

Nr 44.

Av herr **Domö m. fl.**, om åstadkommande av dels vissa ändringar i organisationen för behandling av utlänningsärenden, dels ock en ny invandringslag.

Utlänningskontrollen i vårt land regleras främst av 1937 års lag om utlännings rätt att här i riket vistas. Denna lag äger liksom tidigare gällande lag i ämnet icke karaktär av invandringslag i egentlig bemärkelse utan avser närmast att utgöra en skyddslagstiftning.

Redan vid lagens tillkomst torde man å ansvarigt håll varit medveten om vissa brister i densamma, med vilka man å många håll översåg måhända redan av den anledningen att lagen erhöi en begränsad giltighetstid eller t. o. m. den 31 december 1942.

Allt eftersom det mot vårt land riktade invandringstrycket ökat till följd av den politiska och ekonomiska situationen ute i världen hava emellertid bristerna uti vår invandringslagstiftning blivit alltmer påtagliga.

Redan vid tillkomsten av 1937 års lag erinrade reservanterna i utskottet att sedan år 1927, då lagen om utlännings rätt att här i riket vistas tillkom, hade invandningsfrågan kommit i ett väsentligt nytt läge, som bland annat påkallade att i hela dess vidd frågan om en organiserad invandningspolitik, de arbetsmarknads- och befolkningspolitiska spörsmålen, gjordes till föremål för en allsidig, förutsättningslös och skyndsamt utredning. Enligt reservanternas mening var det politiska läget sådant i vissa Sverige angränsande länder år 1937, att det syntes föreligga fara i dröjsmål.

Dessa farhågor hava besannats. Den allmänna politiska oron i världen har tilltagit, och i anslutning härtill har ett flertal andra länder ytterligare skärpt sin invandningspolitik i syfte att hejda tillströmningen av politiska flyktingar och andra, icke önskvärda invandrare eller att nedbringa flyktingsklientelet.

De flyktingsproblem, som uppkommo vid världskrigets slut, ha ånyo aktualiserats och äro i dessa dagar så brännande, att de i alla länder tilldra sig synnerlig uppmärksamhet. Det är antagligt att de mångenstädes och icke minst för Sverige kunna skapa mycket ömtåliga invandningsfrågor.

Beträffande de stora aktuella flyktingsproblemen synes en lösning efter det internationella samarbetets metod ligga närmast till hands.

Försök att åvägabrunga ett sådant samarbete ha också gjorts. Vi erinra om den konferens som på presidenten Roosevelts initiativ samlades den 6 juli 1938 i Evian, Frankrike. Syftet med denna sammankomst var, för att

citera ordalagen i den nordamerikanska regeringens inbjudningsskrivelse, att överlägga om »de åtgärder, som kunna vidtagas för att underlätta bosättning i andra länder av politiska flyktingar från Tyskland (inklusive Österrike)».

Ett genomgående drag i de redogörelser, som av vederbörande regeringsrepresentanter lämnades vid denna konferens, var, att å ena sidan viljan att hjälpa fanns inom alla de i konferensen representerade länderna men att å andra sidan problemet under inflytande från den senaste tidens händelser antagit proportioner, som påkallade internationell reglering av det samma. Från de europeiska länderna betonades, att de av hänsyn till förhållandena i det egna landet icke kunde åtaga sig ökade försörjningsplikter. Problemet läte sig icke lösas utan emigration till andra världsdelar.

Från svensk sida betonades vid detta tillfälle vikten av en lösning efter det internationella samarbetets metod, en metod, som förordats från högerhåll redan under debatterna om utlänningslagen vid 1937 års riksdag.

Det allmänna intrycket vid genomläsningen av Evianprotokollet (Proceedings of the Intergovernmental Committee, Evian, July 6th to 15th, 1938, Verbatim record of the plenary meetings of the committee, Resolutions and Reports) blir att i stort sett Europa icke kan tänkas inom sitt område föda eller ens någon längre tid hysa de flyktingar, vilka genom den senaste tidens händelser förlorat hemortsrätt och utkomstmöjligheter. Denna ståndpunkt torde icke vara möjlig att gendriva. Den svenska delegationen i Evian betonade också i likhet med representanterna för Danmark, England, Holland, Schweiz o. s. v. för sina respektive länder, att »Sverige icke är ett immigrationsland».

Redan före händelserna i Mellaneuropa i september—november 1938 förefanns i de flesta europeiska länder en tendens att skärpa villkoren för invandring. Denna tendens har efter dessa händelser blivit än mera påtaglig. Under 1938 vidtogos inom alla de länder, som voro föremål för invandring, främst Italien och Frankrike, restriktiva åtgärder.

I Frankrike ha sålunda de nya förhållandena under 1938 lett till en skärpt lagstiftning. Genom dekret av den 12 november 1938 har regeringen förordnat, dels om en strängare gränsbevakning, dels om förstärkning av polisen till övervakning av utlänningar och dels utfärdat skärpta bestämmelser om utlännings rätt till naturalisation, tid för förvärvande av fulla medborgerliga rättigheter, rätt att utöva yrke m. m. (se härom Extraits du Journal Officiel de la R. F. de 13 et 15 Novembre 1938, nr 355, p. 68 ff).

Dessa åtgärder förtjäna även i vårt land uppmärksamhet. Det avgörande för vår syn på de internationella flyktingsproblemen är och måste bli, att Sverige lika litet som andra europeiska länder kan bidra till dessas lösning genom en generös invandringspolitik. Flyktingsproblemen måste som redan sagts lösas genom ett internationellt samarbete. I vår utlänningslagstiftning böra de föranleda ökad återhållsamhet och vaksamhet.

Såsom förut framhållits påkalla icke endast de aktuella flyktingsproblemen utan över huvud taget det ökade invandringstrycket en skärpt beredskap för vårt land, vars i mycket så gynnsamma förhållanden utgöra en icke oväsentlig lockelse.

Utvecklingen har bekräftat riktigheten av den uppfattning, som vid 1937 års riksdag framfördes från högerhåll, nämligen att läget kräver att vi erhålla en lag, som reglerar vår invandringsfråga under klart hänsynstagande till arbetsmarknads- och befolkningspolitiska synpunkter.

Denna fråga har berörts av den myndighet, som nu närmast bär ansvaret för vår invandringspolitik, nämligen socialstyrelsen. I ett av sina senaste yttranden i flyktingsfrågan (Soc. meddelanden 1938 nr 11 s. 757) understryker styrelsen sålunda, att »lagstiftaren vid utformningen av utlänningslagens föreskrifter ej lämnat någon anvisning för en lagtillämpning under befolkningspolitiska hänsynstaganden». Sådana anvisningar böra för framtiden givas. Det synes sålunda vara av största vikt att vinna en tillförlitlig och fullständig utredning, som ger den ansvariga myndigheten hållpunkter för invandringsfrågornas bedömande även ur arbetsmarknads- och befolkningspolitiska synpunkter.

Vad de arbetsmarknadspolitiska synpunkterna beträffar, må här i korthet erinras om att det vanligen är de ekonomiska mellanskikten, som svårast bli lidande av en ökad invandring. Oron i dessa kretsar inför det ökade invandringstrycket har också kraftigt kommit till uttryck i offentliga uttalanden av ett flertal organisationer.

I detta sammanhang må erinras om den synpunkt på frågan som socialstyrelsen framfört i sitt utlåtande av den 5 december 1938 angående upp- rättande av främlingsstatistik.

Styrelsen anför i detta utlåtande bland annat följande:

»Då vidare utläningar ej sällan måste betraktas såsom bärare av utländska intressen, synes vår invandringspolitik böra taga vederbörlig hänsyn till härmed sammanhängande omständigheter, särskilt i den mån invandringen avser medverkan vid grundandet av affärs- eller industriföretag eller eljest innebär ekonomiskt inflytande här i riket.»

Beträffande den befolkningspolitiska sidan av saken hänvisa vi till socialstyrelsens här förut återgivna yttranden (Soc. meddelanden 1938 nr 11) samt till en av hr Gezelius m. fl. väckt motion vid 1937 års riksdag (A. K. 543). Enligt motionärernas mening kunde befolkningsutvecklingen i vårt land snart nog komma att göra invandring i större skala påkallad, och det vore med hänsyn härtill av vikt, att utlänningslagen gäve direkt stöd för en välvillig särpolitik i avseende på sådana utläningar, som i kulturellt och andra avseenden stode oss nära och alltså lätt kunde assimileras.

Behovet av en ökad beredskap synes föranleda — utöver fastare hållpunkter för utlänningsärendenas handläggning — en enhetligare organisa-

tion. En sådan är så mycket mer påkallad, som enligt den nuvarande ordningen i praktiken tre olika myndigheter, utrikesdepartementet, socialstyrelsen och utlänningsnämnden, dirigera vår invandringspolitik.

I denna fråga synas följande synpunkter värda beaktande.

1937 års proposition i förevarande lagstiftningsfråga präglades i mycket av omsorgen om de politiska flyktingarna. Denna inställning föranledde skapandet av ett särskilt organ för handläggning av vissa flyktingsfrågor, nämligen den s. k. utlänningsnämnden. Nämnden skall enligt 1937 års riksdags beslut bestå av tre ledamöter med högst två suppleanter för var och en av dem. En skall hava förvaltat domareämbete och en äga erfarenhet rörande internationella rättsfrågor. Suppleanterna skola uppfylla de för ledamot stadgade behörighetsvillkoren. Samtliga utses av Kungl. Maj:t för en tid av fem år. Innan socialstyrelsen meddelar avvisnings- eller förpassningsbeslut eller beslut i vissa ärenden av större betydelse, skall ytt- rande inhämtas från nämnden. Skulle därvid någon ledamot av nämnden anmäla mot socialstyrelsen avvikande mening, får klagan föras över dess beslut inför Kungl. Maj:t. Nämnden kan också själv oberoende av besvär bringa ett ärende under Kungl. Maj:ts prövning liksom socialstyrelsen med förbigående av nämnden kan förelägga Kungl. Maj:t ett ärende till avgörande.

En författare på området har i Förvaltningsrättslig Tidskrift (1938, nr 17) gjort utlänningsnämndens avsedda funktion till föremål för en analys, vilken är av stort intresse. Han framhåller till en början att med hänsyn till att »Socialstyrelsen har handlingsfrihet beträffande ännu ej hitkomna utläningar, är det uppenbart, att lagstiftaren avsett, att styrelsen skulle i stort dirigera vår invandringspolitik». Utlänningsnämnden synes endast ha att — utan att ledas av invandringspolitiska överväganden — grunda sitt ståndpunktstagande »på allenast sin åsikt rörande möjligheten och rimligheten av att avlägsna utläningen från riket ... nämnden har synbarligen att avgiva yttrande allenast i avseende å förpassningsbeslutet». Nämnden har emellertid också genom sin rätt att hänskjuta ärenden till Kungl. Maj:ts avgöranden »viss möjlighet att hävda invandringspolitiska synpunkter ... Nämndens huvuduppgift är icke att vara ett invandringsråd utan att vara en sakkunnig institution beträffande sådana spørsmål, som direkt angå möjligheten och rimligheten av att från riket avlägsna utläning och vilka till stor del äga sammanhang med frågor av rättslig eller mera allmänt mellanfolklig natur.»

Socialstyrelsens ställning till nämnden synes vara mera svävande. Styrelsen äger för det första möjlighet att direkt överlämna ett ärende till Kungl. Maj:ts bedömande. Kungl. Maj:t kan i ett dylikt läge i sin tur infordra yttrande från nämnden. Socialstyrelsen kan också även sedan den hört nämnden överlämna ärende till avgörande hos Kungl. Maj:t. Vidare är nämnden avskuren från avgörandet av inreseviseringsärenden, vilka fort-

farande handläggas av utrikesdepartementet. Endast i undantagsfall kan nämnden skaffa sig kontakt med dylika ärenden.

Allt detta visar, att utlänningsnämndens position blir mycket ömtålig och för övrigt är ägnad att ifrågasätta andra myndigheters auktoritet. Dessutom torde såsom lagrådet påpekade i sitt yttrande över 1937 års lagförslag, institutionen till sin karaktär vara stridande »mot grundläggande principer inom svenskt förvaltningsväsen».

Det synes oss, som om denna kritik, vilken även, delvis efter andra utgångspunkter, kom till synes i riksdagsdebatten vid 1937 års riksdag (F. K. A 3 nr 34; A. K. B 3, nr 34), med tiden än mera vunnit i skärpa. Utvecklingen synes ha givit vid handen, dels att utlänningsfrågan fått en större betydelse än vad 1937 års lagstiftare kunde förutse, dels att bestämmelserna i 1937 års utlänningslag blivit mer hämmande för arbetets gång och utlänningsärendenas snabba avgörande än vad man antog vid deras tillkomst. Genom 1937 års lagstiftning tillskapades *tre* myndigheter för handläggningen av utlänningsärenden. Konsekvensen kräver här *en* enda. Dock bör Kungl. Maj:ts prövningsrätt i de fall, då socialstyrelsen så finner lämpligt, bibehållas.

Starka skäl tala sålunda för att utlänningsnämnden avskaffas, enär den utgör ett hinder för vinnande av den erforderliga snabbheten i ärendenas avgörande, motverkar nödig centralisering av frågornas behandling och bedömande samt strider mot grundläggande principer inom svenskt förvaltningsväsen.

Om socialstyrelsens byrå för utlänningsärenden i sin nuvarande gestaltning bör bli det centrala organet eller om detta bör givas en annan utformning, synes böra övervägas vid en blivande utredning.

Organisatoriskt synes dock den myndighet, som centralt handhar utlänningskontrollen, böra utformas så att den vid brydsamma utrikespolitiska situationer o. d. lätt kan bringas att fullgöra de extra kontrolluppgifter, som då kunna ifrågakomma.

Kravet på en ökad beredskap synes vidare medföra, att man utreder och rättar till de brister i övrigt i den nuvarande lagstiftningen och organisationen, vilka medföra svårigheter att upprätthålla en fullt tillfredsställande kontroll över de utläningar, som inkomma till eller vistas i riket.

Utan att närmare ingå på detaljer vilja vi fästa uppmärksamheten på att fall inträffat där kvinnor av annan nationalitet synbarligen i syfte att inkomma eller kvarstanna i landet skaffa sig svenskt medborgarskap genom att ingå skenäktenskap. Vid en utredning synes detta och liknande förhållanden böra beaktas.

Organisationen företer otvivelaktigt också ur andra synpunkter brister. En invandringslag av den beskaffenhet, som här åsyftas, måste i ett läge sådant som det nuvarande komma att verka i restriktiv riktning. Så myc-

ket angelägnare är det att uppmärksamheten riktar sig på de olyckliga människors välfärd, vilka hitkommit men sakna förutsättningar att här kvarstanna. Då det synes angeläget att lämna dessa utlännningar råd och anvisningar, vilka kunna befordra deras utsikter att i ett annat land finna en varaktig fristad, bör övervägas om icke till invandringsmyndigheten bör anknutas en särskild expert för uppgiften ifråga samt för att upprätthålla förbindelsen med förefintliga hjälporganisationer.

Av det sagda synes oss framgå att tiden nu kräver dels en mera effektiv och enhetlig organisation för handläggning av utlänningsärendena, än vad som framgick som en följd av bedömanden vid utlänningslagens tillkomst 1937, dels ock en ny invandringslag.

På här förut anförda grunder hemställa vi,
att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om skyndsamt utredning och förslag i motionens syfte.

Stockholm den 20 januari 1939.

Fritiof Domö.

J. B. Johansson.

Gustaf Velander.

Nils Gabrielsson.

Gustaf Tamm.

Karl Wistrand.
