tvångsåtgärder kan emellertid en försöksverksamhet vara av intresse. Även till den frågan återkommer vi i avsnitt 13.4.

12.5 Verkställighetsärenden

12.5.1 Nuvarande ordning

Som framgått av redogörelsen i kapitel 11 i bakgrundsbetänkandet är det polismyndighet som har att verkställa beslut om avvissning och utvisning oavsett vilken myndighet som meddelat beslutet (att polismyndighet och inte länsstyrelse svarar för verkställighet även av beslut om utvisning meddelat av domstol är en nyhet från den 1 januari 1983). Åberopar utlänningen på verkställighetsstadiet skäl enligt 3, 5 eller 6 §§ UtIL, som inte prövats tidigare, skall polismyndigheten enligt 85 och 86 §§ UtIL överlämna verkställighetsärendet till SIV för beslut – såvida polismyndigheten inte bedömer att skälen är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende. Gör polisen en sådan bedömning skall beslutet anmälas till SIV om det är fråga om verkställighet av ett avvissningsbeslut som polismyndighet har meddelat. Verkställighet får ske först om SIV beslutar att inte överta handläggningen. Däremot skall anmälan inte göras om polismyndigheten gör bedömningen att de åberopade skälen är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende

och det är fråga om verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som fattats av annan myndighet än polisen.

Polismyndigheten skall vidare överlämna verkställighetsärendet till SIV enligt 89 § UtlL om det i andra fall än som avses i 85 och 86 §§ UtlL är tveksamt om beslutet skall verkställas.

SIV:s beslut i ett verkställighetsärende kan överklagas till regeringen om det överlämnats till SIV enligt 85 eller 86 §§ UtlL, dvs om överlämnandet föranletts av att sökanden åberopat någon form av politiska skäl. Från den 1 januari 1983 föreligger vidare besvärsmått om polismyndigheten överlämnat ärendet enligt 89 § UtlL och i ärendet hos polismyndigheten eller hos SIV åberopats sådana omständigheter som – om de anförts hos polismyndigheten – hade bort föranleda överlämnande enligt 85 eller 86 § UtlL. En konsekvens av sistnämnda bestämmelse är att om besvär till regeringen anförs i ett verkställighetsärende, trots att SIV angett att besvär över beslutet inte får föras, regeringen måste pröva om SIV *hade bort* meddela besvärshänvisning.

Rättssäkerheten i verkställighetsärenden är av särskild vikt av främst två skäl. Det är sista möjligheten en utlänning har att anföra nytillkomna skäl innan beslutet verkställs. Till skillnad från vad som gäller i de flesta andra typer av ärenden har vidare utlänningen själv inte möjlighet att få en prövning till stånd av SIV eller regeringen. Det ankommer på polismyndigheten att avgöra om ärendet skall prövas på nytt.

Möjligheten för utlänningen själv att få till stånd en prövning av verkställigheten av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut avskaffades genom den nya utlänningslag som trädde i kraft den 1 juli 1980, efter förslag av utlänningslagkommittén i betänkandet (SOU 1979:64) Ny utlänningslag. Utlänningslagkommittén framhöll att dittillsvarande regler, som möjliggjort prövning upprepade gånger hos regeringen i samma ärende, inte längre kunde accepteras. Enligt en undersökning som kommittén gjort var det inte ovanligt att samma person sökte återbrytning hos regeringen flera gånger trots att de åberopade skälen redan prövats i besvärärendet. Det hade medfört en kraftig arbetsbelastning i regeringskansliet och att det i åtskilliga fall kunde förflyta lång tid från det att regeringen avslagit besvär över ett avlägsnandebeslut och till dess verkställighet kunde ske. Kommittén fann det uppenbart att återbrytningsmöjligheterna i stor utsträckning missbrukades i syfte att fördröja och förhindra verkställighet av regeringens lagakraftvunna beslut.

Kommittén påpekade vidare att det sedan år 1976 fanns allmän besvärsmått till regeringen över avlägsnandebeslut som meddelades av SIV – vilket inte var fallet tidigare. Om politiska skäl åberopades förelåg skyldighet för den verkställande myndigheten att överlämna verkställighetsärendet till SIV. Några betänkligheter med hänsyn till rättssäkerheten borde därför inte möta mot att avskaffa den dittillsvarande möjligheten till återbrytning av lagakraftvunna avlägsnandebeslut. Kommittén föreslog vidare att skyldighet skulle införas att underställa verkställighetsfrågan vid vissa andra typer av verkställighetshinder, exempelvis vid allvarlig sjukdom. Också i framtiden borde enligt kommittén lagakraftvunna beslut kunna upphävas men endast i de fall det kunde konstateras att verkställighet inte kunde eller rimligen inte borde ske.

I prop 1979/80:96 Ny utlänningslag förklarade föredragande statsrådet att hon i likhet med utlänningslagkommittén ansåg att den föreslagna ordningen tillgodosåg berättigade rättssäkerhetskrav och att den borde medverka till att utlänningsärenden i framtiden skulle kunna handläggas med större skyndsamtet. Föredraganden framhöll (s 79) också att invändningar av icke-politisk natur i allmänhet inte borde föranleda överlämnande. Skulle emellertid "vid verkställigheten föreligga eller uppkomma svårigheter av allvarlig natur som rimligen måste tas i beaktande", borde det ankomma på SIV att ta ställning till om verkställighet borde ske.

I skrivelse till regeringen den 12 augusti 1982 har SIV anfört att antalet verkställighetsärenden ökat påtagligt. De svåraste ärendena avser enligt SIV personer som varit i Sverige lång tid, ofta med barn i skolåldern, och där humanitära skäl åberopas, exempelvis depressioner med åtföljande självmordsrisk. SIV säger vidare i skrivelsen att den nuvarande utvecklingen med ett ökande antal verkställighetsärenden innebär en stor risk. Trots att det av motivuttalanden bakom den nuvarande lagregelns införande år 1980 framgår att möjligheten att underställa verkställigheten var avsedd endast för undantagsfall, går den nuvarande utvecklingen i riktning mot "en besvärinstans över regeringen". Prövningen av verkställighetsärendena medför också förlängning av handläggningstiderna med alla de nackdelar detta innebär. Eftersom verkställighetsärenden hos såväl polisen som SIV måste handläggas med absolut prioritet blir ärendena administrativt krävande och tar resurser från övriga arbetsuppgifter.

I skrivelsen föreslår SIV flera åtgärder för att komma tillrätta med de enligt SIV otillfredsställande förhållandena. I korthet föreslås följande.

- Eftersom många verkställighetsärenden orsakas av långa handläggnings-tider bör allt göras för att uppnå kortare handläggningstider.
- Antalet verkställighetsärenden skulle sannolikt minska om regeringen tog större hänsyn till de effekter långa handläggningstider kan ge och i sådana fall tillämpade en generösare praxis. Ett rimligt beslut av SIV blir ofta orimligt några månader senare när regeringen tar ställning, framhålls det.
- Utlänningslagen bör ändras så att det klart framgår att ärenden får omprövas på verkställighetsstadiet endast i absoluta undantagsfall. Möjlighet till omprövning bör finnas endast i två fall. När det gäller nya politiska skäl bör en omprövning kunna ske endast om dessa skäl hänför sig till händelser som inträffat i sökandens hemland efter det att avlägsnandebeslutet vunnit laga kraft. När det gäller humanitära skäl bör det krävas exceptionella omständigheter för att polisen skall ha möjlighet att överlämna verkställighetsfrågan till SIV, om verkställighet sker inom en månad efter regeringens beslut. Om längre tid förflutit, minst tre-fyra månader, skall polisen ha möjlighet att göra en något generösare bedömning.

Statistik saknas rörande antalet ärenden hos SIV som avser verkställighet av avvisningsbeslut samt av utvisningsbeslut meddelade av SIV. I statistiken går dessa ärenden inte att särskilja från ärenden som rör verkställighet av utvisningsbeslut meddelade på grund av brott eller asocialitet. Det totala antalet beslut i verkställighetsärenden var 214 första halvåret 1981 mot 319

första halvåret 1982. Ökningen torde huvudsakligen hänföra sig till verkställighet av beslut om avvisning och av beslut om utvisning som meddelats av SIV. I bilaga 6 till bakgrundsbetänkandet har vi redovisat en undersökning rörande de verkställighetsärenden som överlämnats till SIV under första halvåret 1981 och som avsåg avvisningsbeslut och utvisningsbeslut meddelade av SIV. Det rörde sig om sammanlagt 88 ärenden. Vi har kunnat göra en närmare genomgång av 65 av dessa ärenden. Ungefär en tredjedel av dessa hade överlämnats till SIV på grund av nya politiska skäl och återstående två tredjedelar enligt 89 § UtIL. I flertalet av ärendena enligt 89 § UtIL hade överlämnande skett på grundval av läkarintyg om psykiska problem hos utlänningen. I ungefär 60 % av samtliga fall upphävde SIV det tidigare avlägsnandebeslutet, varav en mindre del på grund av nya politiska skäl. I de ärenden där intyg av psykiater företeddes var genomsnittstiden från inresan till beslutet i verkställighetsärendet ca två år.

I den allmänna debatten har framförts att polismyndigheterna ibland skulle underlåta att överlämna frågan om verkställighet till SIV, trots att överlämnande borde ha skett enligt 85, 86 eller 89 §§ UtIL. En återgång borde därför – menar man – ske till tidigare regler så att den enskilde själv kan få till stånd en omprövning av SIV eller regeringen.

12.5.2 Omprövning av avlägsnandebeslut på verkställighetsstadiet

Som framhållits i föregående avsnitt pekade utlänningslagkommittén i 1979 års betänkande på de stora nackdelarna med dåvarande ordning, som innebar en obegränsad rätt för den enskilde att upprepade gånger få regeringens prövning av lagakraftvunna avlägsnandebeslut. Den ordningen ledde till orimligt långa handläggningstider i åtskilliga fall med alla de problem detta medför för såväl den enskilde som samhället och som vi närmare redogjort för inledningsvis i detta kapitel. Vi bedömer att en återgång till de regler som gällde före 1980 års utlänningslag inte är möjlig. Omprövning av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut bör endast komma till stånd när i ärendet tidigare inte prövade omständigheter åberopas. Det gäller vare sig det är fråga om politiska skäl, som inte är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende, eller andra omständigheter, exempelvis av humanitär natur, som gör att verkställighet inte rimligen bör ske. Att överlåta på den enskilde att avgöra om det föreligger skäl att ompröva ärendet skulle emellertid innebära en återgång till tidigare ordning med en obegränsad rätt till överprövning av lagakraftvunna avlägsnandebeslut. Det är inte acceptabelt. De nuvarande bestämmelserna i 85, 86 och 89 §§ UtIL om polisens skyldighet att överlämna verkställighetsärenden till SIV bör därför behållas. Samtidigt måste beaktas att – som vi framhållit i föregående avsnitt – rättssäkerheten i just verkställighetsärenden är av särskild vikt.

Som också framgått av föregående avsnitt har SIV föreslagit striktare regler för polisens skyldighet och möjligheter att överlämna verkställighetsärenden till SIV. Vi kan instämma i syftet med SIV:s framställning, att det är angeläget att i möjligaste mån begränsa antalet verkställighetsärenden. En omprövning på verkställighetsstadiet medför inte bara att handläggningstiderna i just dessa ärenden blir långa utan påverkar också handläggningsti-

terna i andra ärenden eftersom verkställighetsärendena genom sin i allmänhet brådskande karaktär förrycker planeringen av arbetet hos framför allt SIV.

Av redogörelsen i avsnitt 11.7.3.2 i bakgrundsbetänkandet framgår att de flesta verkställighetsärenden under första halvåret 1981 hade överlämnats till SIV jämlikt 89 § UtIL och rörde personer som vistats lång tid i Sverige. Endast i ett ärende hade handläggningstiden fram till beslutet i verkställighetsärendet understigit ett år. Det bästa sättet att minska antalet verkställighetsärenden torde vara att förkorta handläggningstiderna – vilket är ytterst angeläget även av flera andra skäl som framgått tidigare i detta kapitel. Om de mål för handläggningstider nås som vi ställt upp i avsnitt 12.2.3, bör det leda till en kraftig minskning av antalet verkställighetsärenden hos SIV. Vi vill samtidigt understryka att överlämnande enligt 89 § UtIL måste ske när det skulle framstå som stötande om verkställighet skedde utan en förnyad prövning av ärendet. Det kan gälla inte bara vid svåra depressioner med risk för självmord utan även när de personliga förhållandena i väsentlig mån ändrats efter avlägsnandebeslutet.

När det gäller ärenden där nya politiska skäl åberopas måste liksom i dag gälla att ärendet skall överlämnas till SIV såvida skälen inte är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende (eller har prövats tidigare i ärendet). Vid bedömning av skälens trovärdighet måste polisen kunna beakta att sökanden haft möjlighet att såväl i ärendet hos SIV som i besvärärendet hos regeringen utveckla sin talan – med hjälp av ett offentligt biträde. Kan sökanden inte ange någon rimlig förklaring till att skälen åberopas först på verkställighetsstadiet förringar detta självfallet skälens trovärdighet i de flesta fall. Även i dessa fall måste emellertid gälla att polisen kan underlåta att överlämna verkställighetsärendet till SIV endast om de åberopade skälen är uppenbart osanna eller orimliga i de fall där det är fråga om verkställighet till hemlandet.

Sammanfattningsvis anser alltså kommittén att nuvarande regler för överlämnande och anmälan av verkställighetsärenden bör behållas. På ett par punkter bör dock rättssäkerheten kunna stärkas. I avsnitt 13.3 föreslår vi att rätt till offentligt biträde för den som tagits i förvar skall inträda efter ett dygn i stället för som nu först efter sju dygn. Den ändringen får betydelse främst för den som tas i förvar i samband med verkställighet och som då i allmänhet inte har möjlighet att på någon annan grund än själva förvarstaggandet få ett offentligt biträde. Vi utgår vidare från att i de anvisningar för verkställighet, som RPS håller på att utarbeta i samråd med SIV och som vi återkommer till i avsnitt 12.5.3, kommer att ingå anvisningar för utredning och beslut i verkställighetsärenden. Sådana anvisningar saknas i dag. Det är enligt vår mening självklart att polisen genom samtal med utlänningen utreder om han har något att anföra som bör föranleda att verkställighetsfrågan överlämnas till SIV. Så torde också i allmänhet ske i dag. Om utlänningen gör gällande någon form av verkställighetshinder och polisen bedömer att vad utlänningen anfört inte är av den karaktären att det bör föranleda att ärendet överlämnas till SIV, bör polismyndigheten fatta ett formellt beslut härom, som delges utlänningen.

12.5.3 Några andra verkställighetsfrågor

Av 84 § UtlL framgår att beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske och att verkställigheten ankommer på polismyndighet. Enligt 76 § UtlF får beslutet verkställas genom att utlänningen åläggs att inom viss kortare tid lämna riket, om det är sannolikt att utlänningen är villig att rätta sig efter beslutet utan att tvångsåtgärder vidtas mot honom. Om beslutet inte verkställs enligt 76 § UtlF eller om utlänningen inte rättar sig efter ett föreläggande att lämna landet, skall han enligt 77 § UtlF föras ur landet.

I samband med att ett avlägsnandebeslut skall verkställas kan en utlänning tas i förvar. Grunden för förvaret är i sådana fall nästan alltid att det kan befaras att utlänningen skulle komma att hålla sig undan. Beslut om förvar som meddelats i samband med verkställighet gäller för högst två månader. Det får inte utan synnerliga skäl förlängas. Det är den myndighet som handlägger ärendet (dvs vid verkställighet polismyndighet) som beslutar om förvar. Beslut om förvar kan överklagas och prövas från den 1 januari 1983 alltid av kammarrätten i Jönköping som andra instans oberoende av om SIV eller polismyndighet fattat det första beslutet.

I sitt betänkande (Ds A 1981:8) Ett särskilt utvisningsförfarande – Verkställighet och förvar – Straff och ansvar påpekade utlänningslagkommittén att det saknades närmare föreskrifter för hur polismyndigheterna skall förfara vid verkställighet av avlägsnandebeslut. Utlänningslagkommittén föreslog att RPS i samråd med SIV skulle utarbeta sådana föreskrifter. Föreskrifterna borde enligt kommittén ta sikte på att i största möjliga utsträckning underlätta situationen för den enskilde vid verkställigheten utan att verkställigheten för den skall äventyrades. I sitt betänkande (AU 1982/83:3) om ändringar i utlänningslagen m m, underströk arbetsmarknadsutskottet vikten av att RPS i samråd med SIV utarbetade sådana föreskrifter.

Rädda Barnen har i skrivelse den 18 februari 1983 framfört synpunkter med anledning av kommitténs bakgrundsbetänkande. I skrivelsen tar Rädda Barnen bl a upp frågor rörande verkställighet av avlägsnandebeslut. Rädda Barnen framhåller att målet måste vara ett väsentligt vidgat skydd för barnen med ökad hänsyn till barns rättigheter och behov.

En arbetsgrupp inom RPS, med deltagande från SIV, håller som nyss nämnts på med att se över frågor rörande verkställighet av avlägsnandebeslut. Arbetsgruppen räknar med att anvisningar kommer att kunna utfärdas tidigast i juni 1983. Enligt vad vi erfarit kommer arbetsgruppen bl a att ta upp formerna för verkställighet. Enligt en undersökning som arbetsgruppen gjort av inom Stockholms polisdistrikt under år 1981 verkställda avlägsnandebeslut var det i en minoritet av fallen (ca 15 %) som verkställighet skedde tvångsvis. I de allra flesta fall skedde verkställighet genom att utlänningen jämlikt 76 § UtlF ålades att lämna landet, eller bedömdes utlänningen ha lämnat landet på egen hand innan något åläggande utfärdats. De fall där verkställighet sker tvångsvis utgör således en liten minoritet, men om siffrorna från Stockholm är representativa för hela landet blir det ändå fråga om något eller några hundratall fall årligen. I dessa fall tas utlänningen ofta också i förvar.

Invandrarpolitiska kommittén anser det vara tillfredsställande att anvisningar rörande verkställighet av avlägsnandebeslut kommer att föreligga inom kort. Vi vill samtidigt understryka att det är angeläget att avlägsnandebeslut, i sådana fall utlännningen här i landet fått avvakta besvärspövningen, i första hand verkställs genom att utlännningen åläggs att lämna landet. Enligt vad vi erfarit går arbetsgruppens diskussioner i denna riktning. För den enskilde måste det vara en stor fördel om han på egen hand kan lämna Sverige efter att också ha haft viss tid på sig att ordna upp praktiska problem i samband med avresan. Det är en stor kontrast mot en verkställighet som sker under kanske uppseendeväckande former och med bevakning ända till hemlandet.

Vi anser således att tvångsvis verkställighet i princip bör ske endast om utlännningen inte efterkommit ett åläggande att lämna landet. Det måste enligt vår mening föreligga synnerliga skäl för att tvång skall tillgripas utan att utlännningen först fått möjlighet att lämna landet på egen hand. Om tvångsvis verkställighet måste tillgripas är det angeläget att verkställighet inte sker av ett stort antal personer samtidigt. Som erfarenheten visat bäddar en sådan verkställighet lätt för problem. Det är också angeläget att verkställighet om möjligt sker med reguljära trafikmedel så att utlännningen inte i onödan utsätts för uppmärksamhet vid framkomsten.

Vid verkställighet som rör barnfamiljer bör det vara en angelägen uppgift för socialnämnden att se till att lämplig personal medverkar vid samtal med familjen och söker övertyga föräldrarna om att frivilligt acceptera beslutet att familjen skall lämna landet. Syftet med en sådan medverkan bör vara att slå vakt om barnens fysiska och psykiska hälsa och sörja för att de inte behöver lida större men än vad som följer av att de måste lämna landet. Vid behov bör givetvis också medicinsk expertis medverka. Tvång vid verkställighet bör få tillgripas endast i yttersta undantagsfall. Det gäller särskilt förvar, som vi återkommer till i avsnitt 13.3.1.

Vad vi anförut gäller i första hand verkställighet av beslut där vederbörande här i landet fått avvakta utgången av besvärspövningen. Vid beslut som skall verkställas utan hinder av anförda besvär kan intresset av en snabb verkställighet medföra att tvång och förvar måste användas i något större utsträckning.

12.6 Rätten att anföra besvär mot avlägsnandebeslut

12.6.1 Nuvarande ordning

Det är en allmänt accepterad princip i svensk förvaltningsrätt att man skall kunna överklaga myndighetsbeslut. I utlänningsärenden gäller som huvudprincip att beslut om att vägra tillstånd (visering, UT/AT), som i princip skall sökas före inresa, inte kan överklagas medan det däremot föreligger besvär rätt i avlägsnandeärenden. Polismyndighets beslut om avvísning kan överklagas till SIV, och SIV:s beslut om avvísning och utvisning kan överklagas till regeringen. Den fullständiga besvärsrätten till regeringen över

SIV:s beslut i avlägsnandeärenden är av relativt färskt datum. Den infördes så sent som den 1 januari 1976. Tidigare förelåg besvärsmått över SIV:s beslut endast om den då existerande utlänningsnämnden, eller någon ledamot i nämnden, haft en mot SIV avvikande mening.

Den fullständiga besvärsmått infördes efter förslag av utlänningsutredningen i dess betänkande (SOU 1972:84) Flyktingskap. Utlänningsutredningen anförde bl a att dåvarande fullföljdsregler framstod som otidsenliga och torde sakna motsvarighet på andra områden inom förvaltningsmått. I prop 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193), m m, anförde föredragande statsrådet bl a att den begränsade besvärsmått i utlänningsärenden fått en utformning som inte längre motsvarade de krav som borde ställas. Hon anförde vidare att den av några remissinstanser antydda risken för okynnesbesvär inte kunde tillmätas någon avgörande betydelse. En sådan risk torde enligt föredraganden föreligga på alla rättsområden där det finns full besvärsmått.

Den fullständiga besvärsmått till regeringen i avlägsnandeärenden ledde till en mycket kraftig ökning av antalet besvärsmått i arbetsmarknadsdepartementet. Fullständig handläggningsstatistik rörande ärenden i departementet finns först fr o m år 1978. Det totala antalet besvärsmått (besvär i avlägsnandeärenden samt besvär över vägrat resedokument) kan dock år 1976 beräknas ha uppgått till ca 400 ärenden för att femdubblas fram till år 1981, då det totala antalet besvärsmått uppgick till över 2 000 (som framgått av avsnitt 12.2.2 minskade antalet under år 1982). Ökningen till en början av antalet besvärsmått kan till en del förklaras av att antalet av SIV meddelade avlägsnandebeslut ökade under perioden. Men ökningen berodde till en del också på att andelen som besvärar sig över SIV:s beslut ökat. Enligt beräkningar inom SIV överklagas i dag mer än 80 % av SIV:s avlägsnandebeslut. Det är väsentligt högre andel besvär än inom de flesta rättsområden. Man måste emellertid då hålla i minnet att en sökande ofta har mer att vinna på att överklaga ett avlägsnandebeslut jämfört med vad som gäller i de flesta andra förvaltningsärenden. Ändringsfrekvensen, bl a beroende på händelser under vistelsen här, har varit förhållandevis hög enligt stickprovsundersökningar.

12.6.2 Fråga om begränsningar i besvärsmått

En utväg att begränsa antalet besvärsmått i regeringskansliet som har förts på tal är att begränsa besvärsmått över SIV:s avlägsnandebeslut. Endast ett litet fåtal av avlägsnandebesluten fattar SIV i egenskap av besvärsmått i fråga om polismyndigheternas avvisningsbeslut. Vi bortser tills vidare från dessa besvärsmått. Den helt övervägande delen av besluten (sannolikt ca 90 %) fattar SIV som första instans. Om man beskär besvärsmått över SIV:s beslut skulle det därför innebära att någon besvärsmått inte skulle finnas i denna typ av ärenden.

En arbetsgrupp i regeringskansliet har i december 1982 överlämnat en promemoria (Ds Ju 1982:14) Färre besvärsmått i regeringskansliet. Inledningsvis framhålls att det länge varit en strävan att avlasta regeringen

ärenden av mera löpande art så att statsråden och departementen får bättre tid för planering och andra viktigare frågor. Tanken att befria regeringen från besvärärenden har enligt arbetsgruppen fått ökad aktualitet under senare år i takt med att tillströmningen av sådana ärenden hos regeringen ökat. Sammanfattningsvis framhåller arbetsgruppen bl a följande (s 7):

Att regeringen är besvärinstans kan vara ändamålsenligt när det är önskvärt att ett politiskt anvarigt organ dirigerar utvecklingen i praxis, ger praxis en viss profil eller länkar utvecklingen i viss riktning. Man bör sträva efter att befria regeringen från ärenden där en sådan styrning inte är nödvändig eller önskvärd.

Den väg man i första hand bör välja för att nå detta mål är att helt enkelt slopa en länk i instanskedjan – regeringen – när det kan ske utan att rimliga krav på rättssäkerhet eller effektivitet sätts åt sidan.

Beslut som inte innebär någon egentlig myndighetsutövning och vissa andra typer av beslut behöver överhuvudtaget inte vara överklagbara. Besvärsrätt bör också vara helt utesluten om det inte finns någon annan instans som med minst lika säkert resultat som beslutsmyndigheten eller tillräckligt snabbt kan göra om beslutsmyndighetens prövning.

I promemorian lämnas en rad exempel på ärendetyper där fullföljdsrätten i dag är avskuren. Det gäller framför allt i statsbidragsfrågor och liknande, i frågor av utpräglad medicinsk eller teknisk karaktär samt i frågor där det är svårt att tillräckligt snabbt få en meningsfull besvärspövning till stånd. Som exempel på det sistnämnda nämns antagning till kurser av olika slag där en besvärspövning måste ske före kursstart. Möjligheten till ytterligare fullföljdsförbud av denna typ bör uppmärksammas. I övrigt bör enligt arbetsgruppen huvudregeln bibehållas att myndighetsbeslut får överklagas.

Av promemorian framgår vidare att besvär i utlänningsärenden utgör den största enskilda gruppen besvärärenden i regeringskansliet. Besvär i utlänningsärenden hänför arbetsgruppen till den typ av ärenden där det inte är möjligt att utan vidare skära av besvärsrätten eftersom regeringen prövar dessa ärenden som andra instans och man tidigare förordat en tvåinstansprincip. För sådana ärendetyper bör man i stället, sägs det, överväga möjligheten att flytta ner beslutanderätten i första instans ett steg, t ex från central till regional nivå. I detta sammanhang anför arbetsgruppen vidare att invandrapolitiska kommitténs tanke på en ny, decentraliserad besluts- och besvärssystem i invandringsärenden är väl värd att vidareutveckla.

Till vad som anförts i promemorian vill vi när det gäller besvär i avlägsnandeärenden tillägga följande. I ärenden där politiska skäl åberopas skulle det inte stå i överensstämmelse med rekommendationer från FN:s flyktingkommisariats exekutivkommitté och från Europarådet att ta bort besvärsrätten. Diskussionen om en avskuren besvärsrätt måste därför enbart gälla ärenden där inga politiska skäl åberopas. Vi delar emellertid arbetsgruppens uppfattning att alla typer av avlägsnandebeslut är av den karaktären att det bör finnas möjlighet att anföra besvär till minst en instans. Ett avlägsnandebeslut är nästan alltid – oavsett grunden för beslutet – av stor betydelse för den enskilde. Det måste därför också vara möjligt att anföra besvär över ett sådant beslut.

12.7 Instansordningen m m

12.7.1 Utgångspunkter

Innan vi tar upp frågan om instansordningen vill vi åter erinra om målen som bör gälla för handläggningen av utlänningsärenden: en snabb och rättssäker handläggning, med få personer som i landet väntar på prövningen av sina ärenden, samt en god resursanvändning. Redan i inledningen av kapitlet men sedan särskilt i avsnitt 12.2 har vi pekat på att regeringskansliet är den mest utsatta delen av handläggningssystemet och att det av institutionella skäl, som det bara i mindre mån går att påverka, inte är möjligt att möta en mycket stor ökning av antalet besvär ärenden utan att långa handläggningstider och därmed även väntetider blir följd.

Som kommittén enhälligt uttalade i samband med redovisningen av uppdraget att komma med förslag om en särskild besvärdsnämnd, är det en principiellt viktig fråga i vad mån det skall vara möjligt att anföra besvär hos regeringen i utlänningsärenden. Vi anförde att ett ställningstagande därför borde föregås av överväganden som även innefattade att man beaktade de problem som kan uppkomma beträffande sambandet mellan politisk makt och ansvar, och att det inte var tillfyllest att enbart analysera praktiska konsekvenser. I denna fråga står det genom kommitténs ställningstaganden i tidigare kapitel om praxisbildningens viktiga roll klart, att samspelet mellan SIV och regeringen är ett av de viktigaste instrumenten när det gäller att ge invandringspolitiken ett konkret innehåll. Detta samspel bör visserligen till en stor del ske genom att SIV överlämnar ärenden som är prejudicerande eller eljest av stor vikt till regeringen för prövning. Att regeringen prövar besvär kan likväl antas komma att utgöra ett viktigt medel för praxisutvecklingen även i fortsättningen. Bara om det på grund av en mycket stor tillströmning av ärenden inte skulle vara praktiskt möjligt för regeringen att inom rimlig tid pröva alla besvär ärenden, bör man överväga en annan instansordning. I en sådan ordning måste emellertid ingå möjligheter att få ärenden prövade av regeringen när behov av ledning föreligger.

När vi redovisade uppdraget enligt tilläggsdirektiven anförde vi, med utgångspunkt från att det är viktigt att invandringsärenden kan prövas av regeringen, att man i första hand borde undersöka om ändringar i nuvarande riktlinjer för invandringspolitiken och i handläggningsordningen skulle innebära sådana förenklingar att handläggningstiderna förkortades och antalet besvär till regeringen minskade. Vi har nu gjort denna genomgång, i fråga om vad som materiellt skall gälla i kapitlen 5–10 och av handläggningsfrågor i detta och i närmast föregående kapitel. Vi sammanfattar vidtagna och föreslagna åtgärder samt förväntade resultat i nästa avsnitt.

12.7.2 Vidtagna och föreslagna åtgärder samt förväntade resultat

De förslag som vi lagt fram rörande den materiella rätten i kapitlen 5–10 ovan bedömer vi endast komma att ha marginell inverkan på antalet avlägsnande- och besvär ärenden och på antalet väntare. De regler vi i kapitlen 6 och 7 föreslagit för invandring av flyktingar och personer med flyktingliknande och

andra politisk-humanitära skäl innebär i sig inte någon ändring av antalet ärenden, men däremot att det kommer att finnas något större möjligheter än i dag att reglera denna typ av invandring. På en punkt bör en av de principer vi förordat i kapitel 7 innebära en minskning av antalet personer som här i landet får invänta prövningen av sitt ärende, eller i vart fall att en ökning av antalet ärenden som eljest skulle följa uteblir. Det gäller förslaget att principen om första asylland skall tillämpas i förhållande till land som tillämpar Genève-konventionen även beträffande den som har skäl enligt 6 § UtL. Vår uppfattning är att så sker i viss utsträckning redan i dag. Vi föreslår å andra sidan också att principen om första asylland inte skall ges en strikt tillämpning beträffande personer som har någon form av anknytning till Sverige eller som gjort endast kortare avbrott i resan hit. Sammantaget bedömer vi därför att de förslag vi lagt fram i kapitlen 6 och 7 – liksom förslagen i kapitel 5 samt 8–10 – inte kan få annat än marginell inverkan på antalet besvärärenden från sökande som har rätt att avvakta prövningen här, väntare.

De förslag till principer, regler och riktlinjer som vi lagt fram i kapitlen 5–10 innebär en klarare och mer samlad redovisning än som finns i dag av de krav som bör ställas för invandring av olika kategorier. Det bör bidra till att underlätta beslutsfattandet i vissa fall och därmed till att förkorta handläggningstiderna. Förslaget i avsnitt 7.4 att ställning i alla förstagångsärenden bör tas till om det rör sig om en flykting enligt 3 § UtL eller inte kan också innebära viss minskad resursåtgång genom att det underlättar senare ställningstaganden till ansökningar om flyktingförklaring och resedokument.

Våra förslag rörande handläggningsordningen i kapitlen 11 och 12 bör kunna få relativt stor inverkan på såväl antalet besvärärenden och väntare som på handläggningstider. Den största effekten bedömer vi att förslaget om en utvidgad rätt för polismyndigheterna att meddela avlägsnandebeslut beträffande den som inte anför någon form av politiska skäl kommer att få. Vi har i avsnitt 12.3.3 redovisat att det förslaget skulle kunna innebära att antalet avlägsnandebeslut hos SIV per år minskar med lågt räknat ca 400 med utgångspunkt från förhållandena under första halvåret 1982. I stället skulle SIV få ett antal ärenden rörande besvär över polismyndigheternas beslut. Men det skulle sannolikt inte röra sig om mer än ca 10 %, räknat efter andelen besvär i dag över polismyndighets beslut om avvissning. Antalet besvär i avlägsnandeärenden i regeringskansliet bör kunna minska med ca 200–300. Vi räknar därvid med en förhållandevis något lägre minskning av antalet besvärärenden eftersom besvärshäufigheten i den typ av avlägsnandeärenden som skulle försvinna från SIV kan antas vara något lägre än den genomsnittliga besvärshäufigheten i avlägsnandeärenden.

Antalet personer som här i landet får avvakta besvärprövningen – och därmed också antalet besvärärenden – bör emellertid också komma att påverkas av våra uttalanden i avsnitt 12.4.2 om möjligheterna att vid gränsen direktavvisa den som åberopar någon form av politiska skäl. Vad vi där anfört bör medföra att polismyndigheterna i något större utsträckning än i dag överlämnar denna typ av ärenden till SIV. Ett ökat överlämnande av ärenden, utöver fall som SIV "normalt" övertar om de endast anmäls, borde

leda till motsvarande ökning av antalet av SIV meddelade avlägsnandebeslut. I de fall där verkställighet till tredje land varit aktuell i avvisningsärendet hos polisen, kommer emellertid den tidsutdräkt som överlämnande till SIV innebär att i en del fall – sannolikt flertalet – medföra att verkställighet inte längre är praktiskt möjlig. Ett för den asylsökande positivt beslut blir då ofta följden. Ökningen av antalet avlägsnandebeslut hos SIV och därmed av besvärärenden hos regeringen bör därför blir mycket begränsad jämfört med ökningen av antalet avlägsnandeärenden hos SIV. Vid beräkningen av de samlade effekterna av förslaget har vi utgått från att ökningen av antalet avlägsnandeärenden hos SIV blir högst ett hundratal.

Den samlade effekten av våra förslag om å ena sidan ökade möjligheter för polisen att avvisa respektive utvisa den som inte har några politiska skäl och å andra sidan att överlämnande till SIV bör ske i större utsträckning än i dag av ärenden där någon form av politiska skäl åberopas, borde enligt vår bedömning bli en relativt kraftig minskning av antalet avlägsnandeärenden hos SIV. Minskningen av besvärärenden i regeringskansliet kan bli förhållandevis något mindre eftersom besvärshäufigheten kan antas vara något lägre än genomsnittligt i den typ av ärenden som försvinner från SIV.

Våra övriga förslag i kapitlen 11 och 12 kommer inte att i nämnvärd grad påverka antalet avlägsnandeärenden och väntare men kan däremot få relativt stora effekter på handläggningstiderna. Vi har i avsnitt 11.2.2 föreslagit att invandringstillstånd i form av PUT bör beviljas redan från början i de fall där redan i dag i realiteten men inte formellt en invandringssprövning sker när det första tillståndet beviljas. Vi har där också beräknat att det bör leda till en sammanlagd personalbesparing hos SIV och polismyndigheterna av ca 20 årsarbetskrafter. Förslagen som lags om PUT bör kunna bidra till ökade möjligheter hos såväl SIV som polismyndigheterna att snabbt handlägga andra typer av ärenden och därmed till kortare handläggningstider.

Den ökade delegering av beslutanderätt som under senare år skett såväl inom SIV som från SIV till AMS och till polismyndigheterna, och som innebär att AMS och polismyndigheterna får meddela bifallsbeslut i vissa fall, har också frigjort resurser. Det har även de rationaliseringsåtgärder som vidtagits hos SIV och i regeringskansliet.

I samband med redovisningen av tilläggsuppdraget berörde kommittén frågan om någon form av regionalisering av SIV:s verksamhet, antingen i form av självständiga myndigheter eller i form av att SIV upprättade regionala avdelningar på några orter i landet. En regionalisering borde ge möjligheter till såväl snabbare som "riktigare" beslut. SIV har i nu angivna syfte i januari 1983 inlett en försöksverksamhet, som innebär att några tjänstemän från SIV placerats i Malmö för att där direkt kunna ta hand om främst ärenden där politiska skäl åberopas och som anhängiggörs hos polismyndigheten i Malmö eller i närliggande polisdistrikt.

12.7.3 Överväganden och förslag

12.7.3.1 Instansordningen

Bland de myndigheter och organisationer som beretts tillfälle att framföra synpunkter med anledning av kommitténs bakgrundsbetänkande har några tagit upp bl a instansordningen. Svea Hovrätt anser det värdefullt om tidsvinster kan åstadkommas genom reformer av handläggningsordningen, t ex genom ett närmare samband mellan beslutsfattare och utredare. Skulle det visa sig svårt att med bibehållen rättssäkerhet och besvärsrätt avsevärt nedbringa ärendemängden i högsta instans, säger sig hovrätten för sin del inte kunna se något hinder mot att besvärspövningen delegeras från regeringen till ett särskilt besvärsgorgan.

Ärkebiskopen och Svenska röda korset anser det principiellt viktigt att besvärsrätten till regeringen finns kvar.

Vi har i avsnitt 12.7.1 framhållit att en utgångspunkt är att man bör överväga att föra bort besvärspövningen i utlänningsärenden från regeringen endast om det inte skulle bedömas vara praktiskt möjligt att med rimliga handläggningstider ha regeringen kvar som besvärinstans.

De förslag vi fört fram särskilt i fråga om handläggningen av ärenden och som vi redovisat i föregående avsnitt i detta kapitel, bör sammanfattningsvis bidra till att handläggningstiderna förkortas och att antalet besvärärenden hos regeringen minskar. Det bör därför enligt vår bedömning vara praktiskt möjligt att behålla regeringen som sista instans i avlägsnandeärenden. Vi anser således inte att förhållandena i dag motiverar en så radikal ändring av den nuvarande ordningen för handläggning av utlänningsärenden som det skulle innebära om regeringen inte längre vore besvärinstans.

Om en ökning av antalet besvärärenden i regeringskansliet skulle inträffa och medföra att det inte längre blir praktiskt möjligt för regeringen att besluta i ärendena utan orimligt långa handläggningstider och om andra lösningar skulle visa sig otillräckliga, bör ett alternativ övervägas som innebär att regeringen är besvärinstans i mer begränsad utsträckning. I kommitténs tidigare omnämnda redovisning (Ds A 1982:4) av uppdraget enligt tilläggsdirektiven sägs bl a, att om man skulle överväga att inrätta en särskild besvärsnämnd, måste det förefalla märkligt att inrätta en ny myndighet med ungefär samma sammansättning som SIV (central myndighet med lekmanstyrelse) för att avgöra samma typ av ärenden. Ett alternativ kunde då vara att göra SIV till besvärinstans och att låta förslagsvis tre nya regionala myndigheter fatta beslut i första instans.

12.7.3.2 Organisation av SIV

Det är viktigt med ett fortsatt arbete för att effektivisera samarbetet mellan polisens utredare och SIV:s beslutsfattare. En regionalisering av en del av SIV:s verksamhet borde kunna ge ett bättre samband mellan utredare och beslutsfattare och därmed bättre beslutsunderlag och snabbare beslut. En regionalisering av SIV skulle också ge möjligheter för SIV till viss egen utredningsverksamhet och till att i större utsträckning än i dag hålla muntlig

förhandling. Om det skulle anses önskvärt kan det därmed bli möjligt att på sikt föra över i vart fall delar av polisens utredningsverksamhet till SIV.

Som vi nämnt i avsnitt 12.7.2 pågår en försöksverksamhet med en grupp handläggare från SIV placerade i Malmö. Hittillsvarande erfarenheter av försöksverksamheten är goda. Ytterligare försöksverksamhet behövs dock för att ställning skall kunna tas. Den ytterligare försöksverksamheten bör ske inom en region med stor tillströmning av asylsökande. Ett exempel på en sådan är Stockholmsregionen med bl a Arlanda flygplats. En förutsättning för den fortsatta försöksverksamheten är emellertid att polisens utredningsverksamhet kan organiseras så att inte större balanser uppkommer på utredningssidan. I det sammanhanget är det bl a angeläget att man kan utveckla och förstärka de resurser för regionalt bruk som Stockholms polisdistrikt fått tjänster för (utredningscentraler) och att man också i övrigt – i samverkan mellan SIV och polisen på länsnivå – kan få till stånd en fast ordning för förstärkning av polisdistrikt med många asylsökande.

I kapitel 11 har vi föreslagit att PUT i normalfallet skall beviljas från början och i detta kapitel att polisen skall få vidgad möjlighet att meddela avlägsnandebeslut i ärenden där inga politiska skäl åberopas. Dessa förslag innebär sammantaget en minskning av arbetsuppgifterna hos SIV med ett antal årsarbetskrafter. De arbetsuppgifter som försvinner avser huvudsakligen ärenden som är förhållandevis mindre kvalificerade än åtskilliga andra ärendetyper hos SIV.

Förslagen i detta kapitel innebär också en viss ökning hos SIV av avvsningsärenden där politiska skäl åberopas, och besvärärenden över polismyndighets beslut om utvisning tillkommer som en ny ärendegrupp. Förslagen i kapitel 15 om genomförande av politiken m m innebär bl a att SIV skall systematiskt ställa samman och publicera motivuttalanden och praxis. Vidare förordas i kapitel 15 en ökad ambitionsnivå när det gäller uppföljning och utbildning. Med förslagen i kapitel 14 om SIV:s ansvar för väntarna och i avsnitt 13.2.2 om SIV:s övergripande ansvar för bevakning och prioritering av utlänningsärenden även hos polismyndigheterna är det av vikt att på sikt få en flexibel organisation, så att tjänstemän från SIV och utredande personal med kort varsel kan göra en ökad och koncentrerad insats för att motverka en anhopning av ärenden inom en viss region.

Förslagen i kapitlen 12 och 13 att SIV:s styrelse särskilt skall bevaka rättssäkerhetsfrågor i ärenden rörande direktavvisning och förvar innebär att underlag som möjliggör en sådan bevakning måste tas fram inom SIV. I kapitel 13 tar vi vidare upp önskvärdheten av att SIV:s beslut i avlägsnandeärenden motiveras så utförligt som möjligt. De närmare konsekvenserna av våra förslag när det gäller resurser (räknat i årsarbetskrafter) för regeringskansliet, SIV och polismyndigheterna tar vi upp i kapitel 17.

De förslag vi ovan berört, inklusive fortsatt försök med regional verksamhet, och med en fortsatt delegering från SIV till polismyndigheterna i ärenden där för sökanden positiva beslut meddelas, aktualiserar frågan om SIV:s organisation.

Förslagen går genomgående i den riktningen att "mängdärenden" försvinner från SIV och att mer kvalificerade uppgifter tillkommer. Därtill kommer, som vi behandlar i kapitel 14, att frågan om vilken statlig myndighet som skall vara huvudman för överföring och omhändertagande av flyktingar

bereds inom regeringskansliet. Det förslag som lagts av den sk AGFA-utredningen innebär att SIV bör vara huvudman för flykting- och "väntarverksamheten". Som redan framgått instämmer vi i kapitel 14 i detta. Beredningen inom regeringskansliet sker med utgångspunkt från att huvudmannaskapet skall kunna överföras till SIV tidigast den 1 juli 1984.

När försöksverksamheten med regionala funktioner är klar och utvärderad, bör ställning tas till om SIV skall ha en regional organisation samt till övriga frågor rörande verkets organisation som de föreslagna reformerna kan föranleda. Intill dess bör SIV kunna vidta erforderliga provisoriska åtgärder i fråga om sin organisation.

Kommittén vill slutligen understryka behovet av utbildningsinsatser avseende personal både inom SIV och hos polismyndigheterna, som blir en följd av att andelen ärenden av mer kvalificerat slag kommer att öka. Vidare behövs fortbildning av t ex advokater.

13 Några ytterligare rättssäkerhetsfrågor

13.1 Inledning

Vi har i kapitel 12 behandlat rättssäkerhetsfrågor som vi anser kan komma att påverka handläggningstiderna och antalet besvärshandlingar i högsta instans. Några andra rättssäkerhetsfrågor tar vi upp i detta kapitel. De frågor vi tar upp har i flera fall aktualiserats i den allmänna debatten, några av dem vid de konferenser om invandringspolitiken som kommittén anordnade i januari 1983 för främst regionala och lokala myndigheter och organisationer.

13.2 Handläggningen hos SIV m m

13.2.1 Motivering av beslut

Från flera håll har framförts att SIV:s beslut i avlägsnandeärenden är bristfälligt motiverade och att detta försvårar ett biträdes arbete i besvärshandlingar och bedömningen av om ett negativt beslut bör överklagas.

Vi vill till att börja med erinra om att ärenden rörande visering samt UT och AT enligt 102 § UtlL i regel är undantagna från förvaltningslagens bestämmelser om motivering av beslut. I fråga om avlägsnandeärenden gäller visserligen i princip förvaltningslagens bestämmelser om motivering av beslut. Av prop 1971:155 om införande av den nya förvaltningslagen framgår emellertid att enligt föredragande departementschefen det i avvisnings- och förpassningsärenden (förpassning motsvaras numera av utvisning enligt 38 § UtlL) som beslutsmotivering kan godtas att innehållet i det återopade lagrummet återges. Departementschefen framhöll vidare, att i fråga om ärenden som är undantagna från motiveringskyldigheten, grunden för ett avlägsnandebeslut i regel var att hänföra till omständigheter som parten inte rådde över, t ex läget på arbets- och bostadsmarknaden. Detta innebar dock enligt departementschefen inte att myndigheten skulle vara förhindrad att i beslutet på ett eller annat sätt låta förstå att allmänna överväganden legat bakom beslutet, t ex genom att hänvisa till att AMS avstyrkt en ansökan om AT.

Utformningen av SIV:s beslut i avlägsnandeärenden, där motiveringen består av hänvisning till och återgivande av innehållet i återopat lagrum, strider inte mot förvaltningslagen. Förutom hänvisning till aktuella lagrum anger SIV vanligen vilken typ av skäl som återopats, exempelvis att

sökanden åberopat anknytning till Sverige genom släktingar här men att denna anknytning inte är tillräcklig för att tillstånd skall beviljas, alternativt inte tillräcklig för att tillstånd skall beviljas efter inresan. En sådan motivering bör enligt vår mening i regel vara tillräcklig. Kritiken torde emellertid främst avse ärenden där politiska skäl åberopats och där SIV anger att de politiska skälen inte är tillräckligt starka för att tillstånd skall kunna beviljas. En närmare motivering har efterlysts så att av beslutet skall kunna utläsas *varför* SIV anser att skälen inte är tillräckligt starka eller *varför* SIV anser att det brister i trovärdigheten.

Vi delar uppfattningen att det skulle vara önskvärt att SIV:s beslut i avlägsnandeärenden utformades så att det klart kunde utläsas *varför* SIV bedömt åberopade politiska skäl som otillräckliga. Ett sådant klarläggande från SIV:s sida torde emellertid inte sällan kräva en relativt ingående redogörelse för vad sökanden anfört. Mot en sådan ordning möter vissa betänkligheter. Ett beslut av SIV i ett avlägsnandeärende är en offentlig handling, och om beslutet skulle innehålla en relativt ingående redogörelse för vad parten anfört i fråga om politiska skäl, skulle detta kunna tänkas skada sökanden. En sådan utformning av besluten skulle vidare kräva en väsentligt större arbetsinsats än nuvarande mer summariska utformningar.

Mot ovanstående bakgrund finner vi det inte motiverat med någon ändring av förvaltningslagens bestämmelser när det gäller att motivera beslut eller att återge motivuttalanden. Vi anser det emellertid angeläget att SIV motiverar sina beslut i avlägsnandeärenden så utförligt som sekretessbestämmelser och resurser medger. Vi vill också erinra om den allmänna princip som gäller för förvaltningsmyndigheter, nämligen att myndigheten – i den mån motiveringar inte framgår av själva besluten – bör vara beredd att på begäran av part redogöra för de överväganden på vilka ett beslut grundats. Som vi föreslagit i avsnitt 7.4 bör ställning till frågan om det rör sig om en flyktning enligt 3 § UtL tas i alla ärenden där sökanden åberopar politiska skäl för att få stanna i Sverige. Det ställningstagandet bör självfallet framgå av själva beslutet.

13.2.2 Bevakning av ärenden

En annan fråga som aktualiserats är bevakningen av att ärenden hos SIV inte blir för gamla och prioritering av vissa typer av ärenden, speciellt sådana som rör barn. Såvitt vi kan bedöma ger SIV:s ADB-system i dag goda möjligheter till bevakning av ärenden. Enligt vad vi inhämtat från SIV pågår för närvarande en översyn av ADB-systemet. Översynen kommer sannolikt att medföra att möjligheterna till bevakning av ärenden ytterligare förbättras.

Krav på särskild prioritering brukar föras fram när det gäller olika kategorier ärenden. Kortare handläggningstider generellt innebär självfallet att behovet att prioritera vissa ärenden minskar. Vi vill också påpeka det i och för sig självklara att en prioritering av för stora ärendegrupper medför att handläggningstiden kan bli för lång för de ärenden som inte prioriteras – med påföljd att just de oprioriterade blir prioriterade enbart på grund av sin ålder. När det gäller ärenden som berör frågan om barn som finns här i landet skall

tillåtas stanna eller inte vill vi särskilt understryka att det är angeläget att sådana ärenden alltid handläggs med förtur.

Handläggningstiderna för utredningar i utlänningsärenden varierar i dag högst avsevärt mellan olika polisdistrikt. I åtskilliga distrikt överstiger de ett par månader. Så långa handläggningstider är inte acceptabla om det skall vara möjligt att nå de totala sammanlagda handläggningstider som vi föreslagit i avsnitt 12.2.3 och som bl a innebär att det i genomsnitt skall få ta högst tre månader fram till beslut av SIV. I nyssnämnda avsnitt har vi också anfört att det inte är möjligt att nå de handläggningstider som är nödvändiga om inte en central myndighet har ett övergripande ansvar för att så sker och möjlighet att peka på var behovet av resurser för tillfället är störst. En förutsättning är en flexibel organisation som gör det möjligt att snabbt sätta in resurser där de behövs. Mot ovanstående bakgrund anser vi att SIV:s bevakning och prioritering av ärenden inte bör begränsas till ärenden hos SIV utan också bör avse att balanser hos polismyndigheterna inte uppkommer.

I kapitel 14 behandlar vi väntarnas situation. Vi föreslår där bl a att staten skall ha ett övergripande ansvar för omhändertagande av väntarna och att SIV skall vara statlig huvudman med uppgift bl a att svara för att väntarna erbjuds bostad och att ansvara för eventuella väntarförläggningar (se närmare avsnitten 14.3.4.1 och 14.3.4.2). SIV måste hålla sig underrättat om var asylansökningar ges in för att kunna fullgöra sina övergripande uppgifter när det gäller att ta hand om väntarna.

Med en överblick över var i landet förstagångsansökningar ges in, bör det vara en naturlig uppgift för SIV att ha ett ökat övergripande ansvar för att ett ärende utreds så snabbt som möjligt och att ärendet redovisas till SIV. Vi avser inte att det skall ske någon ändring i nuvarande kompetensfördelning mellan olika myndigheter. Liksom hittills måste det i första hand ankomma på det polisdistrikt som anser sig inte kunna klara av situationen på egen hand att vända sig till en utredningscentral för tillfällig hjälp, eller till länspolischefen för mera permanent förstärkning. SIV bör emellertid kunna få god överblick över situationen i olika polisdistrikt när det gäller handläggningen av utlänningsärenden. SIV kan därigenom i samråd med berörda länspolischefer och polisdistrikt peka på såväl var de största behoven finns som var det eventuellt kan finnas viss överkapacitet. Antalet utlänningsärenden i ett visst polisdistrikt kan mycket snabbt öka eller minska kraftigt. Variationerna för denna typ av ärenden kan sannolikt vara större än för de flesta andra ärendetyper hos polisen. Det är därför angeläget med en organisation för utredningsverksamheten som gör det möjligt att snabbt sätta in resurser där de för tillfället behövs bäst. Det torde förutsätta att det finns centrala resurser avsedda för en större region – vilket var avsikten när de nuvarande utredningscentralerna inrättades i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Om det inte skulle vara möjligt att inom ramen för nuvarande ordning få en tillräckligt flexibel organisation bör det, som vi varit inne på i avsnitt 12.7.3.2, övervägas att SIV får i vart fall vissa egna utredarresurser.

13.3 Förvar i utlänningsärenden

13.3.1 Förutsättningarna för förvar

Förvarsgrunderna, besvär över beslut om förvar och behandlingen av förvarstagna har nyligen varit föremål för utredning av utlänningslagkommittén i betänkandet (Ds A 1981:8) Ett särskilt utvisningsförfarande – Verkställighet och förvar – Straff och ansvar. Utlänningslagkommitténs förslag ledde bl a till att 81 § UtIF ändrades från den 1 februari 1982 så att det numera krävs synnerliga skäl för att den som är under 16 år och tas i förvar skall få tas in i kriminalvårdsanstalt, allmänt häkte eller polisarrest. Omhändertagandet får heller inte ske så att den som är under 16 år skiljs från sin vårdnadshavare. Vidare ändrades 67 § UtIL från den 1 januari 1983 så att besvär över beslut om förvar numera skall föras hos kammarrätten i Jönköping som första instans, oavsett om förvarsbeslutet fattats av SIV eller polismyndighet.

Vi finner inte skäl att närmare gå in på de frågor rörande förvar som behandlades av utlänningslagkommittén och som nyligen varit föremål för ställningstaganden från regering och riksdag. Vi vill emellertid erinra om de förutsättningar som gäller för att en person skall kunna tas i förvar med stöd av UtIL och om de motivuttalanden som ligger bakom förvarsbestämmelsernas nuvarande innehåll. Vi gör också några förtydliganden i specialmotiveringen till 50 § UtIL i kapitel 16. Vidare föreslår vi en begränsning av möjligheterna att ta barn i förvar.

En utlännings får enligt 50 § UtIL tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvísning eller utvisning eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd. Beslut om förvar får meddelas endast om "det med hänsyn till utlänningsens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningsens identitet är oklar." Om det bedöms tillräckligt kan utlänningsen i stället för att tas i förvar åläggas anmälningskyldighet hos polisen eller kan polisen ta hand om utlänningsens pass. Båda dessa former av mindre ingripande tvångsåtgärder kallas med ett gemensamt namn uppsikt. Beslut om förvar meddelas av den myndighet som handlägger ärendet. En utlännings får enligt 53 § UtIL inte utan synnerliga skäl hållas i förvar längre tid än två veckor eller, när beslut meddelats om avvísning eller utvisning, två månader. Beslut om kvarhållande i förvar längre tid måste föregås av förhandling, som enligt 57 § UtIL skall hållas inför förvaltningsmyndighet eller domstol. Möjligheterna att anföra besvär över förvarsbeslut återkommer vi till.

I prop 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen, m m, anförde föredragande statsrådet att den första och mest centrala frågan var i vad mån frihetsberövanden överhuvudtaget borde användas inom utlänningslagens område. Sådana djupt ingripande åtgärder i den enskildes liv borde inte få förekomma annat än när de var oundgängligen nödvändiga. Också i prop 1981/82:146 Verkställighet, förvar och ansvar enligt utlänningslagen framhåller föredragande statsrådet vikten av en restriktiv tillämpning av förvarsinstitutet och anför bl a att förvar inte bör tillgripas om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att utlänningsen ställs under uppsikt. Hon

erinrar vidare om att statsmakternas restriktiva inställning till förvar kommer till uttryck också i 1 § andra stycket UtIL. Där stadgas att lagen "skall tillämpas på ett sådant sätt att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall."

Att ta en person i förvar är en utomordentligt ingripande åtgärd. Vi vill därför starkt understryka vikten av att försvarsbestämmelserna tillämpas mycket restriktivt – i enlighet med de ovan åberopade uttalandena i prop 1975/76:18 och 1981/82:146. Det är annars lätt att få en olycklig "spiraleffekt", att utlänningar håller sig undan kontakt med polisen av rädsla för att bli tagna i förvar och att förvar tillgrips i ökad utsträckning eftersom myndigheterna funnit att det inte är ovanligt att utlänningar söker hålla sig undan.

Vi vill vidare framhålla att vid bedömningen av om en utlänning skall tas i förvar eller inte måste vägas in inte bara om kriterierna för förvar enligt 50 § UtIL är uppfyllda utan även intresset av att utlänningen inte håller sig undan. Vid direktavvisning kan t ex verkställighet till tredje land omöjliggöras om verkställighet inte kan ske omgående. Intresset av att utlänningen inte håller sig undan är därför mycket starkt, eftersom ett även kortvarigt undanhållande kan leda till ett ändrat beslut i ärendet. Under ärendets handläggning i andra fall och vid verkställighet som inte avser direktavvisning kommer ett kortvarigt undanhållande i allmänhet inte att inverka på beslutet i ärendet. I sådana fall bör utlänningen först kallas till polisen respektive vid verkställighet åläggas att lämna landet inom viss tid i enlighet med vad vi föreslagit i avsnitt 12.5.2. Först om utlänningen inte efterkommer ett sådant föreläggande bör förvar på grund av risk för undanhållande kunna komma ifråga. Någon ändring av lagen erfordras inte för en sådan tillämpning av försvarsbestämmelserna. När det gäller barn under 16 år bör det krävas "synnerliga skäl" för att förvar skall få tillgripas beträffande barnet och dess vårdnadshavare, t ex att direktavvisning annars inte kan ske. 50 § UtIL bör ändras i enlighet härmed.

För att trygga att förvar används med den restriktivitet vi ovan givit uttryck för är det enligt vår mening nödvändigt med en uppföljning och kontroll över hur försvarsinstitutet tillämpas. Det förutsätter i sin tur att de myndigheter som kan meddela beslut om förvar (polismyndigheter, SIV och regering) sammanställer uppgifter om förvar, den tid de bestått, om barn inbegripits, i vilket skede av handläggningen förvar förekommit etc. Vi är medvetna om de praktiska svårigheterna att ställa samman uppgifter av angivet slag med hänsyn till att flera olika myndigheter kan fatta beslut om förvar under olika skeden av handläggningen. Dessa praktiska svårigheter bör dock kunna lösas. Det bör ankomma på SIV att svara för att uppgifter ställs samman från samtliga berörda myndigheter, och det bör vara en uppgift för SIV:s styrelse att kontinuerligt följa utvecklingen. Också denna uppgift för styrelsen bör skrivas in i SIV:s instruktion.

13.3.2 Rätten till offentligt biträde i försvarsärenden

Utlänning som tagits i förvar har en ovillkorlig rätt till offentligt biträde först när han hållits i förvar längre tid än en vecka. Möjlighet för utlänningen att få offentligt biträde kan visserligen föreligga även dessförinnan om det

samtidigt finns ett annat ärende, exempelvis rörande utvisning, vari offentligt biträde kan förordnas. Enligt vad kommittén inhämtat förekommer det emellertid även i sådana fall att polismyndigheten inte anmäler behov av offentligt biträde förrän en vecka förflutit. Är ärendet exempelvis ett avvsningsärende hos polisen finns överhuvudtaget inte möjlighet att få offentligt biträde förrän förvaret varat mer än en vecka. Detsamma gäller i allmänhet vid verkställighet.

I sitt betänkande (Ds A 1981:8) Ett särskilt utvisningsförfarande – Verkställighet och förvar – Straff och ansvar framhöll utlänningslagkommittén att den som är anhållen eller häktad alltid har rätt till offentligt försvarare och att vad som gäller för förvarstagna enligt utlänningslagen måste anses otillfredsställande vid en jämförelse med vad som gäller för brottsmisstänkta. Utlänningslagkommittén ansåg därför att förutsättningarna för den som tagits i förvar att kunna få offentligt biträde på ett tidigt stadium borde närmare undersökas. Frågan borde enligt kommittén övervägas i samband med den inom justitiedepartementet påbörjade översynen av rättshjälpsystemet.

Översynen av rättshjälpsystemet har ännu inte lett till någon ändring av möjligheterna att få offentligt biträde för den som tagits i förvar enligt utlänningslagen. Det finns därför enligt vår mening skäl att i detta sammanhang ånyo ta upp frågan. Vi anser i princip att den som tagits i förvar enligt utlänningslagen bör ha samma möjligheter att få offentligt biträde som en brottsmisstänkt som är anhållen eller häktad har att få offentlig försvarare. Åtskilliga förvarsbeslut avser emellertid en relativt kort tid, högst ett dygn, och meddelas i avvaktan på att identiteten skall kunna fastställas eller – vanligen – i samband med verkställighet av ett beslut om avlägsnande för att trygga att verkställigheten kan genomföras. Behovet av offentligt biträde är inte lika framträdande när det rör sig om förvar som består endast en mycket kort tid. Vi föreslår därför att rätt till offentligt biträde skall föreligga i alla ärenden där en utlänning hållits i förvar längre tid än ett dygn. Kan det från början förutses att förvaret kommer att bestå längre tid än ett dygn, bör självfallet behov av offentligt biträde anmälas så snart utlänningen tagits i förvar.

De praktiska möjligheterna att få offentligt biträde i förvarsärenden redan efter ett dygn begränsas självfallet av att ett förvarsbeslut kan meddelas fredag eftermiddag och att offentligt biträde inte kan förordnas förrän tidigast på måndag – i vart fall så länge det inte finns någon advokatberedskap (jfr avsnitt 12.4.3.2). Denna praktiska begränsning finns emellertid även när det gäller den som anhållits en fredag eftermiddag. Innebörden av en bestämmelse om rätt till offentligt biträde i ärenden rörande förvar som kan beräknas överstiga ett dygn blir således att den förvarstagne bör erbjudas möjlighet att så snart som möjligt själv kontakta ett biträde och att den myndighet som har ansvar för förvaret snarast bör anmäla behov av offentligt biträde till rättshjälpsnämnden. Anmälan bör göras oberoende av att rättshjälpsnämnden på grund av exempelvis mellankommande helg är förhindrad att omgående behandla anmälan.

En utvidgning av möjligheterna att få offentligt biträde i ärenden rörande förvar kan komma att föranleda vissa kostnader. Vi har emellertid inte funnit det möjligt att uppskatta storleken av dessa kostnader. En stor del av dem

som tas i förvar har redan i dag möjlighet att få offentligt biträde, även om detta vanligen sker vid en senare tidpunkt än enligt vårt förslag. Att ett offentligt biträde kopplas in på ett tidigare stadium i ärendet innebär emellertid inte nödvändigtvis att kostnaderna blir högre. Det är de som i dag inte har möjlighet att få offentligt biträde som kan komma att föranleda ökade rättshjälpskostnader. Det är således fråga om personer som sitter i förvar 2–7 dagar och vars ärende rör avvisning hos polisen eller verkställighet av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Det är inte möjligt att av tillgänglig statistik få fram hur många sådana ärenden det kan röra sig om (vi har ovan berört den nuvarande bristfälliga statistiken och behovet av att förbättra den). Enligt en undersökning av förvarsärenden under två månader 1979, som dåvarande docenten Göran Melander gjorde åt utlänningslagkommittén som bilaga till betänkandet (Ds A 1981:8) rörde det sig om ca 100 personer som enligt beslut av polismyndigheterna i Stockholm, Stockholm/Arlanda, Göteborg och Malmö hölls i förvar 2–6 dagar. Dessa polisdistrikt torde svara för den övervägande delen av samtliga förvarsbeslut. Hur många av dessa ca 100 personer som på annan grund hade möjlighet att få offentligt biträde framgår inte. En grov uppskattning blir att det skulle kunna röra sig om ett par hundra ärenden ytterligare per år där enligt ovanstående förslag rätt till offentligt biträde skulle föreligga. Det skulle främst avse ärenden om direktavvisning vid gränsen. Som vi framhållit i föregående avsnitt bör tvångsmedlet förvar i alla andra fall användas med största restriktivitet. Det handlar här enligt vår mening om en så fundamental rättssäkerhetsfråga att kostnadsaspekten inte kan tillmätas en avgörande betydelse.

13.3.3 Besvär över beslut om förvar

Beslut om förvar som meddelats av polismyndighet eller av SIV kan överklagas. Besvären skall från den 1 januari 1983 alltid föras hos kammarrätten i Jönköping. Beslut om förvar, som meddelats av regeringen, kan inte överklagas. Från den 1 januari 1983 gäller emellertid att regeringens beslut inte kan ges längre giltighet än fyra dagar. Det är alltid den myndighet som handlägger ärendet som har att pröva om ett förvar skall bestå eller inte. Om en person tas i förvar av polismyndigheten, som anmäler till SIV att det föreligger utvisningsanledning, måste SIV så snart ärendet inkommer ta ställning till om förvaret skall bestå eller inte. Anser SIV att förvaret skall bestå och meddelar beslut om utvisning som överklagas till regeringen, måste regeringen ta ställning till förvaret så snart besvärärendet inkommer. Om regeringen avslår besvären och anser att förvaret skall bestå, övergår ansvaret för förvaret på nytt på polismyndigheten som har att verkställa utvisningsbeslutet. När SIV fastställer ett tidigare förvarsbeslut sker detta vanligen i form av att SIV fattar ett nytt beslut om förvar.

Enligt ett beslut nyligen av regeringsrätten (beslut 1983 01 21 i mål 4771–1982) kan någon prövning av anförda besvär över en myndighets förvarsbeslut i ett utlänningsärende inte längre ske, sedan nytt beslut i förvarsfrågan har meddelats av den myndighet som övertagit handläggningen av själva utlänningsärendet. Besvär över ett av polismyndighet meddelat förvarsbeslut kan alltså inte prövas sedan SIV beslutat att förvaret skall bestå. Ett regeringsråd anförde skiljaktig mening i det aktuella målet. Enligt

hans mening ger med majoritetens tolkning besvärsrätten inte det skydd den är avsedd att ge, eftersom varje nytt beslut om förvar i så fall omöjliggör en prövning av tidigare beslut.

Skyldigheten för den myndighet som handlägger ärendet att pröva om ett förvar skall bestå eller inte kan enligt vår mening inte innefatta skyldighet att meddela ett särskilt beslut i de fall man anser att förvaret skall bestå. Uttalande av denna innebörd finns också i prop 1981/82:146 Verkställighet, förvar och ansvar enligt utlänningslagen (s 70 f). Om SIV, i stället för att meddela ett särskilt beslut om kvarhållande i förvar, övergick till att med en tjänsteanteckning dokumentera att en behörig tjänsteman granskat förvarsfrågan, skulle de olägenheter som tagits upp i den ovan återgivna skiljaktiga meningen i ett mål i regeringsrätten avsevärt minskas. Om den förvarstagne yrkar att en omprövning skall ske torde emellertid den handläggande myndigheten alltid vara skyldig att meddela ett särskilt beslut. I detta fall blir det nödvändigt att anföra besvär även över det nya förvarsbeslutet om man vill få till stånd en domstolsprövning. Med hänsyn till att kammarrätten i Jönköping numera ensam prövar besvär i dessa fall torde olägenheterna kunna begränsas genom att domstolen sammanför de aktuella besvärärendena. Någon nämnvärd fördröjning torde inte behöva uppkomma. Med hänsyn härtill föreslår kommittén inga ändrade bestämmelser på denna punkt.

13.3.4 Behandlingen av förvarstagna

När det gäller behandlingen av förvarstagna framhöll utlänningslagkommittén bl a att det var önskvärt att man på sikt fick till stånd särskilda förvarslokaler i den utsträckning det var möjligt och att man måste prioritera denna fråga när det gällde barn och familjer med barn. Situationen för dessa kategorier var enligt kommittén helt otillfredsställande. I sitt yttrande över utlänningslagkommitténs förslag framhöll invandrapolitiska kommittén bl a att det var helt oacceptabelt att barn, som tagits i förvar, placerades i häkte eller arrestlokal samt att det även för vuxna var mycket olämpliga placeringar.

Placering i allmänt häkte medför att samma restriktioner i stor utsträckning kommer att gälla för de förvarstagna som för anhållna och häktade, eftersom det av praktiska skäl ofta inte är möjligt att göra undantag från de regler som gäller för de flesta intagna. Kommittén vill därför ånyo understryka att placering i allmänt häkte måste undvikas.

Utlänningslagkommitténs ovan nämnda förslag ledde, som nämnts i avsnitt 13.3.1, till ändringar i 81 och 82 §§ UtlF från den 1 februari 1982 så att barn under 16 år, som tas i förvar, numera inte utan synnerliga skäl får tas in i kriminalvårdsanstalt, allmänt häkte eller polisarrest. Av motiven till dessa ändringar framgår vidare att RPS fått i uppdrag att anskaffa särskilda lokaler, som skulle kunna användas i de fall barn måste tas i förvar. En särskild förvarslokal finns numera i Stockholmsområdet för omhändertagande av barn och barnfamiljer i de undantagsfall där förvar måste tillgripas.

Vi förordar att barn under 16 år (och deras vårdnadshavare) överhuvudtaget inte skall få tas in i kriminalvårdsanstalt eller allmänt häkte. Utanför Stockholmsområdet bör omhändertagande kunna ordnas genom medverkan

av de sociala myndigheterna. I allmänhet bör inte heller omhändertagande i polisarrest få förekomma. Undantagsvis kan dock en sådan placering bli nödvändig under kortare tid, någon eller några timmar, t ex vid direktavvisning.

Som ovan framhållits måste placering i kriminalvårdsanstalt eller allmänt häkte undvikas också för andra förvarstagna än barn. Som utlänningslagkommittén framhöll bör förvarstagna tas om hand i särskilda lokaler. Våra uttalanden i avsnitt 13.3.1 om förutsättningarna för förvarstagande bör visserligen leda till att förvar som tvångsmedel kommer att användas i mindre utsträckning än under senare år. Behov av förvarstagande kommer emellertid att kvarstå i ett begränsat antal fall. Möjligheterna att anordna särskilda lokaler för omhändertagande av förvarstagna i allmänhet måste därför närmare undersökas.

13.4 Medborgarvittnen

På grundval av förslag av 1975 års polisutredning finns en lag om medborgarvittnen som ger kommunerna rätt – men inte skyldighet – att utse medborgarvittnen för insyn i den lokala polisverksamheten. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1981.

Medborgarvittnen finns i Göteborg sedan 1957 och i Växjö sedan 1979. Beslut har också fattats om försöksverksamhet i Stockholm från hösten 1983. Det ankommer enligt lagen på kommunerna att själva bestämma vilken eller vilka former av polisverksamheten som vittnena i första hand skall inrikta sin tjänstgöring på. Huvuduppgifterna för de medborgarvittnen som för närvarande är verksamma inom Göteborgs polisdistrikt är att tjänstgöra som förhörsvittnen vid förundersökningar i brottmål samt att närvara när gripna eller omhändertagna personer förs in på en polisstation. De är ibland närvarande också vid utredningar i utlänningsärenden.

I sitt betänkande (SOU 1977:28) Kortare väntetider i utlänningsärenden anförde utlänningslagkommittén att behovet av lekmannainsyn var särskilt påtagligt i utlänningsärenden. Det borde underlätta utlänningskontakt med och förtroende för polismyndigheten och bidra till att utredningen från början omfattade alla skäl utlänningsönskade åberopa. Mot den bakgrunden borde enligt utlänningslagkommittén 1975 års polisutredning ingående överväga om medborgarvittnen skulle kunna närvara vid utredningar i utlänningsärenden.

I prop 1977/78:90 om ändring i utlänningslagen (1954:193), m m, anförde föredragande statsrådet med anledning av utlänningslagkommitténs ovan nämnda förslag bl a (s 66): "För egen del vill jag på intet sätt förneka att medborgarvittnen skulle ha ett värde i utlänningsärenden, främst då genom den insyn som en sådan ordning ger. Jag är däremot inte lika övertygad om att det av utlänningsärenden utan vidare upplevs som en trygghet att ett sådant vittne är med vid förhöret. Den misstänksamhet utlänningskänner kan lika väl rikta sig mot vittnet, vars funktion han ställer sig tvivlande till. Jag menar för min del att syftet att skapa förtroende långt bättre tillgodoses genom att utlänningskänner får ett rättsligt biträde som tar sig an hans sak". Föredraganden anförde vidare att det var för tidigt att ta ställning till frågan och att den fick

tas upp igen i samband med att ett eventuellt införande av medborgarvittnen vid polisverksamheten i allmänhet övervägdes. Som anförts ovan ledde förslagen från 1975 års polisutredning till en lag som överlåter åt kommunerna att avgöra om och i så fall i vilken utsträckning medborgarvittnen skall utses för insyn i den lokala polisverksamheten. Lagen har ännu inte lett till att systemet praktiskt tillämpas i några andra kommuner än där det fanns redan före lagens ikraftträdande.

Vi delar i stort den tveksamhet föredragande statsrådet gav uttryck för i prop 1977/78:90 när det gäller medborgarvittnen i utlänningsärenden. Ett medborgarvittne har till uppgift att vara närvarande vid en utredning för att se till att allt går riktigt till. Vittnet har däremot inte till uppgift att biträda med att utveckla någons talan.

Ett fungerande system med medborgarvittnen i utredningar i utlänningsärenden skulle kräva att man inför skyldighet för kommunerna att ha vittnen och att man har tillgång till ett betydande antal vittnen som också kan ha jourtjänstgöring vid passkontrollerna samt att man ger vittnena erforderlig information om ärendenas art. Detta kräver administrativa insatser och kostnader. Dessutom förutsätter systemet att det finns tillgång till personer med ungefär den bakgrund som de har som brukar rekryteras till nämndemän och som är beredda att ställa upp dygnet runt om så erfordras.

Mot ovanstående bakgrund är vi inte beredda att nu föreslå att ett system med medborgarvittnen införs vid utredningar i allmänhet i utlänningsärenden. Det skulle emellertid vara av intresse med en försöksverksamhet i ärenden där särskilt ingripande tvångsåtgärder förekommer, t ex vid husrannsakan i samband med inre utlänningskontroll och vid tvångsvis verkställighet av avlägsnandebeslut (jfr avsnitt 13.5.2). Om systemet skall införas allmänt i utlänningsärenden bör det ske i etapper.

13.5 Den yttre och inre utlänningskontrollens genomförande

13.5.1 Yttre utlänningskontroll

Vi har i avsnitt 11.4 i bakgrundsbetänkandet redogjort för den yttre utlänningskontrollen. Där framgår också att de anvisningar som finns om hur passkontroll skall utföras är från år 1958 och inte i alla delar aktuella. Genom den utökade stickprovskontroll som sedan år 1976 tillämpas vid de internordiska gränserna har behovet av nya anvisningar aktualiserats.

Bl a från kommitténs referensgrupp har framförts att stickprovskontrollen kan innebära intrång i den personliga integriteten och att den kan upplevas som kränkande när den riktas mot personer som varit bosatta i Sverige sedan lång tid och som kanske är svenska medborgare. Dessa synpunkter har vidarebefordrats till RPS och SIV. Enligt vad vi erfarit kommer RPS efter samråd med SIV att våren 1983 utfärda nya anvisningar för den yttre kontrollen.

Ett av problemen är att endast medborgare i de nordiska länderna har rätt att resa mellan dessa länder utan att medföra pass. En icke nordbo som har

PUT i Sverige behöver visserligen inget pass för vistelsen här men däremot för resa till och från annat nordiskt land. En annan fråga är hur långt man skall gå i hänsyn till den som uppger sig vara svensk medborgare och som inte kan visa det men väl göra troligt att han i vart fall är bosatt här. De rättssäkerhetsfrågor rörande den personliga integriteten som det gäller bör SIV:s och RPS styrelser få ta ställning till. Motsvarande bör gälla den personliga integriteten vid inre kontroll.

13.5.2 Inre utlänningskontroll

I avsnitt 11.5 i bakgrundsbetänkandet har vi redogjort för vad som gäller i fråga om den inre utlänningskontrollen. Av den redogörelsen framgår också att RPS efter samråd med SIV utfärdat anvisningar för den inre kontrollen i augusti 1981 (RPS cirkulärmeddelande CM 5/81).

I skrivelse den 17 januari 1983 har riksdagens ombudsmän (JO) framfört synpunkter med anledning av kommitténs bakgrundsbetänkande. JO anför att han anser det vara av särskild vikt att kommittén tar upp polisens verksamhet vid den inre utlänningskontrollen. Att det finns behov av en sådan polisiär medverkan är enligt JO ställt utom allt tvivel. JO påpekar dock att författningsföreskrifter saknas och att det rättesnöre som finns är de av RPS efter samråd med SIV utfärdade föreskrifterna. Han fortsätter sedan:

Jag har i och för sig inga allvarigare invändningar att göra mot innehållet i föreskrifterna. Det måste emellertid uppmärksammas att utövandet av den inre utlänningskontrollen på grund av det stora antalet invandrare berör fler människor än som tidigare varit fallet. Antalet invandrare som blivit svenska medborgare är stort. Riskerna för att dessa blir utsatta för vad de själva med viss rätt kan anse vara trakasserier från polisens sida har därmed ökat. Det är därför enligt min mening väsentligt att den inre utlänningskontrollen blir föremål för överväganden i centrala politiska instanser. Detta gäller främst i fråga om intensiteten i kontrollen och förutsättningarna för polisingripanden. Rikspolisstyrelsens föreskrifter är mot bakgrund av att det tidigare knappast funnits några riktlinjer alls ett steg i rätt riktning. Det bör dock uppmärksammas att det däri regleras förfaranden, såsom husrannsakan för eftersökande av utlännningar, som enligt regeringsformen endast får användas med stöd av lag.

Vi vill för vår del framhålla att inre kontroll i form av viss spaningsverksamhet från polisen är nödvändig för att efterspana utlännningar som uppehåller sig här illegalt. Som vi framhållit i avsnitt 12.5.3 bör utlännningar vid verkställighet av avlägsnandebeslut i första hand anmodas att på egen hand lämna landet. Spaningsverksamheten bör därför enligt vår mening kunna inriktas på ett fåtal utlännningar som håller sig undan verkställighet av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut eller som kan antas vistas här och undviker varje myndighetskontakt. Vi vill kraftigt understryka vikten av att denna spaningsverksamhet bedrivs på ett sådant sätt att den innebär minsta möjliga intrång i den personliga integriteten. Det menar vi också kommer till uttryck i RPS ovan nämnda föreskrifter, där det bl a heter:

Det är av utomordentlig vikt att polisen genomför utlänningskontroll på ett lugnt och hänsynsfullt sätt och tydligt förklarar vad saken gäller. Detta är särskilt viktigt om det

kan befaras uppstå missförstånd av språklig art eller av andra skäl, som t ex kan ha att göra med utlännings erfarenheter av kontakt med polis i andra länder med en annan samhällsordning. Det skall även beaktas att en utlänningskontroll kan upplevas som särskilt besvärande i vissa fall, t ex om invandrare som blivit svenska medborgare gång efter annan utsätts för förfrågningar om pass och liknande.

Vi anser det tillfredsställande att RPS efter samråd med SIV utfärdat föreskrifter för den inre kontrollen. Vi har inga erinringar att göra mot dessa föreskrifter utom på en punkt. Det gäller möjligheterna till husrannsakan i "tillhåll", som vi återkommer till. Med anledning av vad JO anfört om att i föreskrifterna skulle regleras husrannsakan m m som endast får användas med stöd av lag vill vi anföra följande.

Enligt föreskrifterna kan husrannsakan för att gripa en person ske på samma sätt som enligt 28 kap 2 § rättegångsbalken. Där stadgas att husrannsakan för eftersökande av den som skall gripas eller hämtas till förhör får ske endast om "synnerlig anledning förekommer, att den sökte uppehåller sig där". Av föreskrifterna framgår vidare att 28 kap 6 § rättegångsbalken skall beaktas. Där sägs bl a att olägenhet utöver vad som är oundgängligen nödvändigt inte får förorsakas och att husrannsakan endast när särskilda skäl föreligger får verkställas efter klockan 21.00 eller före klockan 06.00.

Vi har ingen erinran mot att de materiella reglerna i 28 kap 2 och 6 §§ tillämpas. Frågan är om en sådan analog tillämpning är möjlig. Rättegångsbalkens avsnitt om husrannsakan, som återfinns under avsnittet om rättegången i brottmål, tillämpas i dag analogt inte bara när det gäller åtgärder enligt utlänningslagen utan även när det gäller personer som skall hämtas eller tas om hand med stöd av annan speciallagstiftning utan att de för den skull gjort sig skyldiga till någon form av brott. Justitiekanslern har i ett utlåtande den 5 mars 1982, efter en ingående rättsutredning, funnit att RPS föreskrifter för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen är förenliga med grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Av beslutet kan dock utläsas att rättsläget inte är helt klart. Det kan därför ifrågasättas om inte utlänningslagen behöver kompletteras med ett stadgande varav framgår att rättegångsbalkens bestämmelser om husrannsakan är tillämpliga vid ingripanden mot person enligt utlänningslagen. Liknande behov av kompletteringar kan i så fall föreligga även när det gäller annan speciallagstiftning. Den frågan bör övervägas inom justitiedepartementet.

På en punkt finner vi det tveksamt om en analog tillämpning av bestämmelserna i rättegångsbalken är möjlig på sätt som förutsätts i föreskrifterna – utan uttryckligt stöd i lag. Det gäller 28 kap 3 § rättegångsbalken där det stadgas att husrannsakan även i andra fall får ske i lokal som är tillgänglig för allmänheten eller som är "tillhåll för lösdrivare eller förbrytare eller där sådant gods som eftersöktes plägar uppköpas eller mottagas som pant". I nyssnämnda föreskrifter från RPS definieras "tillhåll" som lokal, där utlännings som vistas här illegalt regelbundet uppehåller sig. I "tillhåll" får enligt föreskrifterna utlännings kontrolleras om det föreligger skäligen misstanke att han saknar erforderligt tillstånd eller eljest kan bli föremål för beslut om avvisning/utvisning eller verkställighet av sådant beslut. Beslut att klassificera en lokal som "tillhåll" skall anmälas för polisstyrelsen och regelbundet omprövas. Vi anser det inte lämpligt att utan uttryckligt stöd av

lag genom av en central myndighet utfärdade föreskrifter vidga definitionen av "tillhåll" utöver vad som framgår av rättegångsbalken. Om det för polisens spaningsverksamhet skulle vara av stor betydelse att kunna klassificera en lokal som "tillhåll" i detta sammanhang, bör detta ske endast med uttryckligt stöd av lag. Vi vill emellertid ifrågasätta om detta behov kan vara särskilt stort. Enligt vad vi erfarit har inte någon enda lokal inom Stockholms polisdistrikt klassificerats som "tillhåll". Mot den bakgrunden anser vi att bestämmelserna om "tillhåll" bör kunna utgå.

13.6 Straff för inresa med falskt pass

Enligt Genève-konventionens artikel 31 skall flykting inte straffas för olovlig inresa eller olovlig vistelse om han anlänt direkt från område där han riskerar förföljelse och om han utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och kan visa godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller olovliga vistelse.

I 98 § UtL stadgas att den som överträtt förbud mot återresa som meddelats i samband med beslut om utvisning (dock inte SIV:s beslut om utvisning) kan dömas till fängelse i högst ett år. Den som flytt hit för att undgå politisk förföljelse skall dock inte ställas till ansvar.

Den som förfalskar ett pass och visar upp det vid inresan i Sverige gör sig skyldig till urkundsförfalskning (14 kap 1 § BrB) och brukande av falsk urkund (14 kap 9 § BrB). För den som använder ett av någon annan förfalskat pass blir det enbart fråga om brukande av falsk urkund. Den som vid inresan visar upp ett för någon annan utställt pass (som inte är förfalskat) kan dömas för missbruk av urkund (15 kap 12 § BrB). Att vederbörande flytt hit för att undgå politisk förföljelse medför inte straffrihet i angivna fall.

I sitt betänkande (Ds A 1981:8) Ett särskilt utvisningsförfarande – Verkställighet och förvar – Straff och ansvar tar utlänningslagkommittén upp frågan om straff för brott i samband med flyktings inresa. Enligt en undersökning som kommittén gjort av förhållandena år 1979 har i flera fall dömts till villkorlig dom för ovan angivna typer av brott i samband med inresan. Exempel på fall där påföljdseftergift meddelats finns också. Åtalsunderlåtelse har däremot enligt kommittén sannolikt inte förekommit.

Utlänningslagkommittén anför vidare bl a att förfalskningsbrott är allvarliga brott. Å andra sidan kan det vara (s 158) "stötande för rättskänslan att utdöma straff för den som flyr undan förföljelse och som tror sig vara tvungen att använda falska passhandlingar för att vara säker på att komma in i asyllandet". Utlänningslagkommittén anser flera skäl tala för att inte straffa en flykting som tar sig in i Sverige med hjälp av falska handlingar. Kommittén vill emellertid inte föreslå någon speciell bestämmelse som medför straffrihet. Enligt kommittén bör det i de flesta fall vara möjligt att använda de möjligheter lagstiftningen ger i form av påföljdseftergift och åtalsunderlåtelse. Skulle utvecklingen emellertid inte gå i riktning mot en mindre sträng bedömning bör dock enligt kommittén övervägas att införa en bestämmelse som i princip undantar flyktingar från straff för missbruk av passhandling.

Utlänningslagkommittén föreslog således inte någon ändring i lagstiftning-

en och kommitténs överväganden rörande brott i samband med flyktings inresa tas heller inte upp av föredragande statsrådet i prop 1981/82:146 Verkställighet, förvar och ansvar enligt utlänningslagen. Av sammanställningen av remissyttranden i nämnda proposition framgår att kommitténs förslag på denna punkt fick ett blandat mottagande. SIV anslöt sig till kommitténs uppfattning men ansåg att lagstiftningen borde ändras. Straffriheten borde dock enligt SIV endast gälla en flyktning som tagit sig till Sverige direkt från hemlandet men däremot inte för den som kommit hit via tredje land.

Vi vill för vår del ansluta oss till utlänningslagkommitténs uppfattning att den som flytt hit för att undgå politisk förföljelse inte bör straffas för att han använt sig av en förfalskad eller lånad passhandling för att ta sig till Sverige. Straffriheten bör dock – som SIV anfört i sitt remissyttrande – inte gälla om flykten kommer hit efter någon tids vistelse i tredje land. Den bör heller inte gälla om flykten *efter* inresan här i landet brukat den falska urkunden. I likhet med utlänningslagkommittén anser vi att straffrihet i de angivna fallen bör kunna uppnås genom åtalsunderlåtelse och påföljdseftergift. Närmare föreskrifter om åtalsunderlåtelse i angivna fall bör övervägas. Alltför kort tid har förflutit sedan regeringen tog ställning till utlänningslagkommitténs förslag (vilket skedde i den ovan nämnda prop 1981/82:146, som lades fram i mars 1982) för att några erfarenheter skall kunna redovisas härav.

13.7 Barns rättsäkerhet i utlänningsärenden

13.7.1 Bakgrund

Barns situation i utlänningsärenden berörs inte särskilt i UtL och UtIF – annat än på ett par punkter. Ogifta barn under 16 år är enligt 30 respektive 46 §§ UtIF undantagna från skyldigheten att ha UT och AT om deras vårdnadshavare, eller en av dem, är bosatt här i landet. Efter ändring från den 1 februari 1982 gäller enligt 81 § UtIF att barn under 16 år som tas i förvar inte utan synnerliga skäl får tas in i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

Rädda Barnen har i skrivelse den 18 februari 1983 framfört vissa synpunkter med anledning av kommitténs bakgrundsbetänkande. Rädda Barnen anser att barn under 16 år och deras vårdnadshavare överhuvudtaget inte skall tas i förvar. I stället skulle enligt organisationens mening nya bestämmelser kunna införas i UtL för att reglera omhändertagande av barn vid avvisning och utvisning. Omhändertagandet måste tillgodose kraven på att barnen inte far illa och vid den bedömningen måste barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog anlitas, framhålls det.

I sin skrivelse anför Rädda Barnen vidare att organisationen inte kan undgå att reagera mot att barnens situation i stor utsträckning förbigås i asylärenden. Rädda Barnen säger sig särskilt vilja understryka det oeftergivliga kravet på att en särskild utredning görs – med erforderlig kompetens i varje enskilt fall – av konsekvenserna av utvisning av barn i asylsökande

familjer. Det är enligt Rädda Barnen mycket sällsynt att en sådan utredning i dag kommer till stånd genom handläggande myndigheters försorg.

Vi har i det föregående i främst två hänseenden berört rättssäkerheten för barn, vars tillståndsfråga inte är klar. I avsnitten 12.2.3 och 13.2.2 har vi framhållit att ärenden som rör familjer med barn måste handläggas skyndsamt och med förtur. I avsnitten 12.5.3 och 13.3 har vi tagit upp frågor om verkställighet av avlägsnandebeslut och om förvar. Vi har där bl a framhållit att tvång vid verkställighet respektive förvar bör få tillgripas endast i undantagsfall. I avsnitt 13.3.1 har vi föreslagit att 50 § UtIL ändras så att barn under 16 år får tas i förvar endast om det föreligger "synnerliga skäl". Om förvarstagande i undantagsfall måste tillgripas skall omhändertagande inte få ske i allmänt häkte eller kriminalvårdsanstalt.

Socialtjänstlagen gäller, vad beträffar kommunens skyldighet att ge stöd och hjälp, alla som vistas i kommunen. Det ställs inte något krav på UT eller kyrkobokföring och inte heller på att vistelsen skall vara av mera permanent karaktär. Som vi återkommer mera ingående till i kapitel 14 innebär det att socialtjänstlagen gäller även för väntare och självfallet också då för barn till väntare. Som vi också återkommer närmare till i kapitel 14 hindrar denna huvudprincip inte att åtgärder enligt socialtjänstlagen anpassas efter hur lång vistelse i kommunen det kan tänkas bli fråga om.

I 12 § socialtjänstlagen sägs att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden och att det är socialnämndens uppgift att sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver. Socialnämndens ansvar i fråga om omsorger om barn och ungdom sträcker sig från insatser för de minsta barnen och deras föräldrar till insatser för ungdomar upp till 20-årsåldern.

Enligt 71 § socialtjänstlagen är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Här avses alla de fall då det kan antas att brister i omsorgen om en underårig eller något annat förhållande i hemmet medför fara för den underåriges hälsa eller utveckling och det kan finnas anledning för socialnämnden att bevaka den unges intressen.

Enligt 3 § polisinstruktionen (1972:511) åligger det vidare polisen att fortlöpande samarbeta med socialvårdsmyndigheterna och ofördröjligen underrätta sådan myndighet, när polisen får kännedom om förhållande som kan föranleda åtgärd av myndigheten.

Med anledning av en motion om behovet av initiativ för att förbättra levnadsvillkoren för de utländska barn som vistas i Sverige i väntan på beslut om de skall få stanna här har riksdagens socialutskott i februari 1983 gjort vissa uttalanden av intresse.

Socialutskottet har inhämtat synpunkter bl a från berörda kommuner och myndigheter och konstaterar att barnen – trots insatser från socialtjänsten – löper stor risk att fara illa under den tid familjen väntar på beslut om den skall få stanna i landet. Vidare framförs att "väntarfamiljernas" situation är i grunden negativ och ägnad att skapa problem, inte minst av psykisk karaktär. Socialtjänsten kan inte lösa den i grunden negativa situationen men kan genom olika former av insatser underlätta väntetiden och därigenom

förebygga mera allvarliga skador. Sysslösheten, ovissheten, känslan av främlingskap samt ofta svåra upplevelser i hemlandet innebär allvarliga påfrestningar för familjerna och särskilt barnen.

Socialutskottet understryker i sitt betänkande (SoU 1982/83:17) att socialtjänsten har samma ansvar för "väntarfamiljerna" som för andra som vistas i kommunen, även om möjligheterna till mera långsiktiga insatser är begränsade innan man fått besked om huruvida UT kommer att lämnas. Enligt utskottet har socialtjänsten vidare en viktig funktion när det gäller att försöka minska påfrestningarna i samband med verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

Socialutskottet framhåller att den viktigaste insats samhället kan göra är att minska väntetiderna och att det är angeläget att fortsatta ansträngningar görs för att väntetiderna skall bli så korta som möjligt.

För att socialtjänsten skall kunna hjälpa barnen och familjerna är en första förutsättning att socialtjänsten får kännedom om barnets och familjens situation. Utskottet framhåller särskilt vikten av att berörda myndigheter fullgör sin anmälningsplikt enligt 71 § socialtjänstlagen. Utskottet anser att vederbörande polismyndighet regelmässigt bör underrätta socialtjänsten när ett barn eller en barnfamilj anländer till Sverige utan tillstånd, bl a för att socialtjänstens insatser för barnen skall kunna sättas in så snart som möjligt. Enligt utskottet bör berörda myndigheter skapa sådana rutiner att polisen som ett led i handläggningen av tillståndsärenden alltid underrättar socialtjänsten om underåriga som vid ankomsten till Sverige inte har ordnade förhållanden här och som kan bli i behov av snabba sociala insatser.

I sitt betänkande hänvisar utskottet till pågående översynsarbete på invandrarpolitikens område, bl a till invandrarpolitiska kommittén och beredningen av den s k AGFA-gruppens förslag, och anser att motionen inte påkallar någon ytterligare åtgärd från riksdagen. Motionens huvudsyfte får enligt utskottet anses i huvudsak tillgodosett genom vad utskottet inhämtat och de uttalanden utskottet gjort.

13.7.2 Överväganden och förslag

Barnfamiljer är särskilt utsatta för påfrestningar under den tid de väntar på besked om de skall tillåtas stanna här i landet eller inte. Även i relativt sett ordnade förhållanden – med godtagbar bostad och försörjning tryggad genom socialtjänsten eller på annat sätt – kan oron och osäkerheten i tillvaron allvarligt påverka barnen. Barn i åldrarna 7–16 år får visserligen gå i den obligatoriska skolan och har därigenom likartad daglig sysselsättning som övriga barn i samma åldrar. Skolmyndigheterna skall vid inskrivningen upplysa eleven och föräldrarna att skolgången endast är att betrakta som en temporär social åtgärd och att den inte innebär något ställningstagande till om barnet och föräldrarna skall få stanna i landet. Även om de fått en sådan underrättelse torde det för barn vara svårt att förstå innebörden och inse att de kan bli tvingade att lämna landet efter att under flera terminer ha gått i skola här. I avsnitt 14.3.3.2 för vi fram tanken att särskilda, sammanhållna studieaktiviteter för hela familjen kan vara ett alternativ till skolgång för barnen – under förutsättning att det blir möjligt att uppnå de korta handläggningstider vi siktar till.

En förutsättning för att en barnfamilj under väntetiden skal' kunna leva under så relativt ordnade förhållanden som nu beskrivits är att familjen gett in ansökan om UT och väntar på slutligt beslut om man skall få stanna eller inte. För den som håller sig undan kontakt med myndigheterna – utan att ge in ansökan om UT eller för att undgå verkställighet av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut – är situationen en helt annan. Den som söker hålla sig undan flyttar ofta från plats till plats för att undgå upptäckt. Det är omvittnat att barnen under sådana förhållanden utsätts för synnerligen svåra påfrestningar. De barn som hållits gömda har inte haft möjlighet att gå i skola eller att få ordnad undervisning och i allmänhet inte heller att umgås med jämnåriga. I vissa fall har föräldrarna inte ens vågat låta barnen vistas utomhus. Sådana förhållanden är naturligtvis inte förenliga med den allmänna syn på barns uppväxtförhållanden som kommer till uttryck i socialtjänstlagen.

Det kan många gånger med fog hävdas att de bästa uppväxtförhållandena för barnen skulle finnas här i Sverige och att avlägsnande från landet därför inte bör ske. En sådan tolkning är dock inte avsedd. Vid en kollision mellan socialtjänstlagen och den invandringspolitiska regleringen tar den senare i princip över. Socialtjänstlagens bestämmelser bör användas för att trygga så goda förhållanden som möjligt för barnen under den tid de vistas här men däremot inte tillmätas självständig betydelse för frågan om barnen och deras föräldrar skall tillåtas stanna här eller inte. Det sagda gäller i princip. Som vi framfört i avsnitt 12.2.3 bör längden av vistelsen här vägas in vid bedömningen av ärenden rörande barnfamiljer – i vart fall när handläggningstiden överstigit de maximitider vi föreslagit i nämnda avsnitt.

Barn till asylsökande föräldrar har i allmänhet inga självständiga politiska skäl. Om de riskerar att råka illa ut i hemlandet beror det i de flesta fall på föräldrarnas politiska skäl. Även barnen, speciellt de något äldre, kan emellertid själva ha varit utsatta för exempelvis trakasserier i skolan. Det är därför av vikt att barnens situation uppmärksammas och i förekommande fall blir föremål för särskild utredning.

Barnens situation måste uppmärksammas i samtliga fall och inte bara när de kan ha någon form av politiska skäl. Det är inte tillfyllest att i en asylutredning barnen omnämns endast till antal och ålder. Uppgifter om barnens situation när det gäller exempelvis hälsotillstånd och skolgång måste alltid finnas med. Humanitära skäl relaterade till barnen kan ha betydelse för prövningen av föräldrarnas ansökan. Det måste ankomma på utredande och handläggande myndigheter att se till att den expertis som kan erfordras medverkar vid bedömningen av barnens situation. I första hand bör socialtjänsten i kommunen anlitas men vid behov också barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog.

The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the existence of solutions of the system of equations (1) in the case of a linear operator A . It is shown that the system (1) has a solution in the space X if and only if the operator A is invertible. In the case of a nonlinear operator A , the problem of the existence of solutions is more complicated. It is shown that the system (1) has a solution in the space X if and only if the operator A is invertible and the function f is continuous. In the case of a nonlinear operator A , the problem of the existence of solutions is more complicated. It is shown that the system (1) has a solution in the space X if and only if the operator A is invertible and the function f is continuous. In the case of a nonlinear operator A , the problem of the existence of solutions is more complicated. It is shown that the system (1) has a solution in the space X if and only if the operator A is invertible and the function f is continuous.

14 Väntarnas situation

14.1 Bakgrund

En viktig del av flyktingpolitiken och av den rättssäkerhet som det invandringspolitiska systemet förutsätter ligger i de tillståndssökandes rätt att vistas här under den tid myndigheterna behöver för att ta ställning till om sökandena skall få stanna i Sverige eller inte. I en undersökning som kommittén gjort och som avsåg ansökningarna under en – som vi bedömer representativ – månad, redovisad i bilaga 3 till bakgrundsbetänkandet, fick drygt 70 % av de sökande som åberopat politiska skäl stanna i landet. Mer än två tredjedelar av dessa fick en fristad som flykting eller på grund av flyktingliknande skäl och blev delaktiga av flyktingförmånerna. Övriga fick stanna på grund av andra politisk-humanitära skäl eller på grund av "snabb anknytning". Undersökningen gällde ansökningar som gjordes innan krav på UT före inresan infördes för sökande som inte åberopar politiska skäl. De som fick sina politiska skäl underkända men fick stanna på grund av "snabb anknytning" skulle därför inte ha fått stanna om det hade gällt förhållandena i dag. Andelen avslag ökar härigenom något. Med de förslag vi har lagt fram i kapitel 7 blir även de som får stanna på grund av icke flyktingliknande politisk-humanitära skäl delaktiga av flyktingförmånerna. Sammanfattningsvis bedömer vi att, med de förslag vi har lagt fram, inemot 70 % av de asylsökande normalt kan antas komma att få en fristad och att samtliga dessa blir delaktiga av flyktingförmånerna.

Att väntetiderna blir så korta som möjligt är av väsentlig betydelse både för de människor det gäller och för samhället. För individen är väntetiden – ovissheten om framtiden och avsaknaden av en möjlighet att meningsfullt planera för den, i kombination med den relativa sysslolöshet som blir följden av att väntaren inte tillåts arbeta i Sverige – alltid pressande. Av naturliga skäl gäller detta särskilt familjer med barn.

För samhället innebär väntetiderna avsevärda kostnader. Utgiften för staten för väntare var under år 1980 ca 70 milj kr i ersättning till kommunerna för utgiven ekonomisk hjälp. Reglerna har redovisats i kapitel 13 i bakgrundsbetänkandet och vi återkommer till frågan i avsnitt 14.3.4. Från principiell synpunkt är det emellertid viktigt att slå fast att de väntare som behöver det har rätt till hjälp och stöd från samhället under väntetiden.

Kommittén har, som vi tidigare nämnt i olika sammanhang, enligt sina direktiv i uppdrag att ägna särskild uppmärksamhet åt problemet med långa handläggningstider i utlänningsärenden. I kapitel 12 har vi presenterat

överväganden och förslag som om de genomförs bör leda till betydligt kortare handläggningstider och till att färre personer som åberopar icke-politiska skäl får vänta här på prövningen av sitt ärende.

I bakgrundsbetänkandets kapitel 13 har vi behandlat väntarnas situation. Vi har gjort en genomgång av väntarnas rättigheter inom olika samhällsområden och bla beskrivit deras bostadssituation och spridning i landet. Slutligen har vi tagit upp frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller åtgärder för väntare.

Förslag om överföring av huvudmannaskapet för hela flyktingverksamheten från AMS till SIV bereds för närvarande inom regeringskansliet. SIV har nu ansvaret för uttagningen och AMS och länsarbetsnämnderna för överföring och "omhändertagande" (den term som används i budgetpropositioner) av flyktingar. Beredningen sker på grundval av den s k AGFA-gruppens betänkande (Ds A 1981:11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar. Enligt förslaget skall det praktiska ansvaret för flyktingarna föras över till kommunerna. SIV skall enligt förslaget träffa avtal med lämpliga kommuner om att de skall ta emot inte bara överförda flyktingar utan också väntare. AGFA:s förslag om samordning av samhällets åtgärder för väntare med åtgärder för omhändertagande av flyktingar bör beredas mot bakgrund av våra överväganden och förslag i det följande.

Väntetidens längd generellt sett bör tillmätas betydelse vid bedömningen av behovet av samhällsåtgärder såväl under själva väntetiden som under tiden därefter. Vi har i kapitel 12 konstaterat att ett rimligt mål för handläggningstiderna med nu gällande instansordning bör vara att de allra flesta ärenden skall klaras av inom totalt sex månader och att maximitiden för ärenden som efter besvär prövas av regeringen bör vara ett år. Den ideala sammanvägda genomsnittstiden för invandringsärenden bör enligt våra förslag bli ca fyra månader, med utgångspunkt från i genomsnitt tre månader sammanlagt hos polisen och SIV och i genomsnitt ytterligare tre månader i ärenden där regeringen beslutar. Beträffande väntetidens längd kan också noteras att de längsta väntetiderna normalt gäller sökande som efter avslag fört ärendet vidare till regeringen. Det finns inte anledning att räkna med att dessa får tillstånd att stanna i Sverige i samma utsträckning som gäller för väntarkollektivet i dess helhet.

14.2 Hittillsvarande utveckling

Innan vi redovisar våra principiella överväganden vill vi lämna en kortfattad redogörelse och översiktlig beskrivning av utvecklingen under senare år och av vilka problem den har fört med sig.

Mer än hälften av alla flyktingar som tas emot i Sverige under ett år har kommit hit på egen hand, vänt sig till polisen och sökt tillstånd under åberopande av politiska och/eller politisk-humanitära skäl av något slag. Denna invandring är alltså till en början inte, såsom överföringen av flyktingar inom ramen för flyktingkvoten, planerad eller organiserad. Eftersom många har anhöriga i Sverige eller eljest kontakt med landsmän här redan före ankomsten, får regioner och kommuner med många invandrare automatiskt ta emot fler tillståndssökande än andra kommuner. Spontanin-

vandringen har härigenom kommit att inriktas på vissa, från invandrings- synpunkt "attraktiva" kommuner, huvudsakligen i Stockholmsregionen (inklusive Uppsala) och i Skåne. Man har där fått ta emot en stor mängd tillståndssökande utan att kunna planera för de särskilda åtgärder som behövs och utan att kunna falla tillbaka på någon enhetlig syn på hur samhället bör hjälpa till och – enligt kommunernas egen uppfattning – utan att få tillräcklig ersättning från staten för de insatser som görs. Kommunernas praxis i fråga om bistånd enligt socialtjänstlagen till väntare är skiftande och ofta oklar. Flera kommuner har i olika sammanhang ställt krav på ett ökat statligt ansvarstagande såväl i fråga om geografisk spridning av spontaninvandringen som för kostnaderna för hjälp under väntetiden.

Som vi konstaterat är väntarna alltså mycket ojämnt fördelade över landet med koncentrationer av väntare i vissa kommuner som – i varje fall tidvis – fått svårigheter att klara mottagandet. Oklarheten om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har ytterligare accentuerats i situationer med oväntat stor tillströmning av tillståndssökande under kort tid.

När vi ser det från väntarnas utgångspunkt har som redan framgått det stora problemet varit de under vissa tider i många fall extremt långa handläggningstiderna. Den frågan har vi ingående belyst i kapitel 12 i bakgrundsbetänkandet. Att leva i osäkerhet om framtiden utan möjlighet till annat än mera terapeutiska sysselsättningar är naturligtvis synnerligen pressande och ibland t o m nedbrytande. Särskilt besvärlig har situationen varit för barnfamiljer och allra helst när det slutliga beskedet blivit utvisning efter ett par års väntan när barnen gått sin fjärde eller femte termin i skolan. (Jfr kapitel 13 angående en helhetssyn på "barnärenden"). En del asylsökande har vidare till följd av sina upplevelser varit i ett dåligt psykiskt tillstånd redan vid ankomsten hit och haft svårt att få adekvat hjälp.

14.3 Överväganden och förslag

14.3.1 Principiella utgångspunkter

Vi tar i det följande upp tre huvudfrågor: mottagningen av väntare, åtgärder för väntare och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Vi vill här först redovisa de principiella överväganden som varit vägledande för de förslag vi lägger fram.

Som vi redovisat i kapitel 3 har genomförandet av invandrar- och minoritetspolitiken traditionellt ansetts vara en gemensam uppgift för stat och kommun, medan regleringen av invandringen, invandringspolitiken, betraktats som en statlig angelägenhet. Som vi också redan anfört finns det ingen anledning att förändra denna grundsyn. Det är alltså statsmakternas uppgift att reglera och organisera tillståndsprövningen och att förse berörda myndigheter med de resurser som behövs. Med stöd av denna princip bör det också vara staten som tar ett övergripande ansvar för samhällsservice åt "väntarna" under den tid som tillståndsprövningen sker. Detta bör bli innebära att staten i princip tar hela ansvaret för kostnaderna och att ledningsansvaret på central statlig nivå blir klart markerat. Den myndighet

som får ansvaret för flyktinghjälpen i Sverige, vilket enligt AGFA-utredningens förslag är SIV, bör få ansvaret också för väntarna. Eftersom SIV också har huvudansvaret för tillståndsprövningen anser vi att denna ordning är särskilt ändamålsenlig.

Det är angeläget att flera kommuner än nu tar emot tillståndssökande. Den ojämna fördelningen med starka koncentrationer av ett stort antal nationaliteter i ett fåtal kommuner – där bostads- och arbetsmarknadssituationen redan är besvärlig – återverkar på kommunernas möjligheter att ställa upp med den service som behövs både under väntetiden och under tiden därefter i de fall de tillståndssökande får stanna i landet. Med ett ökat engagemang från flera kommuner i de regioner där det finns möjligheter att på sikt få arbete bör möjligheterna att uppnå de invandrarpolitiska målen förbättras. Vi vill samtidigt understryka vikten av att flyktingar inte hamnar i kommuner där det inte finns landsmän som kan vara till stöd särskilt under den första tiden i landet. Att ta emot väntare – och självfallet också flyktingar – är slutligen inte bara en fråga om åtgärder och kostnadsansvar. Det gäller i hög grad också attityder, vilja och personligt engagemang hos såväl politiska beslutsfattare som tjänstemän och hos kommunmedborgare i övrigt.

Utformningen och omfattningen av de åtgärder som samhället vidtar till förmån för väntare måste som vi tidigare anfört sättas i relation till handläggningstidernas längd generellt. Med korta handläggningstider blir behoven av samhällsåtgärder under väntetiden inte så stora. Ett problem vi nämnt tidigare är att väntare inte får arbeta under väntetiden. Att tillåta arbete skulle emellertid innebära att den reglerade invandringens principer sattes ur spel. Dessutom skulle det strida mot den allmänna arbetsmarknadspolitiken i landet. Vi vill som vår mening framhålla att inte heller åtgärder, som kan betecknas som direkt arbetsförberedande, bör vidtas för tillståndssökande under den tid deras rätt att stanna i landet inte är klarlagd. Allmän orientering om förhållandena här bör ges och aktiviteter för hela familjen ordnas. Detta tar vi upp i avsnitt 14.3.3.2.

14.3.2 Mottagning av asylsökande och andra som söker tillstånd för bosättning efter inresan

14.3.2.1 *Allmänt*

I dag är det praktiska omhändertagandet av väntare en rent kommunal angelägenhet som en följd av socialtjänstlagens bestämmelser om att kommunen har ansvar enligt lagen för var och en som vistas där. Lagen fastslår en väntares principiella rätt till bistånd, men lämnar ett visst spelrum i fråga om på vilket sätt sådant bistånd kan ges. Ekonomiskt tar staten ansvar för de direkta kostnader som kommunerna har för ekonomisk hjälp (socialbidrag) till väntare, men inte för andra åtgärder som kommunen eventuellt anser sig behöva vidta eller för de kostnader kommunen har för att administrera stödet till väntare. Denna syn återspeglas i den proposition (1979/80:38) om ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m fl som vi berört i bakgrundsutredningen. Vi återkommer till frågan om det ekonomiska ansvaret.

14.3.2.2 Statligt ansvar för att väntare erbjuds bostäder

Frågan om ett statligt eller kommunalt huvudmannaskap för hjälp till och åtgärder för tillståndssökande ställs på sin spets när man söker lösningar på bostadsproblemen. Från kommunalt håll krävs emellanåt ett totalt statligt ansvarstagande, inte bara ekonomiskt utan också praktiskt, t ex genom bemyndigande för den statliga flyktinghuvudmannen AMS att i mottagningsförläggningar ta emot också väntare. Sådant bemyndigande har getts vid två tillfällen: dels i samband med tillströmningen i mitten av 1970-talet av assyrier och syrianer till främst Södertälje, dels i slutet av år 1982 som en följd av en ökande tillströmning av asylsökande via Arlanda flygplats.

En annan väg har varit att – med bibehållet kommunalt praktiskt ansvar – söka ordna tillfälliga eller mer varaktiga bostäder, som är mindre kostnadskrävande för samhället. Särskilt statligt stöd har i detta syfte utgått till Stockholms och Sigtuna kommuner. Det är enligt vår mening inte rimligt att t ex Sigtuna kommun skall behöva bära en så stor del av ansvaret för mottagande av tillståndssökande som nu är fallet till följd av att Arlanda flygplats ligger inom kommunen. Likartade problem kan uppstå i andra delar av landet.

Vår slutsats är att samhället bör få möjlighet att i ett tidigt skede påverka var den sökande kommer att tillbringa väntetiden. Detta bör ske inom ramen för de avtal om mottagande av flyktingar som staten enligt AGFA-förslaget bör träffa med kommunerna. Detta bör kunna ske genom att en ordning skapas med statligt ansvar för att bostad erbjuds väntare i de fall den sökande inte har ordnat bostadsfrågan själv, t ex hos någon anförvant.

Det är viktigt att ett system med statligt ansvar för att bostad erbjuds väntare kan bygga på att en statlig myndighet som huvudman – enligt vårt förslag alltså SIV – kan hålla en överblick över på vilka orter i landet som sökande lämpligen bör erbjudas bostad under väntetiden. Styrande bör naturligtvis vara dels tillgången på lämpliga bostäder, dels möjligheterna för den sökande att, om han får stanna i landet, få ett bra mottagande och så småningom utbildning och arbete på eller nära orten. Om nära anhöriga finns i Sverige bör detta självfallet inverka på valet av vistelsekommun.

SIV bör alltså i enlighet med AGFA-förslaget träffa avtal med kommuner om att bostäder skall ställas till förfogande för väntare. En rutin bör vidare utarbetas för hur berörda statliga och kommunala myndigheter bör förfara i samband med att en utlänning, som har rätt att här i landet avvakta den slutliga prövningen, kommer hit och söker tillstånd. Denna rutin bör innebära att den som inte har sin bostadsfråga löst får ett erbjudande om bostad under väntetiden enligt de principer som vi angett ovan. Den som kan visa att han har någonstans att bo under väntetiden bör naturligtvis kunna bo där.

Det praktiska förfarandet bör kunna vara att polismyndigheterna vid Arlanda och andra stora inreseställen samt de sociala myndigheterna i stora "väntarkommuner" har aktuella uppgifter om vilka kommuner som enligt överenskommelse med SIV kan ta emot olika nationaliteter av väntare och att man på grundval av sådana uppgifter erbjuder väntaren bostad i en lämplig kommun. Man bör sedan kontakta respektive kommun för att se till att sökanden blir mottagen där. SIV bör också underrättas om var väntaren

erbjuds bostad. Om en väntare som inte har någon anhörig i landet själv vänder sig till en annan kommun än någon av de stora väntarkommunerna för att få bostad och sådan inte kan erbjudas på orten, bör kommunen vända sig till SIV för att få besked om var bostad kan erbjudas.

De kommuner som efter överenskommelse med SIV tar emot utläningar under väntetiden måste förutom bostad också svara för att den tillståndssökande får det bistånd i övrigt som han har rätt till enligt socialtjänstlagen och blir föremål för de övriga kommunala åtgärder som bör vidtas för väntare. Vilka sådana åtgärder som bör komma i fråga och statens kostnadsansvar behandlas nedan i avsnitt 14.3.3 respektive 14.3.4.

När utläningar har erbjudits bostad genom det system som vi här skisserat, bör enligt vår mening andra kommuner än den där bostad erbjudits kunna begränsa sina insatser enligt socialtjänstlagen till att avse tillfällig inkvartering och annan akut hjälp samt kostnaderna för resa till den ort där bostad erbjudits. Den tillståndssökandes behov av bistånd i övrigt enligt socialtjänstlagen bör genom det föreslagna systemet kunna anses bli tillgodosedda genom det erbjudande om bostad och övrig service i en kommun som har lämnats.

När en tillståndssökande själv har ordnat bostad men av olika skäl inte längre kan bo kvar, bör i princip också bostad kunna erbjudas genom det föreslagna systemet, och om det blir i en annan kommun bör den kommun där den sökande vistas kunna begränsa sina insatser enligt socialtjänstlagen med hänvisning till att behoven kan tillgodoses på annat sätt. I vissa fall bör bostad inte ordnas på annan ort än i vistelsekommunen, t ex om barn börjat skolan eller om väntaren har nära anhöriga där.

Enligt vår mening ligger det i sakens natur att tillståndssökande inte bör erbjudas en bostad med eget kontrakt för vistelsen i Sverige under väntetiden, eftersom det inte är fråga om bosättning i egentlig mening. I stället bör någon form av genomgångslägenheter användas. Åtminstone för ensamstående sökande kan man tänka sig bostadshotell, kommunala bostadsförläggningar eller andra mera provisoriska bostadsformer av viss minimikvalitet. En strävan bör dock vara att de sökande så långt som möjligt kan bo i samma bostad under hela väntetiden. Ett enligt vår mening rimligt alternativ som på vissa håll tillämpas för barnfamiljer är ett system med en rullande kvot av genomgångslägenheter. Under väntetiden har kommunen kontrakt, som får tas över av familjen om tillstånd beviljas.

Kommunernas möjligheter att vid onormal tillströmning kunna förse väntarna med lämpliga bostäder kan behöva kompletteras med anordningar som staten direkt svarar för. Såsom en möjlig reserv för inkvartering av tillståndssökande under en begränsad tid bör därför övervägas att inrätta någon form av statliga mottagningsförläggningar, i första hand för asylsökande som kommer via Arlanda flygplats utan att ha bostad ordnad eller någonstans att ta vägen. Förläggningen behöver inte ligga nära Arlanda geografiskt. En sådan lösning med kompletterande reservbostäder i statlig regi behöver inte nödvändigtvis kräva att en statlig organisation byggs upp för ändamålet. Ett alternativ kan vara att staten genom avtal anförtror driften åt den berörda kommunen. Frågan bör beaktas i samband med den fortsatta beredningen av de tidigare nämnda förslagen om utformningen av flyktingverksamheten. Om AGFA-utredningens förslag, att kommunerna

tar över det praktiska ansvaret för flyktingverksamheten, läggs till grund för förslag till riksdagen, kommer behovet av fast förläggningskapacitet för flyktingar att minska. Det bör i detta sammanhang övervägas om någon del av den överskottskapacitet som kan uppstå i stället kan användas i det syfte som vi nu har angett.

Syftet med förslaget är att skapa bättre möjligheter att erbjuda service åt dem som väntar här och som sedermera får stanna i landet som flyktingar. Om man bättre än nu kan ta tillvara den kultur- och annan kompetens som finns i kommunerna rörande olika etniska och språkliga grupper och mera systematiskt bygga upp en sådan kompetens om den inte finns, bör det också ge bättre förutsättningar för etniska eller språkliga grupper att hålla ihop. Om ett stort antal etniska grupper bosätter sig i en kommun minskar möjligheterna att ge fullgod service eftersom det måste ske på ett stort antal språk. Därmed minskar också förutsättningarna att nå de invandrarpolitiska målen.

14.3.2.3 Behovet av beredskap vid onormalt stor tillströmning

Vi har framhållit att oklarhet uppstått beträffande ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter i situationer med onormalt stor tillströmning av spontaninresta under kort tid. Erfarenheterna under senare år har enligt vår uppfattning visat att samhällets beredskap är bristfällig i lägen med en stark inströmning av tillståndssökande, men där situationen inte är sådan att den särskilda beredskap som planläggs inom länsstyrelsernas civilförsvarens enheter träder i funktion.

Mot denna bakgrund och som en följd av en starkare markering av statens ansvar för väntarna, bör åtgärder vidtas för att få en bättre beredskap än nu. Detta bör kunna ske genom samarbete mellan kommuner, länsstyrelser och den myndighet – enligt vårt förslag SIV – som utses att vara statlig huvudman. De planer för liknande situationer som redan finns bör vidareutvecklas och möjligheterna till interkommunal samverkan i dessa frågor bör tas tillvara.

Formerna för en bättre beredskap bör övervägas närmare liksom frågorna om ansvarsfördelningen mellan berörda organ. Enligt vår mening bör den myndighet som får det samlade ansvaret för väntarfrågorna få i uppdrag att utreda dessa frågor i samråd med de andra myndigheter som berörs.

14.3.3 Åtgärder för väntare

14.3.3.1 Inledning

Som vi tidigare framhållit har det visat sig att samhällets syn på väntarnas rättsliga ställning inte är enhetlig. Kommunernas praxis i fråga om bistånd till väntare enligt socialtjänstlagen tycks variera. Från kommunalt håll har uttryckts tveksamhet i fråga om vilka väntare som från invandringspolitisk utgångspunkt bör ges stöd.

Från principiell synpunkt är det enligt vår mening klart att den som enligt utlänningslagen har rätt att här i landet vänta på beslut i sitt tillståndsärende också har rätt att få hjälp till sin försörjning om han saknar egna medel. Med

våra förslag om en vidgad rätt för polisen att besluta och utan hinder av anförda besvär verkställa beslut i avlägsnandeärenden där inga politiska skäl åberopas, bör inte den situation uppkomma att någon som kommit hit som turist får socialbidrag enbart av den anledningen att han tre månader efter inresan anmäler sig hos polisen.

En utgångspunkt är självfallet att väntarna skall tas väl om hand under väntetiden. Principiella invändningar finns emellertid mot att när det gäller samhällets service i alla avseenden jämställa väntare med dem som fått tillstånd att stanna i landet. Till grund härför ligger samma grundläggande synsätt som fått statsmakterna att avvisa tanken på att tillerkänna tillståndssökande rätt att arbeta under väntetiden.

Vi har i bakgrundsbetänkandets avsnitt 13.1 beskrivit väntarnas rättsliga ställning när det gäller

- tillträde till utbildning,
- sociala välfärdsanordningar, samt
- hälso- och sjukvård.

Nivån på och innehållet i samhällets åtgärdsprogram för väntare måste dels utgå från den enskildes behov av stöd och hjälp, dels stämmas av med vad samhället sedan erbjuder dem som får stanna här.

Vid vår genomgång i det följande kommenterar vi inte särskilt självklara kommunala serviceuppgifter, t ex tolkservice och åtgärder för att administrera socialt bistånd till dem som väntar. Dessa frågor återkommer vi till längre fram, när vi behandlar ersättningsfrågan.

14.3.3.2 Tillträde till utbildning

Som framgått av vår redovisning i bakgrundsbetänkandet får personer som saknar tillstånd i Sverige inte delta i kommunal vuxenutbildning eller i grundutbildning för vuxna och inte heller i högskoleutbildning eller arbetsmarknadsutbildning. I praktiken gäller det också i fråga om tillträde till folkhögskoleutbildning, även om klara regler saknas, och till gymnasieskolan. Vi har med målet om kortare väntetider inte funnit skäl som talar för en ändring av dessa regler.

Vad som är av särskilt intresse att diskutera är tillträdet för barnen till grundskolan och möjligheterna för vuxna att delta i svenskundervisning.

Frågan om det lämpliga i att tillståndssökandes barn skrivs in i grundskolan har prövats tidigare. De överväganden som då gjordes gav till resultat att inskrivning i skolan borde tillåtas av hänsyn till barnets bästa. Enligt skolöverstyrelsens (SÖ) anvisningar åligger det emellertid skolförvaltningen i kommunen bl a att informera eleven och dennes vårdnadshavare om att deltagande i undervisning är att se som en temporär social åtgärd under väntetiden, som inte innebär något ställningstagande från samhällets sida till vederbörandes rätt att stanna här.

Vi anser att möjligheten till inskrivning i grundskolan (i synnerhet under pågående termin) kan ifrågasättas om handläggningstiderna i allmänhet blir så korta att det ter sig onaturligt att påbörja inskolning och vidta andra förberedande åtgärder för elever, som riskerar att utvisas ur landet mycket

snart efter skolgångens början. Om de handläggningstider vi siktar till uppnås, bör frågan om en regeländring kunna övervägas på nytt.

Kommittén har berört möjligheten att direkt efter ankomsten hit anordna särskilda sammanhållna studieaktiviteter för väntarfamiljerna. De sysselsättningar som i dag kan komma i fråga är olika för olika familjemedlemmar, bl a beroende på ålder. Förskolebarn kan kanske tas emot i förskolan, äldre barn i grundskolan och föräldrarna i studieförbunden. En sammanhållen för familjesituationen anpassad studieform, där samtliga familjemedlemmar kan delta tillsammans, med t ex orientering i den nya miljön eller andra studieaktiviteter, kan kanske motverka den ofta splittrade situation som nu råder. Särskilt viktigt är det naturligtvis att, som en mjuk övergång till vistelsen här, överväga sådana sammanhållna aktiviteter för familjer som upplevt omskakande händelser i samband med att de lämnat sitt hemland. Dessa frågor bör enligt vår mening övervägas ytterligare.

För deltagande i allmänna studiecirkel enligt folkbildningsförordningen finns inga krav på uppehållstillstånd för tillträde. Däremot gäller för deltagande i studiecirkel i svenska för invandrare (sfi) att deltagare skall ha uppehållstillstånd, såvida särskilda skäl inte föranleder annat. Enligt den praxis som tillämpas av SÖ får utländska medborgare som sökt uppehållstillstånd för bosättning delta i sfi i avvaktan på besked om tillstånd beviljas eller ej. Enligt studieförbunden har sfi kommit att få en viktig social funktion, särskilt när väntetiderna är långa.

Frågan om den framtida utformningen av sfi bereds för närvarande inom regeringskansliet på grundval av SFI-kommitténs betänkande (SOU 1981:86). Vi utgår från att frågan om väntarnas ställning bedöms i samband därmed och vill här föra fram följande synpunkter.

Vi anser att det bör göras en klar skillnad mellan å ena sidan den speciella svensktutbildning för invandrare som kallas sfi samt å andra sidan studier och annan verksamhet som väntare ges möjlighet att delta i. Enligt vår mening bör sfi – med de nuvarande undervisningsformerna och med de former som kan komma att gälla i framtiden – i princip vara förbehållen dem som har rätt att bo i Sverige och som förbereder sig bl a för arbetslivet här. För den som väntar på tillstånd bör det emellertid ordnas andra aktiviteter som ger meningsfull sysselsättning under väntetiden. Sådana aktiviteter kan t ex vara orientering om svenska samhällsförhållanden och undervisning i svenska språket. Lämpligen handhas denna verksamhet av studieförbunden.

14.3.3.3 Sociala välfärdsanordningar

Som framgått av bakgrundsutredningen får den som väntar på tillstånd i allmänhet inte del av den allmänna försäkringen. Kyrkobokföring är visserligen inget krav för inskrivning i försäkringskassan, som har att göra en självständig bedömning av om det är fråga om bosättning här i landet. I allmänhet följer dock försäkringskassan vid sin bedömning kyrkobokföringen. Vi anser att gällande praxis bör tillämpas även fortsättningsvis så att inskrivning i försäkringskassan får ske först när tillstånd har beviljats.

Enligt gällande lagstiftning har utländska medborgare rätt till allmänt barnbidrag och bidragsförskott under förutsättning att de varit bosatta i landet i minst sex månader. Praxis innebär att barnbidrag eller bidragsför-

skott inte kan beviljas någon som saknar tillstånd och väntar på beslut. Den som fått tillstånd och som väntat på beslut i mer än sex månader kan dock enligt praxis erhålla barnbidrag och i förekommande fall bidragsförskott så snart tillstånd beviljats. Vi anser inte att det finns några skäl att ändra gällande praxis.

Enligt socialtjänstlagen har varje kommun det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. I 6 § socialtjänstlagen sägs att den enskilde har rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt, om dessa behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. I förarbetena (prop 1979/80:1) framhålls att 6 § också omfattar väntare.

Som framgått ovan bör staten ha ett övergripande ansvar för inkvartering och annan hjälp till väntare som saknar egna medel. Detta ansvar kan ta sig olika uttryck, exempelvis genom att bostad erbjuds i en kommun som svarar för omhändertagandet, mot statlig ersättning, eller undantagsvis genom inkvartering i en statlig förläggning, som för familjer i dag på flera orter innebär placering i lägenheter i det "vanliga" bostadsbeståndet på orten. Oavsett var väntarna tas emot bör de få en så likartad behandling som möjligt.

För väntare som tas om hand av den kommunala socialtjänsten bör de grundläggande behoven tillgodoses genom socialbidrag, om de inte kan tillgodoses på annat sätt. I den mån väntare kommer att tas emot i statlig förläggning kan de grundläggande behoven av uppehälle, kläder och viss annan utrustning tillgodoses vid förläggningen.

Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen är inte begränsad till socialbidrag. Var och en som för sin försörjning och livsföring i övrigt inte kan få sina behov tillfredsställda på annat sätt skall beredas hjälp som är avpassad efter dessa behov. Förhållandena i varje särskilt fall skall därvid bestämma insatsernas art och utformning. Det innebär att en väntare kan ha rätt att få olika former av social omsorg, vård och behandling. Omfattningen av och formen för biståndet till den som saknar tillstånd måste enligt vår mening anpassas till det förhållandet att det är osäkert om den tillståndssökande kommer att få stanna i landet. Som framhålls i socialstyrelsens allmänna råd 1981:1 om rätten till bistånd kan detta innebära bistånd på en något "lägre" nivå än vad som skulle gälla för en person som är bosatt här.

Vad gäller barnomsorg innehåller socialtjänstlagen bestämmelser om att kommunerna är skyldiga att anvisa alla barn som stadigvarande vistas i kommunen plats i förskola fr o m det år då de fyller sex år. Med uttrycket stadigvarande vistelse avses enligt förarbetena till lagstiftningen en vistelse som är avsedd att vara minst två månader. Det innebär att det i många fall för närvarande är aktuellt med placering av sexåringar i förskola. Med en utveckling mot kortare väntetider kan dock enligt vår uppfattning ifrågasättas om barn till dem som ännu saknar tillstånd normalt skall anvisas plats i förskola. Det kan vara lämpligare med någon form av sammanhållen aktivitet för hela familjen så som vi nämnt i avsnitt 14.3.3.2.

De barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall enligt socialtjänstlagen anvisas plats i förskola tidigare än vid sex års ålder. Såväl för sexåringar som för yngre barn bör en prövning göras i varje enskilt fall av om barnet har behov av särskilt stöd och därför skall

anvisas plats i förskola. Det förhållandet att barn till väntare kommer från en annan kultur och har ett annat språk bör således inte i sig innebära att det får anses ha behov av särskilt stöd och därför skall få en barnomsorgsplats.

14.3.3.4 Hälso- och sjukvård

Enligt den nya hälso- och sjukvårdslag som trädde i kraft den 1 januari 1983 skall varje landstingskommun erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstingskommunen. Om någon som vistas inom landstingskommunen utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, skall landstingskommunen också erbjuda sådan vård. Med bosatta inom landstingskommunen avses enligt förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen samma personkrets som i 12 § folkbokföringsförordningen (1967:198), dvs de som skall vara kyrkobokförda inom området.

För utlänningar som saknar tillstånd innebär bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen att de har rätt till adekvat vård vid ett akut behov av sjukvård. Huruvida det föreligger ett akut vårdbehov avgörs från fall till fall av den behandlande läkaren. Någon förändring eller precisering av gällande regler är inte påkallad, eftersom det enligt vår mening inte är rimligt att några mer omfattande eller långsiktiga vård- eller rehabiliteringsprogram påbörjas för den som ännu inte fått uppehållstillstånd.

En fråga som inte har ägnats tillräcklig uppmärksamhet är att många tillståndssökande som åberopar politiska skäl kommer till Sverige i dålig psykisk kondition till följd av händelser i samband med flykten. Väntarsituationen kan ofta accentuera besvären. Det bör enligt vår mening åligga den för väntarfrågorna ansvariga myndigheten – enligt vårt förslag SIV – att ta de initiativ som behövs för att asylsökande i praktiken skall kunna erbjudas adekvat psykisk vård.

Väntare som saknar egna medel bör inte krävas på kostnaderna för den sjukvård de har rätt att få enligt sjukvårdslagen. Enligt vår mening bör ersättning för sådana sjukvårdskostnader utgå direkt från staten till landstingen.

En särskild fråga som bl a aktualiserats i riksdagen och tagits upp av den sk AGFA-utredningen gäller hälsoundersökning av väntare. Mot bakgrund av den karaktär som spontaninvandringen har haft under senare år anser vi att personer, som sökt tillstånd och som får rätt att här i landet vänta på slutligt beslut i tillståndsfrågan, normalt bör få en grundläggande hälsoundersökning så snart som möjligt efter ankomsten. Sådana hälsoundersökningar bör vara kostnadsfria för den enskilde och finansieras med statliga medel.

14.3.4 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

14.3.4.1 Allmänt

Såsom tidigare framhållits bör enligt vår mening staten ta ett övergripande ansvar för bistånd åt väntarna under den tid som tillståndsprövningen tar och SIV vara huvudman för verksamheten. I avsnitt 14.3.4.2 görs en samlad redovisning av vad en statlig huvudman bör ha för uppgifter. I avsnitt

14.3.4.3 behandlas sedan frågan om vilka kostnader för väntare som kommunen har och som bör ersättas av staten.

14.3.4.2 SIV:s uppgifter som huvudman

Vi har tidigare föreslagit ett system med statligt ansvar för att bostäder erbjuds väntare och framhållit att SIV som statlig huvudman bör hålla en överblick över var i landet väntare kan tas emot samt träffa överenskommelser om detta med kommuner. Vi har också redovisat behovet av bättre beredskap vid onormalt stor tillströmning och de krav detta kan ställa på en statlig huvudman.

En uppgift som SIV har i dag och som vi inte nämnt är att lämna den information som behövs för bedömning av kommunernas rätt till ersättning enligt förordningen (1979:1120) om ersättning för bistånd till flyktingar m fl. Denna innefattar också ersättning för kostnader för ekonomisk hjälp till väntare. Ersättningsärendena prövas av länsstyrelserna, som inom respektive län skall följa tillämpningen av socialtjänstlagen.

Som både huvudman för väntarna och ansvarig för prövningen av asylansökningarna bör SIV kunna ha en samlad överblick av hur väntetiderna utvecklas också hos polismyndigheterna. Vi har i kapitel 13 förordat att SIV skall få ett ökat administrativt ansvar för asylärenden, som innebär skyldighet att följa utvecklingen även hos polismyndigheterna och att ta initiativ till erforderliga åtgärder för att hålla nere utredningstiderna.

De huvudsakliga uppgifter som bör ingå i SIV:s samordningsansvar för omhändertagande av väntare är sammanfattningsvis följande:

- ha överblick över den geografiska spridningen av väntarna och ansvara för att de tillståndssökande som saknar bostad under väntetiden erbjuds bostad,
- bevaka och samordna de statliga åtgärderna såvitt avser samhällets bistånd till väntarna,
- följa kommunernas åtgärder för väntare och verka för en likartad behandling av väntare oavsett bostadsort,
- följa utvecklingen av kostnaderna för bistånd till väntare och ha ett samlat ansvar för systemet för statlig ersättning till kommunerna för dessa kostnader, och
- ha det administrativa ansvaret för eventuell(a) statlig(a) väntarförläggning(ar).

14.3.4.3 Statlig ersättning till kommunerna

I avsnitt 13.2.2 i bakgrundsberäkningen beskrivs ansvarsfördelningen mellan stat och kommun beträffande kostnader för väntare. Där framgår också konstruktionen av det ersättningsystem som regleras i den ovan nämnda förordningen (1979:1120).

Enligt denna förordning ersätter staten kommunerna för:

- ekonomisk hjälp (socialbidrag) enligt 6 § socialtjänstlagen,
- kostnader för vård av barn i annat hem än barnets eget med stöd av socialtjänstlagen eller lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, samt
- kostnader för resa till hemlandet i vissa fall.

Vi anser i princip att staten skall ta hela kostnadsansvaret för statliga åtgärder. Staten bör i enlighet härmed ta ansvaret för de kostnader som kommunerna åsamkas för åtgärder som de är skyldiga att vidta för väntarna, i den mån kostnaderna inte ersätts genom generella statsbidragssystem. Utöver vad som täcks av nu gällande förordning innebär principen vi har föreslagit att ersättning i någon form utgår också för kostnader för den personal inom kommunens socialförvaltning, som svarar för att stöd och ekonomisk hjälp ges, samt för kostnader för tolkservice, hälsokontroller och i förekommande fall andra nödvändiga vård- och behandlingsinsatser.

Så långt som möjligt bör kommunernas kostnader ersättas enligt schablon. Vid sidan av schablonersättning kan det vara nödvändigt att staten i vissa situationer ger extra ersättning för särskilda åtgärder som är särskilt kostnadskrävande och som inte kan inberäknas i en schablon.

Frågan om den närmare utformningen av ersättningen till kommunerna för väntarkostnader bör enligt vår mening tas upp i anslutning till den pågående beredningen inom regeringskansliet av AGFA-utredningens förslag om mottagande av flyktingar. Ett alternativ som bör undersökas närmare är om det är möjligt att beräkna ett ersättningsbelopp per väntare enligt den modell som AGFA-utredningen föreslagit när det gäller ersättning för mottagande av flyktingar.

14.3.5 Stats- och kommunalfinansiella effekter av förslagen

Den statliga ersättningen för socialbidrag till väntare uppgick år 1980 till ca 70 milj kr. Kostnaderna för åren 1981 och 1982 har ännu inte klarlagts (april 1983). Det förslag vi nyss redovisat i fråga om det statliga kostnadsansvaret för väntare leder till ökade statliga kostnader. Ökningen uppskattas med utgångspunkt från de mål för väntetider vi ställt upp till ca 8 milj kr om året och avser personalkostnader, tolkservice, barnomsorg och hälsokontroll m m.

Å andra sidan bör kostnaderna minska genom de förslag som vi lagt fram, främst i kapitel 12. Om dessa förslag genomförs systematiskt, bör de kunna leda till ett minskat antal väntare och till att målen i fråga om väntetider kan nås. En uppskattning av utgiftsförändringarna redovisas i kapitel 17. Minskningen för kommunerna för personalkostnader m m har vi uppskattat till ca 4 milj kr, medan besparingen för staten med alla redovisade utgiftsförändringar inräknade uppskattas till ca 25 milj kr. Totalt sett kan alltså en minskning av statens kostnader för väntare ske med (ca 25 - ca 8 =) ca 17 milj kr till följd av minskat antal väntare och om målen i fråga om kortare väntetider uppnås.

På en punkt innebär våra förslag i fråga om åtgärder för väntarna en viss ambitionshöjning jämfört med i dag. Det gäller förslaget att alla väntare skall få genomgå en hälsokontroll så snart som möjligt efter ankomsten till Sverige. Detta leder dock bara till en mycket marginell ökning av statens kostnader. För det första får redan i dag en del av väntarna genomgå en hälsokontroll strax efter ankomsten. Den bekostas då normalt genom socialbidrag från den kommun där väntaren vistas, en kostnad som staten ersätter redan i nuvarande system. Vidare får en stor del av dem som sökt

tillstånd stanna här som flyktingar och får då, inom ramen för det särskilda flyktingomhändertagandet, genomgå en hälsokontroll som bekostas av staten. För dessa innebär vårt förslag enbart att kontrollen kommer tidigare.

15 Genomförande och uppföljning av invandringspolitiken

15.1 Genomförandefrågor

För att politiken på ett område skall kunna genomföras är det självfallet en grundläggande förutsättning att allmänheten men framför allt tillämpande myndigheters personal och andra berörda funktionärer väl känner till dess innehåll. En förutsättning härför är i sin tur att politiken finns någorlunda klart dokumenterad.

Invandringspolitiken kommer – om våra förslag genomförs – att även i fortsättningen vara uppbyggd på samma sätt som nu med en ramlag, varav mycket litet av invandringspolitikens innehåll framgår, samt motivuttalanden och praxis m m, som ger politiken dess innehåll. Systemet kommer att bestå av utlänningslagen (UtlL) jämte motiveringar i de propositioner som gäller lagen, principer och riktlinjer i övrigt i propositioner samt utlänningsförordningen (UtlF). Vidare finns och torde komma att finnas föreskrifter och allmänna råd från SIV och RPS till polismyndigheterna och för SIV:s del även till utlandsmyndigheterna. Därtill kan komma statsmakernas beslut om flyktingkvoter och riktpunkter för invandring av anhöriga samt eventuella allmänna uttalanden i budgetpropositionerna. Ett kompletterande hjälpmedel, och det viktigaste, kommer som nu praxis i utlänningsärenden att utgöra.

Svea hovrätt har i skrivelse den 14 januari 1983 med anledning av kommitténs bakgrundsbetänkande anfört bl a att hovrätten finner det angeläget att kommittén så långt möjligt eftersträvar att inarbeta de materiella reglerna för invandringspolitiken i själva lagen eller förordningen. Kommittén delar i och för sig uppfattningen att det skulle vara av stort värde om närmare riktlinjer för invandringspolitiken kunde anges i lag och förordning. Vi bedömer emellertid att en närmare författningsreglering inte är möjlig. Utlänningslagen reglerar främst förfarandet i utlänningsärenden och har när det gäller den materiella rätten till övervägande delen ramlagskaraktär. Utlänningsförordningen bör på någon punkt, som framgått bl a i kapitel 7, kunna kompletteras. Det gäller främst i fråga om kriterierna för när tillstånd får beviljas på grund av humanitära skäl. Om invandring skall medges eller inte kommer emellertid fortfarande i stor utsträckning att bero på hur en sammanvägning av olika faktorer utfaller. Det är inte praktiskt möjligt att i författningstext ange hur sammanvägningen skall ske. När nu möjligheterna till ytterligare författningsreglering är begränsade, måste särskild vikt fästas vid att de principer, riktlinjer och motivuttalanden som

kommer att gälla sprids på ett sammanhållet och systematiskt sätt så att politiken kan genomföras enligt intentionerna.

En systematisk sammanställning och spridning av rättskällorna är särskilt angelägen mot bakgrund av de mångåriga negativa erfarenheter som finns av tidigare brister. Större delen av det regelsystem som fastställdes år 1968 finns samlat i prop 1968:142, som under senare år inte funnits att få annat än genom lån på bibliotek (eller genom kopiering). Innehållet i nämnda proposition har alltmera kommit att falla i glömska. Motiveringarna till en lagtext riskerar också ibland att hamna i skymundan. När det gäller lagar brukar det emellertid finnas utgivna kommentarer som kan vara till stöd och som bl a innebär ett memento att vid behov gå till källorna, dvs till propositioner och utskottsbetänkanden från riksdagsbehandlingen. Sedan en tid finns en kommentar till utlänningslagen. I det följande föreslår vi att vissa preciserade åtgärder vidtas i syfte att göra informationen tillgänglig och sprida den.

Vi anser det till att börja med vara angeläget att motivuttalanden så långt det är möjligt publiceras, inte bara som nu i propositioner när det gäller ändringar av lagen, utan även när det gäller ändringar av förordningen. Så har hittills skett i ett par fall, varav ett gällde frågan hur barn i förvar skall tas om hand och där regeringen i samband med ändring i UtF tog till protokollet vid regeringssammanträdet de motiv som föredragande statsrådet hade för att föreslå ändringen. Dessa motivuttalanden fick sedan spridning, åtminstone till polismyndigheterna, genom att de togs in i RPS författningssamling avseende utlänningsärenden.

Som vi framhållit tidigare får invandringspolitiken en väsentlig del av sitt innehåll genom den praxis som utvecklas. Lika väl som det är av största vikt att regeringen och SIV ägnar systematisk omsorg åt praxisutvecklingen, är det nödvändigt att denna praxis kontinuerligt publiceras. Detta bör ske på traditionellt sätt genom något som motsvarar sedvanliga rättsfallsöversikter på andra rättsområden. Det finns emellertid redan nu inom SIV sammanfattande beskrivningar av praxis inom olika delar av det invandringspolitiska området och även allmänna råd för dem som handlägger ärendena. Dessa redovisningar och råd är endast delvis intagna i författningssamlingen (som utges av RPS) och finns i övrigt i interna meddelanden inom SIV. En hel del av detta interna material har vi återgett i bakgrundsbetänkandet. Enligt vår mening bör sammanställningar av detta slag och avseende hela det invandringspolitiska området spridas systematiskt.

Med det nu anförda har vi kommit in på den nyckelfunktion som cirkulärmeddelandena i RPS författningssamling har i dag när det gäller publicering av SIV:s föreskrifter och allmänna råd. Enligt gällande författningssamlingsförordning (1976:725, efter ändringar omtryckt 1977:952, senast ändrad 1982:448) skall SIV utnyttja RPS författningssamling. Som framgått har SIV och RPS i dag enligt UtF rätt att i vissa fall – i regel efter samråd med varandra – meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av UtF. De föreskrifter som SIV meddelar med stöd av UtF har hittills inte systematiskt publicerats i RPS författningssamling. En hel del av SIV:s föreskrifter och även en del allmänna råd har emellertid kungjorts i denna författningssamling. Ett problem man finner vid studium av författningssamlingen är att det inte alltid framgår vad som är en föreskrift och vad

som är ett allmänt råd. Att detta framgår är ett krav enligt författningssamlingsförordningen.

Vi anser att SIV bör ingå bland de myndigheter som enligt författningssamlingsförordningen skall utge en egen författningssamling och att alla föreskrifter SIV med stöd av UtlF utfärdar skall tas in i denna. Vidare bör information i form av praxisbeskrivning, motivuttalanden, principer och riktlinjer i propositioner samt motiv till UtlF tas in i författningssamlingen. Denna information bör lämpligen kunna tas in som en form av allmänna råd till utredande och beslutsfattande myndigheter (polismyndigheter och utlandsmyndigheter). Härigenom kan även advokater och andra berörda kontinuerligt få en mera fullständig bild av vad som gäller. Vi vill vidare betona att det är viktigt att ange vad som är föreskrifter – och grunden för dessa – samt vad som är allmänna råd.

Vi ser det som principiellt viktigt att SIV ger ut en egen författningssamling. Av systematiska skäl och för att informationen skall kunna hållas samlad kan det övervägas om inte RPS föreskrifter och allmänna råd inom detta område också bör kungöras i den författningssamling SIV skall ge ut. Detta ser vi dock mera som en praktisk än som en principiell fråga.

För författningsarbetet hos SIV, inklusive sammanställningar av vad som gäller enligt praxis, erfordras att kvalificerad juridisk expertis på det invandringspolitiska området avsätts för att kontinuerligt ta sig an uppgiften. Frågan om ytterligare resurser tar vi upp i kapitel 17.

Som komplettering till nu förordade mera systematiska dokumentation av gällande utlänningsrätt/invandringspolitik bör utbildningsinsatserna ökas. Det gäller utbildning och fortbildning inte bara av SIV:s och polismyndigheternas personal utan också av advokater och andra berörda. Konferenser t ex för polispersonal av det slag som RPS och SIV, respektive RPS och länspolischefen i Malmöhus län brukar hålla är en bra metod för genomgång av nya (och gamla) regler och riktlinjer, utbyte av erfarenheter och uppföljning av hur nya bestämmelser fungerar i praktiken. För nu angivna ändamål behövs ökade resurser. Vi återkommer till uppföljningsfrågor i nästa avsnitt och tar upp resursfrågorna i kapitel 17.

15.2 Uppföljningsfrågor

I kapitlen 5–9, där vi lagt fram förslag om principer och riktlinjer för den utomnordiska invandringen, har vi också angett att det är viktigt att den förda politikens utfall redovisas till regeringen av berörda centrala myndigheter, SIV, AMS och RPS och sedan vidare till riksdagen. Härigenom blir det möjligt att på olika nivåer göra bedömningar och prognoser inte bara på det invandringspolitiska området. SIV redovisar årligen i sin anslagsframställning vilken invandring Sverige har haft och även tendenser. Det som är intressant är invandringen fördelad både på medborgarskap, kön, ålder och invandringsgrund och att man kan skilja mellan t ex olika slag av besökare å ena sidan samt invandringsprövade och "snabba anknytningar" å den andra. Vidare måste en fördelning på konventionsflyktingar, krigsvägrare och andra slag politisk-humanitära fall kunna ske.

En teknisk-administrativ utveckling som bör kunna leda till en bättre

redovisning pågår inom SIV. Som vi framhållit bla i kapitel 15 i bakgrundsbetänkandet avser SCB:s uppgifter om invandringen personer som kyrkobokförts i Sverige. Uppgifterna i SIV:s register avser däremot personer som beviljats tillstånd. Bland dem som beviljats tillstånd som invandrare är det åtskilliga som aldrig blir kyrkobokförda i Sverige, antingen därför att de överhuvudtaget inte kommer hit eller därför att de lämnar landet innan kyrkobokföring skett. Å andra sidan kan kyrkobokföring komma att ske av personer som inte beviljats tillstånd för invandring utan exempelvis för ett längre besök. Det är angeläget att SIV och SCB i samråd utvecklar ett system som gör en direkt jämförelse möjlig mellan de båda myndigheternas uppgifter om invandringen. Jämförelse kan dock endast bli möjlig beträffande personer över 16 år eftersom den som är under 16 år och har sin vårdnadshavare här är undantagen från skyldigheten att ha UT och därför i allmänhet inte förekommer i SIV:s register.

I den redovisning som skall ske är inte bara sifferuppgifter utan också en beskrivning av praxisutvecklingen samt aktuella tendenser viktig, särskilt med tanke på att ett samspel förutsätts ske i högre grad än nu mellan regeringen och SIV när det gäller praxisbildningen. När det sedan gäller redovisningen till riksdagen bör, som anförts i kapitel 6, också en sammanhållen redovisning av hela flyktingpolitiken, dvs även den del som ligger inom ramen för biståndspolitiken, finnas med.

Som grundval för en redovisning av ovan angiven typ måste ligga ett nära samarbete mellan berörda myndigheter – främst SIV och RPS samt när det gäller arbetskraftsinvandring även AMS – för uppföljning av hur regler och riktlinjer fungerar i praktiken.

Också dessa uppgifter kräver en ökad resursinsats som vi återkommer till i kapitel 17.

Den redovisning av utfallet av politiken som vi här lagt några grundläggande synpunkter på kan ske i budgetproposition och sammanfattningsvis sedan i särskild skrivelse till riksdagen.

16 Lagförslag med specialmotiveringar

16.1 Inledning

Förslagen i det följande gäller de ändringar i utlänningslagen som blir följderna av de förslag om ändrade principer och riktlinjer för invandringsspolitiken som vi har fört fram i det föregående. En hel del av de ändringar av principer och riktlinjer som vi förordar är av den beskaffenheten att ändringar också av utlänningsförordningen bör ske. Vi vill erinra om vad vi anfört i kapitel 15 att de regler och riktlinjer som gäller för invandringen av icke nordbor så långt som möjligt bör komma till uttryck i lag och/eller förordning och att förordningsmotiv så långt som möjligt bör ges ut.

I det följande redovisas förslag till ändringar av lagen under de olika rubrikerna i den. Under textförslagen anger vi var i de tidigare kapitlen de förslag finns som nu klätts i lagtext. Därefter redovisar vi specialmotiveringar. Lagförslaget i sammanhållet skick redovisas som bilaga 2.

16.2 Rätt till asyl m m

16.2.1 Lagtext

Nuvarande lydelse

Förslagen lydelse

6 §

En utlänning, som inte är flykting men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här.

Utlänningen får dock vägras rätt att vistas i Sverige, om han har kommit hit från ett annat land än hemlandet och utlänningen i det landet inte riskerar politisk förföljelse eller att sändas vidare till ett land där han riskerar sådan förföljelse.

16.2.2 Specialmotivering

6 § Bestämmelsen har ändrats i ett hänseende. Vid sidan av undantagsregeln för det fall särskilda skäl föreligger anges nu, att utlänningar som avses i paragrafen får vägras rätt att stanna i Sverige om utlänningen har kommit från tredje land där flyktingar åtnjuter skydd.

Det nya andra stycket innebär en skärpning av gällande bestämmelser såtillvida att utlänningen i allmänhet inte längre skall kunna åberopa skydd enligt 6 §, om han inte har kommit hit direkt från hemlandet. Även om det land från vilket han har rest in i Sverige enligt sin lag och praxis inte ger asyl åt andra än konventionsflyktingar, har det bedömts böra ankomma på det andra landet att bedöma vilket skydd asylsökanden skall få. En förutsättning för tillämpningen av bestämmelsen är självfallet att utlänningen tas emot i det land han kommer från. Det förutsätts vidare vara fullt utrett att den ifrågavarande staten tillämpar flyktingkonventionen och att alltså en flykting där har skydd mot politisk förföljelse och vidaresändning till något annat land där han löper sådan risk. Om det gäller land som inte tillämpar flyktingkonventionen måste det vara uppenbart att den utlänning det gäller likväl har skydd i det landet. I övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen (kapitel 7).

16.3 Tillstånd till inresa och uppehåll i Sverige

16.3.1 Lagtext

Nuvarande lydelse

12 §
Uppehållstillstånd får ges för viss tid. Är utlänningen fast bosatt här i riket, får uppehållstillstånd ges utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Uppehållstillstånd får vägras en utlänning på grund av hans vandel endast om förhållandena är sådana som anges i 29 § första stycket 2-4 eller 43 §.

Föreslagen lydelse

12 §
Uppehållstillstånd får ges för viss tid. Avser utlänningen att bosätta sig här i riket, får uppehållstillstånd ges utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

16 §
På begäran av flykting som är i behov av fristad här i riket skall, när uppehållstillstånd meddelas honom efter inresan, i beslutet eller i särskild handling anges att han är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring).

16 §
På begäran av flykting som är i behov av fristad här i riket skall, när uppehållstillstånd meddelas honom efter inresan eller sedan tillstånd har meddelats, i beslutet eller i särskild handling anges att han är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring).

17 §

Har en utlänning fått uppehållstillstånd genom att mot bättre vetande lämna oriktiga uppgifter eller svikligen förtiga vissa omständigheter, får tillståndet återkallas.

Har utlänningen ännu inte rest in i Sverige, får tillståndet återkallas även om det finns andra särskilda skäl.

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningens bosättning här i riket upphör.

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningens bosättning här i riket upphör och invandrarverket inte har beslutat att utlänningen får behålla tillståndet även efter det att bosättningen i riket upphört.

En flyktingförklaring skall återkallas, om det framkommer att utlänningen inte är att anse som flykting i behov av fristad i Sverige.

16.3.2 Specialmotivering

12 § En utlänning som avser att bosätta sig i Sverige föreslås redan från början få permanent uppehållstillstånd (PUT). Ändringen motiveras av att den verkliga invandringssprövningen i regel sker vid den första tillståndsprövningen och att förlängt UT eller PUT vägras i utomordentligt få fall. I fråga om motiveringen hänvisas i övrigt till kapitel 11. Ändringen medför en rad konsekvenser. Eftersom kravet på AT inte gäller den som har PUT (20 § andra stycket UtlL), kommer bestämmelserna om AT i UtlL och UtlF att få begränsad betydelse. Det kommer att gälla den som blir föremål för s k uppskjuten invandringssprövning samt personer som får tillstånd att arbeta här tillfälligt eller som ett led i ett internationellt utbyte, t ex i halvofficiella anställningar (se avsnitt 5.3.2). Motsvarande arbetsmarknadssprövning som i dag (med de förändringar som följer av förslagen i kapitel 5) avses dock ske i PUT-ärendet. Kravet i vissa fall på visering för inresa i Sverige bortfaller i praktiken, eftersom innehavare av PUT enligt 24 § UtlF är viseringsfria. Det kan vidare nämnas att den som har PUT enligt 1 § andra stycket UtlF är undantagen från skyldighet att ha pass under sin vistelse här.

16 § Av redovisningen i kapitel 7 framgår att flyktingförklaring skall kunna meddelas även utan samband med tillståndsbeslutet. Å andra sidan bör liksom hittills förklaringen få meddelas först sedan utlänningen fått stanna här som flykting. Det har förutsatts att flyktingförklaring till alldeles övervägande del ges i samband med att asylansökningar bifalls, även om möjlighet nu öppnas att när som helst därefter särskilt ansöka om en sådan förklaring. Liksom hittills bör således upplysning om möjligheten att få en flyktingförklaring lämnas i asylärendet.

17 § I kapitel 11 föreslås att SIV under vissa förutsättningar kan medge att ett PUT får gälla även om bosättningen här i riket upphör. I konsekvens

härmed anges nu i 17 § tredje stycket, att PUT inte får återkallas om sådant medgivande lämnats.

16.4 Avvisning

16.4.1 Lagtext

Nuvarande lydelse

Avvisning enligt 28 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller inom en vecka efter ankomsten. Har en utlännings rätt att resa in i Sverige inte prövats vid ankomsten till riket, får avvisning enligt 28 § ske när han första gången uppsöker eller anträffas av en polismyndighet eller inom en vecka därefter, men inte senare än tre månader från ankomsten. Avvisning enligt 29 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller inom tre månader från ankomsten.

Beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § meddelas av polismyndighet, om inte ärendet skall överlämnas till statens invandrarverk enligt 33–35 §§.

Föreslagen lydelse

31 §

Avvisning enligt 28 eller 29 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller så snart det kan ske efter ankomsten. Avvisning får inte ske senare än tre månader från ankomsten.

33 §

Anser en polismyndighet att det föreligger skäl till avvisning enligt 28 eller 29 §, men påstår utlänningen att han i det land, som han skulle komma att sändas till, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse eller

2. bli sänd till en krigsskådeplats eller straffad för att han har övergett en krigsskådeplats eller annars vägrat att fullgöra krigstjänstgöring, skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk som så snart som möjligt skall besluta i ärendet. Detsamma skall gälla, om utlänningen påstår att han i det landet inte är skyddad mot att sändas till ett land där han löper denna risk.

Ärendet skall inte överlämnas till invandrarverket, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt.

Där annat ej följer av 35 § skall ärendet inte överlämnas till invandrarverket, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt.

34 §

Vad som sägs i 33 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Ärendet skall inte överlämnas, om

Där annat ej följer av 35 § skall

Nuvarande lydelse

de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet.

Föreslagen lydelse

ärendet inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att utlänningen där är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han riskerar politisk förföljelse.

35 §

Avvisningsärenden skall överlämnas till statens invandrarverk även när det finns anledning till avvisning enligt 29 § andra stycket. Detsamma gäller när en polismyndighet i andra fall än som anges i 33 eller 34 § anser det tveksamt om en utlänning, mot vilken det finns grund för avvisning, skall avvisas.

Avvisningsärenden skall vidare överlämnas till statens invandrarverk om regeringen har förordnat om detta.

16.4.2 Specialmotivering

31 § Avvisning skall som hittills få ske endast under de närmaste tre månaderna från inresan. Som närmare utvecklas i avsnitt 12.3 föreslås emellertid att den särskilda veckofrist som nu gäller för avvisning på formell grund avskaffas. En utlänning som saknar pass, visering, UT eller AT när detta behövs för inresan i Sverige skall alltså kunna avvisas när som helst under den första tremånadersperioden. Det kan exempelvis ske, om det efter två månader upptäcks att han saknar erforderlig visering (eller viseringstiden då gått ut) eller saknar det UT som han borde ha haft vid inresan med hänsyn till vad som har framkommit om hans planer att bosätta sig här. Enbart en förfrågan om möjligheterna att ansöka om tillstånd efter inresan bör dock ej få medföra att den som har viseringsfri tid kvar avvisas.

Däremot är det inte heller i fortsättningen tillåtet att onödigtvis uppskjuta ett avvisningsbeslut när väl frågan om avvisning har uppkommit vid inresan. I första stycket slås fast att avvisning skall ske vid ankomsten eller så snart det kan ske efter ankomsten. Av bestämmelsen följer att skyndsamhet krävs även när avvisningsfrågan uppstår först efter inresan.

33 § Eftersom 35 § föreslås kompletterad i visst hänseende har i tydlighets- syfte i förevarande paragraf införts en hänvisning till de grunder för överlämnande som anges i 35 §.

34 § Även i denna paragraf har hänvisning gjorts till överlämnandeskyldigheten enligt 35 §. I andra stycket har vidare skyldigheten för polisen att

överlämna ett ärende anpassats till det delvis förändrade innehåll som 6 § har fått. Eftersom en utlänning som kommer hit via tredje land inte längre kan åberopa skydd enligt 6 §, om det land han närmast kommer från ger skydd mot hans vidare-sändning till ett land där han riskerar politisk förföljelse, saknas anledning att i dessa fall överlämna avvisningsärendet till SIV. Att 34 § liksom nu talar om land som utlänningen skall sändas till medan 6 § andra stycket anknyter till inreslandet saknar betydelse, eftersom det (i praktiken) inte kan bli fråga om att mot utlänningens önskan sända utlänningen till ett tredje land i vilket han inte redan har vistats.

För att överlämnande skall få underlätas krävs emellertid att det är uppenbart att någon vidare-sändningsrisk inte föreligger för personer som är flyktingar enligt 3 § UtIL eller att sådan risk eljest är utesluten i det enskilda fallet, om det är fråga om land som inte för en flyktingpolitik enligt Genève-konventionen.

Det fall att risken för förföljelse skulle föreligga i det land till vilket avvisning övervägs regleras i 33 §.

I fråga om utläningar som kommer direkt från hemlandet föreslås ingen ändring i 34 §.

35 § I ett nytt *andra stycke* föreslås regeringen få bemyndigande att förordna om skyldighet för polismyndigheterna att i andra fall än de som nämns i lagen överlämna avvisningsärenden till SIV. Som framgår närmare i avsnitt 7.2 finns det behov av en sådan föreskrift när det gäller undantag från principen om första asylsökan, t ex när en asylsökandes hitresa helt tillfälligt avbrutits. Som kommittén anför i kapitel 7 kan en överlämnandeskyldighet övervägas även i andra situationer av nu angivet slag. Det bör ankomma på regeringen att fortlöpande pröva denna fråga.

16.5 Utvisning

16.5.1 Lagtext

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §

En utlänning får utvisas ur riket, om han uppehåller sig här utan att ha erforderligt pass eller tillstånd att uppehålla sig i Sverige.

Beslut om utvisning enligt första stycket meddelas av statens invandrarverk. Avslås en ansökan om uppehållstillstånd, skall invandrarverket samtidigt besluta om utvisning utom i de fall då det föreligger synnerliga skäl mot detta.

Om en utlänning hade behövt uppehållstillstånd redan för inresa i Sverige, meddelas beslut om utvisning av utlänningen enligt första stycket av polismyndighet. Ett sådant beslut meddelas utan hinder av att utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd. Polismyndigheten får dock inte besluta om utvisning om det föreligger sådana omständigheter,

Nuvarande lydelse

Om det inte föreligger särskilda skäl, skall utvisningsbeslutet förenas med förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av statens invandrarverk.

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medbor-

Föreslagen lydelse

som enligt 33, 34 eller 35 § första stycket andra meningen eller andra stycket skall föranleda att ärenden som avses där överlämnas till statens invandrarverk.

I övriga fall beslutar statens invandrarverk om utvisning enligt första stycket. Avslår verket en ansökan om uppehållstillstånd och har ej utlänningen utvisats av en polismyndighet, skall invandrarverket samtidigt besluta om utvisning utom i de fall då det föreligger synnerliga skäl mot detta.

39 §

Om det inte föreligger särskilda skäl, skall utvisningsbeslutet förenas med förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av statens invandrarverk. Detta gäller dock ej utvisningsbeslut som meddelas av polismyndighet.

Skyldighet att anmäla utvisningsbeslut till statens invandrarverk.

39 a §

Har en polismyndighet utvisat en utlänning, skall polismyndigheten skyndsamt anmäla utvisningsbeslutet till invandrarverket. Därvid tillämpas vad i 37 § andra-fjärde styckena sägs om anmälan av avvisningsbeslut.

41 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i

gare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §.

fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §.

44 §

När en förvaltningsdomstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 43 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får inte utvisas.

När en förvaltningsdomstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 43 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får inte utvisas.

16.5.2 Specialmotivering

38 § För närvarande får endast SIV besluta om utvisning enligt 38 § UtIL, dvs utvisning på grund av avsaknad av pass eller uppehållstillstånd. Kommittén har i avsnitt 12.3 föreslagit att även polismyndigheterna skall få meddela sådana beslut. Det gäller emellertid endast i de fall då utlänningen har varit skyldig att ha uppehållstillståndet ordnat redan före inresan (*andra stycket*). I dessa fall måste han återvända till hemlandet för att därifrån ansöka om UT. Materiell prövning av tillståndsfrågan får enligt gällande rätt inte ske medan han är kvar.

Liksom i avvisningsärenden är polismyndigheten emellertid skyldig att överlämna ärendet till SIV under de förutsättningar som gäller dessa ärenden och som anges i 33, 34 eller 35 § andra stycket. Av stor betydelse är att

överlämnande enligt 35 § sker i alla de fall då det kan föreligga någon tvekan huruvida utlännningen bör få avvakta en materiell prövning här. Det gäller bl a vid familjeåterförening liksom i fall då utlännningen har anfört något annat skäl av synnerlig vikt (33 § UtIF). Polismyndigheterna måste därför fortlöpande hållas informerade om regeringens och invandrarverkets praxis i denna fråga. Det kan hänvisas till vad kommittén anfört i kapitel 15.

Att utlännningen till polisen har lämnat in en UT-ansökan som skall prövas av SIV hindrar inte att polisen utvisar utlännningen enligt 38 §. Ansökningen skall i vanlig ordning överlämnas till verket som sedermera fattar beslut. Att denna ordning har valts hänger samman med att de utläningar det här gäller inte har rätt till någon tillståndsprövning i sak medan de är kvar i Sverige.

I tredje stycket har gjorts vissa redaktionella ändringar och förtydliganden.

39 § Det har inte ansetts rimligt att utvisningsbeslut som meddelas av polismyndighet skall kunna innefatta återreseförbud.

39 a § Paragrafen som är ny, föregås av en rubrik motsvarande den som återfinns omedelbart före 37 §.

I paragrafen har införts en skyldighet för polismyndigheterna att till SIV anmäla sina utvisningsbeslut enligt 38 § andra stycket. Någon begränsning har inte skett till beslut i ärenden där politiska skäl har åberopats.

41 o 44 §§ Som en konsekvens av att PUT föreslås meddelat redan från början, har den nuvarande ettårstiden i de båda paragraferna förlängts till två år.

I kapitel 2 har vi berört den väsentligen invandrapolitiska frågan om en person som kommit hit i unga år skall kunna utvisas på grund av brott. Kommittén vill förorda ett förtydligande av hur utvisningsbestämmelserna i 41 § UtIL skall tolkas på denna punkt.

Enligt föredragande statsrådet i prop 1979/80:96 Ny utlänningslag samt enligt justitie- och arbetsmarknadsutskottens av riksdagen godtagna uttalanden, bör den som kommit hit som barn eller som fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena i Sverige inte avlägsnas härifrån på grund av brott. En sådan tillämpning ansåg de båda utskotten inrymmas i de lagregler som föreslogs och som sedermera antogs av riksdagen. Det är angeläget att klarlägga att denna tolkningsregel är avsedd att gälla oberoende av vilket brott det är fråga om och att det bör vara tillräckligt att den det gäller vistats här sedan ungdomsåren. Som barn bör enligt kommitténs tolkning i detta sammanhang anses den som kommit hit som minderårig och som haft sin vårdnadshavare här. Om inte ett förtydligande kan göras enligt det anförda i en kommande proposition, bör 41 § UtIL (och i så fall i konsekvens härmed även 44 § UtIL) ändras på det sättet att ett absolut förbud mot utvisning av den angivna kategorien införs i lagtexten.

16.6 Särskilda tvångsåtgärder

16.6.1 Lagtext

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

50 §

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvísning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 §§ eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas av den myndighet som handlägger avvísnings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar.

Om det bedöms tillräckligt, kan myndigheten under de förutsättningar som anges i första stycket i stället för att ta utlänningen i förvar ålägga utlänningen att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller föreskriva, att utlänningen skall lämna ifrån sig pass eller därmed jämställd legitimationshandling, eller föreskriva de andra villkor som behövs för att hålla utlänningen under uppsikt. Om utlänningen inte följer sådana föreskrifter, kan han tas i förvar.

Är utlänningen under 16 år, får varken han eller hans vårdnadshavare utan synnerliga skäl tas i förvar.

I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd som ansvarar för ärenden enligt denna lag, för tiden till dess regeringen avgör ärendet, meddela beslut i frågor som rör särskilda tvångsåtgärder.

16.6.2 Specialmotivering

50 § I ett nytt tredje stycke har skrivits in att utlänning under 16 år eller hans vårdnadshavare inte utan synnerliga skäl får tas i förvar. Det är som framgår av avsnitt 13.3 en vidareutveckling av den nyligen i UtIF införda skyddsbestämmelsen att synnerliga skäl krävs för omhändertagande i häkte av förvarstagna barn. Som exempel på synnerligt skäl kan nämnas den situationen att direktavvisning vid passkontroll äventyras om inte förvarstaggande sker.

Som vidare framgår av avsnitt 13.3 har kommittén gått igenom kriterierna för förvarstaggande men avstått från att föreslå lagändring, eftersom reglerna redan är så utformade att stor restriktivitet med administrativa frihetsberövanden skall iakttas. Om det inte gäller situationer där direktavvisning är aktuell bör i regel ett faktiskt undanhållande eller underlåtenhet att fullgöra uppsiktsskyldighet krävas enligt nu gällande ordning för att förvarstaggande skall få ske. Uppsikt bör i regel vara tillräckligt som tvångsåtgärd när undanhållande inte har skett eller det inte framstår som helt klart att utlänningen annars kommer att hålla sig undan. Gäller det en utlänning som

har begått brott och finns risk för fortsatt brottslig verksamhet kan utlännningen naturligtvis tas i förvar även om risk för undanhållande inte föreligger.

16.7 Klagan över beslut m m

16.7.1 Lagtext

Nuvarande lydelse

En polismyndighets beslut om avvisning får överklagas av utlännningen. Detta sker genom att besvär anförs hos statens invandrarverk.

Föreslagen lydelse

63 §

En polismyndighets beslut om avvisning *eller utvisning* får överklagas av utlännningen. Detta sker genom att besvär anförs hos statens invandrarverk.

16.7.2 Specialmotivering

63 § Bestämmelsen har kompletterats med anledning av att polismyndigheterna ges rätt att meddela utvisningsbeslut.

16.8 Upphävande av beslut m m

16.8.1 Lagtext

Nuvarande lydelse

Ett beslut om avvisning, som har meddelats av en polismyndighet vid utlännningens ankomst hit till riket eller inom en vecka därefter, skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Detsamma gäller avvisningsbeslut som har meddelats när en utlännning, vars rätt att resa in i Sverige inte har prövats vid ankomsten, första gången har uppsökt eller anträffats av en polismyndighet eller inom en vecka därefter. Vad som nu har sagts gäller dock inte avvisningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 §.

Föreslagen lydelse

83 §

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Ett avvisningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 § får verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet, om inte utlännningen dessförinnan har förklarat sig nöjd med beslutet.

Ett sådant beslut får, om inte utlänningen har avgett nöjdförklaring, verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet.

En dom eller ett beslut om utvisning får verkställas fastän domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

En polismyndighets beslut om utvisning skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats, om invandrarverket efter anmälan enligt 39 a § har förklarat att verket inte övertar ärendet.

En dom eller ett beslut om utvisning får verkställas fastän domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningen har avgett nöjdförklaring.

86 §

Vad som sägs i 85 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att *han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet* eller om utlänningens invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet om avvisning eller i samband med utvisningsbeslut enligt 38 §.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att *utlänningen där är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han riskerar politisk förföljelse* eller om utlänningens invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet om avvisning eller i samband med utvisningsbeslut enligt 38 §.

90 a §

Om en utlänning först i samband med verkställigheten av en polismyndighets *avvisningsbeslut* har anfört sådana omständigheter som avses i 85 eller 86 § och polismyndigheten vid sin prövning finner att verkställighetsärendet enligt angivna bestämmelser inte skall överlämnas till statens invandrarverk, skall frågan om verkställighet skyndsamt anmälas till verket.

Om en utlänning först i samband med verkställigheten av en polismyndighets *avvisnings- eller utvisningsbeslut* har anfört sådana omständigheter som avses i 85 eller 86 § och polismyndigheten vid sin prövning finner att verkställighetsärendet enligt angivna bestämmelser inte skall överlämnas till statens invandrarverk, skall frågan om verkställighet skyndsamt anmälas till verket.

Invandrarverket skall därvid genast besluta om verket skall överta ärendet eller inte. Ärendet skall övertas, om utlänningens påstående inte är uppenbart oriktigt eller, i fall som avses i 86 §, de åberopade omständigheterna inte kan lämnas utan avseende. Invandrarverket får även i annat fall överta ärendet, om det finns skäl till detta. Innan invandrarverket har fattat beslut i fråga om övertagande får vidare verkställighetsåtgärder inte vidtas.

16.8.2 Specialmotivering

83 § För närvarande gäller att polismyndigheternas avvisningsbeslut är omedelbart verkställbara, endast om de meddelats inom en vecka från inresan respektive påträffandet. Ändringen i *första stycket* innebär att den begränsningen bortfaller. Ett av en polismyndighet meddelat avvisningsbeslut skall således verkställas utan hinder av anförda besvär. Av 13 § förvaltningslagen (1971:290) följer emellertid att SIV kan inhibera verkställigheten. Att polismyndigheterna i åtskilliga fall skall överlämna avvisningsärendena till SIV framgår av 33, 34 och 35 §§. Liksom hittills gäller att avvisningsbeslut som har anmälts till SIV enligt 37 § inte får verkställas förrän SIV har förklarat att verket inte övertar ärendet.

Andra stycket är nytt. Av 39 a § framgår att polismyndigheterna skall anmäla varje utvisningsbeslut till SIV. Syftet med bestämmelsen är att verket skall få möjlighet att besluta att överta sådana ärenden som verket anser sig böra pröva. Anmälningsskyldigheten gäller generellt. I konsekvens härmed föreskrivs i andra stycket av denna paragraf att en polismyndighets utvisningsbeslut skall verkställas utan hinder av anförda besvär, men först när SIV efter anmälan har förklarat att verket inte övertar ärendet.

Nuvarande andra stycket har förts till ett nytt *tredje stycke*.

86 § Ändringen korresponderar med ändringen i 34 §.

90 a § Enligt denna paragraf skall en polismyndighet i vissa fall anmäla frågan om verkställighet av sitt avvisningsbeslut till SIV. Samma ordning föreslås gälla i fråga om polismyndighetens utvisningsbeslut.

16.9 Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

Om ett ärende har anhängiggjorts hos polismyndighet, statens invandrarverk eller regeringen innan denna lag har trätt i kraft, tillämpas fortfarande bestämmelserna i 6, 31, 34, 38, 83, 86 och 90 a §§ i sin tidigare lydelse.

Om en utlänning har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt 12 § i dess tidigare lydelse, skall 41 och 44 §§ också tillämpas i sin tidigare lydelse.

De föreslagna övergångsbestämmelserna innebär att de nya reglerna skall tillämpas på redan anhängiggjorda ärenden endast när detta kan vara till fördel för utlänningen.

The first part of the paper discusses the importance of the study and the objectives of the research. It also outlines the methodology used in the study and the results obtained. The second part of the paper discusses the implications of the findings and the conclusions drawn from the study.

The study was conducted in a laboratory setting and the results showed that there was a significant difference between the two groups. The first group showed a higher level of performance than the second group. This suggests that the intervention had a positive effect on the performance of the first group.

The findings of the study have important implications for practice. They suggest that the intervention used in the study is effective in improving performance. This information can be used to inform the development of training programs and to guide the selection of interventions for different populations.

In conclusion, the study has shown that the intervention is effective in improving performance. The findings have important implications for practice and suggest that the intervention should be used in training programs. Further research is needed to explore the long-term effects of the intervention and to determine the optimal dose and duration of the intervention.

The study was supported by a grant from the National Science Foundation. The authors would like to thank the participants in the study for their contribution to the research. The authors also would like to thank the reviewers for their helpful comments and suggestions.

17 Ekonomiska konsekvenser av förslagen, m m

17.1 Inledning

Kommittén skall enligt direktiven bedriva sitt arbete under realistiska ekonomiska förutsättningar. Utgångspunkten skall därvid vara att de förslag som kommittén lägger fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område kommitténs förslag avser, vilket innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram samtidigt måste visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet. Hänsyn skall tas till alla kostnader som kan uppstå, oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Kommittén skall också belysa indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda. Föreslagna reformers effekter på den kommunala verksamhetens volymutveckling och den kommunala ekonomin skall också klarläggas enligt direktiven. Vi tar upp de ovan angivna aspekterna i kapitelordning i det följande. Några konsekvenser av resonemangen i kapitlen 1–2 finns inte att redovisa. De konsekvenser som följer av de övergripande principerna i kapitel 3 blir inte konkretiserade förrän i de följande kapitlen. I kapitel 4 finns inga förslag som föranleder ekonomiska konsekvenser.

Vi redovisar av praktiska skäl i allmänhet först förändringar av personalbehovet i det administrativa systemet. Därefter redovisas de övergripande, i regel större samhällsekonomiska konsekvenserna.

I avsnitt 17.3 gör vi en sammanfattning av de utgiftsförändringar som blir konsekvensen av våra förslag. Den utgiftsminskning vi redovisar i form av besparingar inom invandringens politikens område åtgår bara delvis för att täcka kostnaderna för de reformer vi föreslår.

17.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser av förslagen

17.2.1 Arbetskraftsinvandring – icke nordbor (kap 5)

Förslagen innebär att något färre ärenden behöver prövas i sak hos både SIV och AMS för att i stället avslås av SIV på grundval av generella ställningstaganden från AMS. Det innebär alltså att AMS och arbetsmark-

nadens partsorganisationer i ökad utsträckning skall göra en generell bedömning av yrkesgrupper eller yrken som bör avstyrkas. Vidare skall en redovisning till regeringen göras av arbetskraftsinvandringens sammansättning. Totalt sett bör statens kostnader för administration av tillståndsfrågor bli oförändrad. En viss ökning av generella ställningstaganden bör uppvägas av en viss minskning av antalet individärenden. Konsekvenserna för SIV respektive AMS torde bli så små att någon omfördelning av resurser inte är motiverad.

När det gäller utgifter för samhällsservice och arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör den restriktiva linje vi förordar medföra en något minskad belastning för både stat och kommun. Det beror på att möjligheterna att rekrytera i utomnordiska länder blir mindre. Undantag görs bara för s k nyckelfunktioner.

17.2.2 Flyktingpolitiken (kap 6–7)

Förslaget om att flyktingförklaring skall kunna sökas utan samband med ansökan om UT bör medföra en ökning av antalet sådana ärenden på kort sikt. Förslaget att i asylärenden ställning alltid skall tas till om sökande som får stanna här är flykting enligt 3 § UtlL och att detta bör framgå av motiveringen till beslutet (som vi närmare utvecklat i kapitel 13) bör å andra sidan så småningom medföra att ärenden om flyktingförklaring och om resedokument som aktualiseras efter asylprövningen i regel blir enklare och därigenom mindre tidskrävande, beroende på att ställning i frågan tagits redan i asylärendet. På sikt bör en marginell lättnad av arbetsbelastningen hos SIV bli följden.

Förslagen att göra en samlad redovisning av flyktingpolitiken, som ligger till grund för redovisningen i budgetpropositionen både avseende biståndspolitikens och invandringspolitikens flyktingpolitiska delar, samt att redovisning av flyktingpolitikens utfall skall ske på ett mera utvecklat sätt än nu, kan väntas medföra ett marginellt merarbete jämfört med nu både inom regeringkansliet och hos SIV.

Förslaget att de som får stanna i Sverige på grundval av andra politisk-humanitära skäl än sådana som ryms inom 6 § UtlL skall i förmånshänseende jämföras med flyktingar medför en omfördelning av utgifter från kommunerna till staten och totalt sett en marginell ökning av utgifterna, eftersom flyktingar har något större förmåner. Med utgångspunkt från en uppskattad utgift om ca 50 000 kr per flykting (inklusive socialbidrag) bör med ca 100–200 fall av nu angivet slag en omfördelning i storleksordningen 5–10 milj kr från kommunerna till staten bli följden.

Förslaget att principen om första asylland till skillnad från nu inte bara skall gälla dem som är flyktingar enligt 3 § UtlL utan också dem som har skäl enligt 6 § UtlL bör medföra en mindre minskning både av antalet som får stanna i landet och av antalet väntare. Minskningen uppvägs till en del genom förslaget att principen om första asylland skall tillämpas mindre strikt i vissa fall. För att få underlag för beräkning av ekonomiska konsekvenser har vi antagit att ca 50 fler direktavvisas. Det medför viss minskning av administrationen hos SIV. Minskningen i statens utgifter för omhändertagande av väntare (50 personer under 4 månader med en väntarkostnad av

2 000 kr per månad), för flyktingförmåner (50 000 kr per person inklusive socialbidrag) och för offentligt bidräde (2 000 kr i ärendena hos SIV och ytterligare 1 500 kr i de ärenden som går till regeringen) uppskattar vi till totalt ca 3 milj kr, varav drygt 0,1 milj kr för offentligt bidräde.

17.2.3 Invandring av anhöriga samt övrig invandring av icke nordbor (kap 8-9)

Effekterna av förslagen på invandringsärendenas administration är marginella. En något mera generös praxis när det gäller att före tvåårsperiodens utgång invandringspröva "snabba anknytningar" bör å andra sidan medföra ett något minskat antal ärenden hos SIV och polisen. Prövning i ökad utsträckning efter inresan av invandringsärenden som gäller personer som gift sig utomlands med en här bosatt person, som de tidigare haft en relation till, bör medföra ett något ökat antal ärenden för polisen samt motsvarande minskning för utlandsmyndigheterna. En mindre ökning av antalet ärenden hos SIV och utlandsmyndigheterna avseende andra anhöriga än dem som tillhör kärnfamiljen bör bli följderna av förslaget om en antalsmässig riktning för andra anhöriga än dem som tillhör kärnfamiljen. Sammanfattningsvis är det inte fråga om ändringar som bör föranleda att resurser disponeras om.

När det gäller inverkan i övrigt på samhällets resurser innebär förslagen om en något mera generös praxis än tidigare för invandring av anhöriga – i huvudsak föräldrar till här bosatta – ett något ökat åtagande för kommunerna.

Förslagen som gäller övrig invandring av icke nordbor bör inte medföra några nämnvärda administrativa konsekvenser. Det är nästan i sin helhet nuvarande ordning som bekräftas.

17.2.4 Tillfällig vistelse i Sverige och gränsdragningen mellan besökare och invandrare (kap 10)

En något mera generös politik när det gäller visering och UT för besök bör inte medföra nämnvärda administrativa konsekvenser för de handläggande myndigheterna. Antalet ärenden som omprövas efter ett avslag kommer att minska medan antalet avhopp och därav följande ärenden om invandring som kan resultera i utvisning väntas komma att öka något. Sannolikt blir resultatet en något ökad belastning för den administrativa apparaten.

Ett något ökat antal avhopp från länder dit det på grund av politiska skäl inte är möjligt att återsända vederbörande blir en ofrånkomlig följd av en mera generös viseringspolitik. En ökning av statens utgifter i form av väntarkostnader och flyktinghjälp blir konsekvensen – även om en något mera strikt linje kommer att följas när det gäller att bevilja tillstånd för "avhoppare" i enlighet med vad vi föreslagit i avsnitt 7.1.2. Därtill kommer kostnader för offentligt bidräde. Vi räknar med ca 50 personer och beräknar statens utgifter för väntetiden (en genomsnittlig väntarkostnad av 2 000 kr per person och månad under i genomsnitt 4 månader) och för flyktinghjälp

(50 000 kr per person inklusive socialbidrag) till sammanlagt ca 3 milj kr, varav drygt 0,1 milj kr för offentligt biträde.

17.2.5 Tillstånds- och kontrollfrågor (kap 11)

Om vårt förslag att ge PUT redan i samband med den första invandringsprövningen genomförs, medför det en minskning av antalet ärenden hos SIV och polismyndigheterna med ca 8 000 – 10 000 ärenden om året (ca en tiondel av alla tillstånds- och avlägsnandeärenden). Det beräknas motsvara ca 6 helårsarbetskrafter hos SIV och ca 14 helårsarbetskrafter hos polismyndigheterna. Därtill kommer viss minskning av arbetsuppgifter hos socialförvaltningar och kronofogdemyndigheter som i fortsättningen slipper den registerslagning och det utfärdande av registerutdrag som förekommer i dessa 8 000 – 10 000 ärenden. Vi har inte räknat om den minskningen i arbetskraft. En minskning av utgifterna för tolkhjälp (tolk behövs i dag i en hel del fall) i samband med att PUT-sökande hörs av polisen blir också följden.

Förslaget att det skall vara möjligt att efter anmälan få rätt att behålla PUT efter återutvandring till hemlandet medför nya administrativa uppgifter för SIV, som till PUT-innehavaren skall bekräfta att sådan rätt föreligger. Den marginella ökningen av arbetsuppgifter bör uppvägas av att återkallelse av PUT, för dem som återutvandrat och inte gjort anmälan, föreslås ske generellt redan när PUT-innehavaren första gången inte kan nås på sin adress enligt folkbokföringen för att få ett nytt PUT-bevis. I dag sker återkallelse först när PUT-beviset skall förnyas för andra gången i de fall vederbörande tidigare inte har avförts från folkbokföringen.

Förslagen att slopa systemet med arbetsgivaranmälningar och av avanmälningar om upplåtelse av bostad i hotell beräknas medföra att fyra årsarbetskrafter hos polismyndigheterna kan sparas. En minskad administration hos arbetsgivare och hotell- och pensionatsinnehavare blir också följden.

17.2.6 Handläggnings- och instansordning, rättssäkerhet (kap 12–13)

I kapitel 12 finns flera förslag som i hög grad påverkar både de administrativa kostnaderna och samhällets utgifter i övrigt.

Vi föreslår i avsnitt 12.3 att polismyndigheterna i större utsträckning än nu skall kunna meddela avlägsnandebeslut som kan verkställas direkt utan hinder av anförda besvär i ärenden där politiska skäl inte åberopas. Förslaget bör medföra en minskning av antalet utvisningsärenden hos SIV med ca 400 om året och hos regeringen med 200–300 besvärärenden. Beräkningen har skett med utgångspunkt från vår i avsnitt 12.3 redovisade undersökning av samtliga utvisningsärenden under första halvåret 1982. Minskningen är lågt beräknad och innebär att hänsyn tagits till vårt förslag att göra praxis mera generös i vissa fall när det gäller prövning av ansökan efter inresan. En mindre ökning av antalet besvärärenden till SIV bör samtidigt bli följden. Vi räknar med ca 50 ytterligare besvärärenden till SIV, som dock inte medför

väntarproblem och därmed förenade kostnader, eftersom verkställighet redan har skett. Förslagen bör medföra en minskad arbetsinsats hos SIV och i regeringskansliet motsvarande 2 årsarbetskrafter för vardera.

Eftersom förslagen i avsnitt 12.3 innebär att biträde inte förordnas i de fall där polismyndighet beslutar om utvisning, följer också en besparing avseende ersättning till sådant biträde. Vi räknar fortfarande med i genomsnitt 2 000 kr respektive 1 500 kr hos SIV och regeringen. Detta innebär en besparing av statens utgifter med ca 1,2 milj kr.

Förslagen om ökad möjlighet för polismyndighet att fatta avlägsnandebeslut och att verkställa det utan hinder av om vederbörande önskar besvara sig medför minskade kostnader för stat och kommun för ekonomiskt och annat stöd under väntetid här. Vi räknar med att i 150 av fallen i genomsnitt ca fem månaders väntetid försvinner och i återstoden, 250 fall – som alltså skulle ha prövats av både SIV och regeringen med nuvarande regler och besvärshäns – i genomsnitt tio månaders väntetid går bort. Det innebär att mer än 3 000 väntarmånader försvinner. Utgiftsminskningen för ersättning till kommuner ligger i storleksordningen 6 milj kr, om vi räknar med en genomsnittlig utgift på 2 000 kr per väntarmånad. Därtill kommer minskade kostnader för administration m m som kommunerna i dag inte får särskild ersättning för men som staten enligt våra förslag i kapitel 14 skall svara för i framtiden.

Effekterna av förslagen i avsnitt 12.4 är det inte möjligt att göra en tillfredsställande uppskattning av. I avsnitt 12.4 är vår slutsats att ärenden om direktavvisning av personer som åberopar politiska skäl bör överlämnas till SIV i något större utsträckning än nu. På grundval av det underlag som finns utgår vi vid uppskattningen från en ökning med ca 100 asylärenden. Det medför ett merarbete hos SIV motsvarande en årsarbetskraft. En ökning av utgifterna som föranleds av att offentligt biträde skall förordnas blir också följden. Den ökningen beräknar vi till ca 0,3 milj kr.

För staten medför vår ståndpunkt i avsnitt 12.4 att utgifterna för ersättning till kommunerna för utgiven socialhjälp ökar. Vi räknar med fyra väntarmånader i genomsnitt (de flesta ärenden avgörs sannolikt slutligt av SIV), vilket innebär en utgift på ca 0,8 milj kr. Flertalet av de personer som berörs får sannolikt stanna i Sverige, eftersom de redan efter någon dag i praktiken inte tas emot i tredje land och ofta ej heller kan sändas till hemlandet. Det medför ca 4 milj kr i statlig utgift för flyktinghjälp. Därtill kommer administrativa kostnader som kommunerna står för i dag, men som staten enligt våra förslag i kapitel 14 skall svara för i framtiden.

När en stor ärendemängd minskar så minskar administrationen av ärendehantering förhållandevis mer än vad som svarar mot det minskade antalet ärenden. Det bör bidra till en minskning av handläggningstiderna i de väntarärenden som kvarstår hos SIV och i regeringskansliet. En väsentlig åtgärd i våra förslag är att ett ökat administrativt ansvar för asylärenden hos polisen bör åläggas SIV. För att klara denna högre ambitionsnivå bör SIV tillföras minst en årsarbetskraft. För att väntetiderna skall kunna nedbringas behövs därutöver en allmän förstärkning för handläggningen av invandringsärenden hos SIV. Kommittén har inte tillräckligt underlag för att kunna bedöma vilka ökade resurser som behöver sättas in för handläggning av dessa ärenden. För polisens handläggning av invandringsärenden krävs enligt vår

bedömning en förstärkning av den personal som skall fungera som regional resurs (motsvarande de nuvarande utredningscentralerna).

Vi har som framgått i det föregående ställt upp som mål för handläggningstid i genomsnitt tre månader totalt hos polisen och SIV. I ärenden som går till regeringens prövning tillkommer i genomsnitt ytterligare tre månader. Allteftersom det går att närma sig dessa handläggningstider för de ärenden där det förekommer väntare minskar statens och kommunernas utgifter. Vi utgår i beräkningarna från att antalet väntarärenden kommer att vara inemot 4 000 hos SIV (årsgenomsnitt för avlägsnandeärenden för de senaste fyra åren ligger något högre än 4 000) och att mellan 800 och 1 000 av dessa går till arbetsmarknadsdepartementet. I dag torde genomsnittstiden hos polismyndigheterna vara ca två månader medan den är drygt tre månader hos SIV. Det bör alltså finnas ca $(2 \times 4\,000) = 8\,000$ väntarmånader att spara hos polismyndigheterna och SIV. För att full effekt skall erhållas måste alltså de 800–1 000 ärenden (med 1982 års antalsnivå) som går till regeringen klaras där på en genomsnittstid av tre månader. Under våren 1983 motsvarade ärendebalansen i invandringsärenden i regeringskansliet ca 4–5 månaders avarbetning. Någon "färsk" genomsnittstid har vi inte. Det bör på sikt vara praktiskt möjligt att hålla tre månaders genomsnittstid och en maximitid på sex månader för ärenden i regeringskansliet. Om det behövs är det – som nu – möjligt att upprätthålla en förstärkt organisation i regeringskansliet.

En slutsats som vi vågar dra är att om alla de åtgärder vi förordat kommer att vidtas på ett lyckosamt sätt, bör statens utgifter för väntare i de ärenden som blir kvar på sikt kunna minska med ett belopp i en storleksordning som motsvarar vad $(2 \times 4\,000 + 1,5 \times 800 =)$ ca 9 000 väntarmånader kostar. Det skulle innebära en minskning av utgifterna för socialbidrag med ca 18 milj kr.

I kapitel 13 förordar vi en försöksverksamhet som innebär att SIV i samarbete med advokatsamfundet får bedriva en försöksverksamhet med advokatberedskap i Stockholms polisdistrikt. Med utgångspunkt från en schablonberäkning som innebär att två advokater behöver finnas tillgängliga och ett ärende om dagen under 300 dagar har vi beräknat årskostnaden till ca 550 000 kr. Däri ingår ersättning för beredskap samt reskostnader för 10 mil och arvode för fyra timmar i varje ärende.

Förslaget i avsnitt 13.3.2 att den som tagits i förvar skall få rätt till offentligt biträde efter ett dygns förvar föranleder en merkostnad som det inte är möjligt att beräkna, eftersom det inte finns någon statistik som visar antalet förvar. Med vår tolkning av förvarsbestämmelserna i kapitel 13 och särskilt med den syn vi har på att verkställighet av avlägsnandebeslut, som ej gäller direktavvisning, i första hand skall ske utan tvångsåtgärder, bör antalet förvar totalt sett bli litet. Med en mycket grov uppskattning får vi en merkostnad på ca 400 000 kr (200 förvar).

I det föregående har vi redovisat en nettominskning med ca 3 000 väntarmånader till följd av minskat antal väntare. Med de ca 9 000 väntarmånader som kan sparas till följd av kortare handläggningstider i "kvarvarande" väntarärenden får vi en total minskning med ca 12 000 väntarmånader. Den kommunala besparingen för administration m m som bör bli följderna kan antas ligga i storleksordningen 4 milj kr. Kvarstående

kostnader för kommunernas administration m m avseende väntare tar staten med vårt förslag i kapitel 14 i princip över.

17.2.7 Väntarnas situation (kap 14)

Vårt förslag om väntare innebär bl a att staten tar ett fullt ansvar för kostnaderna för dem som här i landet avvaktar att deras invandringsärende prövas. Merkostnaden för staten jämfört med nu avser kommunernas administrativa kostnader m m som gäller personalkostnader, kostnader för tolkservice, barnomsorg, hälsoundersökning (en nyhet) och övrigt. Kostnaden uppskattar vi till ca 8 milj kr.

17.2.8 Genomförande och uppföljning (kap 15)

Genomförandet och uppföljningen av invandringspolitiken bör föranleda att minst två årsarbetskrifter tillförs SIV för de synnerligen högprioriterade uppgifterna att *dels* kontinuerligt vidmakthålla och förbättra den författningssamling – med föreskrifter och information ("allmänna råd" står det i författningssamlingsförordningen) – som SIV enligt vårt förslag i kapitel 15 bör ge ut, *dels* kontinuerligt fortbilda tjänstemän – både hos SIV, polismyndigheter och advokatbyråer, *dels* ta fram underlag för ökad redovisning till SIV:s styrelse och till regeringen. Samtliga nu angivna slag av uppgifter utförs även i dag, även om det delvis sker i andra former. Vad det främst gäller är att uppgifterna bör högprioriteras och personalförstärkning ges.

17.3 Sammanfattning av kostnadseffekterna

Vi har gjort våra bedömningar och uppskattningar av de ekonomiska konsekvenserna på förhållandevis fasta beräkningsgrunder när det gäller förslagen att de som får stanna på politisk-humanitära grunder skall få flyktningförmåner (kapitel 6), att PUT skall ges redan vid första invandringsprövningen (kapitel 11) och att polisen i större utsträckning än nu skall kunna besluta om och utan hinder av anförda besvär verkställa avlägsnandebeslut i ärenden där politiska skäl inte åberopas (kapitel 12). Vissa andra uppskattningar är baserade på antaganden om utvecklingen. Det gäller beträffande effekterna av förslagen att principen om första asylland också skall gälla den som åberopar skäl enligt 6 § UtlL (kapitel 7), att viseringspolitiken skall vara något generösare än nu (kapitel 10), att polisen i större utsträckning än nu skall lämna över ärenden till SIV (kapitel 12), och att staten tar över kostnadsansvaret från kommunerna för personalkostnader m m avseende väntarverksamheten.

De besparingar som gäller minskade utgifter till följd av kortare väntetider i kvarvarande ärenden är en uppskattning av hur stor besparingen kan bli om de uppställda målen för handläggningstider nås.

Vi har i det föregående redovisat de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag dels i fråga om personalkostnader, dels i fråga om övriga samhällskostnader. Våra förslag innebär att statens kostnader ökar i storleksordning-

en 25 milj kr samtidigt som vi föreslår åtgärder som innebär besparingar för staten i storleksordningen 30 milj kr. Kommunernas kostnader minskar med ca 20 milj kr i och med att staten övertar vissa väntar- och flyktingkostnader och genom att kommunernas väntarkostnader minskar i och med kortare väntetider. Totalt kan våra förslag inom invandringspolitiken – om de genomförs med största möjliga framgång – resultera i en minskning av samhällets kostnader i storleksordningen 25 milj kr, inklusive minskningen av resurser för handläggande personal. Av beloppet faller högst 5 milj kr på staten. Vi har då inte försökt beräkna kostnaderna för fortsatt försöksverksamhet med regionalisering av SIV:s verksamhet.

Om vi utöver de förstärkningar av vissa funktioner hos berörda instanser som vi redovisat i det föregående också räknar in en allmän förstärkning hos SIV och regionalt hos polisen blir nettovinsten 15–20 årsarbetskrafter. Vi har inte försökt beräkna personal för den ökning av SIV:s uppgifter som följer av huvudmannaskapet för väntarna. Vi utgår från att frågan beaktas vid beredningen i regeringskansliet av förslaget att SIV skall få det administrativa ansvaret för flyktingar och väntare.

Utgångspunkten och de ekonomiska förutsättningarna för kommitténs arbete är enligt direktiven att de förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser. Som framgått bör detta vara möjligt och dessutom en nettobesparing uppkomma. Kommittén bör kunna få beakta den nettobesparingen för samhället när kommittén sedermera lägger fram förslag rörande åtgärder för invandrare och minoriteter.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation

Av ledamoten *Alexander Chrisopoulos* angående viseringspolitiken, uppskjuten invandringssprövning för "snabba anknytningar" samt frågan om spridning av dem som väntar på tillstånd.

Viseringspolitiken

Som framgår av betänkandet har viseringspolitiken använts som ett medel för att motstå invandringstryck och reglera invandringen. Viseringspolitiken bör enligt min mening inte användas på detta sätt. Det får till följd att asylsökande från länder, vars medborgare behöver visum för att besöka Sverige, förhindras att söka asyl här i landet. Ett exempel på att viseringsskyldighet kan få denna effekt är Turkiet. Viseringstvånget för turkiska medborgare gör det mycket svårt för dem att ta sig till Sverige och söka asyl här i landet. Jag anser därför att viseringsfrihet snarast bör återinföras för turkiska medborgare.

Uppskjuten invandringssprövning för "snabba anknytningar"

Enligt majoritetens förslag skall de flesta invandrare få ett permanent uppehållstillstånd i Sverige i samband med att det första tillståndet beviljas. Undantag skall emellertid göras för den som får tillstånd på grund av s k "snabb anknytning". För dem skall liksom i dag gälla en uppskjuten invandringssprövning, som innebär att fortsatt tillstånd kan vägras om äktenskapet eller samboendet upphör. En sådan ordning är enligt min mening inte rimlig.

Många äktenskap mellan svenska medborgare misslyckas och det är naturligt att många gör det också när ena parten (eller båda) är medborgare i annat land. Att den som inte är svensk medborgare i det läget skall kunna utvisas kan inte accepteras. Jag anser därför att även den som beviljas tillstånd på grund av anknytning genom äktenskap eller samboende alltså måste beviljas tillstånd som invandrare i samband med att det första tillståndet beviljas.

Spridningen av väntare

Enligt majoritetens förslag skall man bli med hjälp av sociallagstiftningen söka förhindra en koncentration av väntarna till vissa kommuner.

Enligt min bestämda uppfattning kan de mekanismer som styr invandrarernas bosättning och eventuella koncentration till vissa kommuner påverkas endast genom en politik som angriper grundorsakerna härtill. Jag anser vidare att de negativa effekterna med en stark koncentration till vissa kommuner har sin grund i andra faktorer än koncentrationen som sådan. Koncentrationen i sig är inte orsak till dessa negativa effekter.

Enligt min mening strider det mot sociallagstiftningens syfte att använda den som ett medel för att styra väntarnas bosättning. En större spridning försvårar vidare möjligheterna för exempelvis hemspråkundervisning, invandrarernas organisationsliv och kulturella aktiviteter. Den strider därmed mot invandrapolitikens målsättning. En större spridning skulle sannolikt också komma att innebära ökade samhällskostnader.

Reservation och särskilt yttrande

Av ledamoten *Sten Svensson* angående 6 § utlänningslagen, flyktingkvoten, uppehållstillstånd för personer med försörjningen tryggad genom pension eller eljest med egna medel, offentligt biträde och medborgarvittnen, kostnadsansvaret stat – kommun, utvisning på grund av brott samt arbetskraftsinvandring och gemensam nordisk arbetsmarknad.

Sverige bör aktivt delta i det internationella samarbetet och fortsätta att ge bistånd och stöd till FN och dess fackorgan samt frivilliga organisationer. En viktig uppgift för svensk flyktingpolitik måste vara att genom internationella organ bistå flyktingar på olika håll i världen. Sverige har förpliktelser att även ta emot och ta hand om flyktingar. De liksom alla invandrare till Sverige måste ges möjlighet inte bara att i första hand anpassa sig till våra förhållanden utan också att bevara och vidareutveckla den egna kulturen. Däri ligger också att vi måste kunna erbjuda arbete, bostäder, utbildning och invandrapolitiska säråtgärder som språkundervisning etc för dem som tas emot. Det innebär att invandringen av andra än konventionsflyktingar måste vara reglerad, dvs den måste anpassas till våra resurser när det gäller mottagande. På dessa väsentliga punkter råder enighet.

Jag har emellertid en annan uppfattning än kommitténs majoritet när det gäller i vilken utsträckning ett *skydd* skall beredas för den kategori som nu avses i sjätte paragrafen utlänningslagen (UtlL) – dvs de s k B-flyktingarna – och hur reglerna för dessa skall utformas. Jag reserverar mig därför mot kommitténs förslag på denna punkt. Ett par andra punkter i betänkandet föranleder särskilda uttalanden från min sida.

Utlänningslagen

I ett ekonomiskt läge där vi tvingas till hårdhänta besparingar inom andra angelägna samhällsområden kan vi inte garantera oförändrade resurser inom invandrings- och invandrapolitiken. Det är därför nödvändigt att mera strikt än i dag reglera invandringen av andra hjälpbehövande än konventionsflyktingar.

Som en särskild markering att så är fallet anser jag att nuvarande sjätte paragrafen i utlänningslagen bör avskaffas. Utlänningslagens tredje paragraf bör tillämpas så generöst som möjligt utan att paragrafens överensstämmelse med Genève-konventionen går förlorad. En del av dem som i dag beviljas tillstånd med stöd av 6 § UtlL bör på så sätt kunna få stanna enligt 3 § UtlL.

För övriga som i dag hänförs till 6 § UtlL och som inte kan omfattas av en generös tolkning av 3 §, bör det finnas en begränsad möjlighet att bevilja tillstånd genom en ändring i 31 § utlänningsförordningen (UtlF). Denna förordning, 31 § UtlF, p 2, bör ändras så att hänvisningen till 6 § UtlL utgår och det i stället framgår att tillstånd får beviljas om det är motiverat av politisk-humanitära eller eljest humanitära skäl. Däri bör då kunna innefattas också andra hjälpbehövande grupper som tas upp i kapitel 7 i betänkandet, främst fall av den typ som avses i den s k OAU-konventionen.

Mitt förslag innebär således att den nuvarande rätten för den enskilde att få stanna – när sådana förhållanden som nu avses i 6 § UtlL föreligger – ersätts med en möjlighet för myndigheterna att bevilja tillstånd i den utsträckning mottagningsresurserna medger. Det är en rationellare ordning än majoritetens förslag för att reglera denna invandring.

Majoritetsförslaget innebär att undantagsklausulen om "särskilda skäl" måste användas för att reglera denna typ av invandring. 6 § UtlL har med rätta kritiserats för sin utformning, främst när det gäller denna undantagsklausul. Det är ytterligare en anledning att avskaffa paragrafen.

Jag instämmer i de prioriteringar som gjorts i kapitel 7 mellan de kategorier som – utöver konventionsflyktingar – bör ha möjlighet att få en fristad här. Jag instämmer också i att alla de i kapitel 7 nämnda kategorierna bör få del av de ekonomiska flyktingförmånerna när de tillåts stanna. De resurser för mottagande som står till buds får sedan avgöra hur många utöver flyktingarna som vi har möjlighet att ta emot och var gränsen därmed skall dras för vilka som får stanna.

Framför allt läget på arbetsmarknaden medför enligt min mening att det redan i dag är motiverat att ta emot ett något lägre antal än genomsnittligt under de senaste åren. Jag kan emellertid i detta sammanhang inte bedöma exakt hur stort utrymmet för mottagande för närvarande är och därmed inte heller det antal som bör kunna tas emot i dag.

Flyktingkvoten

Inte annat än undantagsvis om synnerliga skäl föreligger bör Sverige inom ramen för flyktingkvoten påbörja överföring av helt nya grupper, med tanke på de praktiska och ekonomiska problem detta medför. Jag anser vidare att

flyktingkvoten – så långt det är möjligt med hänsyn till de prioriteringar som bör göras efter samråd med FN:s flyktingkommissarie – bör inriktas på flyktingar från närbelägna länder och likartade förhållanden.

Det är till fördel för den enskilde flyktingen om han får komma till en kulturmiljö som inte alltför mycket skiljer sig från den han lämnat. Det gör det också möjligt för Sverige att ta emot fler flyktingar inom ramen för givna resurser.

Uppehållstillstånd för personer med försörjningen tryggad genom pension eller eljest med egna medel

Majoriteten har uttalat att den finner statens invandrarverks nuvarande praxis mycket restriktiv när det gäller att bevilja tillstånd för personer med försörjningen tryggad genom pension från hemlandet. Man föreslår att en viss uppmjukning skall ske så att tillstånd skall kunna beviljas om det föreligger "särskilda skäl" i stället för som nu "synnerliga skäl". Enligt min mening bör emellertid tillstånd kunna beviljas efter en mera generös praxis än vad "särskilda skäl" ger uttryck för.

Att utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige förvärvar en fritidsfastighet här har regering och riksdag såväl år 1975 som år 1982 förklarat vara i huvudsak positivt, såvida förvärvet inte avser en fastighet i något av de allra mest attraktiva områdena. Kravet på förvärvstillstånd gör att sådana förvärv kan förhindras. Det måste vidare beaktas att det i de flesta länder är möjligt för utländska medborgare och då särskilt pensionärer att få uppehållstillstånd om de har sin försörjning tryggad genom egna medel. Jag anser att en generös praxis bör tillämpas när det gäller att bevilja tillstånd för den som har sin försörjning tryggad genom egna medel. Att en person beviljats tillstånd att förvärva en fritidsfastighet i Sverige är ett exempel på en omständighet som borde medföra att tillstånd beviljas.

Offentligt biträde och medborgarvittnen

I kapitlen 12 och 13 föreslås en viss försöksverksamhet med offentligt biträde i ärenden rörande direktavvisning och med medborgarvittnen främst i ärenden där husrannsakan i samband med inre kontroll kan förekomma. Jag vill inte helt avvisa tanken på en begränsad försöksverksamhet.

Jag bedömer emellertid att de vinster i fråga om rättssäkerhet som eventuellt kan uppnås inte kommer att stå i rimlig proportion till de kostnader som skulle bli följderna om systemen skulle införas som ett reguljärt inslag i ett stort antal ärenden. Mot den bakgrunden anser jag det också vara mycket tveksamt om en försöksverksamhet är motiverad. Enligt min mening skulle det sannolikt vara en bättre användning av resurserna att i stället satsa dem på åtgärder för kortare handläggningstider, exempelvis i form av förstärkningar hos statens invandrarverk och/eller vissa polismyndigheter.

Kostnadsansvaret stat – kommun

Jag hälsar med tillfredsställelse att kommittén har enats om att staten bör ha ett övergripande ansvar för "väntarnas" situation både administrativt och i fråga om hela kostnadsansvaret. Jag vill ytterligare understryka vikten av att

kostnadsövervältringen på kommunerna bringas att upphöra. Kommunerna måste få ökade möjligheter att ta sin del av ansvaret för att målen för de samhällsekonomiska stabiliseringsåtgärderna kan nås så snabbt som möjligt. Beslutskompetens och finansieringsansvar måste i ökad utsträckning föras samman under samma huvudman. När det ankommer på staten att reglera och fatta beslut i många frågor rörande invandrar- och invandringspolitiken, måste konsekvensen av detta också bli att staten tar kostnadsansvaret för den verksamhet som dessa beslut leder till. Det kan inte vara rimligt att kommuner som t ex Botkyrka, Huddinge, Malmö, Sigtuna, Södertälje m fl skall svara för alla de kostnader för en invandringspolitik som är hela rikets angelägenhet. Därför måste dessa frågor följas upp ytterligare i det fortsatta utredningsarbetet och i de sammanhang som faller utanför kommitténs nu aktuella utredningsuppdrag.

Utvisning på grund av brott

I det föreliggande betänkandet redovisas inga förslag beträffande förutsättningarna för utvisning på grund av brott. Jag vill emellertid markera att jag finner det angeläget att den frågan tas upp till diskussion i annat sammanhang och att enligt min mening enbart längden av vistelsen här (med eller utan permanent uppehållstillstånd) inte bör tillmätas avgörande betydelse för om "synnerliga skäl" skall krävas för att utvisning skall få ske.

Det är mycket angeläget med en skärpt uppmärksamhet på den internationella brottslighetens förgreningar till vårt land. I synnerhet vad gäller narkotikabrott och därmed förenad ekonomisk brottslighet är det nödvändigt för polis och tull att kunna finna smuggelvägar och komma huvudmännen och finansierarna på spåren. Detta gagnar inte minst det stora flertalet utländska medborgare som vistas i Sverige i legitimt syfte och som gör mycket värdefulla insatser för allas vår gemensamma välfärd.

Vi måste få bättre möjligheter att kontrollera och stoppa den illegala invandringen. De ändringar som kan bli aktuella i de nordiska ländernas utlänningslagstiftning måste enligt min mening utgöra konsekventa steg mot en ökad harmonisering av de berörda lagarna. Ett vidgat samarbete i Norden och mellan övriga länder i Europa är på dessa områden en nödvändig förutsättning för en framgångsrik brottsbekämpning.

Arbetskraftsinvandring och gemensam nordisk arbetsmarknad

Vad gäller dessa frågor ansluter jag mig till de synpunkter som anförs i det särskilda yttrandet av sakkunnige Artin.

Särskilt yttrande

Av sakkunnige *Stellan Artin* angående medel att påverka den nordiska migrationen samt den utomnordiska arbetskraftsinvandringen i relation till gällande principer och riktlinjer.

Jag har som sakkunnig utsedd på förslag av Svenska Arbetsgivareföreningen i kommittén haft att lägga synpunkter på de avsnitt som avser invandring av arbetsmarknadsskäl eller eljest av betydelse för arbetskraftsfrågorna. Min medverkan begränsas därför till att huvudsakligen gälla kapitlen 4 och 5. Beträffande dem vill jag framföra följande särskilda synpunkter:

Jag delar kommitténs slutsatser att den fria nordiska arbetsmarknaden är värdefull, att någon ensidig svensk invandringspolitik inte kan föras inom ramen för den nordiska överenskommelsen och att några åtgärder utanför denna ram inte är påkallade. Däremot anser jag att "medel att påverka migrationen" i 4.2.2 återges på ett delvis missvisande sätt. De där angivna medlen och skrivningarna avser *formerna* för migrationen och för det nordiska samarbetet. Däremot kan de inte utan att stå i strid med den nordiska konventionen användas för att reglera *omfattningen* av migrationen eller individens val att flytta.

Beskrivningen i 5.2 av arbetskraftsinvandringen i relation till gällande principer och riktlinjer anser jag vidare missvisande. Enligt min mening har restriktiviteten i 1968 års riktlinjer fått ett ännu större genomslag än vad lagstiftaren avsåg. Statsmakterna räknade med en ganska betydande utomnordisk invandring och fastställde att man i första hand skulle eftersträva kollektiv invandring av större grupper utländsk arbetskraft för att underlätta planering och förberedelser. AMS skulle genomföra kollektiv rekrytering i utlandet i samråd med svenska företag och utländska myndigheter. Den avsedda kollektiva invandringen är bakgrunden till riktlinjernas långtgående krav på anpassning till svenska arbetskraftsbehov. Statsmakterna förutsatte emellertid att det vid sidan av den kollektiva invandringen även skulle förekomma enskild invandring.

I själva verket har den kollektiva invandringen helt upphört sedan åtskilliga år. Det enda som förekommer är en ren undantagsinvandring av enskilda fall. För en sådan invandring kan man inte tillämpa kriterier av den generella typ som redovisas – långsiktig bedömning av arbetskraftsbehovet, rådtrum för arbetsmarknads- och utbildningspolitiska åtgärder, prövning av den regionala bostadssituationen etc – och något sådant har enligt min mening heller aldrig varit avsett.

Jag menar därför att det intryck av att 1968 års politik på något sätt misslyckats eller inte tillämpats, som trots det avslutande erkännandet att de praktiska problemen varit få likväl skapas av kommitténs skrivning, är felaktigt. Jag kan ansiuta mig till att vi även fortsättningsvis bör ha som utgångspunkt att avstå från traditionell arbetskraftsinvandring och endast ha en fortsatt individuell undantagsinvandring, som torde bli av ungefär samma storleksordning som under de allra senaste åren. Beträffande denna kan man lika litet i framtiden tillämpa sådana ovan exemplifierade kriterier.

Jag tror vidare att generella beslut att ej godtaga någon som helst invandring i vissa yrken torde vara praktiskt taget omöjliga att träffa. Detta hävdas med utgångspunkt från det visserligen informella principiella ställningstagandet att inte medge någon arbetskraftsinvandring av läkare. Detta exempel är emellertid speciellt med hänsyn till den homogena sammansättningen och den omfattande regleringen av sjukvården. För övrigt torde inte heller detta beslut tillämpas undantagslöst.

Det är slutligen angeläget för mig att understryka kommitténs påpekande

att en stor del av arbetskraftsrörligheten är ett led i ett internationellt utbyte. Det är ytterst angeläget att Sverige inte genom från omvärlden starkt avvikande regler eller genom administrativa krångligheter ger anledning till motåtgärder riktade mot svenska intressen eller eljest ger intryck av att vi skulle vilja avskärma oss från andra länder. Detta gäller särskilt i relation till våra stora handelspartners såsom EG-länderna i förhållande till vilka inga faktiska invandringspolitiska problem föreligger.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy auditing of the accounts.

Furthermore, it is noted that regular reconciliation of bank statements with the company's ledger is essential. This process helps identify any discrepancies early on and prevents them from becoming larger issues. Consistent reconciliation also provides a clear picture of the company's financial health at any given time.

In addition, the document highlights the need for proper categorization of expenses. Each entry should be assigned to the correct account code to facilitate accurate reporting and budgeting. This level of detail is crucial for understanding where the company's money is being spent and for making informed decisions about future expenditures.

Finally, the document stresses the importance of keeping all financial records secure and accessible. While security is paramount, it is also important to ensure that authorized personnel can retrieve the information they need when it is required. This balance between security and accessibility is key to effective financial management.

Overall, the document provides a comprehensive overview of the best practices for managing a company's finances. By following these guidelines, businesses can ensure that their financial records are accurate, secure, and useful for decision-making. This level of financial discipline is a hallmark of successful organizations.

The document also includes a section on the importance of staying up-to-date with changes in tax laws and regulations. Financial managers should regularly consult with tax professionals to ensure that the company is always in compliance with the latest requirements. This proactive approach can help avoid penalties and optimize the company's tax position.

Moreover, the document discusses the role of technology in modern financial management. While traditional methods have been used for centuries, the adoption of accounting software and digital tools has significantly improved efficiency and accuracy. These tools can automate many of the repetitive tasks associated with bookkeeping, allowing financial managers to focus on more strategic aspects of the business.

In conclusion, the document serves as a valuable resource for anyone responsible for a company's finances. It provides a clear and concise guide to the best practices for financial management, from record-keeping to compliance and the use of technology. By implementing these practices, businesses can ensure that their financial records are a true reflection of their operations and a solid foundation for future success.

Bilaga 1 Förteckning över kommitténs ledamöter, sakkunniga, experter, sekretariat och referensgrupp

<i>Ledamöter</i>	<i>Tid för förordnande</i>
Lahja Exner, riksdagsledamot (s) ordförande ledamot av kommittén	1982 10 20 1980 06 19–1982 10 20
Elvy Olsson, landshövding, tidigare riksdagsledamot (c), ordförande	1980 06 19–1982 10 20
Conny Andersson, kommunalråd (s)	1983 02 01
Rune Backlund, riksdagsledamot (c)	1982 11 15
Alexander Chrisopoulos, riksdagsledamot (vpk)	1980 06 19
Hans Göran Franck, riksdagsledamot (s)	1982 10 20
Roland Larsson, sakkunnig (c)	1980 06 19–1982 11 15
Carl Lidbom, ambassadör, tidigare riksdagsledamot (s)	1980 06 19–1982 05 07
Ivar Nordberg, riksdagsledamot (s)	1982 05 07–1983 02 01
Sten Svensson, riksdagsledamot (m)	1980 06 19
Lennart Widing, domkyrkoadjunkt (fp)	1980 06 19
 <i>Sakkunniga</i>	
Stellan Artin, direktör, SAF	1980 06 19
Ragne Beiming, ombudsman, LO	1980 06 19
Sune B. Eriksson, direktör, Svenska kommunförbundet	1980 06 19
Jan Flod, departementsråd, arbetsmarknads- departementet	1983 02 01
Lojze Hribar, jur kand, invandrarorganisationer	1980 06 19
Thord Palmlund, generaldirektör, SIV	1980 06 19

Ulla Britta Platin, utredningssekreterare, TCO	1980 06 19
Jonas Widgren, numera statssekreterare, arbetsmarknadsdepartementet	1980 06 19–1983 02 01

Experter

Rune Heiwe, polisintendent, RPS	1980 12 01
Lars G. Johansson, departementssekreterare, arbetsmarknadsdepartementet	1983 04 01
Gunnar Olderin, byråchef, AMS	1980 12 01
Sven A. Reinans, avdelningsdirektör, EIFO	1980 11 01
Anders Wenström, departementssekreterare, arbetsmarknads- departementet	1981 05 01–1983 04 01
Gerhard Wikrén, hovrättsråd, arbetsmarknadsdepartementet	1981 12 07
Ulf Öhman, planeringsdirektör, tidigare departements- sekreterare i budgetdepartementet	1981 03 15–1983 03 10

Sekretariat

Anne Baxter, assistent	1980 11 24
Kerstin Hedén, kanslisekreterare, bitr. sekr.	1980 09 01–1980 12 31
Ingemar Källberg, avdelningschef, sekr.	1980 06 19
Bengt Ranland, byråchef, bitr. sekr.	1981 02 01
Leena Sparring, t. f. avdelningsdirektör, bitr. sekr.	1981 07 01

Ulf Edvard Mannberg, kanslichef vid Invandartidningen, har deltagit i utformningen av sammanfattningen.

Experterna Johansson och Wenström har tagit fram underlag för kapitel 14. Experten Wikrén har medverkat vid utformningen av kapitel 7 och av författningsregleringen.

Referensgruppen

Ledamöter	Ersättare
<i>För Assyriska riksförbundet</i>	
George Aydin, assistent 1982 07 01	Nebil Soysal, hemspråks- lärare 1982 07 01
<i>För Esternas representation i Sverige</i>	
Woldemar Kiviaed, direk- 1980 10 13 tör	<i>För Estniska kommittén</i> Aksel Mark, agronom 1980 10 13– 1981 12 17 Rein Tarmet, civilingen- jör 1981 12 17
<i>För Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige</i>	
Tor Fors, ingenjör 1980 10 13	Ragnvald Davidsson, byggnadsarbetare 1980 10 13
<i>För Grekiska riksförbundet</i>	
Giorgios Tsokanis, bilme- 1980 10 13 kaniker	Kariofyllis Chatzopoulos, 1980 10 13 lärare
<i>För Immigranternas riksförbund</i>	
Miguel Benito, ordföran- 1980 10 13 de	Diane Afzelius, assistent 1980 10 13

För Italienska riksförbundet

Aldo Vallon, konstruk-	1980 10 13–	Valerio Re, scannerope-	1980 10 13
tör	1981 10 06	ratör	
Oscar Cecconi, arbetsle-	1981 10 06		
dare			

För Jugoslaviska riksförbundet

Maja Bukovac-Re, orga-	1980 10 13–	Andrija Jovičić, vice ord-	1980 10 13–
nisationssekreterare	1982 12 22	förande	1982 12 22
Milka Sišković, stu-	1982 12 22	Verica Sehter, moders-	1982 12 22
derande		måslärare	

För Lettiska centralrådet

Gunars Pavuls, scenograf-	1980 10 10	<i>För Lettiska hjälpkommittén</i>	
chef		Andrejs Salts, f. d. träd-	1980 10 13
		gårdsarkitekt	

För Polska flyktingrådet i Sverige

Henryk Malinowski, ing-	1980 10 13–		
enjör	1982 06 30		
Jan Zuchowski, tandläka-	1982 07 01		
re			

För Riksförbundet finska föreningar i Sverige

Arvi Tervalampi, ordfö-	1980 10 13	Matti J. Korhonen, lära-	1980 10 13–
rände		re	1982 06 30
		Aarre Pulkkinen, fritids-	1982 07 01
		ledare	

För Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor

Mira Kakossaïos, ordfö-	1980 10 13	Jelica Ugricic, vice ordfö-	1980 10 13–
rände		rände	1982 06 30
		Gitti Takolander, före-	1982 07 01
		ningsombud	

För Riksförbundet polska föreningar i Sverige

Zofia Kraszewska, ordfö-	1980 10 13		
rände			

För Spanska riksförbundet

Jaime Pomares, ombuds-	1980 10 13–	Felix Molero, maskinist	1980 10 13–
man	1982 06 30		1981 10 06
Juan Antonio Zancada,	1982 07 01	Rojas Aubertino, tek-	1981 10 06–
ordförande		niker	1982 06 30
		Juan Capel, sekreterare	1982 07 01

För Syrianska riksförbundet i Sverige

Ishak Akan, hemspråks-	1982 08 16	Fuat Halefoglul, före-	1982 08 16
lärare		ningsombudsman	

För Turkiska riksförbundet

Osman Özkanat, lärare	1980 10 13	Hüsamettin Utkutug, sek-	1980 10 13
		reterare	

För Ungerska riksförbundet

Alajos Rezsöfi, kamrer	1980 10 13	Bálint Szendrői, ingenjör	1980 10 13
------------------------	------------	---------------------------	------------



Bilaga 2 Lagförslag

Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1980:376)

utfärdad den

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980:376)

dels att 6, 12, 16, 17, 31, 33–35, 38, 39, 41, 44, 50, 63, 83, 86 och 90 a §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall föras in en ny paragraf, 39 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

En utlänning, som inte är flykting men som ändå på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta, skall inte utan särskilda skäl vägras rätt att vistas i Sverige, om han behöver skydd här.

Utlänningen får dock vägras rätt att vistas i Sverige, om han har kommit hit från ett annat land än hemlandet och utlänningen i det landet inte riskerar politisk förföljelse eller att sändas vidare till ett land där han riskerar sådan förföljelse.

12 §

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

Uppehållstillstånd får vägras en utlänning på grund av hans vandel endast om förhållandena är sådana som anges i 29 § första stycket 2–4 eller 43 §.

Uppehållstillstånd får ges för viss tid. Avser utlänningen att bosätta sig här i riket, får uppehållstillstånd ges utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

16 §

På begäran av flykting som är i behov av fristad här i riket skall, när uppehållstillstånd meddelas honom

På begäran av flykting som är i behov av fristad här i riket skall, när uppehållstillstånd meddelas honom

Nuvarande lydelse

efter inresan, i beslutet eller i särskild handling anges att han är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring).

Föreslagen lydelse

efter inresan *eller sedan tillstånd har meddelats*, i beslutet eller i särskild handling anges att han är flykting i behov av fristad i Sverige (flyktingförklaring)

17 §

Har en utlänning fått uppehållstillstånd genom att mot bättre vetande lämna oriktiga uppgifter eller svikligen förtiga vissa omständigheter, får tillståndet återkallas.

Har utlänningen ännu inte rest in i Sverige, får tillståndet återkallas även om det finns andra särskilda skäl:

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningens bosättning här i riket upphör.

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningens bosättning här i riket upphör *och invandrarverket inte har beslutat att utlänningen får behålla tillståndet även efter det att bosättningen i riket upphört.*

En flyktingförklaring skall återkallas, om det framkommer att utlänningen inte är att anse som flykting i behov av fristad i Sverige.

31 §

Avvisning enligt 28 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller inom en vecka efter ankomsten. *Har en utlännings rätt att resa in i Sverige inte prövats vid ankomsten till riket, får avvisning enligt 28 § ske när han första gången uppsöker eller anträffas av en polismyndighet eller inom en vecka därefter, men inte senare än tre månader från ankomsten. Avvisning enligt 29 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller inom tre månader från ankomsten.*

Avvisning enligt 28 eller 29 § skall ske när utlänningen kommer till Sverige eller så snart det kan ske efter ankomsten. Avvisning får inte ske senare än tre månader från ankomsten.

Beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § meddelas av polismyndighet, om inte ärendet skall överlämnas till statens invandrarverk enligt 33–35 §§.

33 §

Anser en polismyndighet att det föreligger skäl till avvisning enligt 28 eller 29 §, men påstår utlänningen att han i det land, som han skulle komma att sändas till, löper risk att

1. bli utsatt för politisk förföljelse eller
2. bli sänd till en krigsskådeplats eller straffad för att han har övergett en krigsskådeplats eller annars vägrat att fullgöra krigstjänstgöring, skall ärendet överlämnas till statens invandrarverk som så snart som möjligt skall

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

besluta i ärendet. Detsamma skall gälla, om utlänningen påstår att han i det landet inte är skyddad mot att sändas till ett land där han löper denna risk.

Ärendet skall inte överlämnas till invandrarverket, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt.

Där annat ej följer av 35 § skall ärendet inte överlämnas till invandrarverket, om utlänningens påstående är uppenbart oriktigt.

34 §

Vad som sägs i 33 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet om det är uppenbart att han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet.

Där annat ej följer av 35 § skall ärendet inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att utlänningen där är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han riskerar politisk förföljelse.

35 §

Avvisningsärenden skall överlämnas till statens invandrarverk även när det finns anledning till avvisning enligt 29 § andra stycket. Detsamma gäller när en polismyndighet i andra fall än som anges i 33 eller 34 § anser det tveksamt om en utlänning, mot vilken det finns grund för avvisning, skall avvisas.

Avvisningsärenden skall vidare överlämnas till statens invandrarverk om regeringen har förordnat om detta.

38 §

En utlänning får utvisas ur riket, om han uppehåller sig här utan att ha erforderligt pass eller tillstånd att uppehålla sig i Sverige.

Beslut om utvisning enligt första stycket meddelas av statens invandrarverk. Avslås en ansökan om uppehållstillstånd, skall invandrarverket samtidigt besluta om utvisning utom i de fall då det föreligger synnerliga skäl mot detta.

Om en utlänning hade behövt uppehållstillstånd redan för inresa i Sverige, meddelas beslut om utvisning av utlänningen enligt första stycket av polismyndighet. Ett sådant beslut meddelas utan hinder av att utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd. Polismyndigheten får dock inte besluta om utvisning om det föreligger sådana omständigheter, som enligt 33, 34 eller 35 § första stycket andra meningen eller andra

Nuvarande lydelse

Om det inte föreligger särskilda skäl, skall utvisningsbeslutet förenas med förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av statens invandrarverk.

Föreslagen lydelse

stycket skall föranleda att ärenden som avses där överlämnas till statens invandrarverk.

I övriga fall beslutar statens invandrarverk om utvisning enligt första stycket. Avslår verket en ansökan om uppehållstillstånd och har ej utlänningen utvisats av en polismyndighet, skall invandrarverket samtidigt besluta om utvisning utom i de fall då det föreligger synnerliga skäl mot detta.

39 §

Om det inte föreligger särskilda skäl, skall utvisningsbeslutet förenas med förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av statens invandrarverk. Detta gäller dock ej utvisningsbeslut som meddelas av polismyndighet.

Skyldighet att anmäla utvisningsbeslut till statens invandrarverk.

39 a §

Har en polismyndighet utvisat en utlänning, skall polismyndigheten skyndsamt anmäla utvisningsbeslutet till invandrarverket. Därvid tillämpas vad i 37 § andra-fjärde styckena sägs om anmälan av avvisningsbeslut.

41 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 40 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får

Nuvarande lydelse

det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §.

Föreslagen lydelse

utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått sådana handlingar som anges i 78 §.

44 §

När en förvaltningsdomstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 43 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får inte utvisas.

När en förvaltningsdomstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 43 §, skall den ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige. En utlänning, som vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när utvisningsärendet anhängiggjordes vid länsrätten eller som då var bosatt i Sverige sedan minst tre år eller, i fråga om medborgare i annat nordiskt land, sedan minst två år, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får inte utvisas.

50 §

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvísning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 §§ eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas av den myndighet som handlägger avvísnings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar.

Om det bedöms tillräckligt, kan myndigheten under de förutsättningar som anges i första stycket i stället för att ta utlänningen i förvar ålägga utlänningen att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller föreskriva, att utlänningen skall lämna ifrån sig pass eller därmed jämställd legitimationshandling, eller föreskriva de andra villkor som behövs för att hålla utlänningen under uppsikt. Om utlänningen inte följer sådana föreskrifter, kan han tas i förvar.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Är utlänningsen under 16 år, får varken han eller hans vårdnadshavare utan synnerliga skäl tas i förvar.

I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd som ansvarar för ärenden enligt denna lag, för tiden till dess regeringen avgör ärendet, meddela beslut i frågor som rör särskilda tvångsåtgärder.

63 §

En polismyndighets beslut om avvísning får överklagas av utlänningsen. Detta sker genom att besvär anförs hos statens invandrarverk.

En polismyndighets beslut om avvísning eller utvisning får överklagas av utlänningsen. Detta sker genom att besvär anförs hos statens invandrarverk.

83 §

Ett beslut om avvísning, som har meddelats av en polismyndighet vid utlänningsens ankomst hit till riket eller inom en vecka därefter, skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Detsamma gäller avvísningsbeslut som har meddelats när en utlänning, vars rätt att resa in i Sverige inte har prövats vid ankomsten, första gången har uppsökt eller anträffats av en polismyndighet eller inom en vecka därefter. Vad som nu har sagts gäller dock inte avvísningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 §. Ett sådant beslut får, om inte utlänningsen har avgett nöjdförklaring, verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet.

En polismyndighets beslut om avvísning skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Ett avvísningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 § får verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet, om inte utlänningsen dessförinnan har förklarat sig nöjd med beslutet.

En dom eller ett beslut om utvisning får verkställas fastän domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningsen har avgett nöjdförklaring.

En polismyndighets beslut om utvisning skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats, om invandrarverket efter anmälan enligt 39 a § har förklarat att verket inte övertar ärendet.

En dom eller ett beslut om utvisning får verkställas fastän domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlänningsen har avgett nöjdförklaring.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

86 §

Vad som sägs i 85 § om överlämnande av ärende gäller även, när utlänningen förklarar att han inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att *han inte löper risk att sändas vidare till hemlandet* eller om utlänningens invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet om avvisning eller i samband med utvisningsbeslut enligt 38 §.

Ärendet skall inte överlämnas, om de skäl som utlänningen åberopar för att inte vilja återvända till hemlandet kan lämnas utan avseende, eller, när utlänningen skall sändas till ett annat land än hemlandet, om det är uppenbart att *utlänningen där är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han riskerar politisk förföljelse* eller om utlänningens invändningar mot verkställigheten redan har prövats i ärendet om avvisning eller i samband med utvisningsbeslut enligt 38 §.

90 a §

Om en utlänning först i samband med verkställigheten av en polismyndighets *avvisningsbeslut* har anfört sådana omständigheter som avses i 85 eller 86 § och polismyndigheten vid sin prövning finner att verkställighetsärendet enligt angivna bestämmelser inte skall överlämnas till statens invandrarverk, skall frågan om verkställighet skyndsamt anmälas till verket.

Om en utlänning först i samband med verkställigheten av en polismyndighets *avvisnings- eller utvisningsbeslut* har anfört sådana omständigheter som avses i 85 eller 86 § och polismyndigheten vid sin prövning finner att verkställighetsärendet enligt angivna bestämmelser inte skall överlämnas till statens invandrarverk, skall frågan om verkställighet skyndsamt anmälas till verket.

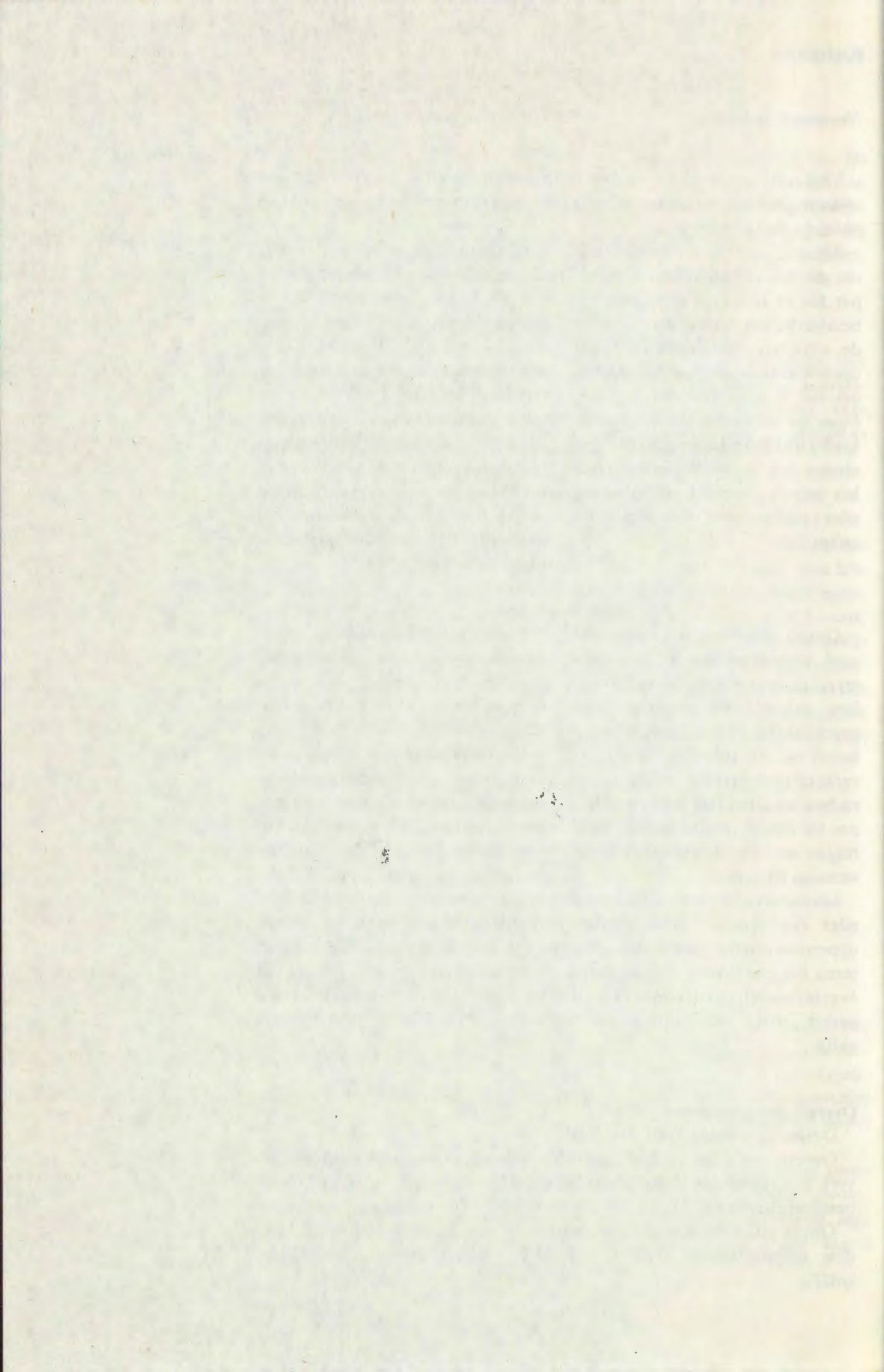
Invandrarverket skall därvid genast besluta om verket skall överta ärendet eller inte. Ärendet skall övertas, om utlänningens påstående inte är uppenbart oriktigt eller, i fall som avses i 86 §, de åberopade omständigheterna inte kan lämnas utan avseende. Invandrarverket får även i annat fall överta ärendet, om det finns skäl till detta. Innan invandrarverket har fattat beslut i fråga om övertagande får vidare verkställighetsåtgärder inte vidtas.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

Om ett ärende har anhängiggjorts hos polismyndighet, statens invandrarverk eller regeringen innan denna lag har trätt i kraft, tillämpas fortfarande bestämmelserna i 6, 31, 34, 38, 83, 86 och 90 a §§ i sin tidigare lydelse.

Om en utlänning har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt 12 § i dess tidigare lydelse, skall 41 och 44 §§ också tillämpas i sin tidigare lydelse.



Summary

Introduction

One of the tasks allotted to the Committee on Immigration and Immigrant Policy (IPOK) has been to recommend principles and guidelines concerning immigration and to consider the areas of responsibility of authorities dealing with immigration affairs. The Committee has been required to pay special attention to the time it takes to handle applications and other matters under the Aliens Act.

As a background to its deliberations and recommendations, the committee has previously presented an interim report (SOU 1982:49) entitled "Immigration Policy. Background" which describes immigration policy as it now stands. The present interim report (SOU 1983:29), "Immigration Policy. Recommendations", deals with the principles, rules and guidelines determining which aliens are to be allowed to settle in Sweden, and also with handling procedures and the areas of responsibility as regards matters relating to non-Nordic immigrants and visitors, external and internal aliens controls and the situation of applicants for asylum and others waiting in this country to be informed whether or not they are to be awarded permits. Measures on behalf of immigrants already living in Sweden are part of immigrant policy, and will be dealt with in a later report.

The present report is, of course, predominantly concerned with immigration from outside the Nordic area. One section deals with Nordic immigration, while six other sections deal with the various main categories of non-Nordic immigrants and visitors. Non-Nordic immigrants can be roughly divided into immigrant workers, refugees and persons who wish to stay in Sweden for reasons similar to those of refugees, and those who have links of one kind or another with Sweden. The report is to a great extent concerned with handling procedures, areas of responsibility and aspects of legal security.

According to population records, the number of immigrants entering Sweden, or rather the number of immigrant entries into Sweden (some persons having migrated several times), was about 555,000 between 1968 and 1982. This figure included roughly 311,000 Nordic citizens (236,000 Finns). The number of emigrants (outward migrations) during the same period was about 314,000 and included 214,000 citizens of the Nordic countries (150,000 Finnish citizens). These figures do not include Swedish citizens. The breakdown of non-Nordic immigrants was as follows:

Non-Nordic immigration, 1968–1982, approximate figures

Category	Collective transfers	Individual immigration	Total
Labour immigration	2 700	24 400	27 100
Refugees or quasi-refugees ^a	24 000	42 000	66 000
Next of kin, etc.	1 400	149 500	150 900
Total	28 100	215 900	244 000

^a Persons allowed to stay for reasons similar to those of refugees.

Basic principles of immigration and refugee policy

The overriding aim of immigration policy should, as hitherto, be for immigration from outside the Nordic area to be controlled in such a way as to be co-ordinated with public resources and policies in other fields. The connection between immigration policy and immigrant policy is vital. The goals which have been defined must not be jeopardized by uncontrolled immigration. Accordingly, the principles proposed by the Committee do not imply any thoroughgoing changes to the existing situation. Immigration from outside the Nordic area – except as regards refugees under the Geneva Convention and next-of-kin within the nuclear family – must be generally adapted to Sweden's ability to provide employment, housing and social services (including special measures on behalf of immigrants, such as Swedish language and mother-tongue instruction). This means, for example, that labour immigration should only be allowed in exceptional cases.

The basic principles of Swedish refugee policy should be retained. That policy should be characterized by generosity. Refugee policy primarily involves assistance to refugees who have been allowed to settle in other countries, and it also involves the reception by Sweden of refugees and other applicants with strong political reasons who are in need of sanctuary. A generous refugee immigration policy means not only immigration opportunities but also measures to facilitate the social integration of refugees and provision of the services arising out of current immigrant policy.

Refugee policy must continue to be based on international efforts for the protection of human rights and for the counteraction of situations forcing people to leave their countries of origin.

The Committee's recommendations imply continued immigration controls except as regards refugees under the Geneva Convention and next-of-kin within the nuclear family. These recommendations imply greater capacity for adjusting other non-Nordic immigration to the country's resources. Controls must be generously applied and tempered with common sense and with sufficient empathy to prevent decisions which would be in conflict with public sense of justice.

The main recommendations

Within the framework of these virtually unchanged principles of immigration and refugee policy, the Committee recommends several changes, most of which imply a relaxation of former policy, while a few represent a tightening up of current practice. These recommendations have been made in the realization that short handling times within police authorities, the National Immigration Board and the Government are essential in order for the immigration policy advocated by the Committee to be feasible. The aim is an average handling time whereby the National Immigration Board will normally have made a decision within three months of the applicant first contacting the police and whereby the Government, in the event of an appeal, will have reached a decision within a further three months. Not more than between ten months and one year should elapse between an applicant's first contact with the police and the Government's final decision.

The main proposals are as follows

- The very first residence permit should be made permanent where most immigrant categories are concerned. In this way the initial one-year residence permit will be dispensed with, as will subsequent assessment for the award of a permanent residence permit. Exceptions should be made for "rapid relationships" (i.e. persons marrying or living together after a short period of acquaintance); deferred immigration decisions should be retained for cases of this kind. This recommendation implies improvements for immigrants, who will be spared one round of permit application procedure, at the same time as public resources will be liberated for more essential purposes.
- Apart from refugees under the Geneva Convention being received irrespective of the state of resources, the collective transfer of refugees should continue as hitherto, given the conditions now prevailing. Spontaneous immigrants pleading refugee status without actually being refugees under the Convention should also be admitted more or less on the same scale as at present. This latter recommendation implies that Section 6 of the Aliens Act should be retained. Immigration of other persons than refugees under the Convention, however, should be amenable to further controls in the event of a substantial change in the conditions governing reception and/or in the event of an unusually heavy acute pressure of immigration; in other words, this immigration should be adapted to the employment situation and to the reception resources of national and local authorities. Immigration of persons with less compelling quasi-refugee reasons must, for example, defer to a substantially increased influx of Convention refugees and/or a substantial increase in the number of transfers under the refugee quota. The Government should regularly appraise the outcome of the policy pursued and consider the necessity and extent of controls and of contingency preparedness for the reception of refugees. The principles stated here are compatible with Section 6 of the Aliens Act.
- The Committee calls for a comprehensive report to the Riksdag on the

entire field of refugee policy. Without such a report, it will be impossible to strike an appropriate balance between, on the one hand, giving assistance to third countries and, on the other, transferring refugees and receiving asylum applicants on quasi-refugee grounds.

- Next-of-kin immigration should be sanctioned in the generous spirit of the Helsinki Final Act. In addition to members of the nuclear family, close relatives should be somewhat more extensively admitted. This applies above all to parents of persons who have settled in this country. Visits by relatives from abroad should also be allowed on a more generous basis than at present. Among other things this presupposes a less restrictive policy concerning visas.
- Even during periods of prosperity, labour immigration should only be allowed in exceptional cases, for example as regards key functions in the business sector and elsewhere in the community. Restrictive guidelines to this end should be introduced by the Government and Riksdag. The implementation of these guidelines should remain the responsibility of the National Labour Market Board and the parties on the labour market. No measures are called for as regard immigration from the other Nordic countries.
- Persons receiving work permits as part of an international exchange (e.g. managerial staff of international companies, artists, language circle leaders, researchers) ought in future to receive work permits which make it impossible for them to change their employment without consideration to the situation on the labour market. At present they are normally able to change their occupations and employment after one year.
- The principle whereby residence permits must be obtained prior to entry should be retained. This stipulation does not apply to applicants pleading political reasons or close personal links with this country. There are also certain other exceptions.
- If an applicant who has entered this country without first obtaining a permit does not plead political reasons and does not have close personal links with this country or any other grounds warranting assessment subsequent to entry, the police should be empowered to make and enforce a refusal-of-entry order, any appeal notwithstanding. The same should apply concerning deportation if more than three months has passed since entry. At present, refusal-of-entry orders can only be given immediate effect within certain limitation periods.
At present deportation cases have to be decided by the National Immigration Board, with the result that applicants can remain here pending an appeal, even if it is clear that no grounds exist for a post-entry assessment of the question of permits.
- The powers of the police to refuse entry to applicants pleading political reasons are defined more closely. Greater care should be exercised when judging whether an assertion of risk of persecution is manifestly incorrect, this being a precondition of the empowerment of police authorities to refuse entry. It is proposed that safeguards for applicants having political reasons referred to in Section 6 of the Aliens Act should apply (as with Convention refugees at present) solely in relation to countries not complying with the Geneva Convention. On the other hand, it is

recommended that persons pleading political reasons be considered for asylum in certain cases even if they have previously had the opportunity of requesting asylum in another country. Sweden should work for the introduction by other signatories of the Convention of provisions corresponding to those of Section 6 of the Swedish Aliens Act.

- It is proposed that the national authorities be given more closely defined general administrative and economic responsibilities on behalf of persons waiting in this country for notice as to whether or not they will be allowed to remain here (referred to here as waiting applicants).
- The Government should continue to constitute an appeal tribunal for matters concerning aliens.
- The conditions governing administrative deprivation of liberty in the form of custody and the availability of public counsel are important aspects of legal security raised by the Committee. In matters not concerning direct refusal of entry, the present regulations should be interpreted in such a way that custody is in principle only resorted to when a person has evaded the authorities or failed to report to the police when required to do so. Persons kept in custody for more than 24 hours should be entitled to public counsel (the present qualifying period being 7 days).
- Children should not be taken into custody unless there are special reasons for so doing, and they must never be confined to a public detention centre. Special attention should also be paid to other aspects of their legal security.
- The report refers to the importance of implementation and follow-up as well as information concerning immigration policy. It is particularly essential to disseminate information concerning principles and practice and also concerning the background to the provisions. The National Immigration Board should be required to publish a code of its regulations. This can also include general advice and information. In addition, training arrangements for officers responsible for immigration affairs and for lawyers etc. must be intensified.

In this summary the Committee has been particularly anxious to emphasize the above proposals, believing as it does that they will be of great importance both to immigrants and to the community generally. The practical prospects of putting them into effect should be good, not least from a socio-economic viewpoint. It should, for example, be possible to liberate personnel resources corresponding to 15–20 man-years within the police, the National Immigration Board and the Government Offices for other duties, above all through the proposed award of permanent residence permits from the very beginning. The calculations include personnel reinforcements at the National Immigration Board for immigration affairs and other qualified duties as well as reinforcements of police investigating personnel. The other recommendations should also be feasible within the framework of the resources already allocated. If the target concerning waiting periods can be achieved, this will mean substantial savings for both national and local authorities.

In the following pages, certain additional recommendations, deliberations and viewpoints are summarized chapter by chapter.

The principle causes of immigration and the outcome of immigration policy etc. (chapters 1 and 2)

Immigration has influenced and transformed Swedish society in many ways. The work done by immigrants has contributed towards the growth of national prosperity. Their presence has diversified Swedish culture and they have broadened the country's international contacts. Migration to and from Sweden is a part of the international migration resulting primarily from economic conditions and political events in the world. The background report (SOU 1982:49) describes European labour migration in recent years. It also deals with the refugee situation in the world. Estimates of the number of refugees in the world vary between 10 and 20 million.

One of the conclusions drawn by the Committee is that there is a heavy latent pressure of immigration and that one of the tasks of immigration policy today is to prevent that pressure from being unleashed. Immigration policy operates on these lines in Sweden and in other countries of north-western Europe. If the present policy is essentially retained, the volume and structure of future immigration will presumably remain much the same as at present.

A review of immigration between 1968 and 1982 as compared with current principles shows that, for the greater part of the period, immigration from outside the Nordic area has on the whole been co-ordinated with policy in other sectors of society and with the resources available at national government level. On the other hand, there has been inadequate co-ordination in relation to a number of municipalities which have had to bear a disproportionately large share of responsibility for immigrant welfare.

Long handling periods have presented great problems. Many people have had to wait for a long time in Sweden pending a final decision as to whether or not they will be allowed to remain here. This has been a strain on the individuals concerned and also on the community.

Future immigration policy. Basic principles (chapter 3)

The main principles concerning continued immigration controls are presented in the introductory sections above. Policy must be based on the principle of counteracting migration due to coercion or emergencies. This can be done by measures at international level, above all as part of the activities of the United Nations and the Council of Europe.

The Committee's basic approach implies among other things that immigrant policy and policy on minorities must be jointly conducted by national and local authorities, whereas immigration controls are a national concern. Among other things this means that the State should assume a greater share of responsibility for "waiting applicants".

Permit applications must be dealt with rapidly and with due legal safeguards, in such a way that the best possible use is made of public resources. Legal security and handling times are closely connected. Prolonged handling procedure is incompatible with a high standard of legal security and the efficient use of public resources. Another vital aspect of legal

security is the protection of personal privacy to the greatest possible extent, even in situations where permits are refused and a person is liable to be removed from the country.

Immigration from the other Nordic countries (chapter 4)

The Committee was required by its terms of reference to consider the potential results of the review of the 1954 Convention establishing a common Nordic labour market and to observe Swedish-Finnish co-operation aimed at channelling labour migration through the national employment services.

The new convention of 1982 provides better facilities than its predecessor for joint efforts to counteract migration leading to economic and social insecurity for the individual. During the past three years, re-emigration from Sweden to Finland has exceeded immigration from Finland, as has also been the case in previous periods. Migratory movements in recent years seem to have been profoundly influenced by such considerations as environmental qualities, a sense of well-being at the workplace and opportunities for children to be taught in their own language.

The fundamental principle of free mobility between the Nordic countries remains unaltered. There is no question of any measures being taken beyond the scope of the new convention concerning a common Nordic labour market.

Labour immigration (chapter 5)

It should be possible to retain the fundamental principles laid down in 1968 concerning labour immigration. Among other things, this means that immigrants will still be able to achieve the same living standards as the rest of the population, that labour demand will as a rule be met by means of labour resources within the country, partly assisted by the available measures of labour market policy, and also that labour demand is to be appraised in a long-term perspective. Labour immigration from outside the Nordic area must not be used as a means of regulating the supply of labour.

One new departure is the recommendation that the Government and Riksdag lay down more specific guidelines concerning the labour immigration which should result from the principles referred to. The guidelines proposed on this subject by the Committee imply that labour immigration should only be allowed in exceptional cases and with reference to key functions in the business sector and to the community as a whole. This restrictive line concerning labour immigration should even be maintained during boom periods. Permissible exceptions are a question which should be decided by the National Labour Market Board in consultation with the parties on the labour market. These agencies, accordingly, should remain primarily responsible for labour market assessment and, in the exceptional cases when labour immigration is allowed, should check that housing accommodation is available and that conditions of pay and employment correspond to those customarily applying in the Swedish labour market.

Persons at present receiving work permits as part of an international exchange (e.g. executives employed by international companies, performing artists, researchers etc.) ought in future to receive permits of limited duration only, and not immigrants' permits. As a rule they ought not to be able to change their employment without a new assessment of the labour market situation, since the award of their permits is conditional on their not competing with employees in this country.

In the case of performing artists and fitters, for example, who as a rule are only employed in this country for short periods, the Committee proposes a certain relaxation of the stipulation that permits be obtained prior to entry. The main rule requiring work permits prior to entry should, however, be retained even as regards these categories.

Refugee policy (chapters 6 and 7)

As stated earlier, the basic principles of the refugee policy should be retained and a generous refugee policy continued. Sweden should continue to accept its share of responsibility for the world refugee situation. As far as transfers under the refugee quota are concerned, priority should continue to be given to refugees in acute need of rescue.

As stated earlier, however, the number of quota refugees and the volume of spontaneous immigration of non-refugees pleading political reasons should be geared to the employment situation and to the resources at the disposal of national and local authorities. It is particularly essential to give sanctuary to persons able to plead such strong grounds that they come close to refugee status under the Geneva Convention. This category ought to receive virtually the same degree of protection as Convention refugees.

The Committee recommends that everybody who is allowed to remain in Sweden for political or politico-humanitarian reasons be made entitled to the same refugee benefits. At present, for example, these benefits are not extended to a person who is forced to leave his or her country of origin on account of war or other aggression but does not rank as a refugee under the Geneva Convention.

Contrary to present practice, the Government should regularly consider whether the practice which has developed involves controls which are appropriate in view of currently prevailing conditions. Within the scope of current regulations, doubtful cases must be treated generously. In the event of a material change in reception conditions, an unusually heavy acute pressure of immigration or a substantial rise in the numbers of Convention refugees or quota refugees having to be received, further regulation may be necessary of immigration involving persons with less compelling quasi-refugee reasons under Section 6 of the Aliens Act. This can be accomplished by the Government putting into effect the exceptional provision of this section, whereby permits can be refused if there are "special reasons" for so doing. A combination of the circumstances referred to may also make it necessary for the emergency provision to be put into effect. Persons with strong reasons under Section 6 of the Aliens Act, are also assured of protection when the emergency provision is in force.

The category to which protection should be extended under Section 6 of the Aliens Act are persons who plead grounds which are insufficient to confer refugee status under the Convention. Some other categories which have occasionally been allowed to remain for general humanitarian reasons according to previous practice are also mentioned, such as persons risking serious penalties for non-political acts/circumstances which are not criminal in Sweden and not reprehensible according to Swedish ideas of justice, e.g. persons risking serious penalties or persecution on account of sex or homosexuality.

General previous assessment concerning the applicability of the safeguards of Section 6 of the Aliens Act to a particular group, as in the decisions made concerning Turkish Assyrians and Syrians, should be avoided in future.

Persons affected by acts of war and thereby forced to leave their country are not referred to Section 6 of the Aliens Act. Although they can need at least as much protection as persons coming under Section 6, the number of persons then making their way to this country is liable to be excessively large. Persons fleeing from a war should nonetheless, like certain other applicants pleading humanitarian reasons with a political background, be admitted as far as possible. A provision to this effect should be included in the Aliens Ordinance.

The safeguard offered by the above-mentioned Section 6 should not apply concerning the return of a person to a third country where the principles of the Geneva Convention are maintained or where it is a well-known fact that the category concerned enjoys protection in any case. In this way the principle of the first country of asylum will be made to include everybody pleading political reasons of any kind, not only Convention refugees. The Committee recommends, however, that this principle be applied so as to make it possible for an application to be considered in Sweden, even in certain cases where the applicant has travelled direct to Sweden through other countries, for example by train, thereby passing through other countries en route. At present, in cases of this kind, the question of asylum is only considered if the applicant has close personal links with Sweden which in themselves do not constitute sufficient grounds for the award of a permit.

Mention should finally be made of the increasing difficulties experienced by persons received as refugees or quasi-refugees in obtaining permanent employment. One problem is the shortage of job opportunities in places where there is a good supply of housing.

Immigration of next-of-kin (chapter 8)

Members of nuclear families, i.e. spouses (including common law spouses) and unmarried children under 20, should as hitherto be awarded permits if the other spouse or the applicant's parents are living in this country as Swedish citizens or immigrants. Other persons who belong to the same household in the country of origin should also be allowed to join their family here, especially unmarried children over 20 living at home and other individual relatives formerly belonging to the same household (usually unmarried women, who are obliged by tradition in many countries to live with a male relative).

Persons allowed to remain here on account of a "rapid relationship", i.e. persons who have married or begun living together after only a short period of acquaintance, should as at present be awarded permits subject to deferred immigration assessment. This means that they will not be awarded permanent residence permits until they have been awarded several short-term permits and on condition that the marriage or quasi-marital relationship still exists. Nobody should be forced, however, to return to difficult conditions in their country of origin on account of a relationship being terminated. This can apply, for example, to women coming from countries where they will have to contend with great difficulties as divorcees. Strict implementation solely with reference to duration of residence should also be avoided in other situations. This is now the usual policy concerning couples with children, but no person should be deported who has resided here long enough to adjust to working and other conditions in this country. In cases of this kind a deportation order is usually offensive.

The minimum marriageable age in Sweden, 18 years, should be applied to a person wishing to immigrate and married to a person domiciled here, even if the law of that person's country of origin contains different rules. In cases of this kind, consideration for cultural patterns in other countries must defer to concern for the ability of young persons to adjust to our society. Departures from the main principle should be made possible in certain cases on humanitarian grounds.

The Committee rejects the idea of generally accepting a different or broader concept of the family, but it should be possible for current practice to be made somewhat more generous, above all as regards parents of established immigrants. No general criteria should be stated, but greater consideration should be shown for compassionate and unusual circumstances. An arrangement of this kind should be facilitated by means of a numerical norm, applying to the immigration of next-of-kin over and above the nuclear family and persons included in the common household. Some priority should be given to the next-of-kin of refugees.

One problem involved by the stipulation of residence permits prior to entry is that a person marrying in the country of origin while on holiday, for example, has not usually been able to bring his or her spouse to Sweden at the end of the holiday because there has not been and could not reasonably have been time for a permit application to be dealt with. It is of course unacceptable that husband and wife should be prevented from travelling to Sweden together in a situation of this kind. The rules should be amended so that a person who, while visiting another country marries somebody with whom he or she has previously had a relationship anticipating marriage (corresponding to engagement in Sweden), is allowed to bring his or her spouse to Sweden. In cases of this kind, it should be made possible for permit applications to be dealt with after entry.

Other non-Nordic immigration (chapter 9)

This chapter deals with persons having links with this country other than those of kinship and persons able to support themselves without work

permits. The former category includes persons who have resided here before or are of Swedish descent. The latter category includes persons receiving a pension or otherwise having a private income, together with freelancers and self-employed persons.

All of the above mentioned groups are small today, and between them they account only for a small percentage of immigration. It should in principle remain possible for these categories to enter Sweden as immigrants and, as at present, the more detailed guidelines should be determined by precedent.

Persons linked with this country by virtue of previous residence are a growing category. Those who have been legally domiciled here for about 10 years should be entitled to return, regardless of how long they have lived abroad. Persons who have legally resided here for three or four years should, in keeping with current practice, be entitled to resettle in Sweden if they have not lived abroad for more than three years. (See also the recommendations made below concerning permanent residence permits.)

Temporary residence in Sweden and the line of demarcation between residents and visitors (chapter 10)

Visas and visa regulations have become increasingly important means of counteracting pressure of immigration and reducing the number of applicants in this country. This has had the disadvantage of making it more difficult to obtain visas for temporary visits, many applications being turned down because it is suspected that the true intention is permanent settlement, not just a temporary visit. The proportion of applications rejected has risen from just over 10 per cent of all visa cases dealt with by the National Immigration Board in 1975 to an average of about 40 per cent in recent years (1980–1982).

More generous rules should be applied concerning visits to close relatives in Sweden. It ought generally to be possible for nationals not requiring visas to be issued with visitors' permits even if they do not apply until after entering Sweden. In the case of nationals requiring visas, a more generous visa policy is needed, and the Committee is emphatic on this point.

Two obstacles to a more generous visa policy should be eliminated as a result of other recommendations made by the Committee. One of these, introduced in chapter 12, concerns a swifter procedure for removal orders in cases where no political reasons are pleaded. The other concerns a statement in chapter 7 that residence permits may need to be denied to certain "defectors" who do not risk severe penalties if they are repatriated. This applies to persons who professed the intention of paying a short visit to this country but in fact proposed settling here.

Questions concerning permits and controls (chapter 11)

On the basis of the 1968 guidelines a practice has evolved whereby a person admitted to Sweden as a migrant worker, on grounds of close association to Sweden, as a refugee or for quasi-refugee or other humanitarian reasons first

receives a residence permit from the National Immigration Board for one year. This permit usually implies that the recipient is accepted as an immigrant. Legal evidence of entitlement to reside in this country, in the form of a permanent residence permit, is not received until after one year's residence here. The Committee recommends that permanent residence permits be awarded on the very first occasion, except where immigration assessment is deferred (mainly in connection with "rapid relationships"). This recommendation is a logical consequence of the substantial immigration assessment which already takes place in connection with the award of the first residence permit. If this recommendation is put into effect, it should save the National Immigration Board and police authorities the equivalent of about 20 man-years.

To make it easier for persons who have lived in Sweden for some years to go back to their country of origin to see if they want to stay there while retaining their right of abode in Sweden, persons who have lived here for three or four years should be entitled to retain their permanent residence permits even after re-emigrating to their country of origin. A person who has lived here for ten years should be enabled to retain his or her permanent residence permit indefinitely. But those who meet the time-limit requirements and who emigrate without reporting their wish to retain their permanent residence permits, as well as those who re-emigrate before completing the qualifying period of residence must be prepared for their permits to be revoked when it becomes known that they have left the country. Persons receiving permanent permits must be informed accordingly.

It is also proposed that employers shall no longer be required to notify the police when aliens (including citizens of the other Nordic countries) commence or terminate their employment. In addition, the possibility should be investigated of relieving the proprietors of hotels and guest houses of the obligation to notify the police of arrivals and departures of non-Nordic citizens. They should in all events be relieved of the duty of reporting departures. The abolition of employers' notification and notification concerning departures from hotels would save the police a total of about four man-years.

Handling procedure, areas of responsibility, legal security (chapters 12-13)

Decisions on applications for asylum and other matters coming under the Aliens Act within a reasonable length of time is a demand which the individual is entitled to make as a matter of legal security. Only about a year ago, backlogs of applications pending at the National Immigration Board and with the Government were very large. They have diminished considerably more recently, due both to a fall in the number of incoming cases and the measures taken to speed up procedure. A further reduction of handling times is needed, however. Certain police districts, moreover, have excessive backlogs. Objectives concerning future handling times have been stated in the section summarizing the main proposals. Absolute priority must be given to cases involving children and families with children. If time limits are

exceeded through no fault of the applicant, the accumulated period of residence should be taken into consideration when deciding the case.

As stated earlier, a person who comes to Sweden without a residence permit and who is not entitled under the current statutory exceptions to obtain a permit after entry should not be allowed to remain in Sweden pending the determination of his or her case. The Committee sees no logical reason for retaining the limits – one week or in certain cases three months – which now apply to the periods in which the police are to issue and enforce refusal-of-entry orders notwithstanding any appeal. It is also recommended that the police be empowered to issue a deportation order if the applicant has been living here for more than three months. The National Immigration Board must then be notified and enforcement of the order deferred until the National Immigration Board resolves not to take over the handling of the case. Thus the wider powers conferred on the police to issue removal orders are only to apply to cases where neither political reasons nor other reasons entitling the applicant to assessment after entry are pleaded. A mere inquiry concerning the possibility of obtaining a residence permit must not result in entry being refused to a person who is otherwise entitled to visit this country. If this recommendation is implemented, the number of “waiting applicants” and thereby the workload of the National Immigration Board and the Government Offices will be substantially reduced.

If in a refusal-of-entry case, the alien pleads any kind of political reason, the main rule is that the case must be referred to the National Immigration Board for a decision. The police, however, may issue a refusal-of-entry order if in their opinion the applicant's statement is manifestly untrue or can be disregarded (the latter with reference to reasons as per Section 6 of the Aliens Act). In cases of this kind, however, the National Immigration Board must be notified of the order, which may not be enforced until the Board resolves not to take over the handling of the case. The police must exercise great care and restraint in deciding that political reasons are manifestly untrue or can be disregarded.

The Committee does not propose any amendment to statutory provisions concerning refusal of entry when political reasons are pleaded. However, some points such as the need for the utmost caution and restraint should be clarified; for example, the police should not in refusal-of-entry cases be allowed to return the alien to a country where he claims that he risks persecution, unless the claim is manifestly untruthful or groundless. Whether such a claim is manifestly untruthful or groundless or not, is, in such cases, the only aspect the police is to consider.

Another point the Committee clarifies concerns the removal of persons refused entry to a country other than that where persecution is claimed to exist (i.e. a third country). In order for removal to a third country to be permissible, the police must have received clear and unequivocal testimony – through the established practice of the National Immigration Board or by some other means – that the country to which the alien is to be returned actually extends protection to Convention refugees or that persons belonging to the category concerned clearly otherwise enjoy protection in that country. Refusal-of-entry cases involving a “new” group or category whose situation is not altogether clear should always be referred by the police to the National

Immigration Board. This will entail some increase in the number of cases referred to the Board and, consequently, in the number of waiting applicants.

The existing rules as to when enforcement questions are to be referred and reported respectively to the National Immigration Board should be retained. This means that the police, as hitherto, will decide whether a removal order is to be enforced or whether new political or other circumstances have emerged on account of which the question of enforcement should be referred to the National Immigration Board. At the same time, the importance of legal security in enforcement cases must be borne in mind. As mentioned earlier, it is proposed that a person taken into custody should be entitled to public counsel after one day and not, as at present, after seven days. This alteration will, for example, relate to persons taken into custody in connection with enforcement, and who are not generally able to obtain public counsel except by virtue of their being taken into custody.

The Committee assumes, moreover, that the enforcement instructions now being drawn up by the National Police Board in consultation with the National Immigration Board will include directions concerning inquiries and decisions in enforcement matters. No such instructions exist at present.

Removal orders other than those concerned with direct refusal-of-entry should be more frequently put into effect by the person concerned being ordered to leave the country within a certain time. Coercive enforcement should in principle be confined to cases where the alien has not complied with an order to leave the country or where it is virtually certain that he will abscond.

Mention has already been made of the importance of the provisions concerning custody being applied very restrictively. Otherwise they are very liable to have an unfortunate "spiral effect", i.e. aliens evade the police for fear of being taken into custody, with the result that custody is increasingly resorted to.

The Committee has recommended that the Directorate of the National Immigration Board be given the special task of supervising legal security even in certain cases not coming under its decision-making powers, e.g. cases concerning direct refusal of entry and cases concerning custody or personal privacy. Questions of privacy are particularly relevant in connection with external and internal controls of aliens.

The Committee regards a continuous hearing of appeal cases as an important means whereby the Government can discharge its responsibility of leading and developing praxis. The Government should remain the supreme instance concerning removal cases, insofar as workload and, consequently, handling times permit. A revision of this arrangement should only be considered in the event of a very steep rise in the number of appeals making it impossible for the Government to decide these cases without unreasonable delays.

In addition, the Committee recommends an experimental scheme of emergency legal services whereby public counsel could be appointed in one of the police districts for cases concerning direct refusal of entry.

A special section of the Committee's report deals with the legal security of children in cases concerning aliens. The situation of children must always be

given special consideration. It must be the duty of investigating and handling authorities to ensure that the requisite expertise takes part in the assessment of the situation of children.

With reference to current experimental activities involving a group of handling officers from the National Immigration Board stationed in Malmö, the report discusses the question of regionalizing the Board's decision-making functions in immigration affairs. An arrangement of this kind should provide opportunities of close co-operation between investigating officers and decision makers and should result in decisions being based on better documentation. It should also be possible for more extensive use to be made of hearings in doubtful cases. The Committee feels that continuing experimentation would be worth while in a region with a heavy influx of applicants for asylum, e.g. the Stockholm area. If such experiments are to be possible, the police must be able to commit adequate investigating resources.

Finally this chapter deals with organizational questions. The recommendations made, including continued regional experimentation and also the delegation to police authorities which the National Immigration Board has already introduced, are aimed at relieving the National Immigration Board of the great volume of cases and giving it more specialized duties. Proposals to the effect that the Board be made administratively responsible for refugee and waiting-applicant questions are made with the same end in view. The question of whether the National Immigration Board is to have a regional organization, together with other questions relating to the organization of the Board and occasioned by the proposed reforms, should be decided when the experimental scheme of regional decision-making functions has been concluded and evaluated. A regional organization of the National Immigration Board would among other things make it possible to give the Board resources of its own for investigations concerning, for example, more complicated asylum cases.

The situation for "waiting applicants" (chapter 14)

The Committee affirms that permit applicants who are entitled to remain here while their applications are pending ("waiting applicants") also have the right for example, to public assistance during that period, always provided of course that they lack the means for their own livelihood. The practical care of waiting applicants today is a municipal responsibility under the Social Services Act, but the central government assumes responsibility for financial assistance by reimbursing municipal authorities post facto for their public assistance expenditure. No reimbursement is provided, however, for the costs incurred by municipal authorities in connection with administration, interpreting and other services.

Long waiting periods have often been a severe strain on waiting applicants, especially families with children. Short handling times are therefore particularly emphasized as a means of improving the situation.

Many of the people coming to Sweden have relatives here and they have to a great extent made their way to municipalities which already have large

immigrant populations, especially in the Stockholm region (including Uppsala) and in Skåne.

General administrative and financial responsibility for waiting applicants should be vested in the central government. The Committee recommends that the National Immigration Board be put in charge of these activities. Among other things the State should be responsible for ensuring that waiting applicants who have not made their own housing arrangements are offered accommodation as soon as possible after entry, in a municipality which has given the central government an undertaking to make housing available and to support the waiting applicant in other respects. This should be a locality in a region where employment can eventually be offered, in the event of the applicant being awarded permits. Municipalities other than that in which the applicant has been allocated housing accommodation ought in principle to be able to restrict their commitments under the Social Services Act to emergency assistance. If the applicant has personal links with a particular locality, he should of course be offered housing there.

The object of this recommendation is to make it easier for services to be offered to those who are waiting here and who are later given permission to remain in Sweden. An ethnic or linguistic group should thus be given better opportunities of staying together than is now the case. If a large number of ethnic groups settle in one municipality, this compounds the difficulty experienced by the municipal authorities in providing services, owing to the large number of different languages involved. This in turn tends to thwart the objectives of immigrant policy.

Chapter 13 of the background report contains a detailed description of the entitlement of waiting applicants to education, social benefits and health and medical care. No significant alterations are recommended. It is emphasized that steps should be taken to provide adequate psychiatric and other care for asylum applicants who are in a poor state of health when they arrive in Sweden.

Implementation and follow-up of immigration policy (chapter 15)

Close attention should be paid to questions concerning the implementation and follow-up of immigration policy. The Committee stresses the importance of information being compiled and distributed concerning current principles and practice and concerning the background and motives for certain provisions of the Aliens Act and Aliens Ordinance. This should be partly accomplished by means of a code of regulations, which the Committee recommends should be made the duty of the National Immigration Board to publish. A great deal of information is needed, for example, by police officers, lawyers, Immigrant Service bureaux and immigrant organizations.

The central authorities, above all the National Immigration Board and the National Labour Market Board, should supply more detailed reports to the Government on the outcome of policy than is at present the case, and the

Government in turn should supply special information on the subject to the Riksdag.

Amendments to legislation and their grounds (chapter 16)

The Committee's proposals will entail amendments to about 15 sections of the Aliens Act. The main import of these amendments is evident from the account which has already been given of the substantial content of policy.

Financial implications of the Committee's proposals (chapter 17)

The financial implications of the Committee's proposals are summarized in chapter 17, which also describes the necessary resource increments and the resultant savings converted into man-years at the handling authorities.

The financial implications of the various recommendations are based on particularly firm estimates as regards the following:

- Persons allowed to remain in Sweden on politico-humanitarian grounds are to be equated with refugees (chapter 6). This recommendation will mean the State assuming responsibility for the livelihood of 100–200 persons annually who under the existing rules are not equated with refugees, the State thus relieving the municipalities of expenditures totalling between SEK 5 and 10 million.
- Permanent residence permits are to be awarded when the first immigration assessment is made (chapter 11). This is expected to reduce the number of cases dealt with by the National Immigration Board and the police by about 8,000–10,000 annually, the resultant saving corresponding to a total of about 20 man-years. Labour will also be saved within social welfare administrations and Court-Order Enforcement Services and the police will have less need of interpreters.
- The police are to be given more extensive powers to order and, appeals notwithstanding, effectuate the removal of persons not pleading political reasons (chapter 12). Compared to the number of cases occurring during the first half of 1982, the number of cases dealt with by the National Immigration Board is expected to decline by about 400 and the number dealt with by Central Government Office by 200–300 annually. It is estimated that the State will save upwards of SEK 1 million on fees to public counsel and about SEK 6 million on expenditures relating to "waiting applicants".

The conceivable financial consequences of other recommendations are estimated as follows.

- The principle of the first country of asylum is also to apply to persons pleading reasons as per Section 6 of the Aliens Act (chapter 7). The reduction in government expenditure on the reception of waiting applicants and refugees and on public counsel – assuming that roughly 50

- persons are involved every year – is estimated at about SEK 3 million.
- A somewhat more generous visa policy is to be applied (chapter 10). This proposal is expected to cause additional government expenditure owing to an increasing number of “defections”. If about 50 persons defect in Sweden, the resultant increase in expenditure can be estimated at some SEK 3 million.
 - More cases than at present are to be referred by the police to the National Immigration Board (chapter 12). Assuming about 100 more cases annually, government expenditure on public counsel, public assistance for waiting applicants and refugee benefits (many persons being expected to remain here owing to the practical impossibility of removal to a third country) is expected to rise by about SEK 5 million.
 - The central government is to relieve municipal authorities of financial responsibility for the administration of waiting applicant activities etc. The expenditure thus taken over by central government from the municipalities in connection with administration, interpreter services and medical examinations etc. concerning residual waiting applicants is estimated at about SEK 8 million.
 - There will be a general reduction of waiting periods (chapter 12). If the objectives concerning handling times are achieved, municipal authorities can be expected to save about SEK 4 million on administrative and other costs, due to a reduction in the number of waiting applicants. Central government expenditure on public assistance would be reduced by about SEK 18 million.

The combined effect of a successful implementation of all the recommendations made by the Committee, combined with ideal handling times, would be to reduce central government expenditure by up to SEK 5 million and municipal expenditure by about SEK 20 million.

Sakregister

- Adoptivbarn 48, 50
AGFA-förslaget 236, 239
Allmän rättshjälp, se Rättshjälp
Anhöriga, se Anknytning
Anknytning
 genom släktingar 131-148
 genom tidigare vistelse 151 f, 156 f
 genom svenskt påbrå 152 f
 genom svensk anställning 153, 157 f
 se även "Snabba anknytningar"
Anmälan av avvisningsbeslut 195-200
Anmälningsskyldighet
 för vissa myndigheter 175
 se även Arbetsgivaranmälan och Bostadsanmälan
Arbetsförmedlingssamarbete inom Norden, se Norden
Arbetsgivaranmälan 176-178
Arbetskraftsinvandring 47 f, 81-87, 89
 se även Arbetstillstånd och Norden
Arbetsmarknad
 prövning i tillståndsärenden 81-92
 gemensam inom Norden, se Norden
Arbetsmarknadsdepartementet, se Handläggningstider, Instansordning och
 Överlämnande av ärende
Arbetstillstånd
 allmänt 81-92
 krav på tillstånd före inresan 90
 för vissa yrken, se resp yrke
Artister 89, 91 f
Asocialitet 126 f
Asyl, se Flykting
Assyrier och syrianer 50, 100, 102
Avhoppare 100, 117
 se även Östeuropa
Avvisning
 allmänt 188 f
 överlämnande av 195
 se även Anmälan av avvisningsbeslut och Verkställighet

- Barbariska straff 116, 159
Barn, rättssäkerhet för 230–233
 se även Förvar, Minderårig och Ärendebevakning
"B-flykting", se Flyktingliknande skäl
Befolkningsutveckling 56
Beredskap
 hos SIV 195
 bland advokater 201 f
Besvär
 över beslut av polismyndighet 208, 223 f
 över beslut av SIV 208 f, 223
Besvärsnämnd, se Instansordning
Besvärsrätt 208–210
Besök, tillstånd för 161, 165 f
Biståndspolitik, se Flyktinghjälp
Bostadsanmälan 176 f
Bostadsfrågor
 prövning i tillståndsärenden 89, 139 f, 147 f
 för väntare 239–241
Bosättningsstillstånd, se Permanent uppehållstillstånd
Brott 63, 126 f
Båtflyktingar (från Sydostasien) 39, 43, 50

Chile, invandring från 41, 50, 99 f
Cirkelledare i språk 83 f, 87

Demografiska aspekter, se Befolkningsutveckling
Desertörer, se Krigsvägrare
Direktavvisning 117 f, 123–125, 191–202

Egna företagare 154 f, 158 f
Ekonomiska effekter av invandringen 58
Enskild inkvartering 97
Enskilt hushåll, anställning i 82, 85
Eritreaner 100 f

Facklig organisation (arbetsmarknadsprövning) 82, 84, 86
Familjeanknytning, se Familjemedlem
Familjemedlem, tillstånd för 137, 143–147
 se även Anknytning, Make/maka, Minderåriga och Föräldrar
Finland, invandring från 45 f, 73–80
Finsk-svenska kanaliseringsavtalet 73, 76, 80
Flykting 47–51, 93–111, 127–130
Flyktingbedömning 129 f
Flyktingförklaring 127–129
Flyktingförmåner 96–98, 109
Flyktinghjälp 105, 107, 109 f
Flyktingkommissarie, FN:s 93, 105, 108
Flyktingkonvention, se Genève-konventionen

- Flyktingkvot se Organiserad överföring
Flyktingliknande skäl 93, 95 f, 113–123
Forskare 87
Fria yrkesutövare 155, 158 f
Följdivandring 40 f
Förföljelse, politisk se Flykting
Förpassning, se Utvisning
Första asylland 123–126
Försörjning 139 f, 147 f, 154, 158 f
Förvar 220–225
Förvisning, se Utvisning
Föräldrar 136 f, 144 f, 148
se även Familjemedlem och Änka/änkling
- Genève-konventionen 70, 93, 107
Genomförande av invandringspolitiken 249–251
Grekland, invandring från 49–51, 99
Gäststuderande 166 f
- ”Halvofficiella” anställningar 83, 87 f
Handläggningstider 183–188
se även Ärendeutveckling
Helsingforsöverenskommelsen 70, 163
Hembiträden, se Enskilt hushåll
Hemlandspass 128 f
Homosexualitet 123, 132, 140
Humanitära skäl 155 f, 159
Hushållsgemenskap, se Familjemedlem
- Inre kontroll 175–179, 227–229
Inresekontroll, se Yttre kontroll
Instansordning 211–216
Internationellt utbyte, tillstånd inom ramen för 87 f, 158 f
Invandrapolitik 61–63
Invandringsprövning 169–173
se även Uppskjuten invandringsprövning
Irak, invandring från 99
Iran, invandring från 42, 99, 101
- Jugoslavien, invandring från 41, 49
Jämlikhet, se Invandrapolitik
”Jämställd” med flykting, se Flyktingförmåner
- Kanaliseringsavtal, se Finsk-svenska kanaliseringssavtalet
Kockar 84, 87 f
Kollektiv överföring, se Organiserad överföring
Krigsskådeplats, se Krigsvägrare
Krigsvägrare 93, 95, 99, 113, 115
Kvotflykting, se Organiserad överföring

- Kyrkobokföring 178 f
Kön, förtryck p g a 123
- Latinamerikaner 99 f, 129
Libanon, invandring från 100
Läkare 85
Lärare, se Cirkelledare i språk
- Make/maka 132 f, 140
se även Familjemedlem, "Snabb anknytning" och Uppskjuten invand-
ringsprövning
- Medborgarvittnen 202, 225 f
Migrationsrörelser, internationellt 38-40
se även Norden
- Minderårig(a)
tillstånd för barn 132 f, 140
äktenskap mellan 135 f, 142 f
se även Barn, Förvar och Ärendebevakning
- Montörer 89-92
Motivering av beslut 217 f
Mottagning av flyktingar 96-98, 102-104
- Norden
migrationsrörelser 45 f, 73 f
överenskommelse om gemensam arbetsmarknad 73-76, 80
arbetsförmedlingssamarbete 76, 80
passkontrollöverenskommelse 125
se även Finsk-svenska kanaliseringsavtalet
- OUA-konventionen 96, 109, 115 f, 117, 119, 123
Offentligt biträde, se Rättshjälp
Organiserad överföring
av arbetskraft 82
av flyktingar 94, 102, 107 f
- Pass 229 f
Passkontroll, se Yttre kontroll
Passkontrollöverenskommelse, se Norden
Pensionärer 154, 158
Permanent uppehållstillstånd (PUT) 169-175
Polen, invandring från 49 f, 100 f, 186
Politisk flykting, se Flykting
Politisk förföljelse, se Flykting
Politisk-humanitära skäl 93, 96
Politiskt verkställighetshinder, se Verkställighet
- Regionalisering 213, 215
Resedokument 128 f
Resursanvändning 69, 71, 181

- Rättshjälp 201 f, 221–223
 Rättssäkerhet 71, 201 f, 205 f
 se även Barn
- Samboende 132 f, 140
 se även Familjemedlem, Make/maka, ”Snabb anknytning” och Uppskju-
 ten invandringsprövning
- Samverkan, se Invandrapolitik
- ”Sista länk” 137
- ”Snabba anknytningar”
 se även Familjemedlem, Make/maka, Samboende och Uppskjuten
 invandringsprövning
- Spontaninvandring 47, 107
- Språklärare, se Cirkelledare i språk
- Svenskundervisning för invandrare 243
- Sydostasien, se Båtflyktingar
- ”Synnerliga skäl”
 att bevilja tillstånd 96
 att pröva ansökan efter inresan 91, 148
 att vägra tillstånd 93
- Syrianer, se Assyrier och syrianer
- ”Särskilda skäl” att vägra tillstånd 114, 121
- Tillhåll 228 f
- ”Tredje land” 123–126, 196–200
- Turkiet invandring från 42 f, 49
 se även Assyrier och syrianer
- Tvångsåtgärder, se Förvar och Uppsikt
- Uganda, asiater från 99
- Underställning, se Överlämnande
- Ungern, invandring från 100, 117
- UNHCR, se Flyktingkommissarie, FN:s
- Uppehållstillstånd
 allmänt 161
 krav på tillstånd före inresan 148–150, 165 f
 för vissa kategorier, se resp kategori
 se även Besök och Permanent uppehållstillstånd
- Uppföljning av invandringpolitiken 251 f
- Upphävande 203–205
- Uppsikt 220
- Uppskjuten invandringsprövning 132–135, 140–142, 158
- Utlandsmyndighet 188
- Utländsk ambassad/konsulat i Sverige 153 f
- Utländska medborgare i Sverige 52
- Utresetillstånd 100
- Utvisning 63, 126 f, 190–194
 se även Verkställighet

- Valfrihet, se Invandrarpolitik
- Vandelsskäl 126 f, 170–172
- Vapenvägrare, se Värnpliktsvägrare
- Verkställighet
 - allmänt 202–208
 - överlämnande av verkställighetsärende 202–205
- Vietnam, se Båtflyktingar
- Visering 162–165
- Viseringsfri 161
- Viseringstvång 42, 161 f
- Väntare
 - kommunernas ansvar 236–238
 - åtgärder för 241–245
 - huvudman för 245 f
- Väntetider, se Väntare och Handläggningstider
- Värnpliktsvägrare 113, 115

- Yrkesbegränsning 82, 88
- Yttre kontroll 226 f

- Återbrytning, se Upphävande
- Återinvandrare 50
- Återkallelse 173–175
- Återutvandrare 50, 104 f

- Änka/änkling 137
 - se även Familjemedlem och Föräldrar
- Ärendebevakning 218 f
- Ärendeutveckling 211–213

- Östeuropa, invandring från 94, 100
 - se även Polen och Ungern
- Överföring av flyktingar, se Organiserad överföring
- Överlämnande av ärende till regeringen 118, 200, 211
 - se även Avvisning och Verkställighet

Statens offentliga utredningar 1983

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
 2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
 3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
 4. Om hälften vore kvinnor. A.
 5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
 6. Radon i bostäder. Jo.
 7. Ersättning för miljöskador. Ju.
 8. Stämpelskatt. Fi.
 9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
 10. Användning av växtnäring. Jo.
 11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
 12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.
 13. Att möta ubåtshotet. Fö.
 14. Barn kostar. S.
 15. Kommunalforskning i Sverige. C.
 16. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. I.
 17. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. I.
 18. Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. A.
 19. Den stora omställningen. I.
 20. Bättre miljöskydd II. Jo.
 21. Vilt och jakt. Jo.
 22. Utbildning för arbetslivet. A.
 23. Lag om skatteansvar. Fi.
 24. Ny konkurslag. Ju.
 25. Internationella faderskapsfrågor. Ju.
 26. Bestråning av livsmedel. Jo.
 27. Bilar och renare luft. Jo.
 28. Bilar och renare luft. Bilaga. Jo.
 29. Invandringspolitiken. A.
-

Statens offentliga utredningar 1983

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Nytt militärt ansvarssystem. [2]
- Ersättning för miljöskador. [7]
- Ny konkurslag. [24]
- Internationella faderskapsfrågor. [25]

Försvarsdepartementet

- Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]
- Att möta ubåtshotet. [13]

Socialdepartementet

- Barn kostar. [14]

Finansdepartementet

- Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
- Koncession för försäkringsrörelse. [5]
- Stämpelskatt. [8]
- Lag om skatteansvar. [23]

Utbildningsdepartementet

- Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]

Jordbruksdepartementet

- Radon i bostäder. [6]
- Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]
- Bättre miljöskydd II. [20]
- Vilt och jakt. [21]
- Bestrålning av livsmedel. [26]
- Bilavgaskommittén. 1. Bilar och renare luft. [27] 2. Bilar och renare luft. Bilaga. [28]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Om hälften vore kvinnor. [4]
- Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [18]
- Utbildning för arbetslivet. [22]
- Invandringpolitiken. [29]

Industridepartementet

- Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]
- Direktinvesteringskommittén. 1. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. [16] 2. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. [17]
- Den stora omställningen. [19]

Civildepartementet

- Kommunalforskning i Sverige. [15]

