

## Nr 142

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående riktlinjer för utlänningspolitiken m. m.; given Stockholms slott den 4 oktober 1968.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

**BERTIL**

*Rune B. Johansson*

---

### **Propositionens huvudsakliga innehåll**

Propositionen innehåller förslag till riktlinjer för utlänningspolitiken och till den framtida organisationen för den centrala handläggningen av utlänningsfrågor.

En huvudlinje i utlänningspolitiken skall som hittills vara att i internationellt samarbete skapa förutsättningar för ett fritt folkutbyte. Sådana förutsättningar föreligger inte f. n. Förslagen i propositionen grundas därför på att invandringen till Sverige tills vidare måste kontrolleras för att det skall vara möjligt att samordna den med våra resurser och vår politik inom andra områden och upprätthålla principen att invandrare skall ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen. Frågor om invandrares anpassning i Sverige skall beredas ökat utrymme.

Enligt propositionen skall statsmakterna ta ökat ansvar för utlänningspolitiken genom att ge närmare riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas tillståndsprövning. Förslag till sådana riktlinjer läggs fram i propositionen. De innebär bl. a. att den nuvarande organiserade invandringen av arbetskraft, med krav på arbetstillstånd redan före inresan, skall bestå. Förutsättningarna att flytta eller omskola inhemsk arbetskraft och arbetskraftsutbudet från de icke yrkesverksamma kvinnorna, de handikappade och de äldre måste beaktas. Invandrande arbetskraft får inte koncentreras till låglönebranscher med osäkra anställningsförhållanden och hög arbetslöshetsrisk. Löne- och andra anställningsvillkor skall överensstämma med vad som är normalt för inhemsk arbetskraft med motsvarande kvalifikationer. Arbetsmarknadspartens nuvarande inflytande på den arbets-

marknadsbetingade invandringen skall bestå. Bostadsfrågan måste ordnas före inflyttningen hit.

Enligt de föreslagna riktlinjerna skall invandring av humanitära skäl medges generöst. Invandring av flyktingar, som inte är asylsökande eller på annat sätt befinner sig i ett akut nödläge, skall huvudsakligen ha formen av kollektiv överföring hit. Nu gällande lätnader för utländska studerande vid tillståndsprövningen behålls.

Uppehålls- och arbetstillstånd skall enligt riktlinjerna ges för längre tider än nu. Bosättningstillstånd, som f. n. ges efter minst fem års bosättning här, skall kunna meddelas redan efter två års bosättning. Dessa förslag innebär betydande lätnader i förhållande till nuvarande tillståndskrav. Dessutom föreslås lätnader i gällande krav på att arbetstillstånd skall avse visst slag av arbete. Sådan yrkesbegränsning bör i regel kunna undvaras i fråga om utlänning som har arbetat här minst ett år.

Utlänningsfrågor skall enligt förslaget handläggas av de vanliga fackmyndigheterna inom områden där utlännningar är i huvudsak jämställda med svenska medborgare, t. ex. inom undervisningen, hälso- och sjukvården och socialvården. Övriga utlänningsfrågor skall handläggas av en central utlänningsmyndighet. Denna föreslås få avsevärt annat verksamhetsområde än nu. Vid sidan av tillstånds- och kontrollfrågor skall en huvuduppgift för myndigheten sålunda vara att handlägga anpassningsfrågor som avser bl. a. samordning av anpassningsinsatserna, uppföljning av anpassningsproblemen och bevakning av utvecklingen på anpassningsområdet. Vidare skall myndigheten handlägga medborgarskapsfrågor, som skall föras över från Kungl. Maj:t till den centrala utlänningsmyndigheten.

Den nuvarande provisoriska centrala utlänningsmyndigheten, statens utlänningskommission, föreslås den 1 juli 1969 bli ersatt med ett fristående permanent ämbetsverk. Verkets styrelse skall bestå av verkschefen som ordförande samt sex lekmannaledamöter. Till verket skall knytas sakkunniga inom de skilda intresseområden som har betydelse för avgörandet av frågor inom verkets verksamhetsområde. Förslag till närmare organisation av verket avses skola föreläggas 1969 års riksdag.



*Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet på Stockholms slott den 4 oktober 1968.*

Närvarande:

Statsråden ANDERSSON, LANGE, KLING, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, MOBERG.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *riktlinjer för utlänningspolitiken m. m.* och anför.

### Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 1 december 1961 tillkallade jag den 11 december samma år sex sakkunniga för utredning om utformningen av utlänningskontrollen och därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga<sup>1</sup> antog benämningen utlänningsutredningen.

Enligt direktiven skulle en uppgift för utredningen vara att undersöka behovet av föreskrifter om begränsningar i arbetskraftens rörlighet vid eventuell svensk associering till den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC). År 1963 sköts emellertid frågan om Sveriges associering till EEC på framtiden. Enligt Kungl. Maj:ts beslut den 28 februari 1964 skulle utredningen trots detta fortsätta och slutföra sitt arbete i övriga delar.

I utredningens uppdrag ingick också att utforma normer för prövningen av ansökan om uppehållstillstånd för utländska studerande. Förslag i detta avseende lade utredningen fram år 1963 i betänkandet »Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande» (SOU 1963:11). Förslaget föranledde ändringar den 28 juni 1963 i utlänningskungörelsen den 4 juni 1954 (nr 457).

Till utredningens övriga uppgifter hörde bl. a. att lägga fram förslag till generella direktiv i fråga om tillståndsgivningen enligt utlänningsförfattningarna även i sådana avseenden som inte hänger samman med marknadsfrågorna eller utlännings studier i vårt land, avge förslag om hur den inre utlänningskontrollen skall anordnas och ta upp frågan om den lämp-

<sup>1</sup> Justitiekanslern Bengt Lännergren, ordförande, riksdagsledamöterna Bengt Elmgren, Carl Eric Hedin, Jan-Ivan Nilsson och Ingrid Segerstedt Wiberg samt expeditionschefen Eskil Hellner. Sedan Elmgren avlidit, tillkallades den 17 maj 1966 riksdagsledamoten Essen Lindahl som sakkunnig.

ligaste organisationen på längre sikt av den centrala utlänningsmyndigheten med hänsyn till såväl dess kontrollerande som dess tillståndsgivande funktion. Uppdraget i dessa delar har utredningen nu redovisat i betänkandet »Invandringen. Problematik och handläggning» (SOU 1967: 18).

I betänkandet föreslås att statsmakterna skall ta ansvaret för utlänningspolitiken genom att fastställa riktlinjer för prövningen hos de förvaltningsmyndigheter som skall verkställa denna politik. I syfte att ge utlänning bättre rättsskydd föreslår utredningen, att utlänning inte som f. n. skall kunna vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel. I stället skall möjligheterna att utvisa utlänning vidgas. Betänkandet innehåller också förslag i fråga om den inre utlänningskontrollen. I organisatoriskt avseende föreslår utredningen, att beslutanderätten i ärenden om arbetstillstånd flyttas från den centrala utlänningsmyndigheten till arbetsmarknadsstyrelsen och att besvärsmått i samband därmed införs beträffande beslut i sådana ärenden. Förslag läggs vidare fram att ett centralt ämbetsverk, immigrationsstyrelsen, skall inrättas för att handlägga utlänningsfrågor.

Betänkandet har remissbehandlats i vanlig ordning. Remissyttranden har avgetts av riksåklagaren (RÅ), hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen, styrelsen för internationell utveckling (SIDA), överbefälhavaren (ÖB), socialstyrelsen, statskontoret, statistiska centralbyrån, centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU), skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), bostadsstyrelsen, statens utlänningskommission, utlänningsnämnden, arbetsgruppen för invandrarfrågor, överståthållarämbetet (ÖÅ), länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs och Norrbottens län, Svenska landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska stadsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges arbetsledareförbund (SALF), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges industriförbund, Centralförbundet för finska föreningar i Sverige, Estniska kommittén, Esternas representation i Sverige, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Norden, sammanslutningen Individuell människohjälp, Nordiska rådets svenska delegation, Rädda barnens riksförbund, Svenska röda korset, Folkpartiets ungdomsförbund, Sveriges liberala studentförbund, Sveriges socialdemokratiska studentförbund och Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund.

RÅ har vid sitt utlåtande fogat yttranden av överåklagaren i Stockholm samt länsåklagarna i Malmöhus, Älvsborgs, Västmanlands och Norrbottens län. ÖÅ har bifogat yttrande från polismästaren i Stockholm. Länsstyrelserna har överlämnat yttranden från landstingets förvaltningsutskott i Stockholms län, länsarbetsnämnderna i Södermanlands, Kronobergs, Göte-

borgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Norrbottens län, polismästarna i Eskilstuna, Ljungby, Växjö, Älmhults, Malmö, Trelleborgs, Hälsingborgs, Göteborgs, Mölndals, Uddevalla, Karlstads, Kristinehamns, Bodens och Haparanda polisdistrikt samt drätselkamrarna i Eskilstuna, Oxelösund och Torshälla, drätselkammaren och socialnämnden i Linköping, drätselkammaren i Trelleborg och stadskollegiet och socialbyrån i Hälsingborg. Länsstyrelsen i Norrbottens län har dessutom bifogat särskilt yttrande av länspolischefen.

Utredningens förslag i fråga om vandelsprövningen i ärenden om uppehållstillstånd och om utvisningsinstitutet samt om beslutanderätten i ärenden om arbetstillstånd och besvärsmätt i sådana ärenden syftar till ändringar i utlänningslagen den 30 april 1954 (nr 193), som hör till justitiedepartementets verksamhetsområde. Dessa förslag har anmälts förut i dag.

## Nuvarande förhållanden m.m.

### Folkutbytet under 1900-talet

Sverige upplevde under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet en period av stark emigration. Från och med år 1931 har emellertid folkutbytet för Sveriges del medfört invandringsöverskott. Under åren 1931—1966 invandrade 733 200 personer och utvandrade 334 600 personer. Under denna period medförde alltså folkutbytet ett totalt invandringsöverskott på ca 398 500 personer, varav 38 800 under 1930-talet, 134 000 under 1940-talet, 105 900 under 1950-talet och 119 800 under de första sex åren av 1960-talet.

Såväl invandringen som utvandringen har växlat i omfattning från år till år. Sålunda varierade invandringen under åren 1951—1966 mellan 49 600 personer (år 1965) och 19 100 (år 1953) samt utvandringen mellan 19 700 (år 1966) och 12 700 (år 1955). Variationerna i den totala invandringen har varit konjunkturbetingade. Särskilt konjunkturkänslig har invandringen från Finland och de europeiska länderna utanför Norden varit, medan invandringen från Norge och från Danmark efter år 1958 endast i mindre mån har varierat med konjunkturerna. Invandringen från utomeuropeiska länder har varit påfallande konstant om än med en klar tendens till ökning. Utvandringen har inte påverkats av konjunkturutvecklingen i lika hög grad och lika entydigt som invandringen. Endast i fråga om utvandringen till de nordiska länderna kan man spåra ett samband mellan utvandringens omfattning och konjunkturutvecklingen på så sätt att utvandringen har haft en tendens att öka under lågkonjunktur och minska under högkonjunktur.

Invandringsöverskottet har dominerats av nettoinflyttningen från de övriga nordiska länderna. Deras andel i den totala nettoinflyttningen från de europeiska länderna uppgick under tiden 1951—1955 till 64 %, under den därpå följande femårsperioden till 73 % och under perioden 1961—1965 till 68 %. Dessa länders stora andel i invandringsöverskottet har främst berott på stark nettoinflyttning från Finland. Under 1960-talet har utvandringsströmmen från medelhavsländerna i allt större utsträckning sökt sig till Sverige. Nettoinflyttningen från Grekland, Italien, Jugoslavien och Spanien uppgick under åren 1956—1960 till 2 500 personer och under åren 1961—1965 till 15 600 personer. Folkutbytet med länderna utanför Europa, vilket visar samma utvecklingstendens som utbytet med medelhavsländerna, medförde fram till år 1961 ett utvandringsöverskott men har från detta år resulterat i ett mindre invandringsöverskott. Överskottet uppgick perioden 1961—1965 till 3 900 personer.

Den starka invandringen under efterkrigstiden har medfört att det utländska inslaget i befolkningen har ökat efter hand. Antalet här kyrkobokförda utlänningar, som den 31 december 1950 utgjorde 123 700, uppgick den 1 november 1960 till 190 600. Antalet i landet bosatta utlänningar torde f. n. utgöra omkring 300 000.

Under efterkrigstiden har ett stort antal utlänningar beviljats svenskt medborgarskap. Under 1940-talet blev 21 000 utlänningar svenska medborgare, under 1950-talet 86 000 och under åren 1961—1966 sammanlagt 57 600. Av de 164 600 utlänningar som fick svenskt medborgarskap under tiden 1941—1966 var 70 700 (43,0 %) nordbor och 93 900 (57,0 %) medborgare i utomnordiska länder.

Invandringen under efterkrigstiden har inneburit ett betydande tillskott till landets arbetskraftsresurser. I januari 1967 uppgick den utländska arbetskraftens andel i befolkningen i arbetskraften till 4,6 %.

Antalet arbetsanmälda utlänningar har liksom antalet invandrare varierat med konjunkturväxlingarna. Antalet ökade från 100 600 i april 1951 till 125 600 i oktober 1952 för att ett och ett halvt år senare åter befinna sig på ungefär samma nivå som i april 1951. Därefter ökade antalet successivt och uppgick i oktober 1957 till 137 300 men minskade därpå snabbt och nådde under första hälften av år 1959 sitt lägsta värde under perioden, 98 300. Under de följande åren ökade antalet åter för att i januari 1967 uppgå till 176 000. Därefter har antalet arbetsanmälda utlänningar i landet sjunkit till 171 700 den 1 januari 1968 och ca 169 600 den 1 juli 1968. Av de knappt 170 000 utlänningar, som var anmälda den 1 juli 1968, var ca 104 000 eller ungefär 60 % nordbor. Större delen av nordborna var finska medborgare.

#### Historik

Sedan det passtväng som infördes under de första årtiondena av 1800-talet hade avskaffats år 1860, upprätthöll Sverige under en lång följd av år ett fritt folkutbyte med andra länder. En utlänning kunde fritt resa in i landet samt utan tillstånd uppehålla sig här och — med några undantag — inneha arbetsanställning.

Under det första årtiondet av 1900-talet restes emellertid allt starkare krav på lagstiftning till skydd mot ej önskvärd invandring. På riksdagens initiativ utarbetade Kungl. Maj:t förslag i ämnet och riksdagen antog år 1914 en lag om förbud för vissa utlänningar att vistas här i riket, den s. k. utvisningslagen. Lagen byggde på principen om fritt folkutbyte och syftade endast till att förhindra invandring av kriminella eller på annat sätt asociala utlänningar. Sådana utlänningar kunde enligt lagen avvisas vid inresan eller utvisas om de redan hade rest in i landet. I övrigt fick utlänning fritt resa in och uppehålla sig här.

Fastän utvisningslagen inte innehöll några bestämmelser om generell utlänningskontroll förutsatte den att sådan kontroll skulle kunna anordnas under vissa förhållanden. Med stöd av fullmaktsbestämmelse i lagen utfärdade Kungl. Maj:t under första världskriget och åren närmast därefter ett flertal författningar, som reglerade utlännings rätt att resa in och vistas i landet. Genom regleringen infördes i administrativ ordning en generell utlänningskontroll som innefattade bl. a. pass- och viseringstvång och direkt syftade till att begränsa folkutbytet med andra länder. Motivet var till en början bostads- och försörjningsläget och senare förhållandena på arbetsmarknaden.

Samtidigt som kontrollen över invandringen av utländsk arbetskraft skärptes gick utvecklingen på den internationella samfärdselns område mot ökad liberalisering. Efter ömsesidiga överenskommelser upphävde Sverige under åren närmast efter krigsslutet viseringsskyldigheten gentemot ett stort antal länder i Europa.

Eftersom den arbetsmarknadsmässiga prövningen av inresande utlänningar var anknuten till viseringen, innebar upphävandet av viseringstvånget att tillströmningen av viseringsfria utländska arbetssökande inte längre kunde regleras. För att skydda den svenska arbetskraften mot utländsk konkurrens föreskrevs därför år 1926, att viseringsfri utlänning som ville ta anställning här i riket skulle fr. o. m. den 1 oktober 1926 ha sitt pass försett med arbetstillstånd.

Den utlänningskontroll som sålunda hade byggts upp i administrativ ordning hade nu fått sådan omfattning och betydelse att det ansågs nödvändigt att reglera den i lag. I en ny lag, 1927 års utlänningslag, sammanfördes utvisningslagens bestämmelser om avvissning och utvisning samt större delen av de i administrativ ordning meddelade bestämmelserna om utlännings rätt att inresa, vistas och arbeta i landet. 1927 års utlänningslag var alltså inte som 1914 års utvisningslag någon nyskapelse utan innebar närmast en stadfästelse av en redan genomförd utlänningslagstiftning. Liksom denna lagstiftning hade den nya lagen som huvudsyfte att skydda den svenska arbetsmarknaden så att den bevarades åt den inhemska arbetskraften.

1927 års lag var tidsbegränsad. Efter förlängning ersattes den av nya utlänningslagar åren 1937 och 1945. Den huvudprincip som 1927 års utlänningslag vilade på lämnades orubbad i dessa utlänningslagar. Däremot har den nu gällande utlänningslagen av år 1954 från principiell synpunkt annan innebörd än de tidigare utlänningslagarna.

#### Huvuddragen av den svenska utlänningslagstiftningen

Till grund för vår nuvarande *utlänningslag (UtlL) den 30 april 1954 (nr 193)*, som trädde i kraft den 1 juli 1954, ligger principen att en ovill-

korlig rätt att vistas i landet och här vinna sin utkomst tillkommer endast svensk medborgare. Denna princip motsvarar vad som är internationellt erkänt. Här ligger alltså en skillnad mellan svensk medborgares och utlännings rättsställning. Utlänningslagstiftningens uppgift angavs vid lagens tillkomst vara att skapa sådan legal reglering av utlännings möjligheter att uppehålla sig i landet som ger rättsliga garantier mot godtycklig behandling och i största möjliga utsträckning tillförsäkrar även utlänning en tryggad ställning.

I UtL och den därtill anslutande *utlänningskungörelsen (UtlK)* den 4 juni 1954 (nr 457) anges dels i vilken utsträckning utlänning måste ha tillstånd för att resa in i landet samt uppehålla sig och inneha anställning här, dels i vilka fall han kan tvingas att lämna landet. Reglerna om tillstånd och avlägsnande är avsedda att utgöra medel för både individuell och generell utlänningskontroll.

Den *individuella kontrollen* syftar till att skydda landet mot utlännningar som på grund av kriminalitet eller asocialitet eller av liknande skäl inte är önskvärda här. Sådana utlännningar kan enligt UtL hindras att resa in när de kommer hit och avlägsnas härifrån om de uppehåller sig här. De medel som UtL tillhandahåller för att möjliggöra individuell utlänningskontroll är avvisning, förvisning och utvisning. Användningen av dessa medel har kringgårdats med rättsliga garantier i syfte att hindra godtycklig behandling. I lagen är sålunda angivet under vilka förutsättningar utlänning får avvisas, förvisas eller utvisas, och genom föreskrifter om förfarandet, med möjlighet för utlänning att klaga över beslut som har gått honom emot, har man strävat efter att bereda utlänningen rättssäkerhet.

Den *generella utlänningskontrollen* tar i motsats till den individuella inte främst sikte på ett kvalitativt bedömande av den enskilde utlänningen utan syftar huvudsakligen till att avväga och kontrollera tillströmningen av utlännningar till landet från sådana allmänna synpunkter som rådande arbetsmarknads-, försörjnings- och bostadsförhållanden. I fråga om denna kontroll anges i UtL i stort sett bara vilka medel som får användas, nämligen visering för rätt till inresa, uppehållstillstånd för rätt att vistas här, arbetstillstånd för rätt att ta arbetsanställning och bosättningsstillstånd, som innefattar rätt att både vistas och arbeta i Sverige. Utlänning som vistas här utan att ha föreskrivet tillstånd kan förpassas ur landet. I vilken utsträckning ett eller flera av dessa medel skall utnyttjas har emellertid överlämnats åt Kungl. Maj:t att bestämma. Regleringen har skett i UtlK. Kungl. Maj:t kan sålunda upphäva eller mildra tillståndstvånget och därigenom möjliggöra att antalet utlännningar i landet ökas eller skärpa tillståndstvånget och på så sätt åstadkomma att antalet utlännningar minskas.

Emellertid upprätthålls inte någon klar skillnad mellan den generella och den individuella kontrollen. Bl. a. används medel för generell kontroll i viss utsträckning även för individuell kontroll, och avvisning, som i princip är



ett medel för individuell kontroll, fyller en funktion också som generell kontrollmedel.

Den kontroll som behövs för tillämpningen av Util utövas under ledning av en central utlänningsmyndighet, statens utlänningskommission.

#### Utlännings rättsställning

Utlännings rättsställning skiljer sig från svensk medborgares inte bara däri att han inte har en ovillkorlig rätt att resa in, vistas och arbeta i landet. Även i andra avseenden föreligger skillnader. Utlänning får sålunda inte utan särskilt tillstånd driva näring eller förvärva fast egendom här och med vissa undantag inte heller inneha statstjänst. Vidare åtnjuter utlänning inte några politiska rättigheter. Han har inte rösträtt vid allmänna val och får inte delta i samhällets styrelse.

Bortsett från dessa inskränkningar kan utlänning sägas vara i huvudsak likställd med svensk medborgare i fråga om fri- och rättigheter. Han åtnjuter samma skydd för sin person och sin egendom som svensk medborgare, och han äger i samma utsträckning som svensk medborgare föra talan inför domstol eller annan myndighet för att tillvarata sina intressen. Vissa utlänningar är dock skyldiga att ställa borgen för kostnad och skada. Misstänks han för brott, har han rätt till biträde av offentlig försvarare på samma villkor och enligt samma regler som gäller för svensk medborgare.

Utlänning åtnjuter vidare yttrandefrihet, religionsfrihet samt förenings- och församlingsfrihet i samma mån som svensk medborgare. Dessa fri- och rättigheter är numera folkrättsligt tryggade genom Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Särskilt intresse tilldrar sig frågan om utlänning får bedriva politisk verksamhet här i landet, speciellt sådan verksamhet som tar sikte på de politiska förhållandena i utlänningens hemland. Europarådets konvention förpliktar inte konventionsstat att garantera utlänning ovillkorlig rätt att vara politiskt verksam. Enligt artikel 16 i konventionen utgör nämligen dess föreskrifter om yttrandefrihet samt förenings- och församlingsfrihet inte hinder för konventionsstat att föreskriva inskränkningar i utlännings politiska verksamhet. Svensk lag innehåller inte något förbud för utlänning att bedriva sådan verksamhet här. De fri- och rättigheter som svenska medborgare åtnjuter härvidlag tillkommer följaktligen i princip också utlänning som vistas här. Bedriver utlänning politisk verksamhet som inte är förenlig med svenska intressen kan han emellertid förmås att lämna landet, eftersom han i motsats till svenska medborgare saknar ovillkorlig rätt att vistas här. Liksom i andra fall då utlänning inte anses böra få stanna i landet kan nytt uppehållstillstånd vägras, när giltighetstiden för meddelat tillstånd löper ut.



Därmed inträder skyldighet för utlänningen att lämna landet. Med stöd av särskild bestämmelse i UtlL kan också Kungl. Maj:t när som helst utvisa utlänning, om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse. I stället för utvisning kan Kungl. Maj:t i dylikt fall föreskriva inskränkningar och villkor för utlänningens fortsatta vistelse här.

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

Även i fråga om rätt till hälso- och sjukvård är utlänning likställd med svensk medborgare. I regel föreligger jämställdhet också i fråga om rätt till sociala förmåner.

Mot de fri- och rättigheter som utlänning åtnjuter i Sverige svarar en rad skyldigheter. Utlänning är sålunda liksom svensk medborgare skyldig att rätta sig efter landets lagar och dess myndigheters beslut. Om han begår brott här i landet, har han att svara därför enligt svensk lag och inför svensk domstol, och detsamma gäller om han begår brott utom riket och har hemvist i Sverige. Utlänning är dessutom skyldig att iaktta de särskilda villkor som gäller för hans rätt att vistas och arbeta i Sverige. Underlåter han att söka tillstånd som krävs, kan han dömas till böter, om det inte finns skäl att på denna grund avlägsna honom härifrån.

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

I fråga om skyldigheter intar utlänning i ett viktigt avseende en särställning i förhållande till svensk medborgare. Rätt och skyldighet att delta i rikets försvar gäller enligt värnplikts- och civilförsvarslagarna endast svensk medborgare. Kungl. Maj:t äger dock förordna om civilförsvarspflicht även för utlänning som vistas här.

En utförligare redovisning av utlännings rättsställning i Sverige lämnas i kap. 5 i utredningens betänkande.

#### **Internationella överenskommelser**

Vårt lands handlingsfrihet på utlänningspolitikens område begränsas i viss utsträckning genom åtaganden i internationella överenskommelser. Av särskild betydelse är för Sveriges del överenskommelserna om gemensam nordisk arbetsmarknad och gemensamt nordiskt passkontrollområde samt det inom ramen för organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) bedrivna samarbetet på arbetskraftens område. Av betydelse

är vidare avtal om praktikantutbyte och överenskommelser om social trygghet. Beträffande det närmare innehållet i dessa överenskommelser hänvisas till kap. 6 i utredningens betänkande. I sammandrag lämnar utredningen följande redovisning.

Överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad, som träffades år 1954 mellan de nordiska länderna, innebär att medborgare i de övriga nordiska länderna äger rätt att på samma villkor som svensk medborgare ta anställning på den svenska arbetsmarknaden. Invandringen av nordisk arbetskraft kan alltså inte påverkas genom den generella kontrollens medel för att nå arbetsmarknadspolitiska eller samhällsekonomiska syften.

Passkontrollöverenskommelsen av år 1957 utgör ett band på vår handlingsfrihet såvitt gäller utformningen av viseringspolitiken. Enligt överenskommelsen skall nämligen de fördragsslutande staterna eftersträva att använda viseringstvång i samma utsträckning och söka åstadkomma likartad praxis beträffande meddelande av visering för affärs-, studie- och turistresor samt liknande kortvariga resor. Överenskommelsen förutsätter vidare att avvisningsbestämmelserna i de olika länderna är i huvudsak lika.

Enligt OECD:s arbetskraftsstadga skall medlemsstats myndigheter efter ansökan bevilja tillstånd för anställning inom landet åt arbetare, som är medborgare i annan medlemsstat, så snart det har konstaterats att lämplig inhemsk arbetskraft inte har kunnat anskaffas inom en månad efter det att arbetsgivaren anmält den lediga platsen till den offentliga arbetsförmedlingen och meddelat att han har för avsikt att söka tillstånd att anställa utländsk arbetare.

Enligt Förenta Nationernas konventioner angående flyktingars och statslösa personers rättsliga ställning får konventionsstat inte utvisa flykting eller statslös person, som lovligen uppehåller sig på denna stats område, annat än på grund av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Sistnämnda uttryck har närmast samma innebörd som det motsvarande franska begreppet »ordre public», som kan sägas inrymma samhällsordningen i stort. Vidare får konventionsstat inte, på vilket sätt det vara må, avlägsna flykting till stat, där flyktingens liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning.

Avtal om praktikantutbyte har Sverige ingått med en rad europeiska länder. Avtalen innebär att Sverige är skyldigt att — oavsett läget på arbetsmarknaden — varje år ta emot ett visst antal praktikanter från de andra utbytesländerna.

I fråga om utlännings sociala trygghet har Sverige anslutit sig till olika konventioner inom ramen för nordiskt och europeiskt samarbete samt samarbete inom Förenta Nationernas ram.

## Förhållandena i vissa främmande länder

Redogörelsen i detta avsnitt utgör huvudsakligen en sammanfattning av utlänningsutredningens redovisning i kap. 4 i betänkandet.

### Översikt

Fram till första världskriget rådde i stort sett fritt folkutbyte mellan flertalet länder i Europa och Amerika. Den restriktiva utlänningslagstiftning som flertalet länder införde under kriget och åren närmast därefter har emellertid sedan blivit bestående. Inte ens mellan länder, som har etablerat långtgående samarbete på olika områden, existerar helt fritt folkutbyte. Betydande är utvecklingen inom Norden och EEC. Medborgare i nordiskt land är visserligen efter tillkomsten av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden inte skyldig att ha tillstånd för att inresa, vistas och arbeta i annat nordiskt land, men han kan avlägsnas från landet, om avvisnings-, utvisnings- eller förvisningsanledning föreligger mot honom. Inte heller inom EEC kommer folkutbytet att vara helt fritt ens om det till grund för gemenskapen liggande Rom-fördraget genomförs. Enligt fördraget äger nämligen medlemsstat begränsa arbetskraftens fria rörlighet av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.

De olika ländernas utlänningslagstiftning visar många likheter men också så många skiljaktigheter. Huvudsyftet med lagstiftningen är i alla länder att möjliggöra reglering av tillströmningen av utlänningar till landet med hänsyn till allmänna intressen och hindra att utlänningar, som på grund av sina personliga förhållanden anses inte önskvärda, reser in eller vistas i landet.

Den generella kontrollen upprätthålls genom krav på att utlänning skall ha tillstånd för att resa in, vistas och arbeta i vederbörande land. Under vilka förutsättningar utlänning skall få tillstånd anges vanligen inte i tillståndsbestämmelserna utan bestäms antingen genom praxis, som i de nordiska länderna, eller genom direktiv från statsmakternas sida, som i Frankrike. I några länder, däribland Amerikas förenta stater, anges i lagstiftningen noga de villkor som måste vara uppfyllda för att utlänning skall få tillstånd.

I vilken omfattning utlänningar skall tillåtas invandra i ett land bestäms i allmänhet med utgångspunkt i landets möjligheter att bereda invandrarna sysselsättning. I vissa länder är invandringens omfattning fixerad i en årlig kvot. Så är förhållandet i Amerikas förenta stater beträffande vissa kategorier utlänningar och i Storbritannien i fråga om invandrare från samväldesländerna.

När det gäller den individuella kontrollen anges vanligen i lag mer eller mindre ingående på vilka grunder utlänning kan hindras att resa in i landet eller avlägsnas därifrån. Inte sällan lämnar dock avlägsnandereglerna vitt utrymme för rent diskretionär prövning.

Utlänningskontrollen är i en del länder utformad som en förhandskontroll och i andra länder som en efterhandskontroll. I exempelvis Amerikas förenta stater är kontrollen inriktad på ingående förhandsprövning av alla utlänningar som önskar resa in i landet, oavsett om de har för avsikt att bosätta sig där eller vistas där endast tillfälligt. I många länder, däribland de nordiska länderna, Belgien, Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland, vidtas i regel mera ingående prövning först när utlänningen har rest in i landet och då endast om han har för avsikt att vistas där mer än tre månader.

#### De nordiska länderna

Utlänningslagstiftningen i de nordiska länderna har i stort sett likartad utformning. De största olikheterna hänför sig till möjligheterna att avlägsna inte önskvärda utlänningar ur landet och består främst i att bestämmelserna i de danska, finska och norska utlänningslagarna lämnar större utrymme för rent diskretionär prövning än motsvarande bestämmelser i den svenska utlänningslagen. Utlänning kan avvisas från *Danmark* närhelst hans förhållanden ger anledning därtill, från *Finland* om hans inresa av särskilda skäl inte är önskvärd och från *Norge* om hans förhållanden påkallar det. Utlänning kan vidare avlägsnas från *Danmark* genom utvisning om hans förhållanden ger anledning därtill och från *Finland* genom förpassning om han genom sitt uppförande har ådagalagt att hans vistelse i landet inte är önskvärd. Det är att märka att utlänningslagarnas avlägsnanderegler är tillämpliga också på medborgare i nordiskt land vid vistelse i annat nordiskt land. Svenska medborgare kan avvisas från Danmark, Finland eller Norge på väsentligt lösare grunder än medborgare i dessa länder kan avvisas från Sverige.

I fråga om generell utlänningskontroll överensstämmer de nordiska ländernas lagstiftning i stort sett. Varje land kräver i princip visering, uppehållstillstånd (i Finland vistelsetillstånd) och arbetstillstånd för att utlänning skall få resa in, vistas och arbeta i landet. Tillståndsreglerna har i huvudsak samma utformning i de olika länderna. De viktigaste skillnaderna hänför sig till möjligheterna att återkalla redan givet tillstånd.

Olikheterna mellan de nordiska länderna i den utlänningspolitik, för vilken tillstånden utgör instrument, är emellertid betydande. Orsakerna härtill är att de olika länderna vid utformningen av sin utlänningspolitik har att utgå från vitt skilda förutsättningar. Sålunda har den samhälls-ekonomiska och utrikespolitiska utvecklingen under efterkrigstiden varit

väsentligt olika i de skilda länderna. I Sverige har konjunkturutvecklingen efter andra världskriget varit i stort sett gynnsam och medfört stark efterfrågan på arbetskraft. I Finland däremot har konjunkturutvecklingen under samma tid varit mindre gynnsam. Näringslivets behov av arbetskraft har kunnat tillgodoses med inhemsk arbetskraft och dessutom har en betydande utvandring ägt rum, framför allt till Sverige. Även i utrikespolitiskt hänseende är skillnaderna i de olika ländernas ställning uppenbara. Danmark och Norge är anslutna till NATO och Finland är bundet av en vänskaps- och biståndspakt med Sovjetunionen, medan Sverige inte har ingått några internationella överenskommelser av rent politiskt innehåll.

De jämförelsevis likartade ekonomiska och sociala förhållandena i de nordiska länderna har efter hand lett till att lättnader har kunnat genomföras för medborgare i dessa länder i fråga om den generella utlänningskontrollen. Medborgare i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige äger sålunda utan pass eller tillstånd resa in och uppehålla sig samt ta arbetsanställning i vilket som helst av dessa länder. Utlänningskontrollen i fråga om nordbor har därför numera endast till uppgift att hålla kriminella eller eljest asociala utanför resp. lands gränser.

Den gemensamma arbetsmarknad som genomfördes år 1954 kompletterades år 1958 med den nordiska passkontrollöverenskommelsen. Enligt denna utgör Norden ett gemensamt passkontrollområde gentemot övriga länder. Passkontrollen länderna emellan har i huvudsak upphört.

#### Förbundsrepubliken Tyskland

##### *Inresa*

För att få resa in i Förbundsrepubliken måste utlänning i princip ha uppehållstillstånd i form av visering (Aufenthaltserlaubnis als Sichtvermerk) redan vid inresan bl. a. om han ämnar utöva förvärvsverksamhet. Kravet upprätthålls emellertid endast i fråga om medborgare i vissa stater i Östeuropa, Afrika och Asien.

##### *Uppehåll*

Utlänning som vistas i Förbundsrepubliken mer än tre månader är i princip skyldig att ha tillstånd därtill. Tillstånd meddelas i form av uppehållstillstånd (Aufenthaltserlaubnis) eller bosättningsstillstånd (Aufenthaltsberechtigung).

Uppehållstillstånd meddelas för viss tid eller utan tidsbegränsning. Det kan begränsas till att avse visst område och förbindas med villkor eller föreskrifter. Vid tillståndsgivningen beaktas utlänningens personliga förhållanden samt politiska, ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga synpunkter. Meddelat tillstånd kan förbindas med nya villkor och föreskrifter och dess giltighet kan inskränkas.

Bosättningstillstånd är inte tidsbegränsat och får inte förbindas med villkor. För att utlänning skall få bosättningstillstånd krävs att han har vistats minst fem år i republiken och att han har inordnat sig i republikens ekonomiska och sociala liv.

Upphålls- och bosättningstillstånd upphör att gälla, om utlänningen inte har giltigt pass eller blir statslös eller får nytt medborgarskap eller om han lämnar landet av skäl som inte är övergående eller utvisas.

### *Arbete*

Vill utlänning ta arbetsanställning i Förbundsrepubliken, måste han i princip ha arbetstillstånd (Arbeitserlaubnis). Tillstånd meddelas för viss tid och kan begränsas till att avse visst företag eller yrke, viss näringsgren eller yrkesgrupp. Förstagångstillstånd meddelas för högst ett år. Utlänning som har haft anställning i minst fem år eller som har vistats i Förbundsrepubliken minst åtta år eller som är gift med medborgare i republiken beviljas arbetstillstånd för tre år i taget. Utlänning som har vistats mer än tio år i republiken kan meddelas tillstånd utan tidsbegränsning.

Utlänning som har ansökt om arbetstillstånd eller uppehållstillstånd kan, i avvaktan på beslut i ärendet, beviljas provisoriskt arbetstillstånd (vorläufiges Arbeitserlaubnis) under högst tre månader för visst arbete i visst företag.

Meddelat arbetstillstånd upphör att gälla om tillståndshavaren inte har giltigt uppehållstillstånd eller om beslut om avlägsnande föreligger mot honom.

### *Avlägsnande*

Utlänning kan hindras att resa in i republiken genom avvisning (Zurückweisung) vid gränsen. Han kan dessutom om han har rest in olovligen avvisas inom sju dagar efter ankomsten. Utlänning som befinner sig i landet kan avlägsnas genom utvisning (Ausweisung) eller förpassning (Abschiebung).

## **Frankrike**

### *Inresa*

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

### *Uppehåll*

För att få vistas i Frankrike mer än tre månader måste utlänning ha uppehållstillstånd. Utlänningar som under vistelsen i Frankrike är skyldiga att ha uppehållstillstånd indelas efter vistelsens varaktighet i tre kategorier. För varje kategori utfärdas en särskild typ av uppehållstillstånd, en som är avsedd för korttidsbesökare, en som har en giltighetstid av tre år och är avsedd för utlänning som har vistats mer än ett år i landet och önskar bosätta sig där samt en typ som har en giltighetstid av tio år.

### *Arbete*

Vill utlänning ta arbetsanställning i Frankrike, måste han ha arbetstillstånd. Sådant tillstånd kan vara av fyra olika slag. Vilket slags arbetstillstånd utlänningen får beror på vilken typ av uppehållstillstånd han har. Den som har uppehållstillstånd för korttidsbesökare får arbetstillstånd som medför rätt att ta visst slag av arbete i det eller de departement som anges i tillståndet. Utlänning med treårigt uppehållstillstånd kan få arbetstillstånd för samma tid. Sådant arbetstillstånd ger rätt att ta anställning inom det eller de yrken och inom det eller de departement som anges i tillståndet. Den som innehar tioårigt uppehållstillstånd eller den som utan avbrott har vistats i landet mer än tio år kan få arbetstillstånd som inte är tidsbegränsat. Tillståndet medför rätt att ta anställning var som helst i landet inom det eller de yrken som anges i tillståndet. Slutligen finns en typ av arbetstillstånd som meddelas den som har bott länge i Frankrike. Tillståndet medför rätt att ta vilken som helst anställning var som helst i landet.

### *Avlägsnande*

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

### *Utlänningspolitik*

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

Tillströmningen av utländska arbetssökande regleras med hänsyn till sysselsättningsläget inom de olika yrkesområdena. All rekrytering av arbetskraft skall i princip ske genom ett statligt organ, Office National d'Immigration (ONI). Under ONI lyder f. n. utlandskontor i Italien, Jugoslavien, Marocko, Portugal och Spanien. Rekryteringen äger rum i nära samarbete med vederbörande myndigheter i rekryteringsländerna. I länder,

där kontor inte finns, sker kontakten mellan den franska arbetsgivaren och den utländska arbetstagaren via franskt konsulat.

Ministère de la Santé Publique et de la Population har utfärdat vissa rekommendationer i fråga om åldersbegränsning av demografiska och sociala skäl vid rekrytering av utländsk arbetskraft. Den generella gränsen har dragits vid 17 år som minimum och 50 år som maximum med möjligheter till modifikationer med hänsyn till bl. a. familjeförhållanden, barnens hemvist, tidigare vistelse i Frankrike, bostadsförhållanden etc.

I en särskild förordning har ministeriet fastställt de medicinska villkor som måste vara uppfyllda för att utlänning skall kunna meddelas uppehålls- och arbetstillstånd.

### **Schweiz**

#### *Inresa*

Schweiz kräver i princip visum för inresande utlänningar, men viseringstvånget har numera upphävts i ungefär samma utsträckning som i Sverige. Medborgare i vissa viseringsfria länder, bl. a. Finland, Island och samtliga stater i Nord- och Sydamerika, måste dock ha visering, om de reser in i syfte att ta anställning i landet. Medborgare i vissa andra viseringsfria länder, bl. a. Sverige och Norge, som reser in i samma syfte, är skyldiga att vid inresan ha förhandsbesked om att de kommer att få uppehållstillstånd som innefattar rätt att ta anställning i landet.

#### *Uppehåll och arbete*

Utlänning som vistas mer än tre månader i Schweiz är skyldig att ha tillstånd därtill. Tillstånd meddelas i form av uppehållstillstånd, bosättnings-tillstånd eller toleranstillstånd.

Uppehållstillstånd meddelas för viss tid. Tillståndstiden vid förstagångs-tillstånd får i regel inte överstiga ett år. Tiden bestäms med hänsyn till syftet med vistelsen och läget på arbetsmarknaden samt vid förlängning även till utlänningens personliga förhållanden. I fråga om säsongarbetare gäller att tillstånd inte får meddelas för längre tid än nio månader. Tillståndet kan återkallas.

Genom uppehållstillståndsgivningen regleras inte bara utlännings rätt att vistas i landet utan även hans rätt att ta arbetsanställning eller utöva annan förvärvsverksamhet. I uppehållstillstånd anges vilket slag av förvärvsverksamhet tillståndshavaren äger utöva och, om han är arbetstagare, vid vilken arbetsplats och inom vilket yrke han äger ta anställning.

Bosättningstillstånd, som inte är tidsbegränsat och inte får förbindas med villkor, medför rätt att fritt vistas och arbeta inom den kanton som



tillståndet avser. För att utlänning skall få bosättningsstillstånd krävs i regel att han har varit bosatt i landet utan avbrott i minst tio år och innehar giltigt hemlandspass.

Toleranstillstånd är tidsbegränsat och kan förbindas med villkor. Sådant tillstånd ges när annat tillstånd inte anses lämpligt på grund av utlännings tidigare uppförande eller med hänsyn till andra personliga egenskaper hos honom.

### *Avlägsnande*

Utlänning kan hindras att resa in i landet genom avvisning vid gränsen. Vidare kan utlänning åläggas inreseförbud, om hans inresa i landet inte är önskvärd. Utlänning som redan befinner sig i landet kan avlägsnas genom förpassning eller utvisning. Kan beslut om avlägsnande inte verkställas, kan utlännningen interneras.

### *Utlänningspolitik*

Fram till början av 1960-talet bestämdes invandringens omfattning i stort sett enbart från företagsekonomiska synpunkter. Invandringen ansågs vid denna tid medföra övervägande fördelar.

Den starka industriella expansionen under 1950-talet ledde under år 1960 till överhettning i samhällsekonomin. Under år 1962 och de närmast följande åren vidtogs därför en rad konjunkturdämpande åtgärder. Invandring av utländsk arbetskraft ansågs inte längre bidra till att bromsa inflationen och kostnadsfördyringen. Utgifterna för rekrytering, utbildning och social omvårdnad av den utländska arbetskraften drev arbetskostnaderna i höjden med påföljd att produktiviteten minskade. Invandringen antogs vidare ha fördröjt önskvärd strukturrationalisering. Mot denna bakgrund ansågs det inte längre förenligt med landets samhällsekonomiska intressen att i fortsättningen tillåta invandring av utländsk arbetskraft i samma omfattning som tidigare. Under åren 1963—1966 utfärdade förbundsrådet en rad beslut som syftade till att nedbringa antalet i landet sysselsatta utlänningar. Antalet kontrollpliktiga utländska arbetstagare, som i augusti 1964 uppgick till 720 900, minskade fram till augusti 1965 till 676 300 och utgjorde i november 1967 ca 648 000. Nya bestämmelser infördes i mars 1968 för att stabilisera antalet yrkesverksamma utlänningar, som vistas i landet hela året, vid dåvarande nivå.

### **Storbritannien och Nordirland**

Invandringskontrollen i Storbritannien och Nordirland (United Kingdom) har olika utformning allt efter som kontrollen avser utlänningar eller medborgare i samväldesland.

### *Utlänningar*

Den brittiska utlänningskontrollen är huvudsakligen en inresekontroll. Varje utlänning, som vill resa in i Storbritannien, måste ha särskilt tillstånd av immigrationsmyndigheten på inreseorten. Tillståndskravet syftar till både individuell och generell invandringskontroll.

Utlänning, som vill resa in i Storbritannien för att ta anställning där, måste redan vid inresan ha ett av arbetsministeriet utfärdat tillstånd för arbetsgivaren att anställa utlänningen. För att en arbetsgivare skall få tillstånd att anställa utlänning krävs bl. a. att han kan visa att det är rimligt och nödvändigt att anställa en utlänning samt att utlänningen erbjuds lön och anställningsvillkor i övrigt som inte är sämre än de som tillkommer brittiska arbetstagare för liknande arbete på orten och att arbetssökanden inte är yngre än 18 och inte äldre än 54 år. I regel meddelas arbetstillstånd endast för yrkesutbildad utlänning, som söker kvalificerat arbete. Inom yrken där det föreligger allvarlig brist på inhemsk arbetskraft beviljas emellertid tillstånd även för outbildade utlänningar.

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

### *Medborgare i samväldesland*

Fram till den 1 juli 1962 ägde medborgare i samväldesland rätt att fritt resa in och vistas i Storbritannien. Denna rätt kom att utnyttjas i större omfattning först fr. o. m. år 1952. Särskilt ökade invandringen från Västindien, Asien samt Öst- och Västafrika. Under perioden den 1 januari 1955 —den 30 juni 1962 uppgick nettoinvandringen från dessa områden till 472 000 personer. Invandringen medförde efterhand allt starkare belastning på landets resurser, och det ansågs därför nödvändigt att begränsa den. Fr. o. m. den 1 juli 1962 måste samväldesmedborgare, som önskar resa in i Storbritannien för att ta anställning och bosätta sig där, ha anställnings-tillstånd. Antalet tillstånd bestämdes år 1962 till 20 800 per år.

Kontrollen av invandringen från samväldesländerna medförde en kraftig nedgång i invandringsöverskottet under andra halvåret 1962. Nedgången var emellertid endast temporär. Regeringen fastställde i augusti 1965 nya riktlinjer för tillståndsgivningen. Enligt dessa skall tillståndskvoten skäras ned till 8 500 per år. Tillstånd beviljas i första hand sökande med särskilda yrkeskvalifikationer. I mars 1968 har införts ännu mer restriktiva bestämmelser om invandring av utomlands bosatta brittiska medborgare.

## Amerikas förenta stater

*Inresa, uppehåll och arbete*

För utlännings inresa och vistelse i Förenta staterna krävs visum. Genom visum förvärvar utlänning emellertid ingen ovillkorlig rätt att resa in i landet. Det slutliga avgörandet om han skall få resa in eller inte fattas av gränskontrollmyndigheten.

Viseringssökande utlännningar klassificeras efter syftet med deras inresa som nonimmigranter eller immigranter. Som nonimmigrant betecknas utlänning som tänker vistas i landet endast tillfälligt och som immigrant utlänning som har för avsikt att bosätta sig i landet. Vissa anhöriga till amerikanska medborgare m. fl. utgör en särskild kategori inom gruppen immigranter.

Det är nog angivet under vilka förutsättningar de olika kategorierna får meddelas visum. Vissa av förutsättningarna gäller alla tre kategorierna, medan andra gäller endast en eller två av dem. Tillämpliga på alla utlännningar är, med vissa undantag, de bestämmelser som avses hindra att inte önskvärda utlännningar reser in och vistas i landet.

Viseringsmyndighet skall vägra utlänning visum bl. a. om han lider av vissa sjukdomar eller är narkoman eller alkoholist eller om han kan antas komma att falla det allmänna till last eller ägnar sig åt prostitution eller koppleri eller kan antas vilja ägna sig åt verksamhet som skulle skada allmänna intressen eller sätta landets välfärd eller säkerhet i fara.

Antalet personer som tillåts resa in som immigranter utan att tillhöra kategorin släktingar m. fl. är begränsat. Till grund för begränsningen ligger en kvotprincip. Enligt den princip som har gällt hittills fastställs en invandringskvot för varje särskilt land eller grupp av länder. Kvoten för ett land eller en grupp av länder skall utgöra en sjättedels procent av antalet personer, som enligt 1920 års folkräkning härstammade från landet eller gruppen av länder, dock lägst 100. Den totala kvoten har sedan 1930-talet uppgått till omkring 155 000. Kvoten för varje land skall fördelas mellan viseringssökandena i detta land enligt en särskild preferensordning.

Immigrantvisum medför rätt att utan tidsbegränsning vistas och arbeta i landet. Utlänning som har tillåtits invandra behöver alltså i fortsättningen inget tillstånd för att vistas och arbeta där.

Systemet med nationskvoter för invandringen har efter hand kommit att framstå som föråldrat, främst på grund av att de olika ländernas kvoter har låsts fast vid de befolkningsförhållanden som rådde för närmare ett halvt sekel sedan. Det hittillsvarande kvotsystemet har därför avskaffats den 1 juli 1968. I framtiden skall det avgörande vara utlänningsens duglighet eller nära släktskap med personer som är bosatta i landet. De utlännningar som kan ge det största bidraget till landet, dess tillväxt, styrka och andliga liv kommer i första hand att få tillstånd att bosätta sig i landet. Ett

kvotsystem behålls emellertid. För utlänningar som inte kan åberopa nära släktskap med medborgare i Förenta staterna e. dyl. får högst 170 000 immigrantvisa utfärdas per fiskalsår. Dessa tillstånd skall fördelas mellan viseringssökandena enligt en särskild preferensordning.

### *Avlägsnande*

Avvisning kan ske av utlänning som saknar erforderligt visum. Utlänning kan vidare, även om han har visum, avvisas på samma grunder som de på vilka visum kan vägras.

Utlänning kan utvisas bl. a. om man efter inresan finner att han enligt avvisningsbestämmelserna var diskvalificerad för vistelse i landet vid tiden för inresan, om han har rest in utan att genomgå kontroll eller på otillåten tid eller plats, om han inom fem år efter inresan faller det allmänna till last på grund av sinnessjukdom som existerade redan före inresan, om han inte har fullgjort sin skyldighet att anmäla vistelseort eller om han efter inresan är eller har varit anarkist eller medlem av kommunistparti i Förenta staterna eller i något annat land.

## Kontroll av invandringen

### Gällande reglering

I UtIL föreskrivs vilka medel som får användas för generell utlänningskontroll, men lagen överlämnar åt Kungl. Maj:t att bestämma om medlen skall utnyttjas. Sålunda sägs i 7 § UtIL att Kungl. Maj:t äger förordna att utlänning inte får resa in eller uppehålla sig i landet utan tillstånd. Tillstånd meddelas som visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd. Enligt 15 § äger Kungl. Maj:t förordna att utlänning inte får ha arbetsanställning här eller med visst undantag utöva verksamhet här som föranleds av anställning utomlands. Vidare kan Kungl. Maj:t enligt 13 § föreskriva, att utlänning som ämnar ta sådan arbetsanställning eller utöva sådan verksamhet som fordrar arbetstillstånd inte får resa in hit, innan arbetstillstånd har meddelats.

Kungl. Maj:ts förordnanden om krav på tillstånd meddelas i UtIK.

Den individuella utlänningskontrollens medel är enligt UtIL avvisning, förvisning eller utvisning. Förutsättningarna för användningen av dessa medel anges uttömmande i lagen.

### Visering

Visering meddelas enligt 8 § UtIL för inresa och vistelse i landet viss tid. Vid visering får göras de förbehåll och meddelas de föreskrifter som behövs med hänsyn till inresans syfte och övriga omständigheter.

Kungl. Maj:t har i 20 § UtIK föreskrivit att utlänning inte får resa in i Sverige utan att ha gällande visering. Medborgare i en rad stater är dock befriade från viseringsskyldighet, om de har giltigt hemlandspass. Sådan befrielse gäller för medborgare i flertalet länder i Västeuropa, Nord- och Sydamerika samt ett mindre antal länder i Östeuropa, Afrika och Asien. Också andra undantag görs från viseringsplikten.

UtIK upptar inga föreskrifter om förutsättningarna för att få visering. Viss vägledning ger 19 § UtIL. Där sägs att utlänning som har visering inte får avvisas på materiella grunder. Bestämmelsen anses innebära att den prövning av utlänningsens personliga förhållanden som skulle ha skett i frågan om avvisning i stället skall göras innan visering meddelas. Visering används alltså i praxis också för individuell utlänningskontroll. I enlighet härmed vägras utlänning regelmässigt visering bl. a. om han kan antas komma att sakna medel för vistelsen här, om han inom eller utom landet har dömts till frihetsstraff och kan befaras komma att fortsätta brottslig verksamhet här eller om han skäligen kan befaras komma att bedriva

sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet här. Kravet att utlänning skall ha sin försörjning tryggad efterges ibland av humanitära skäl, t. ex. om viseringssökanden genom nära släktskap har stark anknytning till någon som är bosatt här i landet.

Kommer viseringsskyldig utlänning hit utan att ha gällande visering, kan han avvisas. Vistas han här utan visering, kan han förpassas (18 och 22 §§ UtIL). Föreligger särskild anledning kan viseringsskyldig utlänning som kommer hit utan tillstånd få nödfallvisering för högst 14 dagar (22 § UtIK).

### *Uppehållstillstånd*

Uppehållstillstånd medför enligt 9 § UtIL rätt att vistas i landet den tid som anges i tillståndet. Det ger inte rätt till inresa, om detta inte anges särskilt i tillståndet. I beslut om uppehållstillstånd får föreskrivas att utlänningen skall resa ut ur landet när tiden för tillståndet löper ut (utresebeslut). Meddelat tillstånd kan normalt inte återkallas. Utlänning som har fått uppehållstillstånd får vid inresa i Sverige inte avvisas på materiella grunder (19 § sista stycket UtIL).

I 27 § UtIK har Kungl. Maj:t föreskrivit, att utlänning inte får uppehålla sig här mer än tre månader utan att ha gällande uppehållstillstånd. Från skyldighet att ha uppehållstillstånd befrias emellertid medborgare i de övriga nordiska länderna och den som innehar bosättningsstillstånd. Om tillståndsskyldig utlänning före inresan har vistats i Danmark, Finland eller Norge, inträder skyldighet för honom att söka uppehållstillstånd så snart den sammanlagda tiden för hans vistelse i Norden uppgår till tre månader.

Genom kravet på uppehållstillstånd kan lämpligheten av utlänningens vistelse här prövas tid efter annan.

För att utlänning skall få uppehållstillstånd krävs i praxis i första hand att han har sin försörjning tryggad genom eget arbete eller på annat sätt. Villkoret anses uppfyllt om han kan få arbetstillstånd. Från kravet på tryggad försörjning görs undantag av humanitära skäl, bl. a. om utlänning genom äktenskap med svensk medborgare eller lång tids vistelse här har fått fast anknytning till landet.

I ärende om uppehållstillstånd prövas inte bara utlänningens möjligheter att försörja sig här utan också hans personliga förhållanden i övrigt, bl. a. hans vilja att göra rätt för sig, hans möjligheter att anpassa sig i samhället och hans pålitlighet från säkerhetssynpunkt. Sålunda vägras utlänning i regel tillstånd, om han har visat sig arbetsovillig eller inte låtit anpassa sig till förhållandena här eller bedöms vara säkerhetsrisk.

För utländsk studerande gäller särskilda regler. Är den studerande inskriven vid svensk läroanstalt och har sin försörjning tryggad under studietiden genom egna medel, stipendium, studielån eller på annat dylikt sätt, får uppehållstillstånd vägras bara om särskilda skäl föreligger (29 a § UtIK).

### *Bosättningsstillstånd*

Bosättningsstillstånd medför enligt 10 § UtIL rätt att resa in och utan tidsbegränsning vistas i landet. Det kan meddelas utlänning som är fast bosatt här. Upphör bosättningen här, får tillståndet återkallas. Utlänning som har bosättningsstillstånd behöver enligt 15 § UtIL inte ha arbetstillstånd för att få ha arbetsanställning eller utöva annan verksamhet för vilken krävs arbetstillstånd.

I 34 § UtIK föreskrivs att bosättningsstillstånd får meddelas utlänning, beträffande vilkens vandel och pålitlighet från säkerhetssynpunkt det inte råder någon tvekan.

Bosättningsstillstånd har hittills meddelats i mycket begränsad omfattning. I praxis krävs i allmänhet att utlänningen har vistats här minst fem år och att han inte kan få svenskt medborgarskap inom de närmaste åren. Eftersom utlänning som har vistats här sju år har stora möjligheter att få svenskt medborgarskap, har bosättningsstillstånd företrädesvis beviljats utlänningar som har kunnat anföra särskilda skäl för att de inte vill ansöka om medborgarskap. Sådana skäl har i praxis ansetts föreligga om utlänning genom att bli svensk medborgare och därigenom gå förlustig sitt medborgarskap i hemlandet skulle tvingas avstå från någon speciell förmån, t. ex. anställning, pension eller liknande. Däremot har det av balter ofta anförda skälet, att de önskar vistas i Sverige endast i avvaktan på att deras hemländer skall bli självständiga, inte i och för sig ansetts tillräckligt. Detsamma gäller om utlänningen uppger att han önskar vistas i Sverige endast så länge konjunkturerna är bättre här än i hemlandet. Slutligen anses utlänningar i värnpliktsåldern inte kunna få bosättningsstillstånd med mindre de har fullgjort värnplikt i hemlandet.

### *Arbetstillstånd*

Arbetstillstånd skall meddelas för viss tid och avse visst slag av arbete. Föreligger särskilda skäl, får arbetstillstånd återkallas (16 § UtIL).

Enligt 37 § 1 mom. UtIK får utlänning inte här i landet ha anställning eller, i annan egenskap än handelsresande, utöva verksamhet som föranleds av anställning utomlands utan att ha arbetstillstånd.

Från skyldighet att ha arbetstillstånd är emellertid befriade bl. a. medborgare i de övriga nordiska länderna samt envar utlänning för anställning i husligt arbete eller som torvarbetare, dock inte i befälsställning eller med förvaltningsuppgifter. Utländsk studerande som är inskriven vid svensk läroanstalt är befriad från skyldighet att ha arbetstillstånd under tiden den 15 maj—den 15 september. Enligt 37 § 2 mom. samma kungörelse kan vissa andra kategorier utlänningar, bl. a. politiska flyktingar, befrias från skyldighet att ha arbetstillstånd. Dessutom kan utlänning, som äger uppehålla sig här utan att ha visering eller uppehållstillstånd och som saknar medel

att försörja sig på annat sätt än genom arbetsanställning, befrias från skyldighet att ha arbetstillstånd.

Utlänning som ämnar ta anställning här i landet äger enligt 38 § UtIL inte resa in förrän arbetstillstånd har meddelats, om han inte är befriad från skyldighet att ha arbetstillstånd eller ämnar förena sig med familjemedlem som är stadigvarande bosatt här eller av annat särskilt skäl bör tillåtas att resa in. Utlänning som har rest in utan att ha arbetstillstånd får inte så länge han vistas här beviljas sådant tillstånd utom i fall då han har rest in för att förena sig med familjemedlem som är stadigvarande bosatt här eller annat särskilt skäl föreligger.

### *Förpassning*

Utlänning kan förpassas ur landet, om han uppehåller sig här utan att, då det fordras, ha pass eller tillstånd att vistas här (22 § UtIL). Beslut om förpassning innebär i princip att utlänningen skall föras ur landet genom myndighets försorg. Beslutet kan verkställas omedelbart, om klagorätt inte föreligger. Länsstyrelsen, som är verkställande myndighet, får dock verkställa beslutet genom att ålägga utlänningen att inom viss kort tid lämna landet, om utlänningen kan antas rätta sig därefter.

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

Över beslut om förpassning kan utlänningen föra talan i vissa fall (46 § UtIL).

### *Avvisning*

Utlänning, som ankommer till riket, får enligt 18 § UtIL avvisas, om han inte har erforderligt pass och tillstånd att inresa eller om han åsidosätter vissa av lagens ordningsföreskrifter.

Avvisning kan vidare ske på någon av de i 19 § UtIL angivna grunderna, som främst avser asociala eller kriminella utlänningar, exempelvis personer som ämnar söka sitt uppehälle här i landet eller i Danmark, Finland, Island eller Norge och som skäligen kan antas inte komma att försörja sig ärligt. Avvisningsbestämmelserna i 19 § gäller inte utlänning, som har visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd.

Avvisning av utlänning skall ske vid ankomsten hit eller omedelbart därefter. Avvisning enligt 19 § kan dock ske upp till tre månader efter inresan.

Beslut om avvisning kan överklagas (44 och 46 §§ UtIL).

### *Förvisning*

Enligt 26 § UtIL kan domstol förvisa utlänning bl. a. om han har begått brott, på vilket kan följa fängelse i mer än ett år, eller om villkorlig dom eller skyddstillsyn som han ådömts för sådant brott undanröjs och det på



grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras, att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här i riket, eller om brottet eljest föranleder att han inte bör få stanna kvar här. Dom eller beslut om förvisning skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till riket. Förbudet kan begränsas att gälla viss tid.

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

### *Utvisning*

Utlänning kan enligt 29 § UtIL utvisas om han

1. yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka försörja sig ärligt,
2. är hemfallen åt alkoholmissbruk och till följd därav är farlig för annans personliga säkerhet eller för ett grovt störande levnadssätt,
3. av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrar sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person,
4. under loppet av de senast förflutna fem åren blivit dömd utomlands för svårare brott eller utomlands avtjänat straff för sådant brott och det kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här.

Beslut om utvisning meddelas av länsstyrelsen och skall innehålla förbud för utlänningen att återvända hit. Förbudet kan begränsas till viss tid (32 §). Beslut om utvisning kan överklagas av utlänningen (44 och 46 §§ UtIL).

Utlänning kan vidare utvisas av politiska skäl. Sålunda äger Kungl. Maj:t enligt 34 § UtIL när det är påkallat av hänsyn till landets säkerhet eller eljest i statens intresse, utvisa utlänning och förbjuda honom att återvända hit eller också föreskriva inskränkningar och villkor för hans vistelse här. I anslutning härtill bör nämnas att den centrala utlänningsmyndigheten kan överlämna ärende som den handlägger till Kungl. Maj:ts prövning, om det föreligger särskilda skäl. Överlämnande skall ske om utlänningsnämnden begär det (47 § UtIL).

### Utredningen

Efter redogörelse för utlänningspolitikens växlingar under 1900-talet belyser utredningen den problematik som invandringsfrågan rymmer och anger de viktigare synpunkter som har varit och i framtiden kan komma att bli av betydelse vid utformningen av utlänningspolitiken. Mot denna bakgrund bedömer utredningen behovet att vidmakthålla generell kontroll av invandringen. Vidare behandlar utredningen ansvaret för utlänningspolitiken och i anslutning därtill riktlinjer för tillämpningen av generell utlänningskontroll.

#### Utlänningspolitikens problematik

##### *Demografiska synpunkter*

Den relativt svaga befolkningsutvecklingen i vårt land föranleder utredningen att ta upp frågan om invandringens betydelse för *den ekonomiska expansionen* i landet. Utredningen finner emellertid, att sambandet mellan folkmängdens förändringar och den ekonomiska utvecklingen är outrett, och anser sig därför inte kunna ta ställning till om en genom icke-selektiv invandring åstadkommen folkökning är ett ändamålsenligt medel för ekonomisk expansion. I ett läge där det finns möjligheter att genom strukturalisering, teknisk utveckling, utbildning eller på annat sätt öka produktionen per arbetstimme och därmed skapa utrymme för standardstegring föreligger enligt utredningen förutsättningar för ekonomisk expansion även om befolkningsutvecklingen stagnerar.

I fråga om invandringens betydelse för *befolkningens åldersstruktur* framhåller utredningen att de som har invandrat under perioden 1951—1965 har tillhört de yngre årsklasserna. Det finns därför anledning att anta att folkutbytet tillför landet ett befolkningstillskott som från ålderssynpunkt har gynnsammare sammansättning än totalbefolkningen. Invandringen kan därför antas ha motverkat den ökande försörjningsbördan för den yrkesverksamma delen av vår befolkning. I vad mån det skall bli möjligt att med invandringen som medel begränsa den ytterligare ökning av försörjningsbördan som befolkningsutvecklingen väntas medföra under de närmaste femton åren anser utredningen huvudsakligen bero på utvecklingen på arbets- och bostadsmarknaden. För att demografiskt motiverad invandring skall få mera påtaglig effekt måste den ha betydligt större omfattning än invandringen hittills har haft och dessutom anpassas så att den leder till utjämning av skillnaderna mellan de olika åldersklasserna. Utredningen anser emellertid att en fastare styrning av invandringen i syfte att påverka

befolkningens åldersstruktur inte är möjlig i praktiken av bl. a. humanitära skäl. Det kan sålunda inte komma i fråga att av demografiska skäl behandla enskilda familjemedlemmar olika och tillåta inresa endast för dem som befinner sig i lämplig ålder från demografisk synpunkt.

Beträffande invandringens betydelse för *befolkningens könsfördelning* visar utredningen på att folkutbytet under perioden 1951—1965 i väsentlig mån har påverkat befolkningens könsfördelning, särskilt under de sista tio åren av perioden. Under femårsperioden 1951—1955 medförde folkutbytet ett kvinnoöverskott på 3 200 personer men under de två följande femårsperioderna ett överskott på män på 6 700 resp. 20 700. Eftersom överskott bland invandrarna för ena eller andra könet erfarenhetsmässigt kan leda till sociala problem, bör könsfördelningen bland invandrarna uppmärksammas vid utformningen av invandringspolitiken.

#### *Arbetsmarknadssynpunkter*

Under större delen av efterkrigstiden har i Sverige liksom i många andra länder i Europa rått knapphet på arbetskraft. Invandring av arbetskraft har då kommit att framstå som ett betydelsefullt medel för att avhjälpa bristsituationen. I anslutning här till ställer utredningen frågan, om invandring är ett tjänligt medel att häva en allmän brist på arbetskraft. För egen del anser utredningen att det med rent nationella, ekonomiska utgångspunkter allmänt kan sägas, att invandring av utländsk arbetskraft är samhällsekonomiskt motiverad i den mån invandringen medför en produktionsökning som överstiger den av invandringen föranledda ökningen av konsumtionen. Dessutom måste man beakta att mot invandrarnas produktiva insatser måste vägas inte bara deras dagliga konsumtion utan även kostnader för deras anpassning till värdlandets förhållanden och för investeringar i bostäder, skolor m. m. En sådan samhällsekonomisk bedömning finner utredningen kunna utfalla olika allt efter som invandringen avser kvalificerad eller okvalificerad arbetskraft.

Invandring av *kvalificerad arbetskraft* anser utredningen från rent nationella ekonomiska synpunkter vara i hög grad eftersträfvansvärd, eftersom den innebär att vårt land därigenom kan tillgodogöra sig resultaten av yrkesutbildning som har bekostats av annat land. Emellertid kan en aktiv invandringspolitik, som främst inriktas på rekrytering av yrkesutbildad arbetskraft, för emigrationsländerna framstå som mindre önskvärd eller rent av otillbörlig, särskilt i den mån rekryteringen sker i sådana länder som själva lider brist på yrkesutbildad arbetskraft och som är beroende av denna arbetskraft för en gynnsam produktionsutveckling.

I det nordiska arbetskraftsutbytet har man, uttalar utredningen, accepterat principen att rekrytering av arbetskraft i annat nordiskt land bör ske under hänsynstagande till detta lands nationella intressen. I vad mån samma princip skall gälla även vid rekrytering i länder utanför Norden beror bl. a.

på vilket hänsynstagande Sverige kan påräkna från dessa länders sida vid ev. arbetskraftsrekrytering i vårt eget land. Rent allmänt anser utredningen dock kunna sägas att rekrytering av utländsk arbetskraft som sker i samråd med arbetsmarknadsmyndigheten i vederbörande land får antas stå i överensstämmelse med detta lands intressen.

Invandring av *okvalificerad arbetskraft* är enligt utredningen självfallet inte förenad med sådana samhällsekonomiska fördelar som invandring av kvalificerad arbetskraft men kan dock i vissa lägen vara värdefull. Så synes vara fallet särskilt när det är angeläget att så snabbt som möjligt tillgodose akuta behov av arbetskraft.

Till följd av fortgående strukturella och tekniska förändringar kan näringslivet förutses komma att ställa allt högre krav på arbetskraftens utbildningsnivå. Om detta kommer att leda till brist på yrkesutbildad arbetskraft beror enligt utredningen bl. a. på utbildningsväsendets förmåga att tillhandahålla yrkesutbildning. Man torde därför, framhåller utredningen, kunna göra gällande att fortsatt invandring av utbildad arbetskraft kommer att medföra behov av ökade insatser från samhällets sida för att ge utbildning. Om målet för invandringspolitiken på detta område i enlighet med jämställdhetsprincipen skall vara att bereda utlännningar samma möjligheter till utbildning som svenska medborgare, är det nödvändigt att avpassa utbildningsresurserna efter invandringens omfattning eller avpassa invandringen efter utbildningsresurserna.

Den okvalificerade utländska arbetskraft som under efterkrigstiden har kommit till vårt land har enligt utredningen i stor utsträckning fått sysselsättning i sådana branscher som på grund av låg lönenivå har haft svårigheter att rekrytera arbetskraft på den reguljära arbetsmarknaden. Detta arbetskraftstillskott torde ha bidragit till att hålla lönenivån inom dessa branscher nere och därigenom fördröjt en från samhällsekonomisk synpunkt önskvärd strukturrationalisering.

I fråga om *den sysselsättningsskapande arbetsmarknadspolitiken* på kort sikt påpekar utredningen att det framtida behovet av sysselsättningsskapande åtgärder kan komma att bero av invandringens omfattning i större eller mindre utsträckning. Behovet påverkas direkt, i den mån invandrarna söker sig till utvecklingssvaga områden med överskott på arbetskraft, och indirekt i den mån de söker sig till expanderande områden och därigenom begränsar möjligheterna att överföra arbetskraft dit från överskottsområdena. Eftersom invandrarna hittills i ringa utsträckning har sökt sig till områden med överskott på arbetskraft, torde invandringen av utländsk arbetskraft under efterkrigstiden bara i obetydlig mån ha direkt inverkat på behovet av sysselsättningsskapande åtgärder, säger utredningen.

I vad mån *den rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitiken* skall vinna framgång i strävandena att skapa ökad geografisk rörlighet på arbetsmarknaden och därigenom underlätta anpassningen till ändrade produk-

tionsförhållanden kan enligt utredningen komma att bero på, i vilken omfattning arbetskraftsbehoven inom de expanderande områdena tillgodoses genom invandring av utländsk arbetskraft. Lämpligheten att tillgodose lokala eller branschvisa behov av arbetskraft genom invandring bör därför i första hand bedömas mot bakgrund av möjligheterna att tillgodose behovet genom omflyttning av inhemsk arbetskraft som friställs eller inte utnyttjas rationellt. Finns det inom landet, lokalt eller branschvis, överskott på arbetskraft, anser utredningen att det i regel är fördelaktigare från samhällsekonomisk synpunkt att lösa knapphetsproblemen på arbetsmarknaden genom omflyttning av arbetskraft inom landet än genom rekrytering utomlands.

Även *lokaliseringpolitiken* kan komma att påverkas av den framtida invandringens omfattning och inriktning, sägs i betänkandet. Invandringen under efterkrigstiden har visserligen bara i ringa omfattning berört de län och länsdelar som ingår i det norra stödområdet. Men det är möjligt att invandringen har haft indirekta verkningar inom stödområdet. Ett av de viktigaste motiven för företag, som har sin verksamhet förlagd till områden med arbetskraftsbrist, att etablera sig inom stödområdet torde ofta vara att det är lättare att skaffa och behålla lämplig arbetskraft där. Mot den bakgrunden förefaller det utredningen troligt att möjligheterna för företagen att tillgodose sitt behov av arbetskraft genom invandring kan påverka deras benägenhet att lösa sina arbetskraftsproblem genom omlokalisering. Från samhällsekonomiska synpunkter bedömer utredningen omlokalisering i allmänhet vara att föredra framför invandring.

Vill man på lång sikt hålla *arbetskraftstillgången* på en nivå, som åtminstone inte understiger den nuvarande, kan det i princip ske såväl genom en ökning av den arbetsföra befolkningen som genom en höjning av yrkesintensiteten bland de arbetsföra. Utredningen påpekar att invandring är det enda någorlunda snabbt verkande medlet för att öka den arbetsföra befolkningen. Den jämförelsevis omfattande invandring som har förekommit under efterkrigstiden har tillfört landet ett befolkningstillskott, som har haft gynnsam ålderssammansättning. Av de 425 900 personer som invandrade under femtonårsperioden 1951—1965 tillhörde 297 200 eller 70 % åldersklasserna 15—39 år.

Det andra alternativet för att öka arbetskraftstillgångarna är att tillvarata arbetskraftsresurserna inom landet mera fullständigt, fortsätter utredningen. De mest betydande av dessa arbetskraftstillgångar utgör de gifta kvinnorna, den äldre arbetskraften och de partiellt arbetsföra. För att ta dessa resurser i anspråk i större utsträckning än hittills krävs emellertid betydande insatser inte minst från samhällets sida för att undanröja de olika hinder som begränsar dessa kategoriers möjligheter att söka sig ut i förvärvslivet.

Rent ekonomiskt anser utredningen det första alternativet i princip vara att föredra, om invandrarnas totala konsumtion understiger den konsum-

tionsökning som de ofullständigt sysselsattas inträde i förvärvslivet medför. Invandringsalternativet, som innebär att landet tillförs helt nya konsumenter, torde emellertid i regel medföra större belastning på landets totala resurser än det andra alternativet, som vanligen torde medföra endast begränsad konsumtionsökning. En jämförelse tenderar dock att utfalla till förmån för invandringsalternativet i den mån invandringen omfattar yrkesutbildad arbetskraft, som har fått sin yrkesutbildning bekostad utomlands, eller frigör inhemsk kvalificerad arbetskraft.

Utredningen betonar emellertid att även andra än rent ekonomiska synpunkter kan läggas på valet mellan invandring och tillvaratagande av outnyttjade arbetskraftsresurser inom landet. Det kan sålunda anses vara en viktig uppgift att ge kvinnor och partiellt arbetsföra, som önskar komma ut i förvärvslivet, möjlighet att realisera denna önskan.

### *Försörjningssynpunkter*

I fråga om försörjningssynpunkternas betydelse uttalar utredningen att de bostadspolitiska aspekterna inte har tillmätts någon större betydelse vid utformningen av invandringspolitiken under senare år. Det har under efterkrigstiden, som ju har präglats av bostadsbrist, lett till att invandrarna har haft stora svårigheter att skaffa sig bostäder. I den mån de har fått fullvärdiga bostäder, har väntetiden i bostadskön förlängts för de egna medborgarna. Eftersom invandringsströmmen under efterkrigsåren har sökt sig framför allt till de expanderande områdena av landet, där efterfrågan på arbetskraft har varit störst men också knappheten på bostäder särskilt stor, har invandrarna i stor utsträckning varit hänvisade att bo i bristfälliga lägenheter, vilket har gett upphov till sociala problem såväl för utlänningarna själva som för samhället. I den intressekonflikt som uppstått har alltså de bostadspolitiska aspekterna fått stå tillbaka för de rent arbetsmarknadspolitiska.

### *Sociala synpunkter*

Under erinran om den utveckling som har ägt rum mot ökad likställighet mellan utlänningar och svenska medborgare på utbildningens och de sociala förmånernas område framhåller utredningen, att utbildningen av invandrare ställer särskilda krav på det svenska undervisningsväsendet. Invandringen leder ofta till behov av specialutbildade lärare och särskilda organisatoriska arrangemang vid sidan av det allmänna mönstret. På detta område kan invandringen i viss mån sägas skapa arbetskraftsbehov som i allmänhet torde ha förbisetts, när invandringen har betecknats som en lösning av arbetskraftsbrist inom en annan sektor. Utredningen menar att utvecklingen mot ökad social trygghet för utlänningar visserligen har inneburit ett betydelsefullt steg mot förverkligandet av principen att utlänningar skall leva på samma standard som svenska medborgare, men utvecklingen

har också medfört ökad belastning på samhällets resurser. Detta förhållande bör enligt utredningen rimligen inte lämnas ur räkningen vid utformningen av invandringspolitiken.

### *Utrikespolitiska samt ordnings- och säkerhetssynpunkter*

I fråga om *utrikespolitiska* synpunkter på invandringen erinrar utredningen om vår bundenhet av internationella överenskommelser.

Beträffande invandringens betydelse för den *allmänna ordningen och säkerheten* framhåller utredningen att utlänningarnas kriminalitet allmänt sett inte torde skilja sig nämnvärt från totalbefolkningens. Stundom medför emellertid invandringen speciella problem för den allmänna ordningen och säkerheten. Många av de invandrare, som i sina hemländer har varit djupt politiskt engagerade, har efter invandringen slutit sig samman i föreningar för att här i landet fortsätta sin politiska verksamhet. En del av dessa föreningar har fullföljt politiska syften, som har stått i strid med andra föreningsars, och det har ibland inträffat att de olika utlänningsgrupperna genom otillbörliga metoder har sökt hävda sina intressen gentemot varandra.

*Statens säkerhet* har enligt utredningen tillagts särskild betydelse under krigstider. Säkerhetssynpunkterna gör sig dock fortfarande gällande om än inte med samma styrka som under andra världskriget. Även under fredstid bedrivs säkerligen omfattande verksamhet i vårt land från främmande makters sida i syfte att skaffa upplysningar om totalförsvaret. I den mån denna verksamhet bedrivs genom hitresta utlännningar utgör utlänningskontrollen ett viktigt medel för att förebygga och motverka infiltration och kunskapsverksamhet.

### *Humanitära och ideella synpunkter*

När det gäller invandring av *flyktingar* framhåller utredningen att bestämmelserna i UtL om asyl, som återgår på Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning, innebär en begränsning av möjligheterna att av t. ex. arbetsmarknadspolitiska eller samhällsekonomiska skäl vägra utlännings, som omfattas av bestämmelserna, att resa in och vistas i landet. Utredningen understryker att asylbestämmelserna gäller endast utlännings som är att betrakta som politisk flykting och som är i behov av asyl. Förbudet att vägra asyl gäller alltså inte flykting som har lämnat sitt land på grund av missnöje med de ekonomiska förhållandena där, s. k. ekonomisk flykting, och inte heller politisk flykting som redan har asyl i annat land.

Under efterkrigstiden har i Sverige inte upprätthållits någon klar skillnad mellan asylsökande flyktingar, flyktingar med asyl i annat land och ekonomiska flyktingar, upplyser utredningen. Men om våra resurser att ta emot flyktingar skulle begränsas, kan det bli nödvändigt att föra en selektiv flyk-



tingpolitik. Asylsökande politiska flyktingar har enligt UtIL en särställning. Beträffande de båda andra flyktingkategorierna är det enligt utredningen inte möjligt att uppställa någon generell regel om att den ena kategorien skall äga företräde framför den andra.

Utredningen säger vidare att distinktionen mellan politisk flykting och annan flykting har betydelse även i andra avseenden. Asylrättens reella innebörd är att stat, som inom sina gränser tar emot asylsökande flyktingar och beviljar dem asyl, därigenom inte gör sig skyldig till ovänlig handling mot flyktingens hemland eller annat land, som anser sig berört av beslutet. Om däremot en stat tar emot flykting, som har lämnat sitt hemland av andra skäl än politiska, kan denna åtgärd betraktas som en ovänlig handling och föranleda utrikespolitiska komplikationer.

Stundom har gjorts gällande att Sverige under tider av arbetskraftsbrist borde som ett led i vårt *u-landsbistånd* rekrytera arbetskraft i u-länderna. Rekryteringsåtgärderna skulle främst inriktas på överbefolkade länder och ha till syfte att lätta på befolkningstrycket där.

Utredningen anser det i och för sig eftersträfvansvärt att utforma utlänningspolitiken så att flera mål kan realiseras samtidigt. Det kan emellertid enligt utredningens mening ifrågasättas, om en kombination av antytt slag är till gagn för u-länderna. Det svenska näringslivet efterfrågar främst yrkesutbildad arbetskraft. Ett av de viktigaste hindren för ett ekonomiskt framåtskridande i u-länderna är att dessa länder i större eller mindre utsträckning lider brist på kvalificerad arbetskraft. Det är en av biståndsverksamhetens viktigaste uppgifter att tillföra u-länderna sådant kunnande som den yrkesutbildade arbetskraften representerar. En rekrytering av sådan arbetskraft från u-länderna skulle således motverka u-landsbiståndets syften.

Också invandring av okvalificerad arbetskraft från u-länderna för utbildning här skulle enligt utredningen innebära att den lämnade utbildningen kom enbart invandraren och det svenska näringslivet tillgodo. I den mån våra utbildningsresurser är begränsade skulle förfarandet dessutom minska våra möjligheter att lämna u-länderna tekniskt bistånd.

Den stipendiatverksamhet till förmån för u-länderna som SIDA bedriver bygger på den uttryckliga förutsättningen att stipendiaten efter avslutad utbildning återvänder till hemlandet och där nyttiggör de kunskaper som han har förvärvat här, anmärker utredningen. Om stipendiaten emellertid inte återvänder, innebär utbildningen här en personlig favör för honom och inte som avsetts en form av hjälp till hans hemland. Å andra sidan innebär stipendiatsens kvarstannande här att det svenska samhället kan dra nytta av hans utbildning.



### *Anpassningssynpunkter*

Anpassningsproblemen har kommit i blickpunkten först på senare tid, säger utredningen, på grund av att invandrarna i allt större utsträckning har kommit från länder som i språkligt, kulturellt och religiöst hänseende skiljer sig avsevärt från vårt land. Invandrarna möter på flera områden samma problem som flyttande inom landet, bl. a. sådana som hänger samman med bostadsbristen. En stor del av invandrarna ställs emellertid inför specifika anpassningsproblem, betonar utredningen. Dessa problem har framför allt sin grund i att invandrarna saknar kännedom om Sverige och svenska förhållanden, att de inte talar eller förstår svenska eller att de kommer från en miljö som socialt, kulturellt eller religiöst skiljer sig från miljön i Sverige.

En första förutsättning för att en invandrare skall kunna anpassa sig i samhället säger utredningen vara att han hjälpligt talar och förstår svenska. Språksvårigheter försvårar kontakten med arbetskamrater, arbetsledare och myndigheter och begränsar därigenom invandrarens möjligheter att tillvarata sina intressen. Språksvårigheter utgör vidare hinder för kontakter med den inhemska befolkningen. Flyttningen från hemlandet medför också många gånger att invandrarens möjligheter att tillgodose sina kulturella och religiösa behov minskar starkt.

Utredningen understryker att de anpassningsproblem som invandrarna ställs inför också — och inte minst — beror på att invandrarna ofta möts av misstänksamhet, fördomar och avoghet från den inhemska befolkningens sida. Denna attityd får ibland rent diskriminerande verkningar.

Det synes utredningen uppenbart, att en målinriktad invandringspolitik inte kan utformas utan att noggranna undersökningar har gjorts om det svenska samhällets förmåga att i socialt hänseende svara mot de specifika behov som invandringen för med sig och utan att en mottagningsberedskap kommer till stånd inom skilda sektorer av samhällslivet.

### **Behovet att kontrollera invandringen**

Grundvalen för Sveriges utlänningspolitik bör enligt utredningen vara att vårt land bör fullfölja en så fri utlänningspolitik som vid varje tidpunkt visar sig möjlig. Vad som vid varje tidpunkt är möjligt på förevarande område är emellertid en fråga som ofta är föremål för delade meningar. Åtminstone i ett avseende finner utredningen dock allmän enighet råda, nämligen att det är nödvändigt att avväga och kontrollera tillströmningen av utlännningar till landet från arbetsmarknadssynpunkt, dvs. med hänsyn till möjligheterna att bereda invandrarna sysselsättning på arbetsmarknaden.

Invandring av utländsk arbetskraft medför emellertid dessutom ökad belastning på bl. a. bostads-, utbildnings- och sjukvårdsresurserna, erinrar

utredningen. Enligt utredningens uppfattning bör det inte komma i fråga att minska denna belastning på samhällsresurserna genom att vägra inte yrkesverksamma anhöriga till förvärvsarbete invandrare att komma in i landet. Ett sådant förfarande skulle medföra stora olägenheter för den enskilde utlänningen och hans familj och leda till att familjer splittrades och invandrarnas anpassning till samhället försvårades.

Om det anses nödvändigt att tillgodose ett arbetskraftsbehov genom invandring av utländsk arbetskraft, anser utredningen alltså att man måste acceptera att ett ungefär lika stort antal inte yrkesverksamma som yrkesverksamma personer invandrar och att invandrarna tar i anspråk samhällets resurser i samma mån som svenska medborgare och i övrigt lever på samma standard som de. I den mån tillgången på bostäder, utbildningsmöjligheter och sjukvårdsplatser understiger tillgången på arbetstillfällen kan frågan, i vilken omfattning utläningar skall tillåtas invandra i landet, rimligen inte som hittills huvudsakligen bestämmas med utgångspunkt i arbetsmarknadsläget, summerar utredningen.

Bristen på bostäder har enligt utredningen säkerligen drabbat invandrarna hårdare än befolkningen i övrigt. Invandrarna har i större utsträckning än andra varit hänvisade till att bo i bristfälliga eller för små lägenheter, rivningshus, uthyrningsrum eller i bostäder i glesbygder. Bristsituationen på utbildningens område har medfört att invandrarna inte har kunnat i tillräcklig omfattning meddelas undervisning i svenska, vilket är en förutsättning för en snabb anpassning i det svenska samhället. Om inte invandringen i större utsträckning än hittills skett avpassas efter samhällets möjligheter att bereda invandrarna bostäder, utbildning och social omvårdnad av den karaktär, som är specifik för att utlänningen skall kunna växa in i det svenska samhället, föreligger enligt utredningen uppenbar risk för att de sociala problem och anpassningssvårigheter, som knappheten på bostäder, utbildningsmöjligheter och social omvårdnad redan nu har gett upphov till bland invandrarna, allvarligt förvärras.

Utredningen finner det säkerligen riktigt, som sägs ibland, att även en levnadsstandard väsentligt lägre än vår skulle innebära en betydande förbättring för åtskilliga utläningar i jämförelse med den standard som de levde på i hemlandet. Det är också en allmän åsikt att vårt land av solidaritetsskäl bör bistå hjälpbehövande i andra länder. Utredningen finner emellertid att en fri invandring för hjälpbehövande utläningar innebär att vi överlämnar åt invandrarna att själva bestämma vilka som skall ha hjälpen och begränsar våra möjligheter att utforma bistandsverksamheten så att hjälpen blir så effektiv som möjligt och kommer dem till godo som är mest i behov av den.

En målinriktad invandringspolitik som anpassas till växlande förhållanden måste enligt utredningens uppfattning ingå som en integrerande del i samhällets ekonomiska och sociala politik och utformas så att den i vart

fall inte motverkar denna politikens syften. En grundläggande förutsättning härför är att det finns möjligheter att påverka invandringens omfattning och inriktning, dvs. att avväga och kontrollera tillströmningen av utläningar till landet från bl. a. arbetsmarknadspolitiska, samhällsekonomiska och sociala synpunkter. För den tid som nu kan överblickas föreligger därför enligt utredningens mening behov av generell utlänningskontroll.

Utredningen tar inte upp frågan om en allmän översyn av nuvarande tillståndssystem för generell utlänningskontroll utan utgår från att nuvarande tillståndssystem i allt väsentligt skall bestå. På några punkter föreslås dock justeringar, nämligen i fråga om beslutande myndighet i ärenden om arbetstillstånd, besvärsmätt i dylika ärenden samt vandelsprövning i ärenden om uppehållstillstånd och möjligheterna att utvisa utlännings. Som har sagts förut har dessa förslag anmälts tidigare i dag.

#### Ansaret för invandringspolitiken

##### Allmänna synpunkter

Mot bakgrunden att statsmakterna genom utlänningslagstiftningen bara tillhandahåller instrument för invandringsreglering och överlämnar åt den centrala utlänningsmyndigheten som tillståndsgivande organ att utforma invandringspolitiken och därmed också bära ansvaret för denna politik erinrar utredningen om att den princip som ligger till grund för kompetensfördelningen mellan statsmakterna och förvaltningsmyndigheterna innebär, att det ankommer på de förra att som politiskt ansvariga instanser fatta beslut i politiska frågor och på de senare att som verkställande organ genomföra de av statsmakterna fattade besluten. Med dessa utgångspunkter synes det utredningen otillfredsställande, att den centrala utlänningsmyndigheten inte bara fungerar som verkställande organ för invandringspolitiken utan också självständigt utformar denna politik.

Den nuvarande ordningen finner utredningen betänklig även från andra synpunkter än rent principiella. Den försvarar den nödvändiga samordningen av invandringspolitiken med den samhällsekonomiska politiken och inverkar därmed menligt på möjligheterna att genomföra en målinriktad, efter växlande förhållanden avpassad invandringspolitik. I vad mån tillgängliga resurser för humanitär verksamhet bör användas för att göra det möjligt för mindre lyckligt lottade människor att komma hit och bli delaktiga i vår högre levnadsstandard eller för att sättas in i hjälpprojekt utomlands är också en avvägningsfråga som bör prövas av statsmakterna. Det gäller vidare frågan i vad mån obenägenhet hos befolkningen att acceptera utläningar från andra sociala och kulturella miljöer skall tillåtas inverka på invandringens omfattning och inriktning.

Med hänsyn till det anförda finner utredningen det angeläget, att statsmakterna genom uttryckliga ställningstaganden tar ansvaret för invand-

ringspolitikens utformning och bestämmer allmänna riktlinjer till ledning för de myndigheter som har att verkställa denna politik.

Bland de spörsmål som statsmakterna måste ta ställning till nämner utredningen frågan om invandrarna skall leva på samma standard som svenska medborgare och i vad mån det är möjligt att nå detta mål. Ett annat spörsmål är vilket målet för samhällets åtgärder för invandrarnas anpassning skall vara. Skall anpassningsåtgärderna främst ta sikte på att assimilera invandrarna i det svenska samhället eller syfta till att passa in dem i samhället med bevarad språklig, kulturell och religiös särart.

Under hänvisning till vad utredningen sålunda har anfört föreslår utredningen att Kungl. Maj:t fastställer riktlinjer för den tillståndsgivning som förvaltningsmyndigheterna skall handha. Riktlinjerna bör enligt utredningens uppfattning underställas riksdagens prövning.

### *Riktlinjer för tillståndsgivningen*

Med hänsyn till att de förhållanden som inverkar på invandringens politikens utformning växlar från tid till annan finner utredningen det omöjligt att för längre tid fastställa riktlinjer för denna politik. Eftersom utformningen av invandringens politik dessutom är en politisk fråga, anser sig utredningen inte böra ta ställning till vilket innehåll riktlinjerna bör ha f. n. Utredningen pekar dock på några av de huvudfrågor som lämpligen bör lösas genom riktlinjer från statsmakternas sida.

Behovet av riktlinjer anser utredningen särskilt påtagligt i fråga om den arbetsmarknadsbetingade invandringens politik. Ansvar för denna politik vilar f. n. inom en vid ram på AMS. Enligt bemyndigande den 29 december 1967 äger styrelsen vidta åtgärder för att överföra utländsk arbetskraft till Sverige. I ett läge, där invandringens omfattning och inriktning verkligen kan bestämmas enbart med hänsyn till förhållandena på arbetsmarknaden, möter det enligt utredningen inga betänkligheter att ge den myndighet som har att verkställa den arbetsmarknadsbetingade invandringens politik vidsträckt handlingsfrihet. Eftersom AMS som central arbetsmarknadsmyndighet har överblick över arbetsmarknadsläget i landet har styrelsen goda möjligheter att bedöma om det är möjligt att med hjälp av de arbetsmarknadspolitiska medel som står till buds avhjälpa en uppkommen arbetskraftsbrist genom rekrytering inom landet eller om det föreligger behov av utländsk arbetskraft.

Även om det konstateras att det vid viss tidpunkt föreligger brist på arbetskraft, som inte inom rimlig tid kan avhjälpas på annat sätt än genom rekrytering utomlands, är emellertid därmed inte sagt att rekrytering bör komma till stånd, betonar utredningen. Andra intressen kan tala mot att bristen avhjälpas genom invandring, t. ex. om bristen kan antas vara tillfällig. Rekrytering utomlands för att tillgodose tillfälliga arbetskraftsbehov

kan leda till att utlänning får anställning under så kort tid att han vid arbetslöshet inte kan få understöd från arbetslöshetskassa eller arbetslöshetshjälp. Han blir då hänvisad till att antingen lämna landet för att söka sig arbete på annat håll eller leva på socialhjälp här.

En invandring som har utlösts av tillfällig arbetskraftsbrist kan vidare vid en försämring av sysselsättningsläget medföra påfrestningar på samhällsekonomin i form av ökade kostnader för socialhjälp och arbetslöshetshjälp. Utredningen anser det därför kunna komma i fråga att vid bestämningen av möjligheterna att bereda invandrare sysselsättning bortse från mera tillfälligt arbetskraftsbehov.

Som utredningen har nämnt förut kan en invandring av utländsk arbetskraft till låglönebranscher vara ägnad att fördröja strukturomvandlingen inom näringslivet och därmed motverka en politik, som tar sikte på att förbättra de lågavlönades ställning genom att påskynda näringslivets strukturomdaning. Det kan med sådana utgångspunkter komma i fråga att begränsa den invandring som sker till de mera utpräglade låglönebranscherna.

Om det anses lämpligt att av nu angivna skäl begränsa invandringen av utländsk arbetskraft, bör statsmakterna enligt utredningen ange i riktlinjerna om och i vad mån arbetstillstånd får meddelas utlänning för annan *korttidsanställning* än praktikanttjänst eller för *anställning inom låglönebransch*.

I det här beskrivna läget, när endast arbetsmarknadssynpunkter är av betydelse, menar utredningen att riktlinjerna i fråga om uppehållstillstånd kan begränsas till föreskrift om att utlänning som har fått arbetstillstånd inte får vägras uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

I ett läge, där hänsyn måste tas även till andra intressen än rent arbetsmarknadspolitiska, finner utredningen det nödvändigt att genom mera detaljerade riktlinjer skapa garantier för att dessa andra intressen beaktas.

Om invandringen skall avpassas efter våra möjligheter att tillhandahålla invandrarna bostäder, utbildning etc., synes det utredningen nödvändigt att kvantitativt bestämma dessa möjligheter och på grundval härav fastställa i vilken omfattning utlänningar skall tillåtas invandra i landet. Det torde enligt utredningens bedömning inte erbjuda oöverstigliga svårigheter att med ledning av tillgängliga bostadsundersökningar, prognoser i fråga om utbildningsbehov och utbildningsresurser och annat sådant material avgöra i vilken utsträckning våra bostads- och utbildningsresurser medger fortsatt invandring. Under tider, då möjligheterna att tillhandahålla invandrarna bostäder, utbildning etc. understiger möjligheterna att bereda dem sysselsättning, kan därför komma i fråga att i riktlinjerna föreskriva *visst antal uppehålls- och arbetstillstånd* som får utfärdas under viss tidsperiod.

Vidare betonar utredningen vikten av att invandringen avpassas efter de tillgängliga bostädernas fördelning på olika lägenhetstyper. I riktlinjerna bör kunna bestämmas att uppehållstillstånd får meddelas utlänningar, som

vill invandra familjevis, endast om de kan få disponera lämplig *familjebostad*.

Begränsas invandringen i vidare mån än som motiveras av läget på arbetsmarknaden, måste enligt utredningen beaktas att det från samhällsekonomiska synpunkter är angeläget att i första hand avhjälpa brist på arbetskraft som hänför sig till trånga sektorer, högproduktiva branscher eller andra områden av näringslivet, där ett tillskott framstår som särskilt värdefullt. Med dessa utgångspunkter kan alltså komma i fråga att i riktlinjerna föreskriva att arbetstillstånd i första hand skall beviljas *arbetssökande med kvalifikationer* som svarar mot särskilda krav som anges i riktlinjerna.

Även för den humanitärt motiverade invandringspolitiken förordar utredningen att statsmakterna fastställer riktlinjer. Så sker f. n. beträffande den kollektiva överföringen av flyktingar, erinrar utredningen.

Det bör enligt utredningens uppfattning finnas möjligheter att av humanitära skäl tillåta utlännningar som har rest in i landet på enskilt initiativ att stanna här, även om det inte finns utrymme för dem på arbetsmarknaden eller de av annan anledning inte kan försörja sig själva. Detta bör ske genom att riksdagen ställer medel till förfogande och i samband därmed fastställer riktlinjer för den invandringspolitik som skall bedrivas i fråga om medellösa utlännningar. I riktlinjerna bör fastställas i vilken omfattning visering och uppehållstillstånd skall få meddelas *utlännningar som inte har sin försörjning tryggad* genom eget arbete eller på annat sätt.

Utredningen påpekar att arbetsförmedlingen f. n. inte får anvisa arbete åt utlännning som inte har arbetstillstånd. I den mån utlännning som för sin försörjning är beroende av eget arbete får uppehållstillstånd, fastän han inte har arbetstillstånd, bör han enligt vad utredningen anför ha möjlighet att på samma villkor som svenska medborgare konkurrera om arbetstillfällena, bl. a. genom att ta arbetsförmedlingens tjänster i anspråk. Utredningen anser därför att i riktlinjerna bör intas föreskrift att arbetssökande utlännning som har uppehållstillstånd skall kunna *anvisas arbete* även om han saknar arbetstillstånd.

Utredningen anmärker att det f. n. nästan helt saknas föreskrifter om hur *giltighetstiden för uppehålls- och arbetstillstånd* skall bestämmas. Med hänsyn till att det bör finnas möjlighet att anpassa tillståndstiden till exempelvis vistelsens syfte, arbetsmarknadsläget etc. finner utredningen olämpligt att binda myndigheterna vid bestämda tillståndstider. I riktlinjerna bör därför endast grunderna anges för hur tillståndstiden skall bestämmas.

## Remissyttrandena

### Behovet att kontrollera invandringen

#### Allmänt

Utlänningspolitikens mål behandlas mer eller mindre ingående i ett stort antal remissyttrandena. Allmän enighet råder om att grundinställningen skall vara att vårt land skall föra en utlänningspolitik som i möjligaste mån gagnar den fria rörligheten mellan länderna. Att detta bör vara målet på längre sikt kommer till direkt uttryck i en rad yttranden, bl. a. från AMS, SAF, LO, TCO, arbetsgruppen för invandrarfrågor och Estniska representationen i Sverige. AMS säger att det är angeläget att föra en invandringspolitik som främjar rörligheten över gränserna, och TCO betonar att ökade möjligheter för människor att fritt förflytta sig mellan olika länder och utan hinder söka sin utkomst för kortare eller längre tid har ett självklart egenvärde alldeles oberoende av de ekonomiska synpunkter som kan läggas på flyttningsrörelserna. Denna grundsats bör vara utgångspunkten för svensk invandringspolitik. Estniska representationen i Sverige instämmer i att folkutbytet mellan länderna bör vara fritt och att man i största möjliga utsträckning bör sträva efter jämlikhet i behandlingen av svenska medborgare och här bosatta utlänningar.

Utredningens uppfattning att önskemålet om fri rörlighet över gränserna måste vägas mot behovet av skydd för vissa nationella intressen och att denna avvägning leder till att vi måste behålla generell utlänningskontroll t. v. har vid remissbehandlingen mött erinran endast från en remissinstans. Många har emellertid inte uttryckligen tagit ställning i denna fråga. Av de övriga ansluter sig en del till utredningens motiveringar, medan andra har mer kritisk inställning till utredningens grundsyn på utlänningspolitiken.

Till dem som på det hela taget ansluter sig till utredningen hör bl. a. RÅ, hovrätten över Skåne och Blekinge, ÖB, socialstyrelsen, AMS, LO, några länsstyrelser och kommunförbunden. Enligt AMS måste man se till att invandringen inte föranleder svårigheter på den inhemska arbetsmarknaden eller för utlänningarna själva. En avvägning mellan dessa synpunkter och önskemålet om fri rörlighet över gränserna kan ske endast om invandringen äger rum i organiserade former. Styrelsen anser därför liksom utredningen att invandringskontroll måste finnas. Men framför allt är en positiv planering av invandringen angelägen. Övriga av de nämnda remissinstanserna uttalar sig i nära anslutning till vad utredningen har anfört. Sålunda förklarar sig LO dela utredningens uppfattning och finner det angeläget att stryka under de motiveringar som utredningen har anfört, i första hand utredningens synpunkter i fråga om de faktorer som måste beaktas i samband med fastställandet av invandringens omfattning.



I yttrandet från LO liksom i flera andra yttranden betonas emellertid att utredningen har behandlat anpassningsfrågorna alltför summariskt. En mer aktiv syn på utlänningspolitiken är nödvändig. I TCO:s yttrande heter det att ett mer begränsat mål för invandringspolitiken än fri rörlighet visserligen måste sättas för den närmaste framtiden. I dagens läge utövar flertalet länder så strängt reglerad invandringskontroll att ett enskilt land inte kan tillåta helt fri invandring. Men vid reglering av invandringen bör enligt organisationens mening beaktas, att Sverige under överskådlig tid kommer att ha avsevärd invandring från Norden och övriga länder. Att på förhand i absoluta tal ange invandringens omfattning är inte möjligt. Den måste variera med växlingar i det svenska arbetsmarknadsläget. Det kan dock enligt organisationen inte under några förhållanden komma i fråga att med åberopande av samhällsekonomiska eller arbetsmarknadspolitiska skäl helt avskära Sverige från internationellt folkutbyte. Man bör därför ta hänsyn till fortsatt existens av utländsk invandring vid uppgörande av sysselsättningsprogram, vid avvägning av resurser för utbildning, sjukvård och socialvård osv. Stora ansträngningar bör göras och organisatoriska resurser skapas för att underlätta invandrarnas anpassning till svenska förhållanden. Särskilda insatser fordras för att utlänningsarna inte bara formellt utan även reellt så långt det är möjligt skall bli jämställda med svenska medborgare i utbildningsmässigt och ekonomiskt avseende samt när det gäller tillgång till arbete och social trygghet. Faran för att ett utlänningsproletariat skall uppstå bör nog uppmärksammas och i möjligaste mån förebyggas.

Liknande synpunkter anlägger *arbetsgruppen för invandrarfrågor*, som framhåller att samhällets resurser inte är oföränderliga och att man därför bör inte bara sikta på anpassning av invandringen till samhällets omvårdnadsresurser utan också undersöka om samhällets möjligheter kan omprioriteras med hänsyn till invandringens omfattning.

Inte heller *Estniska representationen i Sverige* anser att Sverige under nuvarande förhållanden ensidigt kan släppa all invandringskontroll. Enligt representationen är det orealistiskt att f. n. tänka sig att ge utländska medborgare samma ovillkorliga rätt till bosättning i Sverige som svenska medborgare har. De kontrollåtgärder som riktas mot utlänningsarna — och då särskilt mot i Sverige bosatta och här arbetande utländska medborgare — bör dock i möjligaste mån inskränkas.

En mer negativ inställning mot utredningens ställningstaganden kommer till uttryck i det yttrande som har avgetts av SAF. Föreningen menar att utredningen inte har analyserat nuvarande läge tillräckligt ingående. Utredningen arbetar med det odefinierade begreppet invandringen och avser därmed tydligen samtliga utlänningsarna som reser in i landet utom turister och andra tillfälliga besökare. Nordbor borde emellertid i huvudsak ha avskilts från utlänningsgruppen. Även i övrigt anser föreningen att



det är principiellt och praktiskt felaktigt att betrakta alla utlännningar som invandrare, som bedöms och behandlas efter ett standardschema. Med hänsyn till de brister i dessa och andra avseenden som vidlåder betänkandet säger sig föreningen inte kunna ta ställning till de där framförda tankegångarna. Det mest angelägna är nu att statsmakterna avger en klar principdeklaration, om vi i fortsättningen skall vidhålla gällande princip att individen skall ha rörelsefrihet som får inskränkas endast om väsentliga nationella intressen kräver det eller om vår utlänningspolitik skall präglas av att tillstånd i olika hänseenden beviljas endast om en mängd olika förutsättningar är uppfyllda.

Endast en remissinstans, *Folkpartiets ungdomsförbund*, ställer sig helt avvisande till fortsatt utlänningskontroll. Förbundet anser att den form av invandringskontroll som tillämpas f. n. har sådana nackdelar att den bör avskaffas. I den mån det är nödvändigt att av konjunkturskäl påverka invandringens omfattning bör detta ske främst genom ökad information i utvandrarländerna. Förbundet erinrar om att invandringen från nära belägna länder, såsom Finland och Förbundsrepubliken Tyskland, varit mera konjunkturkänslig än invandring från längre bort belägna länder, såsom Jugoslavien och Turkiet. Invandringen från längre bort belägna länder bör kunna göras mera konjunkturkänslig genom en effektivare information i dessa länder om förhållandena på den svenska arbetsmarknaden. Förbundet föreslår att Sverige i samarbete med utvandrarländernas egna arbetsmarknadsmyndigheter bygger ut ett nät av informations- och rekryteringskontor. Kontoren, som bör betraktas som en form av arbetsförmedlingar i en internationell arbetsmarknadspolitik, bör så långt möjligt ge invånarna i de aktuella emigrantländerna en riktig bild av de problem som möter en invandrare i Sverige och sprida snabb information om förändringar i det svenska arbetsmarknadsläget. Invandringskontoren bör inte ha till uppgift att avvisa eller neka någon utlännning att komma till Sverige utan främst att hjälpa utlännningar att få arbete och bostad i Sverige redan innan de beger sig från hemlandet.

De särskilda synpunkter som utredningen har lagt till grund för bedömningen av behovet av invandringskontroll har föranlett uttalanden i ett antal remissyttranden.

### *Demografiska synpunkter*

Ett par remissinstanser knyter an till vad utredningen har sagt om invandringens betydelse för befolkningsutvecklingen i vårt land.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* har man i vårt land länge uppmärksammat och behandlat immigrationsfrågan främst ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel, något som med hänsyn till förhållandena får anses i och för sig förklarligt. I fortsättningen torde dock föreligga anledning att

i varje fall på längre sikt betrakta och bedöma invandringen särskilt ur befolkningspolitiska aspekter och därvid framför allt beakta den gynnsamma inverkan på den samlade befolkningens åldersstruktur av invandringen, som erfarenhetsmässigt är dominerad av personer i arbetsföra åldersgrupper. Inte minst sistnämnda synpunkt talar uppenbarligen för att vi i allt fall t. v. allmänt sett bör föra en så liberal utlänningspolitik som omständigheterna medger.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller att invandringspolitiken bör bestämmas framför allt av invandringens betydelse på längre sikt och att mera dagsaktuella ekonomiska synpunkter på behovet av arbetskraft på det ena eller andra området inte bör få dominera. Det är vidare av den största vikt att invandringen i vårt land ses i sitt samband med befolknings- och försörjningsförhållandena i grannländerna och i andra europeiska länder och med det snabbare folkutbyte som synes vara en allmän företeelse i dessa länder.

### *Arbetsmarknadssynpunkter*

Med den begränsning som följer av remissinstansernas allmänna syn på utredningens utgångspunkter har erinringar i allmänhet inte gjorts i fråga om utredningens uttalanden om behovet av invandringskontroll med hänsyn till förhållandena på arbetsmarknaden. Till dem som godtar utredningens resonemang hör AMS. Enligt TCO kan arbetsmarknadsskäl under vissa perioder göra begränsning av invandringen nödvändig lika väl som det under andra perioder kan vara lämpligt att stimulera inflyttningen av större eller mindre kollektiv. Om inte helt exceptionella förhållanden inträder, är det dock orealistiskt att räkna med att Sverige skulle kunna isolera sig från den övriga världen så att invandringen under något år skulle helt eller praktiskt taget helt nedgå. Dessutom erinrar organisationen om den stora och oreglerade invandringen från Finland.

LO opponerar mot utredningens ståndpunkt att valet mellan att effektivare utnyttja arbetskraftsresurserna inom landet och att stimulera invandring av arbetskraft främst är en samhällsekonomisk avvägningsfråga. Avvägningen är i första hand humanitär och social, menar LO. Samhällets åtgärder för att upprätthålla full sysselsättning bland dem som redan befinner sig i landet måste från den synpunkten prioriteras. Många av dem som tillhör »arbetskraftsreserverna» inom landet är handikappade eller äldre personer eller gifta kvinnor. Deras insatser kan tas till vara i större utsträckning om arbetsplatsen, arbetskrav och arbetstid anpassas till deras förutsättningar och önskemål. Med hänsyn till att de tillhör marginalgrupper måste trycket på företagen vara mycket stort för att företagen skall ta hänsyn till dessa förutsättningar. Samhället kan inte heller mot den bakgrunden prioritera invandringen. Slutsatsen av detta skulle bli att invandringspolitiken från arbetsmarknadssynpunkter bör bestämmas av tillgången

på arbetskraft inom landet, varvid marginalgruppernas situation skall beaktas, slutar LO.

Utredningens oklara resonemang synes närmast gå ut på att den generella kontrollen syftar till att hindra all rörlighet som inte är positivt nyttig för Sverige, yttrar SAF och förordar för sin del, att Sverige förbehåller sig rätten att begränsa möjligheten för utlänningar att få tillträde till den svenska arbetsmarknaden i det fall att arbetslöshet råder i det specifika yrket samt arbetsförmedlingen kan anvisa lämplig svensk arbetskraft.

### *Försörjnings- och sociala synpunkter*

Åtskilliga remissinstanser uppehåller sig vid utlänningspolitikens förhållande till den allmänna ekonomiska och sociala politiken.

LO delar utredningens uppfattning att invandringspolitiken i princip måste ingå som en integrerande del i samhällets ekonomiska och sociala politik. Det är enligt LO uppenbart, om man som mål för invandringspolitiken fastställer att invandrarna skall leva under i princip samma betingelser som den inhemska befolkningen, att hänsyn måste tas till andra faktorer än de enbart arbetsmarknadsmässiga, även om dessa i och för sig är av mycket stor betydelse. Det innebär att rådande förhållanden på t. ex. bostadssektorn, vård- och utbildningsområdet m. m. måste beaktas i lika hög grad som arbetsmarknadssynpunkterna. Till utredningens uppfattning ansluter sig uttryckligen också *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus samt Kopparbergs län, föreningen Norden, Svenska landstingsförbundet, SACO och Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund*.

En rad remissinstanser understryker nödvändigheten av att invandringen anpassas efter bostads- och utbildningsresurserna.

AMS uttalar att situationen under åren 1965 och 1966 markant understryker hur nödvändigt det är att samhället anpassar invandringen efter tillgången på arbete och bostäder. Invandringspolitiken får vidare inte drivas så att utlänningarnas familjer splittras. Nära anhöriga till utlänning som arbetar i Sverige bör inte nekas tillstånd att bosätta sig tillsammans med denne. I yttrandena över ansökningar om arbetstillstånd för nyinresande utlänningar uppmärksammar styrelsen alltid bostadssituationen. Ansökan tillstyrks endast om bostadsfrågan är löst på ett tillfredsställande sätt. För gift arbetstagare, som medför sin familj, måste familjebostad finnas disponibel.

Liksom utredningen påpekar LO att de bostadspolitiska synpunkter som skulle ha kunnat vara vägledande för invandringspolitiken har fått stå tillbaka för de rent arbetsmarknadspolitiska. Genom att invandringen har skett till expanderande regioner eller orter — områden där bostadsbristen varit och är störst — har en bristsituation uppstått som har drabbat såväl invandrarna som den inhemska befolkningen. Resultatet av den hittills förda politiken borde enligt LO leda till större försiktighet. Man snuddar

här vid problemet, vilka totala verkningar för samhällsekonomin som företagsledningarnas olika beslut får. Invandring kan framstå som en åtgärd vilken drar låga kostnader för företaget, men skall invandrarna få möjlighet att hålla en bostadsstandard som är jämförlig med svenska medborgares i motsvarande familje- och inkomstgrupp blir följden av åtgärden krav på en större andel av folkhushållets gemensamma resurser. LO betonar att man inte får ge avkall på principen om jämförlig bostadsstandard för invandrare och svenska medborgare. Också RÅ hävdar att det är nödvändigt att invandringens omfattning i framtiden knyts fastare till samhällets möjligheter att bereda invandrarna utbildning och bostäder. Bristen på lämpliga bostäder och adekvata utbildningsmöjligheter för invandrarna är ägnad att motverka deras naturliga inlemmande i samhället och kan i ogynnsamma fall ge upphov till kriminalitet eller annan asocialitet. En invandringspolitik som inte tillräckligt tar hänsyn till utbildnings- och bostadsproblem är därför både skadlig för samhället och inhuman. Liknande synpunkter framför *överåklagaren i Stockholm*, som säger att invandrarna i stor utsträckning har kommit att koncentreras till industriorter, där bristen på bostäder medfört att utländska arbetare i stor utsträckning har nödgats lämna sina familjer i hemlandet. Den naturliga assimileringen med värdlandets befolkning har härigenom försvårats och invandrarna har lätt kommit att utgöra isolerade grupper i en mer eller mindre slumartad miljö.

Enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* bör kommande anvisningar understryka nödvändigheten av att invandraren har sin bostadsfråga ordnad på ett acceptabelt sätt. Åtskilliga exempel visar hur lättvindigt invandrarna själva alltför ofta bedömer möjligheterna att få bostad. Kommunerna ställs härigenom inför bostadsproblem, som i rådande bristsituation många gånger ter sig olösliga. *Svenska stadsförbundet* ger uttryck åt liknande synpunkter liksom *Sveriges liberala studentförbund*, som menar att det för den del av invandringen som sker genom aktiv rekrytering bör vara möjligt att planera inkvarteringen på förhand.

### *Ideella och humanitära synpunkter*

Den enda remissinstans som har uttalat sig särskilt på denna punkt är SIDA. Liksom utredningen avvisar SIDA tanken att de fattiga ländernas befolkningstryck, sysselsättnings- eller utbildningsproblem skulle kunna lättas genom arbetskraftsrekrytering i större skala. SIDA delar i övrigt de synpunkter som utredningen har fört fram i denna fråga. Också i fråga om den av SIDA administrerade stipendiatverksamheten understryker SIDA utredningens principiella ståndpunkt, att syftet med sådan verksamhet måste vara ett stöd till u-länderna och inte till individuella stipendiater och att sålunda kravet på att stipendiater efter avslutad utbildning återvänder till sina hemländer bör behållas. I enskilda undantagsfall kan det dock enligt SIDA föreligga skäl som talar för att man inte bör motsätta sig att

stipendiat efter avslutade studier bosätter sig i Sverige och ev. i sinom tid ansöker om svenskt medborgarskap.

### *Anpassningssynpunkter*

Av de synpunkter som utredningen har lagt fram har frågan om invandrarernas anpassning i det svenska samhället ägnats den ojämförligt största uppmärksamheten i remissyttrandena. I de flesta understryks starkt nödvändigheten av vidgade insatser från statens och kommunernas sida för att underlätta anpassningen.

Anpassningens problem belyses ingående av *arbetsgruppen för invandrarfrågor*. Arbetsgruppen yttrar till en början att statsmakterna av invandrare och andra har dels avkrävt beslut om anpassningspolitikens mål, dels anklagats för att redan ha formulerat ett sådant mål att gälla en total assimilering. Regering och riksdag har emellertid aldrig ens i försiktiga ord uttryckt denna principiella uppfattning. Snarare har invandrarnas behov av att bevara språk och traditioner vunnit visst erkännande. Arbetsgruppen uttalar som sin mening att en kompromiss mellan assimilering och integrering är den enda möjliga utvägen. Hur kompromissen skall se ut måste bli resultatet av forskning och praktisk försöksverksamhet. I de fall där utländska barnfamiljer ämnar stanna länge eller för alltid i Sverige är det oundgängligen nödvändigt att barnen lär sig svenska. Annars blir de handikappade för livet. I allmänhet erbjuder detta ingen svårighet. Däremot har föräldrarna ofta besvärligt med det nya språket, särskilt de isolerade mödrarna. Om samtidigt barnen glömmor sitt modersmål och föräldrarna inte förmår att hålla det vid liv och inte heller får samhällets hjälp därtill, uppstår snabbt en familjesplittring som är förödande för anpassningen och möjligen också farlig för den unga generationens sociala stabilitet. Redan av detta skäl är det nödvändigt att utveckla möjligheterna till stöd-undervisning i modersmålet åt invandrabarnen. Vidare bör utbyggda försöksåtgärder ta sikte på att hjälpa invandrare från icke-lutherska eller icke-kristna länder till möjligheter att bättre utöva sin religion i Sverige. Det religiösa behovet är i de flesta länder väsentligt djupare än i Sverige, vartill kommer att vissa civilrättsliga åtgärder ibland inte är bindande i vissa länder, om de inte har vidtagits i vederbörande kyrkas hägn.

Man kan, fortsätter arbetsgruppen, tvista om huruvida samhället alls skall med pengar bidra till individens och gruppernas religionsutövning, men där har Sverige med sin statskyrka redan etablerat en princip. Så länge den tillämpas synes det riktigt att även andra än lutheraner får del av stödet. En utbyggd försöksverksamhet på sådana områden, där anpassningsproblemen är akuta och därför lätt påvisbara, förutsätter att arbetsgruppen, eller det organ som skall överta dess uppgifter, får väsentligt ökade arbetsmöjligheter i form av anslag och personal.

Också *skolöverstyrelsen* understryker att det krävs energiska och väl

samordnade insatser på utbildningens område, om invandringen skall kunna ske utan smärtsamma konsekvenser såväl för invandrarna som för det svenska samhället. Sålunda krävs ytterligare utredning om invandrarnas anpassning. Men det finns redan nu underlag för omedelbara åtgärder. Enligt styrelsen är det uppenbart att behov av undervisning i svenska för vuxna utlänningar kommer att föreligga under de närmaste åren. Det finns därför inte anledning att i fortsättningen betrakta denna undervisning som försöksverksamhet. Hemmafruarnas behov av språkundervisning måste tillgodoses. De har ofta ganska begränsad möjlighet till kontakt med svenskar och det medför en beklaglig isolering som bör brytas. Invandrarfamiljen bör så snart som möjligt efter ankomsten till Sverige få möjlighet att delta i undervisning i svenska och elementär samhällsorientering. För att genomföra dessa önskemål krävs ekonomiska resurser för att täcka kostnaderna. Styrelsen anser det vidare nödvändigt att tillgodose invandrarnas kulturella behov. För att främja deras möjligheter till kontakter med det egna hemlandets kultur och människor måste biblioteken få vidgade möjligheter att skaffa böcker på främmande språk. Samhället bör vidare på allt sätt stödja invandrarnas strävan att bilda kulturella och ideella föreningar, särskilt bland ungdom. Styrelsen lämnar härutöver ingående synpunkter på behovet av utbildning i övrigt för invandrare och hur dessa behov bör tillgodoses.

I yttrandet från *hovrätten över Skåne och Blekinge* framhålls, att man i tid måste göra klart för sig att den omfattande invandringen leder till att vårt land, som till följd av ett isolerat läge har haft homogena kulturtraditioner, får en befolkning som i ökad grad har skiftande språkarv, sedvana och religiösa föreställningar. I långa stycken är detta berikande för det svenska samhället. Med exempel från andra invandringsländer för ögonen kan man dock, uttalar hovrätten, inte bortse från risken att invandringen leder till gruppbildningar, kulturellt isolerade och med starka inbördes motsättningar. Detta kan vara olyckligt, om det medför ökade svårigheter för den växande generationen att finna sig till rätta, med stigande kriminalitet och asocialitet som följd. Av vikt synes särskilt vara att invandrare inte genom sina bostadsförhållanden och genom hänvisning till lågavlönat arbete tillåts bilda utpräglade sociala undergrupper. Samtidigt som sålunda vissa skäl talar för att nationella gruppbildningar bland invandrare bör motarbetas, talar andra skäl för att invandrare bör ha möjlighet att behålla och odla de folkliga traditioner som de har fört med sig. Det är av den största betydelse för framtiden att något samhälleligt organ griper sig an med dessa problem och skaffar sig den inblick i förhållandena som är nödvändig för att man skall kunna hjälpa enskilda invandrare till rätta och leda utvecklingen i önskad riktning.

Man bör vid lösning av utlänningarnas bostadsproblem sträva efter att inte få alltför stora koncentrationer till begränsade områden, yttrar *TCO*.

Man bör undvika att bygga kategorihus för utlänningar. Risken för isole-ring i stället för anpassning blir annars överhängande. Önskan att i ekono-miskt och socialt avseende jämställa invandrarna med befolkningen i övrigt utgör inget försök att förkväva de olika nationalitetsgruppernas egenart utan bör uppfattas som ett uttryck för vilja att ta det fulla ansvaret för ut-länningarna sedan de väl har kommit hit. En del utlänningar har inte för avsikt att stanna i Sverige annat än under begränsad tid. De som vill bo-sätta sig här definitivt skall emellertid inte behöva riskera att bli betraktade som något slags »gästarbetare», vilka inte kan göra anspråk på full social omvårdnad, likställighet i fråga om utbildningsmöjligheter eller delaktighet i trygghetsskapande åtgärder som vidtas vid hotande eller redan inträffade sysselsättningssvårigheter.

Frågan om anpassning är, betonar LO, inte enbart en fråga om att anpassa invandrarna till Sverige och svenskarna utan också i hög grad en fråga om i vilken utsträckning den inhemska befolkningen accepterar den in-vandring som sker. För att undvika onödiga spänningar torde det vara av vikt att invandringen utformas så att stora koncentrationer av utlänningar inte uppstår på enskilda orter och vid enskilda företag och att man i sam-band med anpassningsåtgärder riktade till invandrarna även satsar på in-formation till den inhemska befolkningen om invandringen.

I *åtskilliga yttranden*, där anpassningsproblem behandlas, hävdas att ut-redningens betänkande inte ger tillräckligt underlag för ställningstaganden, varför anpassningsfrågorna bör utredas särskilt, innan några beslut fattas.

#### Ansvar för invandringspolitiken

##### *Allmänna synpunkter*

Förslaget att statsmakterna skall ta ansvaret för invandringspolitikens utformning och bestämma riktlinjer till ledning för myndigheterna har ut-tryckligen tillstyrkts av samtliga remissorgan, ett fyrtiotal, som har yttrat sig särskilt i denna fråga, bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, riks-polisstyrelsen, ÖB, socialstyrelsen, statskontoret, AMS, bostadsstyrelsen, utlänningskommissionen, ÖÄ, flertalet av de hörda länsstyrelserna, LO, SAF och Sveriges industriförbund.*

Flera remissinstanser uttalar den bestämda uppfattningen att invand-rarna i princip skall leva på samma standard som svenska medborgare. Både LO och TCO gör uttalanden av denna innebörd. AMS erinrar om att det numera är allmänt accepterat att den utländska arbetskraften i Sverige skall få samma löner och övriga förmåner som tillkommer motsvarande svenska arbetstagare. I denna fråga framhåller SAF att principen inte bör gälla utländska arbetstagare som är anställda hos utländsk arbetsgivare och tillfälligt utför arbete åt denne här, s. k. montagearbetare. Under hänvisning



till särskild framställning i ämnet gör SAF gällande att den prövning som f. n. sker av dessa arbetstagares avlöningsförmåner i ärenden om arbetstillstånd inte har laglig grund.

I allmänhet ifrågasätts inte att nuvarande tillståndssystem på det hela taget bör behållas som medel för den generella utlänningskontrollen. En förenkling av tillståndssystemet föreslås dock i några yttranden. I detta sammanhang ifrågasätter SAF med stöd av en utförlig argumentering om de nyligen införda bestämmelserna i UtIK att utlännings som ämnar ta anställning i Sverige skall ha arbetstillstånd innan han reser in hit står i överensstämmelse med Util.

### *Riktlinjer för tillståndsgivningen*

I fråga om hur utförliga riktlinjerna bör vara kommer skilda uppfattningar till uttryck i remissyttrandena.

AMS anser att alltför låsta detaljinstruktioner i fråga om den arbetsmarknadsmässiga invandringspolitiken kan innebära risker och nackdelar för verksamheten. Förhållandena ändras ständigt på arbetsmarknaden och inte sällan uppstår situationer, då styrelsen måste ingripa med stor snabbhet. Detta gör det nödvändigt att styrelsen får möjlighet att agera inom ramen för förhållandevis vida bemyndiganden. Vid utformningen av riktlinjerna för den arbetsmarknadsbetingade invandringspolitiken måste hänsyn tas här till. Såsom exempel på områden där det inte är lämpligt att låsa handlingsfriheten nämner styrelsen överföring av arbetskraft för att tillgodose kortvariga behov och invandring av arbetskraft till låglönebranscher. Svårigheterna är enligt styrelsen stora att på tillfredsställande sätt definiera vad som är kortvariga behov och vad som är att anse som låglönebranscher. Oklarheter eller förbiseende i eventuella riktlinjer kan lätt medföra inte önskvärda konsekvenser. Genom den sammansättning som styrelsens plenum har och det samarbete som skall äga rum med berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer i invandringsfrågorna torde garantier finnas för att verket skall kunna avväga överföringen av arbetskraft på tillfredsställande sätt utan att specificerade direktiv behöver utfärdas i dessa avseenden.

Även enligt LO:s mening måste AMS få handlingsfrihet inom en ganska vid ram. LO understryker i detta sammanhang att sådana riktlinjer bör utarbetas för styrelsens verksamhet att den arbetsmarknadsmässigt betingade invandringen kommer att bedrivas under fullt hänsynstagande till de övriga samhällsfunktioner som påverkas av invandringen och att det inflytande som arbetsgivare och arbetstagare f. n. har inte förändras. Motsvarande ståndpunkt intar TCO.

Sveriges förenade studentkårer har avvikande uppfattning i denna fråga. Föreningen framhåller att rättssäkerhet innebär bl. a. att individen har skäligen möjligheter att förutse de åtgärder som kan riktas mot honom



av myndigheterna under skilda betingelser. Riktlinjerna för utlänningspolitiken och den utlänningslagstiftning som blir följden därav bör därför få tillräckligt utförlig utformning så att garantier skapas för enhetlig behandling av de individuella fallen och mot godtycklig tolkning av bestämmelserna hos de verkställande organen. I t. ex. arbetsmarknadsärenden bör förutsättningarna noggrant preciseras.

Möjligheterna att kvantitativt bestämma invandringens omfattning bestrids av AMS. Man kan inte genom kvoter som reglerar invandringens storlek avpassa invandringen efter möjligheterna att tillhandahålla invandrarna bostäder, utbildning etc., anser AMS, eftersom utlänningsarna inte är bundna till viss ort eller arbetsplats utan har möjlighet att byta anställning inom ramen för gällande arbetstillstånd. Dessutom försvårar konjunkturväxlingarna möjligheterna att långsiktigt planera för överföringar av arbetskraft. Enligt *bostadsstyrelsen* synes utredningen ha överskattat möjligheterna att frambringa erforderliga uppgifter om landets resurser på olika områden som underlag för successiva beslut om invandringens omfattning. Detta gäller enligt styrelsens erfarenheter åtminstone bostadstillgången. Ett speciellt problem är den skilda bostadssituationen i olika orter. Vidare har tillstånd att vistas och arbeta i landet hittills inte varit förenat med villkor om bosättning på viss ort. I praktiken kan därför en begränsning av invandringens omfattning till viss nivå trots allt leda till sociala problem, om utlänningsarna flyttar in till orter med bostadsbrist.

LO finner det visserligen riktigt att växlande förhållanden inom och utom landet har betydelse för utformningen av den svenska invandringspolitiken och att en viss flexibilitet därför är önskvärd. Det torde enligt LO emellertid vara både möjligt och nödvändigt med mera långsiktig planering av invandringspolitiken. Utredningen har i skilda sammanhang pekat på olika samhällssektors betydelse för invandringspolitikens utformning, områden vilkas utveckling kan överblickas för ganska lång tidsperiod. Det borde för en långsiktig planering var möjligt att väga dessa faktorer mot exempelvis arbetsmarknadsmässiga och humanitära synpunkter och på detta sätt komma fram till långsiktiga riktlinjer både beträffande omfattningen och inriktningen av invandringen.

*Sveriges förenade studentkårer* anser att Kungl. Maj:t med hänsyn till bostadssituationen bör inom ramen för riktlinjerna kunna förordna att ett visst maximalt antal arbetstillstånd utfärdas under viss period.

Behovet att kunna anpassa invandringen till bostädernas fördelning på olika lägenhetstyper understryks av *bostadsstyrelsen*, som anser att en förutsättning för att bevilja uppehållstillstånd för en invandrande familj bör vara att lämplig familjebostad kan visas stå till disposition. En tillämpning av en sådan princip kan givetvis leda till restriktivitet i fråga om invandringens omfattning, men principen synes vara riktig. Företagare som är beredda att anställa utlänningsmän måste se till att familje-

bostäder kan ställas till förfogande om även utlänningarnas familjer skall kunna invandra.

I fråga om den humanitärt motiverade invandringen anser *socialstyrelsen* särskilt betydelsefullt att riktlinjer fastställs för invandringen av medellösa utlänningar. Tyngdpunkten i fråga om denna invandring bör enligt *LO* liksom hittills läggas på åtgärder av kollektiv karaktär. Möjligheterna för enskild invandring i detta sammanhang bör inskränkas till att i första hand omfatta nära anhöriga till redan invandrade personer.

Utlänning som inte har arbetstillstånd men av humanitära skäl beviljas uppehållstillstånd bör enligt *AMS* kunna anvisas arbete av arbetsförmedlingen, även om han inte har arbetstillstånd. Styrelsen finner det principiellt oriktigt att arbetsför utlänning som har uppehållstillstånd skall vara förhindrad att försörja sig genom eget arbete och vara hänvisad till att enbart leva på hjälp från det allmänna. Även i ett bekymmersamt läge på arbetsmarknaden bör det vara angeläget att söka tillse att sådan utlänning inte ligger det allmänna till last utan får möjlighet att anta åtminstone något arbete som han har förutsättningar att utföra. Liknande synpunkter framförs av *SAF*, som dessutom förordar att även utlänning som saknar uppehållstillstånd skall ha möjlighet att begagna sig av arbetsförmedlingens tjänster.

Lämpligheten att meddela arbets- och uppehållstillstånd för begränsad tid tas upp av *statskontoret*. Myndigheten föreslår att sådana tillstånd ges utan tidsbegränsning. Om vandelsprövningen tas bort, återstår vid behandling av tillstånd att vistas i Sverige endast att ta hänsyn till ekonomiska och sociala förhållanden, anför *statskontoret*. I förlängningsärenden har invandrarna redan prövats enligt grunderna för avvisning. Då skall alltså prövas omständigheter som kan ha uppkommit under invandrarens vistelse i Sverige. Utredningens förslag måste innebära att invandrare, som redan vistas i Sverige men som saknar bostad eller försörjningsmöjligheter, skall kunna avlägsnas ur landet genom vägrad tillståndsförlängning. *Statskontoret* finner ett sådant förfarande orimligt. Även från administrativ synpunkt utgör de upprepade förlängningsärendena en avsevärd belastning. Om förslaget att tillstånd skall ges utan tidsbegränsning godtas, kan enligt *statskontorets* mening bosättningsstillstånd slopas.

Enligt *arbetsgruppen för invandrarfrågor* innebär tidsbegränsningen att Sverige förbehåller sig rätten att avsäga sig ansvaret för en invandrare och hans familj som vi en gång har accepterat, vilket föga överensstämmer med vår inställning till samhället och individen. Arbetsgruppen anser därför att det bör övervägas om inte tidsbegränsningen kan avskaffas.

*LO* hävdar som sin mening att arbetstillståndets giltighetstid bör som f. n. bedömas i varje enskilt fall. Det bör kunna innebära, med hänsyn till

sökandes möjligheter till långsiktig försörjning, att vissa tillstånd ges utan tidsbegränsning. Liknande inställning har *Sveriges förenade studentkårer* och *Esternas representation i Sverige*, vilka anser att man bör ta upp frågan om möjligheten att undanta här i landet varaktigt bosatta utlänningar från den generella kontrollen.

Arbets- och uppehållstillstånd bör enligt AMS första gången inte meddelas för kortare tid än ett år.

Bosättningstillstånd bör kunna användas i många fler fall än f. n. utan att det står i strid mot motivuttalandena vid tillkomsten av 1954 års utlänningslag, påpekar *hovrätten över Skåne och Blekinge*. Eftersom det nu fordras fem års stadigvarande bosättning i landet, kommer man så nära den tidpunkt då medborgarskap kan sökas att bosättningstillståndet inte får ett praktiskt användningsområde. Uttryckssätten i UTIL ger vid handen att det inte har varit avsett att så lång tid som fem års bosättning i landet skulle fordras. Redan efter något kortare tid, t. ex. tre år, bör man kunna bilda sig tillräcklig uppfattning om sökandens förutsättningar att få sådant tillstånd. Inte heller bör, som synes vara fallet f. n., en tillkännagiven avsikt att återutvandra så snart de politiska eller ekonomiska förutsättningarna därför uppkommer i hemlandet vara hinder mot bosättningstillstånd. Av lagen följer att sådant tillstånd kan återkallas om bosättningen i landet upphör. I sådana fall bör enligt *hovrätten* bosättningstillstånd tvärtom vara ett särskilt lämpligt alternativ till att utlänningen söker svenskt medborgarskap. Bosättningstillstånd bör över huvud taget få sådan plats i systemet att fördelarna därav kan utnyttjas.

Enligt *Esternas representation i Sverige* har yrkesbegränsningen av arbetstillstånd allvarliga nackdelar för den tillståndspliktige utlänningen, eftersom hans rörelsefrihet på arbetsmarknaden beskärs starkt. Särskilt anmärkningsvärt är förhållandet, om man beaktar de upprepade deklarationerna från såväl myndigheter som arbetsmarknadens organisationer att koncentration av utlänningar inom låglöneyrkena måste motarbetas. Detta borde enligt representationen lämpligen kunna ske genom att utlänningarna får största möjliga frihet att själva söka det arbete som passar dem och erbjuder de bästa villkoren. Eftersom utlänning på grund av bristande språkkunskaper och bristfällig kännedom om landets förhållanden knappast i vistelsens början kan finna sysselsättning som motsvarar hans yrkesinriktning i hemlandet, är det av synnerlig vikt för invandraren att han efter hand kan få övergå till sysselsättning som han själv kan finna och är kompetent för. Yrkesbegränsningens syfte synes kunna nås enbart genom att krav på arbetstillstånd för nyinvandrad utlänning upprätthålls.

Yrkesbegränsningen innebär enligt *arbetsgruppen för invandrarfrågor* ett ofta kännbart intrång i individens möjligheter att skaffa sig bättre arbete och står helt i motsats till vår strävan i riktning mot en rörligare arbetsmarknad. Denna begränsning i arbetstillståndens giltighet förefaller

därför i bästa fall vara betydelselös och ofta direkt skadlig för både individ och samhälle.

LO framhåller att den hittills förda invandringspolitikens utformning har gjort det nödvändigt att ha möjligheter att tids- och yrkesbegränsa arbetstillstånden. Vissa ändringar i nuvarande bestämmelser torde dock vara möjliga. En uppmjukning av yrkesbegränsningen bör övervägas så till vida att utlänning som har vistats och arbetat i landet viss tid, förslagsvis ett—två år, befrias från sådan begränsning av tillståndets giltighet.

## Verkställande organ

### Nuvarande förhållanden

#### Pass- och tillståndsfrågor

Enligt 3 § UtIL skall den kontroll över utlännningar som behövs för tillämpningen av lagen utövas under ledning av en central utlänningsmyndighet. I 1 § UtIK föreskrivs att statens utlänningskommission är central utlänningsmyndighet. Utöver den allmänna föreskriften i 3 § UtIL finns såväl i lagen som i kungörelsen speciella bestämmelser som reglerar den centrala utlänningsmyndighetens befattning med ärenden om legitimationshandlingar, tillstånd och avlägsnande av utlännningar samt utlänningskontrollen.

Utlänningskommissionen äger enligt 6 § UtIK i vissa fall utfärda särskild legitimationshandling (främlingspass) för utlännning. Kommissionen får bemyndiga polismyndighet eller viseringsmyndighet att förlänga giltighetstiden för främlingspass. Enligt kungörelser den 11 februari 1955 (nr 29), den 2 februari 1962 (nr 22) och den 3 juni 1965 (nr 273) ankommer det vidare på utlänningskommissionen att utfärda särskilda legitimationshandlingar (resedokument) för vissa flyktingar och statslösa personer.

Visering samt uppehålls-, bosättnings- och arbetstillstånd meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten, som också äger återkalla visering, bosättningsstillstånd och arbetstillstånd (11 och 16 § UtIL). Beslutanderätten i fråga om visering, uppehålls- och arbetstillstånd får dock delegeras till lokala organ. Med stöd av bestämmelser i UtIL och UtIK har utlänningskommissionen i stor utsträckning delegerat beslutanderätten till svenska beskickningar och konsulat utomlands (visering), lokala polismyndigheter (nödfallvisering samt uppehålls- och arbetstillstånd) och länsarbetsnämnderna (arbetstillstånd) och i instruktioner till dessa myndigheter noggrant angett i vilka fall de får meddela tillstånd.

AMS har som central arbetsmarknadsmyndighet avgörande inflytande på arbetstillståndsgivningen. Innan den centrala utlänningsmyndigheten avgör ärende om arbetstillstånd skall den i regel samråda med AMS (42 § UtIK). Därvid är AMS skyldig att i arbetstillståndsärenden, som är av principiell betydelse eller på annat sätt av större vikt, bereda sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare inom verksamhetsområdet tillfälle att uttala sig (16 § UtIL, 42 § UtIK). AMS skall vidare i den mån det är möjligt och efter att ha gett sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare tillfälle att uttala sig ange allmänna riktlinjer för tillstånds-

ärendenas bedömning med hänsyn till läget på arbetsmarknaden (42 § UtIK).

Vid arbetstillståndsgivningen följer utlänningskommissionen praktiskt taget alltid den arbetsmarknadsbedömning som AMS gör. Enligt de regler för handläggningen av frågor om arbetstillstånd som AMS antog den 31 mars 1967 skall noggrann prövning från arbetsmarknadssynpunkt företas när utlänning första gången ansöker om arbetstillstånd. När utlänningen väl har accepterats på den svenska arbetsmarknaden, skall han därefter i regel kunna räkna med att få förlängt arbetstillstånd inom det område som tillståndet avser. Detta gäller även om utlänningen skulle vara arbetslös, när han ansöker om fortsatt tillstånd. Vid ansökan om fortsatt arbetstillstånd inom annat yrkesområde skall arbetsmarknadsmässig prövning i allmänhet ske, om sökanden har haft arbetstillstånd kortare tid än ett år.

För att AMS skall tillstyrka förstagångsansökan om tillstånd krävs i princip att följande villkor är uppfyllda.

Sökanden skall visa att han har erbjudande om anställning från arbetsgivare i Sverige. Arbetsmarknadsläget inom det yrkesområde som ansökningen avser skall vara sådant att det föreligger verkligt behov av utländsk arbetskraft. Om lämplig inhemsk arbetskraft redan finns eller beräknas bli tillgänglig inom kort, avstyrks regelmässigt ansökningen. Erbjudna arbets- och lönevillkor skall överensstämma med vad som under motsvarande förhållande gäller i fråga om anställande av svensk arbetskraft. Det anses vara ett oefftergivligt krav att den utländska arbetskraften inte utnyttjas mot underbetalning. I fråga om fullt utbildad utländsk arbetskraft inom yrken där det finns kollektivavtal krävs att lön utgår enligt avtal och i andra fall att löneförmånerna motsvarar de i anställningsorten gängse inom vederbörande arbetsområde. Kravet gäller såväl utlännningar hos svensk arbetsgivare som utlännningar som är anställda hos utländsk arbetsgivare, t. ex. utländska montörer som sänds till Sverige för tillfälliga entreprenaduppdrag. Slutligen gäller som villkor att sökanden har tillgång till lämplig bostad.

#### Avlägsnande

Avvisning beslutas av lokal polismyndighet. I vissa fall, bl. a. om utlänningen påstår att han är politisk flykting och påståendet inte är uppenbart oriktigt, skall frågan om avvisning hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten (20 § UtIK). Besvär över polismyndighets avvisningsbeslut förs hos den centrala utlänningsmyndigheten (44 §).

Beslut om förvisning meddelas av allmän domstol (26 §).

I princip beslutas utvisning av länsstyrelse, men ärende om utvisning skall hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten för avgörande, om utlänningen påstår att han är politisk flykting och påståendet inte är

uppenbart oriktigt (30 §). Länsstyrelsens beslut kan överklagas av utlänningsmyndigheten hos den centrala utlänningsmyndigheten (44 §). Utvisning kan också beslutas av Kungl. Maj:t, om det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller av annat skäl i statens intresse (34 §).

Beslut om förpassning meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten (23 §).

Den centrala utlänningsmyndigheten skall i regel höra utlänningsnämnden innan den beslutar om avvisning eller förpassning (20 och 23 §§). Yttrande från nämnden skall inhämtas också i besvärssärenden angående avvisning eller utvisning (45 §). Besvär över den centrala myndighetens beslut om avvisning, förpassning eller utvisning får föras hos Kungl. Maj:t, om utlänningsnämnden eller ledamot av nämnden har anfört avvikande mening (46 §).

Föreligger särskilda skäl, får den centrala utlänningsmyndigheten överlämna ärende till Kungl. Maj:ts avgörande. Sådant överlämnande skall ske, om utlänningsnämnden begär det (47 §).

#### **Yttre utlänningskontroll**

Den yttre utlänningskontrollen syftar till att kontrollera inresa över landets gränser enligt bestämmelserna i UtIL om avvisning och i UtIK om krav på innehav av pass eller motsvarande legitimationshandling. Efter tillkomsten av det gemensamma nordiska passkontrollområdet utövas kontrollen endast vid detta områdes yttergränser samt vid hamnar och flygplatser som har reguljära förbindelser med utlandet.

Den yttre kontrollen, som har rent lagtillämpande karaktär, ombesörjs av polismyndigheterna enligt riktlinjer som fastställs av rikspolisstyrelsen efter samråd med den centrala utlänningsmyndigheten (76 § UtIK).

#### **Inre utlänningskontroll**

Den inre utlänningskontrollen har till syfte att övervaka, dels att utlänningsmyndigheten inte vistas eller arbetar här utan att ha föreskrivet tillstånd, dels att utlänningsmyndigheten, vars vistelse i landet inte låter sig förena med svenska intressen, blir föremål för prövning enligt bestämmelserna om avvisning eller utvisning. Kontrollen regleras av Kungl. Maj:t genom föreskrifter i UtIK. Den utövas centralt av statens utlänningskommission och lokalt av polismyndigheterna.

Kontrollen av tillståndsbestämmelsernas efterlevnad sker företrädesvis på grundval av förfalloregister hos statens utlänningskommission, ett i fråga om viseringspliktiga, ett i fråga om viseringsfria utan uppehållstillstånd och ett i fråga om utlänningsmyndigheten med uppehållstillstånd. Kontrollen över utländska arbetstagare sker på grundval av arbetsanmälningar från arbetsgivare.

Kontrollen att *viseringspliktig utlänning* inte uppehåller sig här längre tid än som har medgetts i viseringsbeslutet sker i huvudsak på grundval av kontrollkort (in- och utresekort) enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen. Utlänning som är viseringspliktig i någon av de nordiska staterna eller i samband med beslut om avlägsnande från nordisk stat har förbjudits att återvända dit utan särskilt tillstånd avfordras kontrollkort, när han reser in i det nordiska passkontrollområdet. På korten noterar passkontrollanten de uppgifter, som behövs för att fastställa utlänningens identitet, och de tillstånd som utlänningen har för inresa i Sverige eller övriga nordiska stater. Inresekort för utlänning, som inte har uppehållstillstånd i Sverige eller som fått sådant tillstånd för kortare tid än tre månader, sätts in i ett förfalloregister i bokstavsordning månadsvis efter förfallomånad. Förfalloregistret genomgås dagligen för kontroll av att utlänningen inte stannar utöver den tid, för vilken han har fått visering.

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

Enligt 47 § 1 mom. UtlK är envar som upplåter bostad eller på särskilt anordnat lägerområde mot vederlag upplåter tältplats åt utlänning skyldig att omedelbart avfordra honom uppgift om bl. a. namn, födelsetid, medborgarskap och dagen för hans inresa i Sverige. Innan utlänningen avflyttar från bostaden eller lägerområdet, skall upplåtaren avfordra honom uppgift vart han närmast ämnar bege sig. Dessa föreskrifter gäller dock inte nordbor. De uppgifter som sålunda avfordras utlänning skall inom 24 timmar efter det utlänningen har ankommit anmälas skriftligt till polismyndigheten i orten. Sådan anmälan skall göras också när utlänningen flyttar.

Ett exemplar av anmälan om upplåtelse av privatbostad eller tältplats insänds, med vissa undantag, av polismyndigheten till utlänningskommissionen. Det andra exemplaret behålls av polismyndigheten. Anmälan om avflyttning insänds till kommissionen endast om utlänningen har uppgett sig ha för avsikt att lämna landet.

Till utlänningskommissionen inkomna förstagångsansmälningar rörande upplåtelse av bostad åt utlänningar insätts i ett särskilt förfalloregister i bokstavsordning månadsvis efter förfallomånad.

Förfalloregistret genomgås dagligen. Om det då kommer fram att utlänning har åsidosatt skyldighet att ansöka om uppehållstillstånd, sänds en s. k. kontrollskrivelse till polismyndigheten i den ort, där utlänningen enligt tillgängliga uppgifter vistas eller innehar anställning. I skrivelsen anmodas polismyndigheten att införskaffa upplysningar om utlänningen och se till att han söker uppehållstillstånd.

Kontrollen att utlänning söker *fortsatt uppehållstillstånd* grundas på ett av utlänningskommissionen fört förfalloregister, som består av kopior av



protokoll över beslut om uppehållstillstånd. Registret innehåller dessutom kort beträffande utlännningar, som har fått anstånd med verkställighet av förpassnings-, förvisnings- eller utvisningsbeslut eller som avtjänar tidsbestämt straff eller av annan anledning bör uppmärksammas vid en bestämd tidpunkt.

Förfalloregistret genomgås kontinuerligt. Härvid utgallras uppgifter om utlännningar som har sökt fortsatt uppehållstillstånd eller rest ut ur landet.

Kontrollen att utlännningar innehar *arbetstillstånd* utövas på grundval av arbetsanmälningar. Enligt 47 § 2 mom. UtLK är den som anställer utlännings, även nordbo, i sin tjänst i regel skyldig att, när utlänningsen tillträder arbetsanställningen, omedelbart avfordra honom uppgift om namn, födelsetid, födelseort, medborgarskap och hemort. Anmälan om anställningen skall inom 24 timmar göras skriftligt till polismyndigheten i orten. När utlänningsen slutar sin arbetsanställning, skall arbetsgivaren inom samma tid göra skriftlig anmälan därom. Polismyndigheten sänder ett exemplar av anmälan om utlännings arbetsanställning till utlänningskommissionen och ett exemplar till länsarbetsnämnden. Anmälningar som har inkommit till länsarbetsnämnden förses med uppgift om det yrkesgruppsnummer som anställningen hör till enligt yrkesförteckningen och sänds av nämnden vidare till utlänningskommissionen.

När arbetsanmälan har kommit till utlänningskommissionen, kontrolleras genom slagning i ett hos kommissionen fört centralregister, om utlänningsen har arbetstillstånd för anställningen.

Övervakningen av utlännningar som på grund av sina personliga förhållanden *inte* är *önskvärda* grundas huvudsakligen på bostadsanmälningar och arbetsanmälningar. Kontrollen tillgår vanligen så att polismyndigheten, när bostads- eller arbetsanmälan kommer in beträffande utlännings, undersöker om utlänningsen förekommer i tillgängliga spärrförteckningar.

#### Anpassningsfrågor

Ansvaret för samhällets verksamhet för utlänningsarnas anpassning vilar främst på skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsverket och socialnämnderna.

Sälunda har skolöverstyrelsen ålagts uppgiften att i samråd med AMS ge utlännings, som vistas här mera varaktigt, undervisning i svenska språket och svensk samhällskunskap. För undervisningen anlitas bl. a. studieförbunden.

AMS har bemyndigats att i samarbete med vederbörande arbetsgivare och fackförening medverka till att den utländska arbetskraften introduceras på arbetsplatsen och orienteras om praxis och ordning på den svenska arbetsmarknaden. Länsarbetsnämnderna ordnar konferenser och kontakter arbetsgivare, arbetstagarorganisationer, kommuner, ideella föreningar m. fl.

i syfte att stimulera till åtgärder på olika områden för att lösa utlänningarnas anpassningsproblem.

Socialnämnderna handlägger socialhjälsfrågor och går utlänningar såväl som svenska medborgare till handa med råd och upplysningar i frågor som har samband med nämndernas verksamhet. De lämnar bistånd också i personliga angelägenheter.

Inom inrikesdepartementet tillsattes i januari 1966 en arbetsgrupp för invandrarfrågor. Gruppens uppgift är att kartlägga de sociala, kulturella och andra problem som möter utlänningar vilka har invandrat till Sverige samt att överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att underlätta utlänningarnas anpassning i det svenska samhället.

#### Den centrala utlänningsmyndighetens organisation

Som förut sagts är statens utlänningskommission central utlänningsmyndighet. Den fick sin nuvarande organisation den 1 januari 1953.

Utlänningskommissionen består enligt Kungl. Maj:ts instruktion för kommissionen den 3 december 1965 (nr 678) av en ordförande, som är chef för kommissionen, och högst åtta andra ledamöter. Av de åtta ledamöterna är f. n. fyra medborgarrepresentanter och de övriga representanter för resp. utrikesdepartementet, försvarsstaben, AMS och rikspolisstyrelsen.

Inom kommissionen finns tre byråer (första, andra och tredje byrån). Första och andra byråerna är fackbyråer, som handlägger tillståndsärenden och ärenden om utlännings avlägsnande från riket samt sådana remissärenden rörande enskilda utlänningar där beslutanderätten tillkommer annan myndighet än kommissionen. Vid tredje byrån (kanslibyrån) handläggs ärenden om kommissionens personal, administration och ekonomi samt remissärenden av allmän natur och sådana som rör fackbyråernas verksamhet men är av principiell karaktär. Tredje byrån omhänderhar vidare registerverksamheten, den inre utlänningskontrollen och den officiella utlänningsstatistiken.

Varje fackbyrå förestås av en byråchef och är indelad i två sektioner. Varje sektion förestås av en byrådirektör som sektionschef. Som indelningsgrund för arbetsfördelningen mellan de fyra sektionerna gäller att alla slag av utlänningsärenden rörande en nationalitet eller grupp av nationaliteter handläggs vid en sektion. Det sammanlagda antalet tjänstemän på fackbyråerna uppgick den 1 juli 1967 till 51.

Även kanslibyrån förestås av en byråchef, som biträds av en byrådirektör. Arbetsuppgifterna vid kanslibyrån är fördelade på ett stort antal arbetsenheter. Till byrån hör sålunda en sektion för teknisk utlänningskontroll, varunder funktionellt lyder kommissionens s. k. centralregister och kontrollregister, samt en avdelning för granskning av beslut som har meddelats av andra myndigheter på grundval av kommissionens generella be-

myndiganden. Inom byrån finns vidare kommissionens centralarkiv, en expeditiionsavdelning som består av en postexpedition, en avdelning för utfärdande av främlingspass och en expedition för allmänheten, en avdelning för utlämnande av adresser, en statistiksektion, en maskinskrivningscentral, en kassaavdelning, telefonväxel samt en personalavdelning. Till kanslibyrån hör slutligen ett antal expeditiionsvakter. Det sammanlagda antalet anställda vid kanslibyrån uppgick den 1 juli 1967 till 136.

Kontrollen över att utlännning som vistas i Sverige har erforderliga uppehålls- och arbetstillstånd utövas inom kanslibyråns sektion för teknisk utlänningskontroll. Denna sektion handlägger också kontroll som föranleds av den nordiska passkontrollöverenskommelsen.

Centralregistret utgörs främst av det centrala diariet samt tre förfalloregister. Det centrala diariet är ett i alfabetisk ordning uppställt diarium över enskilda utlänningsärenden och motsvarar de diarier som förs hos varje annan beslutande förvaltningsmyndighet. Diariet består av s. k. centralregisterkort som läggs upp dels när ansökan om visering kommer in till kommissionen, dels när ansökan om uppehålls- eller arbetstillstånd första gången kommer in till kommissionen. På varje registerkort antecknas uppgifter om utlänningsens namn, medborgarskap, födelsetid, kön och numret på den centraldossier, i vilken kommissionens handlingar beträffande utlänningsen förvaras. På registerkortet görs fortlöpande anteckningar om bl. a. samtliga inkommande ansökningsärenden och meddelade beslut. Beträffande sådana utlännningar, som behöver uppmärksammas särskilt av en eller annan anledning, insätts vid vederbörande utlänningscentralregisterkort ett s. k. spärrkort. Det centrala diariet innehåller f. n. mer än 200 000 registerkort och inemot 20 000 spärrkort.

Förfalloregistren bildar grundvalen för den inre utlänningskontrollen. De består av ett register för inresekort, ett för förstagångsanmälningar om bostadsupplåtelse samt ett för beslut om uppehålls- och arbetstillstånd.

I ett kontrollregister, som består av individuella registerkort, antecknas till kommissionen inkomna uppgifter om brott eller förseelser som har begåtts av utlänningsen samt andra från övervakningssynpunkt betydelsefulla omständigheter. Registret omfattar f. n. omkring 130 000 kort.

Sektionen för statistik utarbetar kontinuerligt statistik över bl. a. utlänningsen med uppehållstillstånd, arbetsanmälda utlänningsen, naturalisationer och i Sverige födda utlänningsen. Statistiken publiceras vid varje kvartalskifte.

## Utredningen

### Allmänna synpunkter

Utredningen utgår från att verkställighetsfrågor som rör områden av samhällslivet, där utlänningar är i huvudsak jämställda med svenska medborgare, t. ex. frågor om utbildning, arbetsförmedling, sjuk- och hälsovård och socialhjälp för utlänningar, skall handhas av de fackmyndigheter till vilkas förvaltningsområden frågorna hör. Även när det gäller sådana specifika frågor som rör enbart utlänningar och som ytterst har sin grund i att dessa — till skillnad från svenska medborgare — inte äger ovillkorlig rätt att inresa, vistas och arbeta i landet bör utgångspunkten enligt utredningens mening vara att dessa frågor skall handläggas av en särskild utlänningsmyndighet endast i den mån frågorna på grund av sin beskaffenhet inte kan hänföras till någon redan befintlig fackmyndighets verksamhetsområde.

### Pass- och tillståndsfrågor

#### *Legitimationshandlingar, visering och uppehållstillstånd*

I vilken omfattning och på vilka villkor tillståndspliktiga utlänningar skall tillåtas inresa och vistas i landet är enligt utredningen ett spörsmål som rör en rad allmänna intressen, befolkningspolitiska, samhällsekonomiska, utrikes- och försvarspolitiska. Ofta gör även humanitära hänsyn sig gällande. Vid prövning av frågor om visering och uppehållstillstånd är det alltså nödvändigt att göra en avvägning mellan olika, inte sällan motstridiga intressen. En förutsättning för att den myndighet som skall ha att besluta i tillståndsfrågor skall kunna göra en sådan intresseavvägning är att myndigheten har överblick över vårt lands förhållande till andra stater och över det svenska samhällslivet i olika avseenden. Endast ett centralt organ har förutsättningar för en sådan överblick. Ett centralt organ är motiverat även av vikten att tillståndsfrågor bedöms enhetligt. Utredningen anser därför att det behövs en central utlänningsmyndighet i vart fall så länge som det föreligger behov av generell utlänningskontroll.

Uppgiften att vara central utlänningsmyndighet anser utredningen kunna uppdras åt antingen en redan befintlig förvaltningsmyndighet eller ett fristående organ, som har endast denna uppgift. Vilket av alternativen som är lämpligast beror på arten av arbetsuppgifterna. Bortsett från den nuvarande centrala utlänningsmyndigheten finns det enligt utredningen ingen förvaltningsmyndighet som företräder så vitt skilda intressen som det här är fråga om. Med hänsyn härtill bör enligt utredningens mening frågor om

tillstånd för utlänning att inresa och vistas i landet i princip ankomma på en fristående central utlänningsmyndighet.

### *Arbetsstillstånd*

Utredningen anser att nuvarande ordning med den centrala utlänningsmyndigheten som beslutande organ i ärenden om arbetsstillstånd är otillfredsställande. Avgörandet av dessa ärenden är väsentligen en arbetsmarknadspolitisk fråga. Det är då följdriktigt att handläggningen av ärendena förs över till AMS, som svarar för bl. a. internationellt arbetsförmedlingssamarbete, rekrytering av utländsk arbetskraft och praktikantutbyte. De olägenheter som en uppdelning av beslutanderätten i uppehålls- och arbetsstillståndsärenden kan föra med sig finner utredningen väga lätt i jämförelse med värdet av att AMS förfogar över det instrument som arbetsstillstånd är för att genomföra statsmakternas politik i fråga om den arbetsmarknadsbetingade invandringen. Utredningen föreslår därför att AMS framdeles skall vara tillståndsgivande myndighet i fråga om arbetsstillstånd.

Utredningens förslag på denna punkt har anmälts förut i dag.

### **Avlägsnande**

Utredningen föreslår ingen ändring i fråga om vilka myndigheter som skall handlägga frågor om utlänningsars avlägsnande ur landet genom avvisning, förvisning, utvisning eller förpassning.

Beträffande handläggningen av utvisningsfrågor finner utredningen emellertid anmärkningsvärt att beslut, som har meddelats av förvaltningsmyndighet direkt underställd Kungl. Maj:t, nämligen länsstyrelse, kan överklagas hos annan förvaltningsmyndighet, statens utlänningskommission, som också är direkt underställd Kungl. Maj:t. Vidare anser utredningen att det strider mot principerna för kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten att besvär i utvisningsärendena, som inte ger utrymme för någon diskretionär prövning, förs hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Med hänsyn till att frågan om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation prövas i annan ordning anser sig utredningen emellertid inte böra ta upp handläggningen av utvisningsärendena till närmare överväganden.

### **Yttre utlänningskontroll**

Enligt utredningens mening utgör den yttre kontrollen, i den mån den syftar till att hindra utvisade och förvisade att återvända till riket, en brottsförebyggande verksamhet och därmed en renodlad polisuppgift. Även kontrollen i övrigt är från såväl principiella som praktiska synpunkter en angelägenhet av polisiär natur. Utredningen anser därför att den yttre

kontrollen även framdeles bör utövas av de lokala polismyndigheterna under ledning av rikspolisstyrelsen.

#### Inre utlänningskontroll

##### *Behov av inre kontroll*

Inledningsvis påpekar utredningen att den inre utlänningskontrollen har stor betydelse för upprätthållandet av den generella och individuella utlänningskontrollen. För att en målinriktad, efter förhållandena avpassad utlänningspolitik skall kunna föras krävs inte bara kontroll av inresorna över gränserna utan också kontroll av att inresta utlännningar i fortsättningen uppehåller sig här legalt och inte tar anställning utan tillstånd, dvs. inre kontroll. Hur den inre kontrollen bör utformas och vilka krav på effektivitet som bör tillgodoses beror framför allt på effektiviteten hos den yttre kontrollen. Rent allmänt säger utredningen, att det vid en liberal eller ineffektiv yttre kontroll är nödvändigt att genom effektiv inre kontroll följa utvecklingen av invandringen, och omvänt att det vid restriktiv eller effektiv yttre kontroll är möjligt att sänka kraven på den inre kontrollen.

Med hänsyn främst till den nordiska passkontrollöverenskommelsen och den internationella utvecklingen mot förenkling av gränsformalitetserna är det enligt utredningen inte en framkomlig väg att skärpa den yttre kontrollen. Tyngdpunkten måste läggas på den inre kontrollen. En effektivisering av denna kontroll är önskvärd.

Utredningen har ingen erinran i och för sig mot organisationen av den nuvarande inre kontrollen men finner anledning att undersöka om kontrollen grundas på ett ändamålsenligt material.

##### *Underlaget för kontrollen m. m.*

I fråga om *kontrollen över viseringsskyldiga utlännningar utan uppehållstillstånd* framhåller utredningen att Sverige i passkontrollöverenskommelsen har åtagit sig att använda kontrollkort vid övervakning av att viseringspliktig utlännings inte uppehåller sig här utöver viseringstiden. Såvitt utredningen har kunnat finna uppfyller kontrollkorten rimliga krav på ändamålsenlighet.

Kontrollen över *viseringsfria utlännningar utan uppehållstillstånd* brister enligt utredningen betydligt i effektivitet. Det beror främst på att det material, förstagångsanmälningar om bostadsupplåtelse, som kontrollen huvudsakligen grundas på inte utgör en lämplig grundval för en sådan kontroll.

Mot den nuvarande utformningen av kontrollen över viseringsfria utlännningar utan uppehållstillstånd riktar utredningen den anmärkningen att övervakningen grundas på ett material, som i fråga om vissa kategorier utlännningar är för omfattande men i fråga om andra kategorier är för

begränsat. Materialet är för omfattande i fråga om utlännningar, som bor hos enskilda bostadsupplåtare, eftersom bland dessa utlännningar torde finnas ett betydande antal korttidsbesökare. Materialet är för begränsat såvitt gäller utlännningar som bor på hotell eller pensionat, eftersom det med hänsyn till bostadsbristen kan antas att också bland dem finns ett inte ringa antal personer som vistas här längre tid. Utredningen finner det därför uppenbart, att bostadsanmälningssystemet i den utformning det nu har är mindre lämpat som grundval för en kontroll, som tar sikte på att säkra efterlevnaden av tillståndsbestämmelserna. Den anmärkningen kan enligt utredningen också göras att kontrollen inte är effektiv, vilket främst beror på att bostadsanmälningsskyldigheten fullgörs bristfälligt. Orsaken härtill torde främst vara att de lokala polismyndigheterna hittills inte har fått tillräckliga resurser för att kunna utöva en effektiv övervakning av att anmälningsskyldigheten fullgörs. Om den på bostadsanmälningar grundade inre kontrollen skall kunna göras effektivare, är det nödvändigt att se till att bostadsupplåtare fullgör sin anmälningsskyldighet i betydligt större omfattning än f. n. Det är emellertid uppenbart att en intensifierad övervakning av att anmälningsskyldigheten fullgörs skulle kräva ökade personella insatser och därmed dra med sig väsentligt ökade kostnader. Därtill kommer att en sådan övervakning skulle medföra en ökning inte bara av de bostadsanmälningar, som avser utlännningar vilka vistas här längre tid och som därför är av särskilt värde från kontrollsynpunkt, utan även av bostadsanmälningar, som avser turister och andra korttidsbesökare som det inte finns anledning att kontrollera från tillståndssynpunkt.

För den inre kontrollen är det enligt utredningen tillräckligt att ha tillgång till ett material, som ger upplysningar om de utlännningar som avser att vistas här så lång tid att tillståndsskyldighet inträder. En rationell lösning anser utredningen vara att för utlänningskontrollens syften helt eller delvis utnyttja material som samlas in i annat sammanhang. Ett sådant material utgör de uppgifter som insamlas för folkbokföringen.

Efter redogörelse för då gällande bestämmelser om folkbokföringen uttalar utredningen, att det är uppenbart att folkbokföringens uppgifter om inflyttade utlännningar (invandringsuppgifter) utgör ett lämpligt avgränsat, tillförlitligt och lätthanterligt material för kontrollen av att viseringsfria utlännningar söker uppehållstillstånd, när den tillståndsfria tiden utgår. Utredningen anser det ställt utom tvivel att den kontroll som det här är fråga om skulle — utan utbyggnad av en kostnadskrävande administration — vinna betydligt i effektivitet, om den i fortsättningen grundades på invandringsuppgifter i stället för som nu på bostadsanmälningar. Utredningen framhåller dock att det, om den inre kontrollen skall kunna bli fullt effektiv, är nödvändigt att genom en av de lokala polismyndigheterna bedriven spaningsverksamhet göra utlännningar, som av någon anledning vill hålla sig undan, kända för myndigheterna.



Mot denna bakgrund förordar utredningen att registrering av bostadsanmälningar hos den centrala utlänningsmyndigheten skall upphöra. Bostadsanmälningarna tjänar emellertid även som upplysningskälla för myndigheter och enskilda som vill ha uppgifter om utlännings vistelseort, påpekar utredningen. I första hand gäller detta polismyndigheterna, som behöver uppgifterna i sin brottsförebyggande och brottsuppdagande verksamhet. Den polisiära säkerhetstjänsten har använt bostadsanmälningssystemet i sin verksamhet. I frågan om bostadsanmälningarna bör upphöra eller inte har utredningen därför samrått med rikspolisstyrelsen. Mot styrelsens bestämda avstyrkande har utredningen inte ansett sig kunna förorda att bostadsanmälningsskyldigheten upphävs. Om det inte visar sig möjligt att med rimliga personella och ekonomiska insatser åstadkomma ett ändamålsenligt bostadsanmälningssystem anser utredningen dock att systemet bör avskaffas.

I en *reservation* anför ledamoten i utredningen Ingrid Segerstedt Wiberg att, om förslaget att kontrollen över viseringsfria utlännningar i framtiden skall grundas på invandringsuppgifter genomförs, bostadsanmälningarnas betydelse kommer att minska i sådan grad att de återstående funktionerna inte motiverar deras fortsatta existens. Skyldigheten att anmäla upplåtelse av bostad åt utlännings bör därför upphävas.

Kontrollen över *utlännningar med uppehållstillstånd*, som grundas på ett hos utlänningskommissionen fört förfalloregister över meddelade tillstånd, uppfyller enligt utredningens uppfattning rimliga krav på effektivitet. För att undvika onödiga kontrollåtgärder i fall, då anledningen till att utlännings inte söker nytt uppehållstillstånd är att han har lämnat landet för att bosätta sig utomlands, skulle det enligt utredningens mening emellertid vara värdefullt om kontrollmyndigheten genom CFU fick del av hos nämnden tillgängliga uppgifter om utvandrade utlännningar.

I fråga om kontrollen över *utländska arbetstagare* framhåller utredningen att skyldigheten att lämna arbetsanmälan iakttas enligt vad erfarenheten har visat i avsevärt större omfattning än bostadsanmälningsskyldigheten. Den på arbetsanmälningar grundade kontrollen av att utländska arbetstagare söker förstagångstillstånd torde därför kunna betecknas som tämligen effektiv.

Uppdras arbetstillståndsprövningen åt AMS, synes det enligt utredningen inte nödvändigt att upprätta ett särskilt förfalloregister över meddelade arbetstillstånd. Det kan förutsättas att utländsk arbetstagares rätt att ha anställning kontrolleras i samband med att frågan om fortsatt uppehållstillstånd för honom prövas. Ytterligare garanti för att utländsk arbetstagare söker fortsatt arbetstillstånd utgör det förhållandet att arbetsgivare har anledning att tillse att hos honom anställd utlännings har föreskrivet arbetstillstånd. Det är nämligen straffbart att i sin tjänst ha utlännings som saknar erforderligt tillstånd.



Kontrollen över *ej önskvärda utlänningar* brister enligt utredningens mening i effektivitet, främst på grund av att den liksom kontrollen över viseringsfria utlänningar utan uppehållstillstånd i huvudsak grundas på bostadsanmälningar, vilka inte utgör någon lämplig grundval för en sådan kontroll. Utöver den kritik som utredningen förut har riktat mot bostadsanmälningarna erinrar utredningen om att skyldighet att göra bostadsanmälan inte föreligger vid upplåtelse av bostad åt nordbo. Vidare torde det vara särskilt vanligt att bostadsanmälan uteblir i fråga om kriminella eller asociala utlänningar, som av naturliga skäl önskar undandra sig kontroll. Eftersom den kontroll som det här är fråga om tar sikte på att uppspåra just sådana personer, kan denna brist i kontrollmaterialet antas inverka menligt på kontrollens effektivitet och göra den mer eller mindre illusorisk.

Vad som sagts om bostadsanmälningarnas värde som kontrollmedel gäller enligt utredningen till stor del även arbetsanmälningarna. En på arbetsanmälningar grundad kontroll skulle bli föga effektiv med hänsyn till att den skulle komma att omfatta endast förvärvsarbetande utlänningar i annans tjänst, vilket skulle innebära att omkring hälften av alla här bosatta utlänningar inte skulle bli föremål för kontroll.

Om övervakningen över *ej önskvärda utlänningar* skall kunna bli effektiv, är det enligt utredningens uppfattning nödvändigt att genom någon annan form av kontroll göra dessa utlänningars existens känd för myndigheterna. Det enda medel som härvidlag synes kunna komma i fråga är intensifierad spaningsverksamhet från polismyndigheternas sida inom ramen för den allmänna övervakningstjänsten. Sådan spaningsverksamhet har sedan en tid tillbaka bedrivits i mindre omfattning i några av landets större städer och visat sig ge goda resultat. Om polismyndigheterna i sin spaningsverksamhet inte tilläggs ökade befogenheter att vidta tvångsåtgärder mot påträffade utlänningar, finner utredningen en intensifiering av denna verksamhet inte medföra någon försämring av utlänningarnas rättsliga ställning.

En effektivisering av kontrollen över *inte önskvärda utlänningar* förutsätter enligt utredningen emellertid att de lokala polismyndigheterna lämnar sin medverkan vid kontrollens genomförande i högre grad än som hittills skett. Polismyndigheterna måste därför avdela ökade resurser för att kunna fullgöra de uppgifter som åligger dem på förevarande område. Nödvändigheten av en sådan åtgärd har betonats i olika sammanhang, bl. a. av andra lagutskottet med anledning av propositionen angående godkännande av den nordiska passkontrollöverenskommelsen (prop. 1957:190, 2LU 39, rskr 395).

### *Kontrollmyndigheter*

Den del av den inre kontrollen som syftar till att garantera efterlevnaden av tillståndsbestämmelserna utövas, framhåller utredningen, huvudsakligen på grundval av skriftligt material, som ordnas i olika förfalloregister. Registerarbetet är av rent kontorsteknisk art och kan därför utföras av inte polisutbildad personal. Under senare tid har en allt starkare strävan att koncentrera polisväsendets resurser på den brottsförebyggande och brottsuppdagande verksamheten gjort sig gällande. Mot bakgrunden härav ter det sig uppenbarligen olämpligt att ålägga polisen att handha den på förfalloregister grundade utlänningskontrollen.

Polisens medverkan vid genomförandet av den inre kontrollen kan emellertid inte undvaras, fortsätter utredningen. För fördelningen av arbetsuppgifterna inom den inre kontrollen bör principen vara att polisen handhar sådana uppgifter som kräver polisutbildning, medan övriga uppgifter anförtros annan myndighet.

I fråga om kontrollen över *viseringsskyldiga utlännningar utan uppehållstillstånd* framhåller utredningen, att inresekort inte innehåller uppgift om var utlännningen avser att vistas efter inresan och att det därför inte är möjligt att med ledning av inresekortets uppgifter anknyta utlännningen till någon lokal kontrollmyndighet. Kontrollkortet måste därför förvaras centralt och den på dessa grundade inre kontrollen utövas av ett centralt organ. De enda centrala organ som kan komma i fråga för kontrolluppgiften är enligt utredningens mening den centrala utlänningsmyndigheten eller rikspolisstyrelsen. In- och utresekortet kan lika väl samlas hos rikspolisstyrelsen som hos den centrala utlänningsmyndigheten. För att kontrollmyndigheten inte i onödan skall efterforska utlännings, som uppehåller sig i landet i avvaktan på att ansökan om förlängd visering eller uppehållstillstånd skall prövas eller därför att han redan har fått sådant tillstånd, måste emellertid myndigheten ha tillgång till uppgifter härom. Kontrolluppgiften bör därför även i fortsättningen handhas av tillståndsmyndigheten.

I motsats till vad som gäller i fråga om den på in- och utresekort grundade kontrollen föreligger enligt utredningen inget avgörande hinder att anförtro de lokala polismyndigheterna kontrollen över *viseringsfria utlännningar*. En sådan ordning är möjlig, eftersom kontrollmaterialet — oavsett om det utgörs av invandrings- eller bostadsanmälningar — ger upplysning om var vederbörande utlännings uppehåller sig.

Avgörande vid valet mellan en centralt anordnad kontroll och en decentraliserad, på de lokala polismyndigheterna lagd kontroll är enligt utredningen effektivitets- och kostnadssynpunkterna. En centralt organiserad kontroll synes från effektivitetssynpunkt avgjort vara att föredra framför en lokalt utövad kontroll. Det centrala handhavandet av uppgiften innebär

att kontrollmaterialet inte behöver splittras på en mängd lokala förfalloregister utan kan hållas samlat i ett enda register, vilket är ägnat att främja effektiviteten. Därtill kommer att centraliseringen möjliggör utnyttjande av modern registreringsteknik, exempelvis databehandling. Om sådan införs synes det uppenbart att kostnaderna blir lägre vid central kontroll.

En centralt ledd kontroll nödvändiggör å andra sidan viss kommunikation mellan det centrala kontrollorganet och de lokala polismyndigheterna, vilket kan betecknas som en olägenhet av administrativ karaktär.

Vid övervägande av de båda alternativens för- och nackdelar finner utredningen, att en centralt organiserad kontroll är såväl effektivast som billigast, i vart fall om modern registreringsteknik utnyttjas, och att den — i motsats till lokalt handhavd kontroll — i övrigt möjliggör sådan kontinuerlig uppföljning av immigrationsutvecklingen som är nödvändig för en målinriktad invandringspolitik. De enda centrala organ som kan komma i fråga för kontrolluppgiften är enligt utredningen den centrala utlänningsmyndigheten eller rikspolisstyrelsen. Det synes inte vara förenat med några större olägenheter att överföra kontrolluppgiften till rikspolisstyrelsen. Med hänsyn till att en sådan omläggning emellertid inte kan antas medföra några mera påtagliga fördelar och att det är angeläget att inte ålägga polisen arbetsuppgifter som lika väl kan utföras av annan myndighet anser utredningen, att den på grundval av förfalloregister utövade kontrollen över viseringsfria utlännningar utan uppehållstillstånd även i fortsättningen bör handhas av en central utlänningsmyndighet.

Den enda påtagliga olägenheten med en central utövning av kontrollen över *utlännningar med uppehållstillstånd* anser utredningen vara att den kräver ett inte oväsentligt arbete med att avfatta och sända ut s. k. kontrollskrivelser till polismyndigheterna. Om kontrollen handhades lokalt, skulle visserligen behovet av kontrollskrivelser falla bort, men svårigheter skulle i stället uppstå i fråga om kontrollen över utlännningar som flyttar från ett polisdistrikt till ett annat. Med hänsyn särskilt till att effektivitetskravet bäst tillgodoses genom en central kontroll bedömer utredningen det mest ändamålsenligt att uppgiften även i fortsättningen ligger på ett centralt organ. Detta bör vara den centrala utlänningsmyndigheten, som utan administrativ omgång kan upprätta och å jourföra förfalloregistret i samband med sina beslut om uppehållstillstånd.

I fråga om kontrollen över *utländska arbetstagare* anser utredningen, med utgångspunkt i vad utredningen har anfört om fördelningen av arbetsuppgifterna inom den inre kontrollen, att den tillståndsgivande myndigheten — enligt utredningens förslag AMS — bör handha den på arbetsanmälningar grundade kontrollen av att utlännings har arbetstillstånd, när han tillträder anställning. Utredningen förutsätter att de lokala polismyndigheterna övervakar att bestämmelserna om anmälningsskyldighet och arbetstillstånd efterlevs.

Kontrollen över *ej önskvärda utlännningar*, som enligt utredningens förslag skall utövas genom spaningsverksamhet, är enligt utredningens mening en rent polisiär angelägenhet som bör åvila polismyndigheterna.

#### **Flyktingfrågor**

Den kollektiva flyktingöverföring som har ägt rum under efterkrigstiden har varit humanitärt motiverad, yttrar utredningen, och det kunde därför synas som om verksamheten hade större anknytning till andra myndigheter än AMS. Verksamhetens omfattning bestäms emellertid framför allt av möjligheterna att bereda flyktingarna sysselsättning på arbetsmarknaden. Av de 15 600 flyktingar som överfördes hit under åren 1950—1965 var 13 500 arbetsföra eller anhöriga till dessa. Den kollektiva överföringen av arbetsföra flyktingar kan mot denna bakgrund närmast betecknas som en på humanitär grund bedriven arbetskraftsrekrytering, och den har därför enligt utredningen otvivelaktigt så stark anknytning till styrelsens verksamhet att den även i fortsättningen bör handhas av styrelsen.

De uppgifter, som har ålagts medicinalstyrelsen och socialstyrelsen ligger enligt utredningen inom dessa myndigheters verksamhetsområden och bör även i framtiden handhas av dem.

#### **Anpassningsfrågor**

I enlighet med den tidigare redovisade principen för fördelningen av arbetsuppgifterna på invandringspolitikens område anser utredningen att skolöverstyrelsen bör ha ansvaret för att invandrarna får den undervisning i svenska språket och svensk samhällskunskap som behövs för deras anpassning. Eftersom behovet av sådan undervisning är lika stort för yrkesarbetande som för icke yrkesverksamma utlännningar bör enligt utredningens mening undervisningen anordnas i samråd med inte bara AMS utan även den centrala utlänningsmyndigheten.

Frågor om invandrarnas anpassning på arbetsmarknaden bör med utgångspunkt i nyssnämnda princip även i fortsättningen handhas av AMS och dess underlydande organ, säger utredningen. Det bör sålunda ankomma på arbetsmarknadsorganen att introducera invandrare på deras arbetsplatser och ge dem råd och upplysningar i frågor som rör deras rättigheter och skyldigheter som arbetstagare samt i övrigt lämna dem samma bistånd som svenska arbetstagare.

Ansvaret för att invandrare liksom svenskar får upplysningar i sociala frågor och annat bistånd i personliga angelägenheter åvilar enligt lagen om socialhjälp den kommunala socialvården. Emellertid har, framhåller utredningen, arbetsmarknadsorganen under senare tid i allt större ut-

sträckning tagit befattning även med frågor som närmast är att hänföra till de socialvårdande myndigheternas verksamhetsområde. Enligt utredningens mening är en sådan utveckling inte önskvärd. För den verksamhet som det här är fråga om finns redan speciella organ, socialnämnderna, som har särskilda förutsättningar att snabbt och effektivt bistå hjälp-sökande invandrare.

När utredningen förordar att de arbetsuppgifter på invandringspolitikens område som är av socialvårdskaraktär skall i sin helhet handhas av de socialvårdande myndigheterna, utgår utredningen från att frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller kostnaderna för frivillig socialhjälp, rådgivning etc. åt utlänningar löses. Den skyldighet att bistå invandrare som statsmakterna har ålagt kommunerna medför enligt utredningen en ofta mycket kännbar belastning på deras resurser.

Vid reglering av kostnaderna för socialvård åt invandrare anser utredningen böra beaktas, att ansvaret för invandringspolitiken åvilar statsmakterna. Det synes utredningen foljdriktigt att staten i princip svarar för alla kostnader för det bistånd som kommunerna lämnar invandrande utlänningar under tiden närmast efter invandringen. Utredningen anser det angeläget att gällande regler om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om kostnaderna för socialvård åt utlänningar ses över.

Utredningen understryker vidare att en del frågor som rör utlänningsarnas anpassning i samhället inte direkt kan hänföras till någon bestämd myndighets verksamhetsområde. Sådana anpassningsfrågor bör framdeles handläggas av den centrala utlänningsmyndigheten. Det bör ankomma på denna myndighet att klarlägga de kulturella och religiösa problem, som invandrarna möter i Sverige, bevaka vad som händer inom anpassningsområdet i dess helhet samt överväga och i samråd med berörda myndigheter föreslå lämpliga åtgärder för att underlätta anpassningen. Det bör vidare åligga utlänningsmyndigheten att lämna invandrarna den skriftliga information om deras rättigheter och skyldigheter som är nödvändig för deras anpassning.

Utredningens förslag innebär att uppgifterna på anpassningens område fördelas på ett flertal myndigheter. En sådan spridning av arbetsuppgifterna anser utredningen kräva att det skapas garantier för att de olika myndigheternas insatser för att underlätta invandrarnas anpassning samordnas. Så kan ske genom att någon av de berörda myndigheterna får i uppdrag att svara för samordningen av insatserna. Behovet av samordning torde bäst tillgodoses, om uppdraget anförtros den centrala utlänningsmyndigheten, vilken som uppehållstillståndsgivande centralt organ har särskilda förutsättningar att följa utvecklingen på invandringens område.

I detta sammanhang påpekar utredningen att det är av stor betydelse för kännedomen om behovet av anpassningsåtgärder att det finns en central myndighet, till vilken immigrantföreningar eller enskilda invandrare

kan vända sig för att fästa myndigheternas uppmärksamhet på uppkomna anpassningsproblem.

#### Medborgarskapsfrågor

Ärenden om förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation har enligt utredningens mening så många beröringspunkter med ärenden om tillstånd för utlänning att vistas i riket att det synes naturligt att vid en decentralisering av naturalisationsärendena, något som har föreslagits i betänkandet »Decentralisering av naturalisationsärenden m. m.» (SOU 1966: 20), överföra dem till den centrala utlänningsmyndigheten. Utredningen utgår från att Kungl. Maj:t fastställer riktlinjer för den centrala utlänningsmyndigheten även på detta område.

#### Central utlänningsmyndighets uppgifter

Som framgår av vad utredningen har anfört föreligger det enligt utredningens bedömning behov av en fristående central utlänningsmyndighet. Sammanfattningsvis anför utredningen i fråga om de uppgifter en sådan myndighet bör ha, att det på myndigheten skall ankomma att

inom ramen för statsmakternas riktlinjer handlägga ärenden om visering, uppehålls- och bosättningsstillstånd samt förpassning,

t. v. handlägga ärenden om avvísning och utvisning, som underställts myndighetens prövning, och besvär i ärenden om avvísning och utvisning,

ha ledningen av kontrollen att utlänning, som är skyldig att ha visering eller uppehållstillstånd, har sådant tillstånd (inre kontroll),

ha ansvaret för att underrättelse- och efterforskningsskyldighet som åligger Sverige enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen fullgörs,

följa utvecklingen i fråga om invandrarnas anpassning i samhället i dess helhet och i samråd med berörda myndigheter föreslå eller företa lämpliga åtgärder för att underlätta anpassningen,

inom ramen för statsmakternas riktlinjer handlägga ärenden om naturalisation.

#### Central utlänningsmyndighets organisation

##### Organisationsform

Utvecklingen under senare år på invandringens område har enligt utredningen allt starkare understrukt nödvändigheten att det inrättas ett permanent ämbetsverk med uppgift att vara verkställande organ för invandringspolitiken. Ett sådant organ utgör en förutsättning för att statsmakterna skall kunna genomföra en målinriktad, efter växlande förhållanden avpassad invandringspolitik. Den nuvarande organisationsformen för den

centrala utlänningsmyndigheten innebär att myndighetens personal inte åtnjuter samma trygghet i anställningen som andra statsanställda. Detta förhållande har lett till att myndigheten ofta har haft betydande svårigheter att rekrytera och behålla arbetskraft, vilket har inverkat menligt på arbetskapaciteten. Riskerna för sådan inverkan också på arbetskvaliteten får enligt utredningen inte heller förbises. Det synes därför utredningen angeläget att den centrala utlänningsmyndigheten får permanent karaktär och organiseras som ett ämbetsverk.

Utredningen föreslår att ämbetsverket benämns immigrationsstyrelsen.

### *Verksledning*

Ledningen av immigrationsstyrelsen bör enligt utredningen med hänsyn till verkets omfattning och betydelse utövas av en generaldirektör.

I fråga om styrelsens sammansättning anser utredningen, att styrelsen på grund av verksamhetens art bör vara av lekmannatyp, dvs. att i styrelsen bör ingå ledamöter som inte tillhör statsförvaltningen. Antalet lekmanaledamöter bör vara fyra och utses bland riksdagens ledamöter.

För att möjliggöra en allsidig bedömning av de olika frågor som faller inom styrelsens verksamhetsområde bör som ledamöter i styrelsen ingå företrädare för de viktigare samhällsintressen som inverkar på utlänningspolitiken. Eftersom dessa intressen gör sig olika starkt gällande under skilda tider anser utredningen att styrelsens sammansättning inte kan bestämmas för längre tid. Styrelsens sammansättning bör därför kunna ändras så att den svarar mot ändrade förhållanden. Kommissionens nuvarande sammansättning återspeglar enligt utredningen mera de samhällsintressen som dominerade utlänningspolitiken under andra världskriget och åren närmast därefter än dem som förtjänar särskild uppmärksamhet f. n.

Frågan om AMS och rikspolisstyrelsen bör vara representerade i immigrationsstyrelsen kommer, framhåller utredningen, delvis i nytt läge genom utredningens förslag att beslutanderätten i arbetstillståndsärenden skall föras över till AMS och att vandelssynpunkter inte skall få beaktas vid prövning av ärende om uppehållstillstånd. Om dessa förslag genomförs, försvagas skälen för att arbetsmarknads-, ordnings- och säkerhetsintressena skall vara företrädade i immigrationsstyrelsen. Emellertid anser utredningen att ifrågavarande intressen på lång sikt har sådan betydelse för uppehållstillståndsgivningen att det får anses motiverat att såväl AMS som rikspolisstyrelsen är representerade i immigrationsstyrelsen.

De intressen, som försvarsstaben företräder, anser utredningen numera inte ha samma betydelse som de hade under andra världskriget och åren närmast därefter. Utredningen anser därför att det f. n. inte föreligger tillräckliga skäl att låta försvarsstaben vara representerad. I nuvarande läge



är det tillräckligt att säkerhetsintressena bevakas av rikspolisstyrelsens representant.

Inte heller de utrikespolitiska intressena kan enligt utredningen f.n. sägas göra sig gällande med sådan styrka att det kan anses nödvändigt att dessa intressen företräds i den centrala utlänningsmyndigheten. Nuvarande ordning sägs f. ö. vara förenad med betydande olägenheter. I de fall då utlänningsmyndigheten är remissinstans i t. ex. lagfrågor kommer ofta samma frågor under utrikesdepartementets bedömning vid gemensam beredning i Kungl. Maj:ts kansli. Utrikesdepartementets medverkan är särskilt känslig i asylfallen. Utredningen anser det därför olämpligt att utrikesdepartementet är direkt inbegripet i handläggning av sådana frågor.

I fråga om övriga samhällsintressen som inverkar på utlänningspolitiken anser utredningen att bostadsförsörjningen och invandrarnas anpassning förtjänar särskild uppmärksamhet. Dessa intressen har enligt utredningens mening fått sådan tyngd under senare år att de bör vara företrädda i den centrala utlänningsmyndigheten. I immigrationsstyrelsen bör därför representanter för bostads- och socialstyrelserna ingå som ledamöter.

Sammanfattningsvis förordar utredningen att styrelsen skall bestå av, förutom generaldirektören, åtta andra ledamöter, av vilka fyra skall vara medborgerliga förtroendemän, utsedda bland riksdagens ledamöter, och övriga fyra fackrepresentanter, en för var och en av arbetsmarknads-, rikspolis-, bostads- och socialstyrelserna.

#### *Organisationen i övrigt m. m.*

Enligt utredningens förslag skall till verkschefens förfogande ställas en stab, som skall bestå av ett utrednings-, planerings- och informationsorgan. Dess uppgift skall vara att samla in, ställa samman och analysera uppgifter som har betydelse för bedömningen på invandringspolitikens område och för utformningen av denna politik. Myndighetens uppgifter i fråga om invandrarnas anpassning skall åvila stabsorganet.

Verksamheten i övrigt föreslås skola delas upp på fyra byråer, varav tre fackbyråer och en kanslibyrå. En av fackbyråerna skall handlägga ärenden om naturalisation.

Utredningens förslag innebär att den nuvarande centrala utlänningsmyndighetens personalbehov kan hållas på i stort sett oförändrad nivå även om naturalisationsärendena förs dit från justitiedepartementet. Personalkostnaderna beräknas öka med 361 500 kr. i förhållande till personalkostnaderna för statens utlänningskommission. En övergång till maskinell bearbetning av registermaterialet anses emellertid kunna påverka kostnaderna i betydande mån.

## Remissyttrandena

### Allmänna ställningstaganden

Alla remissinstanserna ansluter sig till utredningens uppfattning att verkställighetsfrågor på utlänningspolitikens område i princip bör handläggas av de förvaltningsorgan som har hand om motsvarande frågor beträffande svenska medborgare.

Däremot har remissinstanserna skilda meningar om behovet av en fristående central utlänningsmyndighet. Behovet av sådan myndighet vitsordas av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *rikspolisstyrelsen*, *ÖB*, *socialstyrelsen*, *AMS*, *utlänningskommissionen*, *utlänningsnämnden*, *arbetsgruppen för invandrarfrågor*, *ÖÄ*, samtliga *hörda länsstyrelser utom länsstyrelsen i Kopparbergs län*, *överåklagaren i Stockholm*, *tre polismästare*, *länsarbetsnämnderna i Örebro och Västmanlands län*, *SAF*, *TCO*, *SACO*, *Sveriges industriförbund* och *Sveriges advokatsamfund*.

Behov av fristående central utlänningsmyndighet sätts i fråga eller bestrids av *statskontoret*, *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, *LO*, *Esternas representation i Sverige*, *Sveriges förenade studentkårer*, *Sveriges liberala studentförbund*, *Folkpartiets ungdomsförbund* och *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund*.

### Pass- och tillståndsfrågor

De remissinstanser som vitsordar behovet av fristående central utlänningsmyndighet har ingen erinran mot vad utredningen har anfört beträffande pass- och tillståndsfrågor. *AMS* anser att frågor om tillstånd att inresa och vistas i landet är av sådan art och betydelse att en central utlänningsmyndighet bör finnas inrättad även i framtiden.

Av dem som bestrider behov av särskild central utlänningsmyndighet hävdar bl. a. *statskontoret*, *LO* och *Sveriges liberala studentförbund* att dessa uppgifter bör kunna åläggas resp. fackmyndigheter. Endast en remissinstans, *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund*, anser att en fackmyndighet bör få uppdrag att fungera som central utlänningsmyndighet. Eftersom förbundet förordar att arbetstillstånd skall vara det enda medlet för invandringskontroll, föreslår förbundet att *AMS* blir central utlänningsmyndighet.

Vad som är oundgängligen nödvändigt är enligt *länsstyrelsen i Kopparbergs län* ett samarbetsorgan som kan verka för likformig behandling i de olika statliga och andra organ som kommer i kontakt med utlännings-

ärenden. En permanent inrättad nämnd med kvalificerad juridisk ledning och under medverkan av medborgerliga förtroendemän skulle enligt länsstyrelsen måhända på ett bättre sätt än ett centralt ämbetsverk ge uttryck åt nationens önskan om en handläggning av utlänningsärendena på ett för svensk rättsvård tillfredsställande sätt.

En särskild fråga som har fått stort utrymme i remissyttrandena är vilken myndighet som skall besluta i ärenden om arbetstillstånd. Utredningens förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser, bl. a. *socialstyrelsen, statskontoret, statistiska centralbyrån, AMS, arbetsgruppen för invandrarfrågor, ÖÄ, tio länsstyrelser, Svenska stadsförbundet, LO, TCO, SACO* samt *en ledamot av utlänningsnämnden*. Avstyrkande yttranden föreligger från bl. a. *hovrätten över Skåne och Blekinge, ÖB, rikspolisstyrelsen, majoriteten i utlänningskommissionen och utlänningsnämnden samt SAF och Sveriges industriförbund*.

Närmare redogörelse för remissinstansernas ställningstaganden i denna fråga har lämnats förut i dag i samband med anmälan av fråga om ändring i UTIL m. m.

Allmän enighet råder emellertid bland remissinstanserna om att AMS även framdeles bör svara för internationellt arbetsförmedlingsarbete, rekrytering av utländsk arbetskraft och praktikantutbytet.

#### Avlägsnande

Några remissinstanser diskuterar om inte ärenden om utvisning bör handläggas av domstol.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att frågan om överflyttning av utvisningsärendena till allmän domstol kommer att sakna aktualitet, om länsstyrelserna — som länsförvaltningsutredningen har föreslagit — organiseras så att bl. a. utvisningsärenden kan handläggas under domstolsliknande former. *Länsstyrelsen i Stockholms län* kan inte ansluta sig till tanken att föra över utvisningsärendena till allmän domstol.

Enligt *statskontoret* måste frågan om vilken myndighet som skall besluta i utvisningsärenden lösas snarast, i första hand så att beslutanderätten förs över till allmän domstol. Därigenom kan utvisnings- och förvisningsinstituten slås samman till ett enda institut, vari även förpassning bör kunna ingå.

*Arbetsgruppen för invandrarfrågor* tillstyrker med någon tvekan ett administrativt förfarande vid utvisning av säkerhetsskäl, i vilket fall den utvisade också bör meddelas skälet. Arbetsgruppen anser vidare att möjligheten att avvisa utlännings, som inte har erforderliga handlingar för inresa, måste behållas. Därutöver bör endast domstol äga besluta om avlägsnande av invandrare. Liknande synpunkter framförs av *LO*.

Även *Stockholms läns landstings förvaltningsutskott, SACO, Sveriges*

*advokatsamfund, Sveriges förenade studentkårer och Esternas representation i Sverige* ansluter sig till uppfattningen att utvisningsärenden bör handläggas av allmän domstol.

Enligt *länspolischefen i Norrbottens län* synes det lämpligt att ta upp frågan om beslutanderätten i utvisningsärenden först i samband med ställningstagande till den nya länsförvaltningens organisation och uppgifter.

I en del yttranden berörs frågan vilken myndighet som bör pröva besvär över beslut om utvisning. Sålunda understryker *länsstyrelsen i Gävleborgs län* det egendomliga i att besvär över länsstyrelsens beslut om utvisning prövas av underordnat organ. Enligt länsstyrelsens mening synes det riktiga vara att den centrala utlänningsmyndigheten inte kvarstår som besvärsmyndighet och att besvären i sista hand prövas av regeringsrätten. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ger uttryck åt samma uppfattning. För att förstärka den enskildes rättstrygghet bör enligt *Sveriges förenade studentkårer* handläggningen av utvisningsärenden i sista instans överlåtas på regeringsrätten redan innan frågan om handläggningen i övrigt av sådana ärenden avgörs.

#### Yttre utlänningskontroll

Utredningens förslag att den yttre kontrollen även framdeles skall åvila de lokala polismyndigheterna tillstyrks uttryckligen av *rikspolisstyrelsen, ÖB, utlänningskommissionen, länsstyrelserna i Stockholms och Kopparbergs län* samt *LO*. Ingen remissinstans anför avvikande uppfattning i denna fråga.

*Rikspolisstyrelsen* framhåller att den yttre kontrollen f.n. brister i effektivitet och att orsaken härtil är underdimensionerade personella resurser. Utan en personell upprustning kan enligt styrelsen erforderlig effektivitet aldrig nås.

#### Inre utlänningskontroll

##### *Behov av inre kontroll*

Behovet av inre kontroll berörs direkt endast av två remissinstanser. *Rikspolisstyrelsen* understryker att den inre kontrollen har stor betydelse för upprätthållandet av den generella och den individuella utlänningskontrollen och att det är av synnerlig vikt att denna kontroll är inte bara enkel utan även effektiv. *Utlänningskommissionen* ansluter sig till de synpunkter som utredningen har framfört angående behovet av inre kontroll.

##### *Underlag för kontrollen*

Utredningens förslag att kontrollen av att viseringsfri utlännings söker uppehållstillstånd, när den tillståndsfria tiden

utgår, skall grundas på invandringsuppgifter i stället för bostadsanmälningar tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl. a. *statskontoret, statistiska centralbyrån, CFU, ÖÄ, tio länsstyrelser, fyra polismästare, SACO, Sveriges advokatsamfund, Sveriges förenade studentkårer och Sveriges liberala studentförbund.*

*Statskontoret* anser att invandringsuppgifter är överlägsna bostadsanmälningarna som medel för kontrollen. *CFU* delar utredningens uppfattning att uppgifter till den centrala utlänningsmyndigheten om att utlännings har kyrkobokförts som inflyttad från utlandet utgör ett lämpligt kontrollmedel. På grund av de ändrade rutinerna vid kyrkobokföring av inflyttad utlännings finner nämnden det emellertid inte lämpligt att under rättelse lämnas av nämnden. *CFU* redogör i sitt yttrande för hur gången lämpligen bör vara för underrättelser till den centrala utlänningsmyndigheten på grundval av de bestämmelser i fråga om folkbokföringen som har införts efter det utredningen avgav sitt betänkande.

*Utlänningskommissionen* är ense med utredningen om att kontrollsystemet bör syfta till att få kännedom om sådana utlännings som har rest in för att stanna över den uppehållstillståndsfria tiden. Kommissionen anser sig dock inte beredd att ta ställning till utredningens förslag, förrän det utretts på vilket sätt den centrala utlänningsmyndigheten skall få del av folkbokföringens invandringsuppgifter.

Utredningens förslag avstyrks mer eller mindre klart av *rikspolisstyrelsen, ÖB, länsstyrelsen i Malmöhus län och polismästaren i Trelleborgs polisdistrikt.*

*Rikspolisstyrelsen* anser att det från polisiära synpunkter är helt realistiskt att grunda en inre utlänningskontroll på de anmälningar som skall göras enligt folkbokföringsförordningen. Det torde enligt styrelsen vara uppenbart att i folkbokföringen inte kommer att återfinnas de utlännings som vill kringgå gällande bestämmelser om uppehållstillstånd m. m. Härtill kommer att den inre kontrollens organisation, omfattning och arbetsmetoder är långt ifrån utredda. Styrelsen avråder därför bestämt från att ändring f. n. görs beträffande anmälningsskyldigheten utan förnyad utredning framför allt av möjligheterna att utnyttja ADB-systemet.

Enligt *ÖB* är korttidsbesökare av lika stort intresse från säkerhetssynpunkt som immigranter och långtidsbesökare. *ÖB* anser därför att invandringsuppgifter inte kan godtas som grund för den inre kontrollen.

Till utredningens uppfattning att bostadsanmälningsskyldigheten bör stå kvar t. v. ansluter sig *rikspolisstyrelsen, ÖB, ÖÄ, länsstyrelserna i Malmöhus, Örebro och Västmanlands län, åtta polismästare och TCO.*

*Rikspolisstyrelsen*, vars ståndpunkt i frågan redovisas i betänkandet, förklarar att styrelsens motiv för att bostadsanmälan skall behållas kvarstår med oförminskad styrka.

Enligt *ÖB* är bostadsanmälningarna av stor betydelse från säkerhetssyn-

punkt. ÖB anser det nödvändigt att möjligheterna att effektivera och komplettera bostadsanmälningssystemet klarläggs, innan systemet slopas. Motsvarande uppfattning har *länsstyrelsen i Örebro län*. Upphävande av bostadsanmälningsskyldigheten skulle enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län* medföra att polismyndigheterna skulle komma att sakna kännedom om flertalet korttidsbesökande utlännningar inom ett polisdistrikt. Om bostadsanmälningsplikten kvarstår är det emellertid, framhåller länsstyrelsen, av vikt att den lokala polismyndigheten får nödvändiga personella resurser för övervakning av att privata bostadsupplåtare fullgör sin anmälningsplikt och att information om anmälningsskyldigheten förbättras. Också *polismästaren i Malmö polisdistrikt* anser att bostadsanmälningssystemet under alla förhållanden är ett mycket viktigt hjälpmedel för den lokala polismyndigheten att få kännedom om de utlännningar som vistas i distriktet.

TCO delar utredningens allmänna bedömningar i fråga om behovet av bostadsanmälningar och anser också att de synpunkter som framförs av reservanten i utredningen är beaktansvärda. Organisationen vill likväl inte motsätta sig att bostadsanmälningsskyldigheten behålls med hänsyn till att bostadsanmälningarna skulle kunna få stor betydelse, om mera allvarliga och energiska ansträngningar skulle sättas in för att underlätta invandrarnas anpassning i det svenska samhället.

Behovet av bostadsanmälningar ifrågasätts av bl. a. *länsstyrelserna i Östergötlands, Göteborgs och Bohus och Gävleborgs län* samt *överåklagaren i Stockholm* och *polismästaren i Stockholms polisdistrikt*.

Det i reservationen framlagda förslaget att bostadsanmälningsskyldigheten skall upphävas biträds av *hovrätten över Skåne och Blekinge, statskontoret, länsstyrelsen i Kronobergs län, Stockholms läns landstings förvaltningsutskott, polismästaren i Mölndals polisdistrikt, LO, Esternas representation i Sverige, Sveriges advokatsamfund och Sveriges liberala studentförbund*.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* säger att det inte är möjligt att göra bostadsanmälningarna effektiva. Det är enligt hovrätten inte främst en ekonomisk fråga utan snarare en psykologisk. Det går inte i längden att få människor att göra något som allmänt uppfattas som onödigt och dumt. Under nuvarande förhållanden måste det stå klart för var och en att de upplysningar som kan vinnas genom bostadsanmälningar måste bli högst godtyckliga. Tvärtemot vad rikspolisstyrelsen säger måste man vidare anta att dessa anmälningar binder de lokala polismyndigheternas uppmärksamhet och arbetstid vid ett i stort sett onyttigt material. Att rikspolisstyrelsen skulle få en egen datamaskin gör inte saken bättre. Rikspolisstyrelsens påstående att man med hjälp av dessa bostadsanmälningar skulle kunna övervaka personer som utgör eller kan antas utgöra säkerhetsrisker är enligt hovrätten svårt att godta utan några praktiska exempel.

Även länsstyrelsen i Kronobergs län framhåller att bostadsanmälningsskyldigheten f.n. fullgörs bristfälligt och att materialet är svåröverskådligt. Man kan enligt länsstyrelsens uppfattning knappast förvänta att polisens resurser kommer att i någon högre grad kunna tas i anspråk för att effektivisera anmälningsskyldigheten.

I fråga om kontrollen över utlännings- med uppehållstillstånd framhåller *utlänningskommissionen* att det som utredningen har framhållit är en brist i systemet att kommissionen inte får meddelande från CFU om utvandrade utlännings- . Sådana uppgifter skulle vara av stort värde vid utövandet av kontrollen, och kommissionen tillstyrker därför utredningens förslag att sådan underrättelseskyldighet åläggs CFU.

Beträffande kontrollen över utländska arbetstagare ifrågasätter *statskontoret* om inte skatteregistrets uppgifter utgör ett fullständigare och säkrare material än arbetsanmälningar. Säkerheten och det enkla kontrollförfarandet uppväger enligt statskontorets mening den tidsutdräkt, i genomsnitt 1—3 månader och maximalt 6 månader, som kan uppstå på grund av uppbyggdssystemets uppbyggnad.

### *Kontrollmyndigheter*

Majoriteten av remissinstanserna lämnar utredningens förslag till fördelning av kontrolluppgifterna utan erinran.

Kritiska synpunkter framförs av *rikspolisstyrelsen*. Styrelsen anför att den inre kontrollen har stor betydelse för upprätthållandet av den generella och den individuella utlänningskontrollen och att det är av synnerlig vikt att denna kontroll är inte bara enkel utan även effektiv. I alla tidigare sammanhang då den yttre kontrollen begränsats har statsmakterna hänvisat till att den inre kontrollen i stället skulle förstärkas. Några sådana förstärkningar har dock inte skett. Det är därför angeläget att man nu verkligen försöker samordna och utnyttja resurserna för inre kontroll så rationellt som möjligt. Hela frågan om den inre kontrollens organisation och erforderliga register samt möjligheterna att använda ADB måste därför enligt rikspolisstyrelsens mening särskilt utredas innan denna viktiga fråga slutligt avgörs. Resultatet av en sådan utredning påverkar uppenbarligen även utformningen av den centrala utlänningsmyndigheten, eftersom en stor del av arbetskraften hos utlänningsmyndigheten används för registerarbete. Liknande synpunkter har *länspolischefen i Norrbottens län*.

Utredningens förslag i fråga om kontrollen över viseringspliktiga utlännings- och utlännings- med uppehållstillstånd tillstyrks av *utlänningskommissionen*. Kommissionen förutsätter emellertid att utlänningsmyndigheten genom bostads- och arbetsanmälningar eller på annat sätt får kännedom om var härvarande utlännings- vistas.

Förslaget att AMS skall handha kontrollen över utländska arbetstagare



tillstyrks av statskontoret, ÖÄ samt länsarbetsnämnderna i Södermanlands, Kronobergs, Västmanlands och Norrbottens län.

Länsarbetsnämnden i Kronobergs län anser att den av utredningen föreslagna ordningen är den lämpligaste med hänsyn till de intima kontakter med näringslivet som arbetsmarknadsverket har genom sin vitt förgrenade organisation. Nämnden framhåller att arbetskraftsåtgången inte blir mindre om någon annan myndighet skall svara för denna tillsyn. Enligt LO talar principiella skäl för att AMS såsom beslutande organ i arbetstillståndsfrågor även skall vara den myndighet som utövar därmed sammanhängande kontrollverksamhet. LO anser sig emellertid inte kunna ta ställning i saksfrågan, eftersom en mängd överväganden av rent praktisk natur måste göras innan det är möjligt att slutgiltigt bestämma vilken myndighet som skall handha kontrollverksamheten.

Förslaget avstyrks av AMS och utlänningskommissionen. AMS anser att den centrala utlänningsmyndigheten bör svara för kontrollen i fråga om såväl uppehålls- som arbetstillstånden. En uppdelning av kontrollverksamheten på olika myndigheter måste enligt styrelsen från effektivitetssynpunkt betraktas som mindre lämplig. Arbetet skulle dessutom bli mera personalkrävande och styrelsen kan därför inte åta sig kontrollen av arbetstillstånden utan avsevärda personalförstärkningar. Enligt utlänningskommissionen bör — oavsett vilken myndighet som skall ha beslutanderätten i arbetstillståndsärenden — den centrala utlänningsmyndigheten även i fortsättningen ha kontrollen över att i Sverige yrkesverksamma utlänningar har erforderliga arbetstillstånd. Kommissionen framhåller att arbetsansmälningarna utgör medel inte bara för kontroll av att utländska arbetstagare har erforderliga arbetstillstånd utan också för den inre kontrollen i övrigt. I fall då bostadsansmälan inte kommer in till kommissionen ger arbetsansmälningen kommissionen upplysning om att den utlänning ansökan avser vistas i landet under angiven adress. Arbetsansmälningarna utgör vidare ett mycket värdefullt hjälpmedel vid efterspaning av utlänningar i Sverige. En sådan efterspaning kan t. ex. som led i den gemensamma nordiska utlänningskontrollen föranledas av en begäran från den centrala utlänningsmyndigheten i annan nordisk stat eller av svensk myndighet som i sin verksamhet önskar kontakt med viss utlänning. Arbetsansmälningarna används också vid efterforskning av utlänningar som efter tidigare förvisning, utvisning eller förpassning har återvänt hit trots gällande återreseförbud. Eftersom arbetsansmälningsskyldigheten erfarenhetsmässigt fullgörs i större utsträckning än bostadsansmälningsskyldigheten, är tillgången till arbetsansmälningarna av allra största betydelse vid utövandet av den inre kontrollen i dess helhet.

### Flyktingfrågor

AMS och medicinalstyrelsen anser liksom utredningen att flyktingfrågor även framdeles bör handläggas av de myndigheter som f. n. handhar dem. Enligt AMS:s bedömning är flyktingverksamheten i huvudsak organiserad på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt. Medicinalstyrelsen upplyser att flyktingärenden efter sammanslagningen av medicinalstyrelsen och socialstyrelsen kommer att handläggas på samma byrå inom det nya verket.

### Anpassningsfrågor

Anpassningsfrågornas behandling har tilldragit sig stort intresse vid remissbehandlingen.

Alla remissinstanserna delar utredningens uppfattning att arbetsuppgifterna på anpassningens område i princip bör fördelas mellan de myndigheter som ombesörjer motsvarande uppgifter i fråga om svenska medborgare.

Skolöverstyrelsen finner det naturligt att styrelsen handlägger utbildningsfrågor. Det är enligt styrelsen över huvud taget inte möjligt att dra en meningsfull gräns mellan de utbildningsfrågor, som är specifika för invandrare, och det allmänna behovet av utbildning bland barn, ungdom och vuxna. Därtill kommer att ansvaret för den fortsatta utbildningen under alla förhållanden förr eller senare måste komma att ligga på utbildningsmyndigheten. Styrelsen understryker också att tidpunkten för övergång från den nye invandrarens nybörjarundervisning till fortsatt mer reguljär utbildning erfarenhetsmässigt kan variera ganska mycket mellan de olika invandrargrupperna. Under sådana förhållanden kan inte ansvaret för utbildningen ens under den inledande anpassningsperioden vila på annan än den centrala utbildningsmyndigheten.

I fråga om de socialvårdande uppgifterna tar Svenska stadsförbundet avstånd från den utvecklingen att arbetsförmedlingarna i allt större utsträckning går utlänning till handa med råd och upplysningar i angelägenheter av socialvårdskaraktär. Enligt förbundet talar dock starka skäl för att övergången från den nuvarande ordningen inte sker plötsligt, framför allt med hänsyn till att åtskilliga arbetsförmedlingar redan synes ha upprustats med tanke på mera vidsträckt service åt utlänningar än som betingas av enbart anskaffning av arbete.

En avvikande uppfattning har Svenska kommunförbundet. Enligt detta förbund är det lämpligt att arbetsförmedlingarna även i fortsättningen svarar för råd och upplysningar till invandrare. Endast om det är fråga om rena socialvårdsärenden som kräver mera ingripande åtgärder bör arbetsförmedlingen hänvisa invandrare till socialnämnd för att få bistånd i personliga angelägenheter.

Några remissinstanser berör behovet av särskilda k u r a t o r e r för invandrare. Enligt *socialstyrelsen* bör man överväga att åtminstone för vissa delar av landet, i samarbete med bl. a. kommunerna, inrätta konsulent- eller kuratorstjänster för att bistå utlänningar. Denna uppgift anser styrelsen böra ankomma på arbetsgruppen för invandrarfrågor.

*Sveriges socialdemokratiska studentförbund* föreslår att varje kommun med viss minimikvot utlänningar skall åläggas att anställa en eller flera utlänningskuratorer. Dessa kuratorer skall kunna de större i kommunen förekommande invandrargruppernas modersmål och vara väl insatta i deras kulturella och religiösa förhållanden.

Det angelägna i att ompröva frågan om fördelningen mellan stat och kommun av kostnaderna för socialhjälp till utlänningar betonas av bl. a. *socialstyrelsen*, *AMS*, *tre länsstyrelser*, *Svenska kommunförbundet*, *Svenska stadsförbundet* och *LO*.

Enighet råder om att det föreligger behov av ett c e n t r a l t o r g a n för samordning av insatserna för invandrarnas anpassning. Däremot är remissinstanserna inte ense om vilken myndighet som bör vara samordnande organ.

Utredningens förslag att den centrala utlänningsmyndigheten skall svara för anpassningsfrågor, som inte kan hänföras till någon bestämd myndighets verksamhetsområde, tillstyrks eller lämnas utan erinran av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *socialstyrelsen*, *skolöverstyrelsen*, *AMS*, *utlänningskommissionen*, *ÖÄ*, *länsstyrelserna i Stockholms, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län*, *Svenska stadsförbundet*, *TCO* och *SACO*. Även *arbetsgruppen för invandrarfrågor* ansluter sig till förslaget men endast under den bestämda förutsättningen att utlänningsmyndighetens ämbetsområde inriktas mera på anpassningsåtgärder än på kontrolluppgifter. Om så sker blir det enligt arbetsgruppen angeläget att anpassningsfrågorna infogas i denna myndighet. Den som hos myndigheten ansvarar för anpassningsfrågorna får då tillfälle att delta i myndighetens diskussioner även i andra ärenden som utan att avse anpassningen ändå har en väsentlig inverkan på denna.

I fråga om omfattningen av de uppgifter på anpassningens område som bör åvila den centrala utlänningsmyndigheten kommer skilda uppfattningar till uttryck.

Enligt *AMS* bör den centrala utlänningsmyndigheten handha bl. a. de anpassningsuppgifter som bör ankomma på staten men som inte kan hänföras till viss myndighets område och även den verksamhet som arbetsgruppen för invandrarfrågor bedriver. Styrelsen framhåller att kännedomen om invandrarnas behov och förhållanden i många avseenden är bristfällig. För att få en grundval för sitt arbete måste därför den centrala utlänningsmyndigheten i samarbete med vetenskapliga institutioner tillse att forskning och utredningar kommer till stånd beträffande anpassningsproblemen.

TCO anför att det endast är själva verkställigheten av olika åtgärder som helt eller nästan helt kan läggas på resp. fackmyndigheter. Ansvar för att invandrarna kommer i kontakt med olika former av samhällsservice och att de i övrigt får sin rätt tillvaratagen måste däremot i helt annan utsträckning än vad utlänningsutredningen synes avse läggas på den centrala utlänningsinstansen och ev. på särskilt tillskapade regionala utlänningsinstanser. Den administrativa och sociala förvaltningens olika grenar är uppbyggda för att tillgodose svenska medborgares normala behov och är inte utan vidare lämpade att sörja för behoven hos människor som inte kan tala, läsa eller skriva svenska och som ofta inte har grundläggande kunskaper om det svenska samhällets uppbyggnad, olika myndigheters existens och uppgifter osv. Som exempel nämner TCO att en lokal skolmyndighet inte med den ordning som råder f. n. har några uppgifter om vilka utlännningar som befinner sig inom myndighetens verksamhetsområde och vilka olika utbildningsbehov som behöver tillgodoses.

I och för sig är det inte nödvändigt, yttrar *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, att åtgärder som syftar till snabb anpassning av utlännningar i Sverige handläggs av en central utlänningsmyndighet på annat sätt än som en samordningsuppgift. *Länsarbetsnämnden i Norrbottens län* ifrågasätter om inte AMS, som disponerar en väl utbyggd lokal organisation, är lika väl lämpad för uppgiften. Enligt *Sveriges liberala studentförbund* bör arbetsgruppen för invandrarfrågor ingå i AMS.

Av de remissinstanser som avvisar eller ifrågasätter behovet av en fristående central utlänningsmyndighet anser *statskontoret* och *LO* att det likväl finns behov av ett centralt organ för handläggningen av anpassningsfrågor. *Sålunda* lägger *statskontoret* fram förslag till ett sådant organ. *Statskontoret* avvisar tanken att överlåta anpassningsfrågorna på AMS eller *socialstyrelsen*, främst under hänvisning till att en sådan ordning skulle innebära att dessa myndigheter skulle få ansvar för uppgifter som ligger utanför deras egentliga verksamhetsfält. *Statskontoret* förordar i stället att ett separat organ för dessa frågor inrättas. Under förutsättning att frågor om medborgarskap, visering, främlingspass och resedokument kan överföras till redan existerande myndigheter föreslår *statskontoret*, att en nämnd för invandrarnas anpassnings- och informationsfrågor inrättas. I nämnden bör finnas representanter för såväl fackmyndigheter som allmänna intressen. Som fackmyndigheter bör ingå AMS, *skolöverstyrelsen* och *socialstyrelsen* och som representanter för allmänna intressen bl. a. företrädare för arbetsmarknadens parter samt kommun- och landstingsförbunden.

*LO* som hör till dem som ifrågasätter om det finns behov av en fristående central utlänningsmyndighet, anser att en enklare organisation än ett ämbetsverk bör kunna inrättas för anpassnings- och informationsfrågorna. En tänkbar organisatorisk lösning är enligt *LO* en central nämnd för sådana frågor, allsidigt sammansatt av representanter för skilda områden, t. ex. arbetsmarknadens parter, AMS, *skolöverstyrelsen* m. fl.

Det finns behov av en regional organisation för anpassningsfrågor, menar LO, som framhåller att erfarenheterna av invandrarnas anpassningsproblem har gett vid handen att det centrala organet för anpassningsfrågor har behov av att bygga ut en landsomfattande regional organisation för sådana frågor. Erfarenheterna har visat på stora behov av framför allt tolkar och kuratorer ute i landet. *Arbetsgruppen för invandrarfrågor* säger sig ha gjort samma erfarenheter. Arbetsgruppen har vid flera tillfällen inom sig och med utomstående sakkunniga och intressenter dryftat den regionala organisationens förankring. Därvid har länsarbetsnämnderna diskuterats som ett alternativ med otvetydiga förtjänster, inte minst genom att nämnderna i de stora invandrarlänen har fått stor erfarenhet och lagt ner berömvärt arbete på invandrarnas omvårdnad även utanför nämndernas egentliga arbetsuppgifter. Man har dock tvekat att föreslå att de skall få ytterligare arbete utanför sitt egentliga område. Arbetsgruppen har därför stannat för ett annat alternativ, nämligen landstingen, vilkas vårduppgifter har vuxit i betydelse och ser ut att bli än större. Gruppen förordar därför att försöksverksamhet inleds i samarbete med utvalda landsting.

*Länsarbetsnämnden i Göteborgs och Bohus län* anser det synnerligen viktigt att det blir någon myndighet inom varje region, t. ex. län, som får uppdraget att svara för samordningen av insatserna för utlänningarna. Det är enligt nämndens uppfattning en av de angelägnaste åtgärderna för invandrarna att de får möjlighet att ta kontakt med ett enda samordnande organ som är rustat att verkligen ta sig an de utlänningar som inte kan finna rätt instans på egen hand och som har svårighet att uttrycka sig. Socialnämnder på småorter kommer sannolikt inte att ha tillgång till lämpliga tolkar. Enligt länsarbetsnämndens erfarenhet har det förekommit att det inte ens har funnits möjlighet att rekvrirera tolkar inom många mils omkrets. Även enligt *Sveriges förenade studentkårer* finns det ett starkt behov av speciell verksamhet för utlänningar vilken fungerar som en sluss eller första kontakt med det svenska samhället, och man bör därför i större städer inrätta mottagningscentraler för utlänningar. En för mottagningen avgörande service, tolkningen, skulle kunna centraliseras till en regional organisation, oavsett om mottagningsverksamheten knyts till de socialvårdande organen eller arbetsmarknadsmyndigheterna.

#### Central utlänningsmyndighets uppgifter

De remissinstanser som har anslutit sig till förslaget att en fristående central utlänningsmyndighet skall inrättas som ett permanent organ har inte anfört speciella synpunkter på myndighetens uppgifter utöver vad som framgår av det som har redovisats i det föregående .

## Central utlänningsmyndighets organisation

*Organisationsform m. m.*

Förslaget att den centrala utlänningsmyndigheten skall organiseras som ett permanent ämbetsverk har vunnit allmän anslutning bland de remissinstanser som anser att det behövs en fristående central utlänningsmyndighet. Endast *länsstyrelsen i Kopparbergs län* har framfört erinringar mot förslaget. Enligt *länsstyrelsen* bör utlänningsmyndigheten lämpligen utformas som en permanent nämnd med kvalificerad juridisk ledning och under medverkan av medborgerliga förtroendemän.

Även i fråga om organisationen i övrigt godtas förslaget i huvudsak av de remissinstanser som har yttrat sig särskilt. Vissa erinringar mot förslaget görs i fråga om ämbetsverkets benämning, styrelsens sammansättning och personalbehovet.

Ett tiotal remissinstanser finner namnet immigrationsstyrelsen vara mindre lämpligt. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* ifrågasätter om inte verket bör ha ett mer svenskt klingande namn, och enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* bör man i verkets namn behålla uttrycket »utlämning» eller annan liknande benämning av svensk språkcaraktär.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge, länsstyrelserna i Malmöhus och Gävleborgs län* samt *SAF* och *Sveriges industriförbund* anser att ämbetsverket med hänsyn till verksamhetens art bör kallas utlänningsstyrelsen. Förslaget invandrarstyrelsen läggs fram av *länsarbetsnämnden i Södermanlands län*, medan *länsarbetsnämnden i Örebro län* konstaterar att benämningen immigrationsstyrelsen är inadekvat.

*Verksledning*

Flertalet remissinstanser lämnar utredningsförslaget utan erinran.

I fråga om styrelsens sammansättning anmäler några remissinstanser dock avvikande meningar. Sålunda hävdar *utlänningskommissionen* att styrelsen bör ha samma sammansättning som kommissionen har. Kommissionen framhåller att utlänningspolitiken, med den omfattning immigrationen har och torde komma att få framdeles, uppenbarligen är av stor betydelse inte bara för krigsmakten utan också för totalförsvaret i övrigt. I ett krisläge är det enligt kommissionen inte möjligt att plötsligt åstadkomma önskvärda förändringar, eftersom det rådande läget är beroende av den politik som har förts. Vid utformning och genomförande av denna politik synes det därför motiverat att krigsmaktens och totalförsvarets synpunkter kan läggas fram genom en representant för försvarsstaben. Många av de ärenden som handläggs i kommissionen sägs vidare beröra internationella rättsförhållanden. Det har därför varit av stort värde att en representant för utrikesdepartementet ingår i kommissionen. Kommissionen anser att det även

är naturligt att utrikesdepartementet genom sin representant deltar i beslut om instruktioner i viseringsärenden till beskickningar och konsulat.

En ledamot av utlänningskommissionen anser till skillnad från majoriteten att utrikesdepartementets representant i styrelsen bör ha ställning som sakkunnig och inte som ledamot. Internationella rättsförhållanden kan belysas lika väl av en sakkunnig, och frågor om utfärdande av instruktioner i viseringsärenden bör på sedvanligt sätt beredas gemensamt mellan utrikesdepartementet och den centrala utlänningsmyndigheten, innan denna fattar beslut.

Liksom utlänningskommissionen anser ÖB, länsstyrelsen i Gävleborgs län och länsåklagaren i Älvsborgs län att en representant för försvarsstaben bör ingå i styrelsen. Enligt AMS, arbetsgruppen för invandrarfrågor, länsstyrelserna i Västmanlands och Gävleborgs län samt TCO bör även skolöverstyrelsen vara företräd i utlänningsmyndighetens styrelse. SAF och Sveriges industriförbund anser att bostadsstyrelsen inte behöver vara representerad, eftersom kännedomen om bostadspolitiken torde vara så pass allmän att flertalet ledamöter kan täcka detta fält. Också TCO ifrågasätter om bostadsstyrelsen behöver vara företräd.

I fråga om medborgarrepresentanterna i styrelsen förklarar utlänningskommissionen att det är tillräckligt att de företräder olika i riksdagen representerade politiska meningsriktningar. En annan mening har länsstyrelsen i Kopparbergs län. Det förefaller enligt länsstyrelsen som om ledningen av ämbetsverket inte borde anförtros enbart personer som tillhör riksdagen eller är ämbets- och tjänstemän inom andra centrala verk. Av principiella skäl bör det vara möjligt att till ledamöter av verksstyrelsen utse andra kvalificerade och av medborgerligt förtroende uppburna personer.

#### *Organisationen i övrigt*

Åtskilliga remissinstanser, däribland socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, AMS, utlänningskommissionen, arbetsgruppen för invandrarfrågor, länsstyrelsen i Stockholms län och TCO, gör gällande att handläggningen av anpassningsfrågor kan komma att medföra väsentligt ökade personalbehov inom det föreslagna stabsorganet.

Arbetsgruppen för invandrarfrågor uppskattar detta behov till ett 30-tal personer. Enligt AMS och utlänningskommissionen kommer anpassningsfrågorna att bli så omfattande och betydelsefulla att de motiverade en särskild byrå.

Den föreslagna överflyttningen av naturalisationsärendena till den centrala utlänningsmyndigheten föranleder hovrätten över Skåne och Blekinge att framhålla att beslutanderätten i naturalisationsärenden bör kunna delegeras till befattningshavare under byråchef. Utlänningskommissionen påpekar att antalet naturalisationsärenden har ökat avsevärt under år



1966 och att handläggningen av ärendena har försvårats genom att sökandena i allt större utsträckning är medborgare i stater, vilkas medborgarskapslagstiftning inte tidigare har varit känd för den handläggande personalen. Personalbehovet för handläggning av dessa ärenden måste därför beaktas.

I fråga om register- och kontrollarbetet framhåller *utlänningskommissionen* vidare att utredningens förslag att registreringen av bostads- och arbetsanmälningar skall upphöra kommer att medföra att personalbehovet går ned men inte i någon stor omfattning. Kommissionen anlägger även åtskilliga andra synpunkter på personalbehovet.

## Departementschefen

### Allmän bakgrund

#### Återblick

Sedan länge är den principen internationellt erkänd att endast ett lands egna medborgare har ovillkorlig rätt att vistas i landet och få sin utkomst där. I enlighet härmed avgör varje land vilka utlänningar som får resa in och vistas i landet, arbeta eller driva näring där och åtnjuta andra förmåner som tillkommer landets medborgare.

Fram till tiden för första världskriget var folkutbytet mellan flertalet länder fritt. Någon allmän kontroll av utlänningars inresa, vistelse och arbetsanställning upprätthölls inte. Första världskriget innebar emellertid en vändpunkt i detta avseende. Av hänsyn till den nationella säkerheten stängde länderna sina gränser och tillät utlänningar att resa in och vistas i landet endast efter särskilda tillstånd. Jag har förut redogjort för hur denna tillstandsreglering har blivit bestående, först på grund av det ansträngda läget i fråga om livsmedels- och bostadsförsörjningen och sedermera huvudsakligen i syfte att skydda den egna arbetskraften mot konkurrens av arbetssökande från andra länder.

Parallellt med den nationella utvecklingen av invandringspolitiken har ett kontinuerligt arbete pågått på det internationella planet för att underlätta folkutbytet mellan länderna. Det internationella arbetet har bedrivits både bilateralt och multilateralt och har följt två huvudlinjer. Dels har det varit direkt inriktat på att undanröja ekonomiska och administrativa hinder mot folkutbytet. Dels har det haft som mål att utjämna andra skillnader mellan utlänningars och den inhemska befolkningens rättsliga ställning, främst i fråga om social omvårdnad i vidsträckt mening.

Den internationella utvecklingen på utlänningspolitikens område återspeglas i den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning. Sålunda har, som min redogörelse i det föregående visar, reglering av utlännings rätt att resa in, vistas och arbeta i vårt land kommit till stånd efter hand med början under första världskriget. Från de i princip generella kraven på visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd har vittgående undantag emellertid gjorts för utlänningar i allmänhet eller medborgare i vissa länder. Sverige har också i olika sammanhang stött internationella strävanden att liberalisera flyttningsrörelserna över gränserna. De nordiska länderna har här gjort en pionjärinsats genom att skapa en gemensam nordisk arbetsmarknad. Vidare har vårt land efter överenskommelse med andra länder eller ensidigt upphävt viseringsskyldigheten för medborgare i staterna i

Västeuropa samt Nord- och Sydamerika och i en del länder i Östeuropa, Asien och Afrika. Inom internationella organ har Sverige understött arbetet att undanröja hinder på den internationella arbetsmarknaden. För Sveriges vidkommande har arbetet i OECD haft särskild betydelse i detta avseende.

### *Utlänningslagstiftningens principer*

Ett gemensamt drag hos utlänningslagstiftningen i olika länder är att den fullföljer två skilda syften. Det ena är att hindra utlännings, som inte är önskvärd, att resa in i landet eller att avlägsna sådan utlännings därifrån. Medel för denna s. k. individuella utlänningskontroll är i allmänhet någon form av avvisning av utlännings vid gränsen och utvisning av utlännings som redan befinner sig i landet. Det andra syftet är att reglera tillströmningen av utlänningar till landet med hänsyn till sådana förhållanden som tillgången på arbete, bostäder, livsmedel o. d. och landets resurser i fråga om sjuk- och hälsovård, undervisning m. m. Medel för denna s. k. generella utlänningskontroll är tillstånd av olika slag. Någon skarp gräns mellan individuell och generell utlänningskontroll upprätthålls i regel inte, vilket framgår av min tidigare redovisning av förhållandena i olika länder.

### *Huvuddrag i den svenska utlänningslagstiftningen*

Reglerna om utlännings rätt att resa in, vistas och arbeta i Sverige återfinns huvudsakligen i UtlL och UtlK. Liksom utländsk utlänningslagstiftning gör den svenska skillnad mellan individuell och generell utlänningskontroll. Kontrollmedlen är följande.

#### *Individuell kontroll*

- 1) Avvisning av icke önskvärd utlännings vid inresan eller inom tre månader därefter.
- 2) Utvisning av icke önskvärd utlännings som vistas i landet.
- 3) Förvisning av utlännings som här i landet har övertygats om brott av grövre art.

#### *Generell kontroll*

- 1) Visering för rätt att resa in och vistas här viss angiven tid.
- 2) Uppehållstillstånd för rätt att vistas här utöver en tid av tre månader.
- 3) Arbetstillstånd för rätt att ha arbetsanställning här.
- 4) Bosättningsstillstånd som ger rätt att resa in hit samt utan tidsbegränsning vistas och arbeta här.
- 5) Förpassning ur landet av utlännings som vistas här utan att ha föreskrivet pass eller tillstånd att vistas här.

Den individuella utlänningskontrollen är avsedd att tillämpas oberoende av i vilken utsträckning generell kontroll upprätthålls. Sålunda används

den individuella kontrollens medel också i fråga om t. ex. nordbor, vilka är undantagna från den generella kontrollen. Denna skillnad mellan de båda kontrollformerna kommer till uttryck i att den individuella kontrollen sker direkt på grundval av bestämmelser i UtIL. Där regleras inte bara vilka kontrollmedel som får användas utan också förutsättningarna för användningen. I fråga om den generella kontrollen anges i UtIL däremot bara vilka tillstånd som får krävas. Om ett eller flera av tillstånden skall krävas och under vilka förutsättningar tillstånd i så fall skall beviljas överlämnas åt Kungl. Maj:t att bestämma. Föreskrifter om krav på tillstånd ges i UtIK.

Skillnaden mellan individuell och generell utlänningskontroll är emellertid inte helt genomförd. Sålunda kan utlänningskontroll som har visering eller uppehållstillstånd inte avvisas på grund av sin vandel. I stället provas hans vandel i viseringsärende, och vandelsprövning, dvs. individuell kontroll, sker också regelmässigt i ärende om uppehållstillstånd. Vidare används avvisning som generellt kontrollmedel så till vida som utlänningskontroll skall avvisas, om han vill resa in i landet utan att ha visering eller annat tillstånd som krävs för inresan.

På det hela taget är den svenska utlänningslagstiftningen uppbyggd efter samma huvudlinjer som motsvarande lagstiftning i andra länder. Detta innebär emellertid inte att ländernas utlänningspolitik är enhetlig. Utlänningspolitiken får sitt innehåll väsentligen genom det sätt som kontrollreglerna tillämpas på. Särskilt gäller detta den generella utlänningskontrollen. Som framgår av redogörelsen i det föregående för förhållandena i vårt land och ett antal främmande länder förekommer ganska stora olikheter mellan länderna i detta avseende. Redogörelsen visar också att den svenska utlänningspolitiken vid en internationell jämförelse framstår som förhållandevis generös.

### *Internationellt arbete*

Jag har förut nämnt att Sverige har tagit aktiv del i internationellt arbete för att underlätta folkutbytet över gränserna och främja rörligheten på den internationella arbetsmarknaden. Sålunda deltar vårt land i det arbetsmarknadssamarbete inom större delen av Västeuropa som inleddes kort efter andra världskrigets slut inom den då bildade organisation som numera benämns OECD. Organisationen omfattar utom flertalet stater i Västeuropa även Amerikas förenta stater, Canada, Turkiet och Japan. Enligt organisationens målsättning skall åtgärder vidtas i varje medlemsstat för att i första hand skapa full sysselsättning för statens egna medborgare. Vid behov av utjämning av arbetskraftstillgången mellan medlemsstaterna skall flyttning av arbetskraft mellan dem underlättas. Enligt den s. k. europeiska arbetskraftsstadgan, som har utarbetats inom organisationen och antagits av bl. a. Sverige, åtar sig medlemsstat att under vissa förutsättningar ge arbetstillstånd eller förlänga sådant tillstånd för arbetssökande från annan

medlemsstat. Stadgan medger emellertid att vidsträckta hänsyn tas till medlemsstats interna förhållanden, bl. a. arbetsmarknadsförhållanden eller andra samhällsekonomiska förhållanden men också sådana omständigheter som de nationella arbetsmarknadsparternas inställning. Stadgans bestämmelser kan därför sägas vara underordnade den nationella arbetsmarknadspolitiken.

Ett betydligt mera långtgående samarbete har kommit till stånd inom Norden genom 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad. Överenskommelsen innebär att arbetskraften kan röra sig praktiskt taget fritt mellan de nordiska länderna. Medborgare i ett av länderna är befriad från skyldighet att ha uppehålls- och arbetstillstånd i de övriga länderna. I anslutning till överenskommelsen har samarbete etablerats mellan ländernas arbetsmarknadsmyndigheter. Vidare befrias medborgare i medlemsstat från skyldighet att ha pass för att få resa in i annan medlemsstat. I detta avseende fullföljdes samarbetet år 1957 genom passkontrollöverenskommelsen, enligt vilken medlemsstaterna gentemot övriga stater bildar ett gemensamt passkontrollområde.

Det arbetsmarknadssamarbete som förekommer inom EEC, i vilket Sverige som bekant inte deltar, har i stort samma mål och omfattning som samarbetet inom ramen för den nordiska arbetsmarknaden. Till skillnad från den nordiska arbetsmarknaden förutsätter EEC emellertid även ett vidsträckt ekonomiskt samarbete.

Även resultaten av annat internationellt arbetsmarknadssamarbete som Sverige har tagit del i kan vara värt att nämna, bl. a. praktikantutbytesavtalen. Jag hänvisar i detta avseende till redovisningen i det föregående (s. 11).

Vid sidan av det nationella och internationella arbetet för att underlätta passagen över gränserna har en omfattande verksamhet ägt rum för att stärka utlännings ställning i vistelsestaten. Sverige har tagit aktiv del också i denna verksamhet på både det nationella och det internationella planet. Sålunda var det ett huvudsyfte vid tillkomsten av vår nuvarande utlänningslag att stärka utlännings rättsliga skydd mot att bli avlägsnad härifrån. Vidare har Sverige genom att ansluta sig till internationella överenskommelser eller träffa särskilda avtal med skilda stater verkat för att tillförsäkra utlännings som vistas här samma förmåner som svenska medborgare. Som resultat härav och i viss mån också av ensidiga åtgärder från svensk sida föreligger det numera inga stora skillnader mellan utlännings och svenska medborgares ställning på en rad väsentliga områden. Yttrandefrihet, religionsfrihet samt förenings- och församlingsfrihet tillkommer i princip utlännings i samma mån som svensk medborgare. Också i fråga om rätt till undervisning och utbildning är utlännings jämställd med svensk medborgare.

Det internationella arbetet i fråga om utlännings rättsställning har emel-

lertid varit koncentrerat till det sociala området. I anslutning till internationella överenskommelser har utlänning i Sverige i väsentliga avseenden fått samma rätt till sociala förmåner som svenska medborgare. I första hand gäller detta medborgare i övriga nordiska länder. Men också andra utlänningar, som slår sig ned här, är i huvudsak jämställda med svenska medborgare, bl. a. i fråga om socialhjälp, barnbidrag, allmän tilläggspension, sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, yrkesskadeförsäkring och studiesociala förmåner. Folkpensionsförmåner är förbehållna svenska medborgare men tillkommer enligt konventioner även utlänningar av vissa nationaliteter som är mantalsskrivna här eller har varit bosatta här under viss tid.

### *Utredningsförslag*

År 1961 ansökte Sverige om associering till EEC. I anslutning därtill tillkallades utlänningsutredningen för att som huvuduppgift undersöka behovet av föreskrifter om begränsningar i arbetskraftens rörlighet vid ev. svensk associering till EEC. Med anledning av att denna fråga år 1963 sköts på framtiden lades tyngdpunkten i utredningsarbetet på övriga uppgifter som uppdraget omfattade, bl. a. hur den centrala handläggningen av utlänningsärenden bör organiseras och vilka generella direktiv som är möjliga att ge i fråga om prövningen av tillstånd enligt utlänningslagstiftningen. Utredningen har i maj 1967 redovisat sina överväganden i dessa frågor i betänkandet »Invandringen. Problematik och handläggning.» Betänkandet innehåller inte förslag till mera genomgripande ändringar i fråga om utlänningspolitikens mål och medel. I några avseenden föreslås emellertid betydelsefulla nyheter. Dit hör främst förslaget att statsmakterna skall ikläda sig ansvaret för utlänningspolitikens utformning genom att lägga fast riktlinjer främst för den generella utlänningskontrollen. Viktigt är också förslaget att en permanent central utlänningsmyndighet skall inrättas i statens utlänningskommissions ställe för handläggning av huvudsakligen tillstånds- och kontrollfrågor samt frågor om invandrade utlänningars anpassning i vårt land. Härutöver innehåller betänkandet bl. a. vissa förslag i fråga om prövning av ärenden om arbets- och uppehållstillstånd och beträffande utlänningskontrollens tekniska utformning. Vid remissbehandlingen av betänkandet har huvudlinjerna i utredningens förslag till stora delar vunnit anslutning, men mera djupgående kritik förekommer också, framför allt mot utredningens allmänna syn på utlänningspolitikens syften.

Vissa av utredningens förslag syftar till ändringar i UtL. Som jag har sagt inledningsvis har dessa förslag anmälts tidigare i dag.

### **Behovet att kontrollera invandringen**

#### *Folkutbytet*

Trots att de västeuropeiska länderna har fört en förhållandevis restriktiv utlänningspolitik under tiden efter andra världskriget har ett betydande

folkutbyte ägt rum under denna tid. Flyttningsrörelserna har huvudsakligen gått från medelhavsländerna till länderna i de centrala delarna av Europa. Sålunda steg antalet utlänningar under första hälften av 1960-talet i Frankrike med ca 400 000, i Schweiz med ca 250 000 och i Förbundsrepubliken Tyskland med ca 700 000 personer. I fråga om de båda sist nämnda länderna har endast de förvärvsarbetande räknats med. Från icke europeiska länder var invandringen till de angivna länderna ganska blygsam. Däremot har Storbritannien tagit emot ett stort antal invandrare från bl. a. Indien, Pakistan och Västindien. Storbritanniens invandringsöverskott från samväldesländer uppgick för första hälften av 1960-talet till ca 450 000 personer.

Av de nordiska länderna är det bara Sverige som har haft mera betydande invandring. Som framgår av min redogörelse för nuvarande förhållanden ökade invandringsöverskottet från ca 106 000 personer under 1950-talet till ca 120 000 personer under de första sex åren av 1960-talet. Bruttoinvandringen uppgick för första hälften av 1960-talet till ca 170 000 personer.

Inflyttningen till Sverige under efterkrigstiden har väsentligen skett från övriga nordiska länder, främst Finland. Omkring 70 % av de utlänningar som flyttade in under den senaste tioårsperioden var nordbor. Inflyttningen från övriga europeiska länder har emellertid ökat, särskilt under 1960-talet. Nettoinflyttningen från Grekland, Italien, Jugoslavien och Spanien steg från 2 500 personer under andra hälften av 1950-talet till 15 600 personer första hälften av 1960-talet. I fråga om utomeuropeiska länder har ett utvandringsöverskott på 19 000 personer under 1950-talet ersatts med ett invandringsöverskott under första hälften av 1960-talet på ca 4 000 personer. Mera detaljerade uppgifter om invandringen till och utvandringen från Sverige lämnas i kap. 2 i utredningens betänkande.

Antalet i Sverige bosatta utländska medborgare torde f. n. vara ca 300 000. För bedömningen av antalet här bosatta personer av utländsk härkomst kan jag vidare nämna att ca 150 000 utlänningar har fått svenskt medborgarskap sedan början av 1940-talet. Av dessa var drygt 40 % nordbor.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att befolkningsomflyttningen i Europa under efterkrigstiden i ökad utsträckning har gått från mindre industrialiserade länder till de högindustrialiserade länderna och att ett allt större antal invandrare har sökt sig till Europa från utomeuropeiska länder med befolkningsöverskott. Givetvis är det vanskligt att av dessa förhållanden dra några säkrare slutsatser i fråga om befolkningsomflyttningarna i framtiden. Det förefaller emellertid vara realistiskt att f. n. räkna med att de tendenser som sålunda har visat sig under de senaste decennierna kommer att bestå och ev. förstärkas.

Sverige kommer sannolikt även framdeles att vara ett attraktivt invandringsland. I vilken utsträckning utlänningar kommer att söka sig hit beror emellertid också på andra faktorer, i första hand den utlänningspolitik vi själva för. De skärpta bestämmelser om arbetstillstånd som infördes åren



1966 och 1967 för att hejda den spontana invandringen av utländsk arbetskraft och den omfattande informationen i de europeiska utvandrarländerna om de nya bestämmelserna har, jämte den ändrade konjunkturesituationen, medfört att överskottet invandrade utlänningar har sjunkit från ca 35 000 år 1965 till ca 27 000 år 1966 för att år 1967 uppgå till endast ca 13 000 personer.

En annan faktor av stor betydelse för att bedöma den invandring som kan antas komma att ske till Sverige är den utlänningspolitik som andra europeiska invandrarländer för. Det kan därför vara skäl att erinra om att de centraleuropeiska länderna för en restriktiv utlänningspolitik — i fråga om EEC-länderna gäller detta beträffande medborgare i länder utanför EEC — och att nationella hänsyn, som utlänningsutredningen påpekar, i allmänhet är utslagsgivande för politikens praktiska utformning. Någon ändring härutinnan kan i varje fall inte f. n. skönjas. Snarare bör man i fråga om EEC-staterna räkna med fortsatt restriktiv attityd beträffande invandring från länder utanför gemenskapen. Det friare folkutbytet inom gemenskapen kan också leda till att utrymmet för invandring från utomstående stater begränsas. Vidare har Storbritannien efter hand skärpt sin utlänningspolitik i fråga om invandring från samväldesländerna, varför man kan anta att invandringen till Europa från dessa länder söker sig nya mål. Dessa tendenser skulle kunna leda till ökat invandringstryck på bl. a. Sverige.

Vad jag nu har anfört utgör den allmänna bakgrunden till mina överväganden i fråga om behovet av fortsatt generell utlänningskontroll.

### *Invandring av utländsk arbetskraft*

Tiden mellan första och andra världskriget präglades av en allmän konjunkturbetingad arbetslöshet och det blev som jag har nämnt en huvuduppgift för utlänningspolitiken att skydda den inhemska arbetskraften från konkurrens utifrån. Under större delen av efterkrigstiden har det i flertalet industriländer, bl. a. Sverige, rått högkonjunktur med brist på arbetskraft. Bristen har varit påtaglig i Sverige, eftersom befolkningstillväxten i de produktiva åldrarna har varit låg. Prognoser för det närmaste decenniet visar en fortsatt minskning av den produktiva befolkningen i relation till den icke produktiva. Eftersom åldersfördelningen bland invandrarna genomgående är från arbetsmarknadssynpunkt förmånligare än inom totalbefolkningen, kan invandring i någon mån bidra till att motverka en sådan utveckling. Även i ett vidare perspektiv är ökad internationell rörlighet för arbetskraften önskvärd som ett led i det vidgade ekonomiska samarbetet länderna emellan. Som jag uttalade i prop. 1966: 52 angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken m. m. (s. 238), ett uttalande som riksdagen godtog (SU 107, BaU 27, rskr 251), bör liberaliseringen av flyttningsrörelserna över gränserna fortskrida och Sverige som hittills ta initiativ

till och stödja internationella strävanden i denna riktning. Det är självfallet väsentligt att slå vakt om de resultat som har nåtts genom detta arbete, inte minst den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Det bör i detta sammanhang understrykas att den invandrade arbetskraften utgjort ett värdefullt inslag i svenskt arbetsliv.

Flyttningsrörelserna skapar emellertid också problem såväl för in- och utvandrarländerna som för de flyttande själva.

Om inga åtgärder vidtas för att reglera invandringen av arbetskraft till Sverige, kan invandringen leda till resultat som står i motsättning till de mål som statsmakterna har fastställt för vår arbetsmarknadspolitik, nämligen att åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning, och för den ekonomiska politiken över huvud taget.

Arbetsmarknadspolitikerna tar sikte på den arbetskraft som finns här i landet. En vidgad målsättning förutsätter internationellt samarbete inte bara i fråga om arbetsmarknadspolitikerna utan också beträffande den ekonomiska politiken i stort. Ett sådant samarbete som skulle kunna få betydelse även för arbetsmarknadspolitikens utformning framstår emellertid som relativt avlägset. Skäl för att i rådande läge ändra målet för vår arbetsmarknadspolitik föreligger därför inte.

Skall målet för arbetsmarknadspolitikerna kunna nås, måste samhället ta på sig ansvaret för att den arbetskraft som finns här inte ställs utan arbete till följd av invandring av utländsk arbetskraft. Om detta råder allmän enighet. Det löfte som ligger i det arbetsmarknadspolitiska målet innebär emellertid mera än så. Tillgången på arbetskraft inom landet bör i enlighet med målsättningen bedömas även med hänsyn till möjligheterna för arbetskraften att med utnyttjande av de arbetsmarknadspolitiska medlen flytta mellan olika delar av landet eller omskola sig till andra yrken. Som särskilt LO har betonat i sitt remissyttrande måste de s. k. marginalgruppernas situation ägnas särskild uppmärksamhet. Dit hör framför allt de icke yrkesverksamma kvinnorna, den äldre arbetskraften och de handikappade. Att bereda dessa kategorier arbetstagare sysselsättning kräver speciella och ofta kostnadskrävande åtgärder både från samhällets och från arbetsgivarnas sida. En utförlig redovisning av vilka åtgärder det är fråga om lämnas i den nyss nämnda prop. 1966: 52. Det kan självfallet inte komma i fråga att föra en invandringspolitik som försämrar möjligheterna att bereda dessa grupper sysselsättning genom att fylla arbetskraftsbehov med invandrad arbetskraft på områden där behovet kan tillfredsställas med det arbetskraftsutbud som dessa kategorier representerar.

Sedan länge upprätthålls den principen på den svenska arbetsmarknaden att utländsk arbetskraft skall åtnjuta lika goda anställningsförmåner som svensk arbetskraft. Principen garanteras genom att anställningsförmånerna prövas i ärenden om arbetstillstånd. Bevakning sker emellertid också genom löntagarnas organisationer, som har möjlighet att med olika medel för-

säkra sig om att den utländska arbetskraften får kollektivavtalsenliga eller eljest sedvanliga avlöningsförmåner för det arbete som utförs. Men principen återspeglar en vidare syn på utlänningar i Sverige, nämligen den att de skall få möjlighet att leva under samma betingelser som den inhemska befolkningen, dvs. ha samma levnadsstandard. Detta har kommit till uttryck i de avtal om kollektiv överföring av arbetskraft till Sverige som vid olika tider har träffats med sydeuropeiska länder. Utlänningsutredningen har utgått från att samma syn skall prägla utlänningspolitiken också i framtiden. Bland remissinstanserna har LO och TCO bestämt yrkat på att detta mål för invandringspolitiken inte rubbas.

I principen om lika standard ligger inte bara att invandrare tillförsäkras samma lön för samma arbete som den inhemska arbetskraften. Därutöver måste principen anses inrymma kravet att invandrarna inte koncentreras till de sämst betalda yrkena eller de yrkesområden som är mest osäkra med hänsyn till anställningstryggheten. En sådan utveckling kan leda till att den invandrade arbetskraften blir en avskild befolkningsgrupp som kännetecknas av låga inkomster och osäkra anställningsförhållanden och som kommer att utgöra en arbetskraftsreserv med hög arbetslöshetsrisk. Med en utveckling efter dessa linjer kan man vidare befara att utlänningarna av ekonomiska skäl tvingas söka sig till det sämsta bostadsbeståndet och där isoleras från den övriga befolkningen. I likhet med de två största löntagarorganisationerna hävdar jag bestämt att en utveckling som den jag nu har antytt är oacceptabel och måste förebyggas. Ett väsentligt mål för invandringspolitiken bör därför alltså vara att invandrarna skall leva på samma standardnivå som befolkningen i övrigt.

Insikten om det nödvändiga i att upprätthålla detta mål för invandringspolitiken torde numera vara allmän i vårt land, en uppfattning som jag har stöd för i bl. a. resultatet av remissbehandlingen av utlänningsutredningens betänkande. Garantier för att kravet på lika standard skall kunna upprätthållas kan enligt min mening inte skapas utan en förhållandevis ingående prövning av invandringen. Prövningen kan inte begränsas till de ekonomiska förmånerna vid anställningen. Den måste omfatta också anställningsutsikterna i ett längre perspektiv. Detta är betydelsefullt med hänsyn till det önskvärda i att förebygga att den invandrade arbetskraften mera allmänt rekryteras till utpräglade låglöneyrken eller till verksamhetsområden med vikande konjunkturer på längre sikt, där riskerna för nedläggningar eller driftsinskränkningar är särskilt stora. Genom att prövningen av invandringen härutöver omfattar bostadsförhållandena och de sociala förutsättningarna i övrigt för att medge invandring kan man medverka till att invandringen i första hand inriktas på orter, där tillgången på arbete sammanfaller med möjligheterna att erbjuda invandrarna bostäder.

Det är att märka, vilket framgår av det föregående, att utlänningar som befinner sig i landet och redan har införlivats med vår arbetsmarknad har

i huvudsak samma ställning som svensk arbetskraft. Vår arbetsmarknadspolitik omfattar också denna utländska arbetskraft.

Utlänningsutredningen har pekat på en del andra arbetsmarknadsproblem som invandringen ger upphov till. Jag återkommer till dem i det följande. Vad jag redan har sagt torde emellertid ge vid handen att kontroll av invandringen är påkallad av arbetsmarknadsskäl, en uppfattning som delas av det stora flertalet remissinstanser.

### *Försörjning och social omvårdnad*

Enligt den återblick på utlänningspolitikens utveckling som jag har gjort förut anfördes det ansträngda försörjningsläget efter första världskrigets slut då som motiv för att reglera invandringen. Vad som vid den tiden stod i blickpunkten var i första hand en allmän brist på livsmedel. Som utlänningsutredningen har sagt kan ett sådant motiv för invandringskontroll komma att aktualiseras, om livsmedelstillförseln utifrån skulle avskäras. Det synes emellertid f. n. inte finnas anledning att förutse en sådan situation.

Så mycket större skäl finns det att beakta läget i fråga om bostadsförsörjningen. Jag har nyss anslutit mig till bl. a. LO:s och TCO:s ståndpunkt att man inte bör ge avkall på principen att invandrarna skall få möjlighet att nå en bostadsstandard som är jämförlig med den inhemska befolkningens. Det ligger i öppen dag att det bereder svårigheter att upprätthålla denna princip. Lika fullt anser jag att det inte är försvarligt att efterge kravet i fråga om bostadsstandarden. Risken för att utlänningarna kommer att bilda ett bostadsproletariat är som jag nyss sagt påtaglig, och denna risk minskar om bostadsfrågan får en första lösning vid inflyttningen hit. Skall en invandring, med dagens situation på bostadsmarknaden, under sådana förhållanden över huvud taget vara möjlig, måste den inflyttande arbetskraften inriktas på områden där det finns bostäder. Eller också måste garantier skapas att arbetsgivare ombesörjer godtagbara bostäder för den invandrande arbetskraft som behövs. För att åstadkomma denna ordning krävs uppenbarligen att invandringen kontrolleras. Någon erinran häremot har inte gjorts vid remissbehandlingen av utredningens betänkande. Även från andra synpunkter framstår sådan kontroll som önskvärd. Invandring i större skala till orter med påtaglig bostadsbrist förlänger väntetiderna i bostadsköerna för den inhemska befolkningen, något som bl. a. kan skapa en negativ inställning till invandrare från den inhemska befolkningens sida. Utlänningskontroll som syftar till att trygga invandrares möjlighet att få bostad som är godtagbar är därför enligt min mening i hög grad befogad.

Enligt utredningen kan invandringens omfattning inte bestämmas enbart av arbetsmarknadsläget. Stor vikt måste fästas också vid våra resurser i fråga om — utom bostäder — utbildning samt hälso- och sjukvård liksom f. ö. önskemålet att belastningen på den direkta socialvården hålls inom

rimliga gränser. Remissinstanserna har i allmänhet anslutit sig till denna uppfattning. Jag vill i anslutning härtill erinra om att bedömningen av våra framtida behov av utbildnings- och sjukvårdsresurser grundas på prognoser över befolkningsutvecklingen inom olika delar av landet. Prognoserna omfattar så till vida invandringen som befolkningsutvecklingen bedöms beroende av om ett befolkningstillskott utgörs av inhemsk befolkning eller utlänningar. Prognoserna inrymmer alltså de befolkningsrörelser som motiveras av bl. a. sysselsättningsutsikterna inom olika delar av landet, oavsett om befolkningsrörelserna innebär flyttning från andra delar av landet eller från utlandet. Häri ligger en anpassning av resurserna även till den antagna invandringen. Dessa resurser låter sig inte bestämmas lika konkret som t. ex. behovet av arbetskraft. Eftersom utbyggnaden av utbildnings- och sjukvårdsresurserna sker med hänsyn till bl. a. den antagna arbetsmarknadsutvecklingen, får man emellertid genom reglering av tillströmningen av utlänningar till arbetsmarknaden en tämligen god anpassning av invandringen även till dessa resurser.

### *Internationella förpliktelser*

Helt allmänt torde man kunna säga att Sverige f. n. inte är bundet av några internationella överenskommelser som förpliktar oss att upprätthålla generell kontroll av invandringen. Överenskommelsen om den gemensamma nordiska arbetsmarknaden innefattar sålunda inte skyldighet för fördragsslutande stat att ge prioritet på det egna landets arbetsmarknad åt medborgare i övriga fördragsslutande stater framför andra utlänningar. Enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen kan bundenhet anses föreligga i bl. a. det avseendet att de fördragsslutande staterna har förpliktat sig att sträva efter att föra likartad politik i fråga om kravet på visering för utlänningars rätt att resa in i det nordiska passkontrollområdet.

Annorlunda förhåller det sig inom EEC. Romfördraget och i anslutning därtill utfärdade förordningar ålägger nämligen medlemsstat att ge medborgare i andra medlemsstater företräde på den egna arbetsmarknaden framför medborgare i stater utanför gemenskapen. Denna förpliktelse kan inte uppfyllas utan att tillströmningen till den egna arbetsmarknaden av arbetskraft från länder utanför gemenskapen regleras. Medlemskap i eller annan anslutning till EEC kan därför medföra förpliktelser att i detta avseende upprätthålla generell kontroll av invandringen.

### *Humanitära synpunkter m. m.*

Under andra världskriget och åren närmast därefter sökte ett stort antal flyktingar sin tillflykt till vårt land. Flertalet av dem kom från de andra nordiska länderna och de återvände i regel till sina hemländer efter kri-

gets slut. Åtskilliga flyktingar stannade dock kvar. Även efter krigsslutet har inte så få flyktingar sökt en fristad här efter politiska omvälvningar i deras hemländer. En del flyktingar har sedan återutvandrat från Sverige, mestadels till andra länder än hemlandet.

Flyktinginvandringen till Sverige skedde under krigsåren huvudsakligen i direkt anslutning till flykten från hemlandet. Efterkrigstidens flykting-skaror har emellertid till stor del samlats i andra länder än Sverige, främst Italien och Österrike. Efter hand som skarorna av flyktingar har ökat har känslan av solidariskt ansvar länderna emellan för omhändertagande av flyktingarna vuxit bland de västeuropeiska staterna. I linje med denna inställning har Sverige genom organiserade statliga åtgärder överfört ett antal flyktingar hit från länder som flyktingarna har sökt sig till. Under tiden den 1 januari 1950—den 1 juli 1968 överfördes i denna ordning ca 17 500 flyktingar från flyktingläger i Syd- och Mellaneuropa.

Utvecklingen har gjort det särskilt angeläget att bistå politiska flyktingar i deras nödställda belägenhet och Sverige har anslutit sig till Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning. I anslutning till konventionens bestämmelser sägs i UtL att politisk flykting som är i behov därav inte utan synnerliga skäl får vägras fristad i vårt land, om han i sitt hemland löper risk att på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiös uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsättas för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller på annat sätt är av svår beskaffenhet, eller om han riskerar allvarligt straff för politiskt brott. Inte heller får utlännings som vistas här avlägsnas till land där han löper sådana risker. Dessa asylbestämmelser har i praxis tillämpats generöst. Det har tagit sig uttryck inte bara i att kraven på utredning om att fråga är om politisk flykting sätts lågt utan också däri att även flyktingar som inte omfattas av UtL:s asylbestämmelser har fått fristad här. Till denna grupp hör flyktingar som redan har asyl i annat land samt s. k. ekonomiska flyktingar, dvs. de som har lämnat sitt hemland på grund av allmänt missnöje med de ekonomiska förhållandena där. Denna praxis har grundats på allmänt humanitära skäl.

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

fortsättningen utgöra den huvudsakliga form i vilken vi tar hand om flyktingar av ifrågavarande kategorier. Det motiverar kontroll av den enskilda invandringen av sådana flyktingar. Eftersom de regelmässigt saknar hemlandspass eller därmed jämförliga handlingar är det för denna kontroll i allmänhet tillräckligt att passvång upprätthålls.

Utlänningsutredningen har i detta sammanhang berört också frågan om eventuell rekrytering av arbetskraft i de s. k. u-länderna som ett led i det svenska biståndet till dessa länder. Som utredningen framhåller inrymmer denna fråga komplicerade problem, och det faller inte inom ramen för överväganden om vår allmänna utlänningspolitik att ta ställning till formerna för det svenska u-landsstödet. Jag går därför inte in på denna fråga här.

Till invandring som bör tillåtas av humanitära skäl brukar man vidare hänföra invandring av anhöriga till dem som redan vistas här. Självfallet bör sådan invandring inte hindras när det gäller make och barn. Det är lika mycket i samhällets som i den enskildes intresse att invandrarnas familjer kan hållas samman så långt det är möjligt. Familjemedlemmar till personer som har slagit sig ned i vårt land bör därför normalt få resa in hit och vistas här även om de saknar förvärvsförmåga eller inte avser att försörja sig genom egen anställning. Vissa gränser bör dock kunna dras. Anförvanter som inte redan i hemlandet tillhörde familjegemenskapen i ekonomiskt eller liknande avseende bör kunna vägras inresa, om de saknar egen försörjningsförmåga eller inte kan beredas utrymme på den svenska arbetsmarknaden. Skall dylika gränser kunna dras behövs i varje fall praktiskt sett möjligheter att påverka invandringen.

### *Utlänningarnas anpassning*

Efter hand som invandringen till Sverige under senare år i allt större utsträckning har kommit från länder, som väsentligt skiljer sig från vårt land i språkligt, religiöst och kulturellt avseende och även i fråga om den allmänna samhällsordningen, har behovet att vidta åtgärder för att underlätta invandrarnas anpassning kommit i blickpunkten. Frågan härom har berörts av utlänningsutredningen, och vid remissbehandlingen av utredningens betänkande har den beretts stort utrymme.

Utredningen framhåller en rad svårigheter som möter invandrare från länder som avviker från vårt land i nyss nämnda avseenden. Flera av dessa svårigheter är speciella just för invandrarna och kräver därför särskilda insatser. Hit hör i första hand undervisning i svenska språket och om förhållandena i Sverige, såväl om samhällsordningen i allmänhet som om utlännings skyldigheter och hans sociala förmåner av olika slag, skolfrågor och andra frågor som ganska omedelbart möter invandrarna i det dagliga livet. Det ankommer f. n. på en inom inrikesdepartementet tillsatt arbets-



grupp för invandrarfrågor att klarlägga dylika invandrarproblem och överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att göra det lättare för invandrarna att anpassa sig i vårt land. Vid behov skall gruppen ta initiativ till åtgärder av denna art som det sedan ankommer på andra myndigheter att vidta.

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

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

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

### *Sammanfattning*

Man kan räkna med fortsatt invandring till de västeuropeiska industriländerna. Invandring kan i och för sig vara önskvärd på längre sikt. Tillströmningen av utlänningar till arbetsmarknaden måste emellertid avvägas så att det arbetsmarknadspolitiska målet att bereda arbetskraft som redan finns här full, produktiv och fritt vald sysselsättning inte äventyras. Kontroll över invandringen är nödvändig även för att vi skall kunna upprätthålla principen att invandrare skall ha en standard som är jämförlig

med den inhemska befolkningens, något som förutsätter att det finns garantier för bl. a. att utländsk arbetskraft avlönas efter samma normer som inhemsk och att den utländska arbetskraften inte koncentreras till de sämst betalda yrkesområdena eller yrkesområden med osäker anställningstrygghet på längre sikt. Vidare kan kontroll av invandringens omfattning och inriktning bidra till att minska risk för att invandringen blir en faktor som fördröjer önskvärd strukturomvandling av låglönebranscher.

I kravet på jämförlig standard för invandrare och den inhemska befolkningen ingår att invandrare skall ha bostadsförhållanden som kan godtas enligt de normer som gäller för den inhemska befolkningen.

Våra resurser i övrigt på det sociala området, utbildningsområdet och hälso- och sjukvårdsområdet byggs upp med hänsyn bl. a. till den beräknade arbetsmarknadsutvecklingen. Härigenom får man tämligen god anpassning av resurserna till den antagna invandringen.

Invandring av asylsökande flyktingar bör liksom hittills medges efter generösa grunder. Genom organiserad överföring hit av flyktingar som inte är asylfall skapas möjligheter att bl. a. bistå dem som är i störst behov av hjälp från vårt land.

Utbyggnad och vidmakthållande av resurser för att underlätta utlänningsars anpassning i vårt land bör grundas på långsiktig planering med hänsyn till den omfattning i vilken invandring beräknas kunna medges av arbetsmarknadsskäl.

Min slutsats blir densamma som den utredningen och alla remissinstanser med ett enda undantag har dragit, nämligen att det för den tid vi kan överblicka i dag är nödvändigt att genom generell kontroll av invandringens omfattning och inriktning hålla den inom ramen för landets resurser.

## Riktlinjer för utlänningspolitiken

### Ansaret för utlänningspolitiken

Den individuella utlänningskontrollen regleras i UtIL. Där anges både vilka medel som får utnyttjas för kontrollen, nämligen avvísning, utvisning eller förvisning, och under vilka förutsättningar sådana åtgärder får vidtas. Fråga om att avvisa eller utvisa utlänningsprövas visserligen av administrativ myndighet men genom ett väsentligen judiciellt förfarande. Förvisning prövas av domstol. Utrymme för att utöver bestämmelserna i UtIL ge riktlinjer för prövningen är därför mycket begränsat.

När utlänningsutredningen förordar att statsmakterna skall fastställa riktlinjer för utlänningspolitiken är det inte heller den individuella utan den

generella kontrollens medel, tillståndsprövningen, som utredningen tar sikte på. Den generella kontrollens huvudsyfte är att anpassa invandringens omfattning till skiftande förhållanden på arbets- och bostadsmarknaden m. m. Krav på tillstånd och förutsättningarna att få tillstånd bör därför enligt min mening liksom hittills regleras vid sidan av UtIL. Det finns inte heller anledning att ändra på gällande ordning att Kungl. Maj:t i UtIK bestämmer i vilken omfattning tillstånd krävs för inresa, vistelse och arbetsanställning i vårt land. Bestämmelserna härom i UtIK bygger till stor del på allmänna ställningstaganden från riksdagens sida i olika sammanhang.

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

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

#### Allmänna principer

##### *Krav på tillstånd*

Bestämmelserna i UtIK om skyldighet för utlänningar att ha tillstånd utgår från att alla utlänningar måste ha tillstånd för att resa in, vistas och arbeta i Sverige. Från denna huvudregel görs emellertid vittgående undantag

som jag har redogjort för i det föregående. Bl. a. är medborgare i de andra nordiska länderna helt befriade från alla tillståndskrav, och skyldighet att ha visering för att få resa in hit gäller f. n. huvudsakligen bara medborgare i en del länder i Östeuropa, Asien och Afrika.

Sverige bör som hittills ta aktiv del i och stödja ansträngningarna i internationella sammanhang att undanröja hinder för ett fritt folkutbyte. Jag har emellertid förut utförligt redovisat skälen för att vi t. v. behöver upprätthålla generell utlänningskontroll. Den nuvarande regleringen av tillståndsskyldigheten bör därför bestå. Lättnader i tillståndskraven bör genomföras efter hand som förutsättningar därför skapas genom resultatet av internationella överenskommelser på bilateral eller multilateral bas. Man kan inte heller bortse från att behov kan uppkomma att på grund av förhållanden inom eller utom landet tillfälligt eller för längre tid skärpa tillståndskraven i det ena eller andra avseendet. Det ankommer enligt UtilL på Kungl. Maj:t att besluta om sådana åtgärder. I den mån de inte underställs riksdagens bedömning i annan ordning bör de anmälas för riksdagen, om de har mera väsentlig betydelse för invandringens omfattning eller utlännings rättsställning.

### *Invandringens omfattning*

Under efterkrigstiden har arbetsmarknadsläget i vårt land varit praktiskt taget helt bestämmande för den omfattning i vilken invandring har tillåtits från länder utanför den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Utlämningsutredningen har på ett övertygande sätt visat att invandringens omfattning bör bestämmas med hänsyn också till möjligheterna att bereda invandrarna bostäder, utbildning, sjuk- och hälsovård, social omvårdnad i övrigt och annat bistånd. Som framgår av det föregående har jag, liksom remissinstanserna, anslutit mig till utredningens uppfattning.

Det utrymme som med hänsyn till samtliga dessa förhållanden finns för invandring hit anser utredningen kunna bestämmas kvantitativt i form av visst antal vistelse- och arbetstillstånd som får beviljas under viss tidsperiod. De ganska få remissinstanser som uttalar sig i denna fråga har olika uppfattningar. För min del är jag benägen att ansluta mig till de synpunkter som AMS och bostadsstyrelsen anlägger. AMS menar att konjunkturväxlingarna försvårar möjligheterna till långsiktig planering av invandringens omfattning, och enligt bostadsstyrelsen har utredningen överskattat möjligheterna att klarlägga vilka resurser som finns på bostadsmarknaden, särskilt som resurserna varierar lokalt och invandrarna inte knyts mera permanent till viss ort. Dessa synpunkter har särskild betydelse, eftersom det är endast på dessa områden som det över huvud taget skulle kunna vara möjligt att på förhand fixera utrymmet för invandring. Enligt min mening måste man därför avvisa utredningens tanke. Utrymmet för invandring bör

som hittills bedömas i anslutning till prövningen av tillståndsansökningar eller framställningar om kollektiv rekrytering av arbetskraft.

Vad jag nu har sagt utesluter självfallet inte att AMS och arbetsmarknadsparterna ibland kan finna det möjligt och lämpligt att som grund för arbetsmarknadsbedömningen i tillståndsärenden kvantitativt bestämma utrymmet för invandring av utländsk arbetskraft till olika branscher och för vissa tidsperioder.

### *Anpassningsåtgärdernas inriktning*

Bland de grundläggande frågor som enligt utlänningsutredningens mening kräver ställningstagande från statsmakternas sida nämner utredningen målet för samhällets åtgärder för invandrarnas anpassning. Utredningen ställer frågan om anpassningsåtgärderna främst skall ta sikte på att assimilera invandrarna i det svenska samhället, dvs. införliva dem språkligt och kulturellt med den svenska befolkningen, eller integrera dem, dvs. passa in dem i samhället med bevarad språklig, kulturell och religiös särart. Någon egen ståndpunkt redovisar utredningen inte. Samma frågeställning har efter motioner (I: 137 och II: 175) aktualiserats av 1967 års riksdag, som har uttalat att dessa komplicerade problem förtjänar att övervägas förutsättningslöst (SU 11 s. 9, rskr 11).

Anpassningsfrågorna har, som jag har sagt förut, ägnats stort utrymme vid remissbehandlingen, och i en rad yttranden beklagas att utredningen inte har trängt djupare in i dessa problem som är centrala för utformningen av vår utlänningspolitik. Frågan om anpassningsåtgärdernas inriktning på assimilering eller integration behandlas emellertid bara i ett fåtal yttranden. Några remissinstanser synes i första hand vilja förordna assimileringens linjen, när de helt allmänt pekar på faran att invandrarna både på kort och lång sikt isoleras från den övriga befolkningen till skada för samhället och ytterst även för invandrarna själva. I andra yttranden betonas värdet av att invandrarna kan bevara sin språkliga och kulturella särart. Ståndpunkterna är emellertid i de flesta fall nyanserade, och man synes genomgående anse att man måste försöka gå en medelväg. Sålunda förordar arbetsgruppen för invandrarfrågor en kompromiss mellan assimilering och integration. Hur kompromissen skall se ut måste enligt arbetsgruppen bli resultatet av forskning och praktisk försöksverksamhet.

Som jag tidigare nämnt har sakkunniga tillkallats med uppgift att kartlägga anpassningsproblemen och lägga fram en plan för anpassningsverksamheten på olika områden och samordningen av denna verksamhet. I samband med min hemställan om bemyndigande att tillkalla de sakkunniga anförde jag inledningsvis att diskussionen om utlänningsarnas anpassning i Sverige bör frigöras från sådana begrepp som assimilering och integration. Frågan om anpassningsåtgärdernas inriktning bör i stället behandlas

med hänsyn till vad som i varje särskilt fall är ändamålsenligt från skilda synpunkter.

Det måste, uttalade jag, vara en primär uppgift för samhället att medverka till att utlänning som bosätter sig här får kunskaper i svenska språket och om det svenska samhällets byggnad och funktion. Det tar emellertid tid innan utlänningen får så goda kunskaper i svenska språket och så djup insikt i samhällsförhållandena här att han kan klara sig på egen hand i alla situationer. Särskilt gäller detta hans kontakter med myndigheter av olika slag. Samhället bör ta på sig ett ansvar för att utlänningen får den särskilda service som sålunda behövs under den första tiden efter hans inflyttning till Sverige.

Jag framhöll vidare att anpassningsåtgärder av nu angiven art är uttryck för en naturlig strävan från ett inflyttningslands sida att skapa förutsättningar för invandrades vistelse i landet. Om invandraren avser att bosätta sig i Sverige för gott, är det angeläget för såväl honom som samhället att han så till vida smälter in i befolkningen att han i det långa loppet inte känner sig främmande i samhället. Det måste vara ett klart och medvetet mål för samhället att medverka till att invandrare av olika nationellt ursprung inte blir isolerade befolkningsgrupper som avskärmats från befolkningen i övrigt.

En annan sida av anpassningsfrågan som jag nämnde är vilket ansvar som bör åvila samhället för att invandrades önskan att vidmakthålla kontakten med sitt ursprungslands språk och kultur tillgodoses. I detta avseende bör uppmärksammas att åtskilliga invandrare återvänder till sitt hemland eller flyttar till annat land efter något eller några års vistelse här. Man kan därför anta att många invandrare inte från början har tagit ställning till om de skall stanna här. Bl. a. med hänsyn härtill framhöll jag som väsentligt att de får tillfälle att hålla kontakt med hemlandets språk och kultur. Härigenom behåller de möjligheten till fritt val mellan att stanna här och att återvända.

I vilken mån det svenska samhället bör skapa eller på annat sätt främja möjligheter för invandrare, som bosätter sig här för gott, att bevara sina traditioner och sitt kulturarv i övrigt bör, enligt vad jag ytterligare anförde, i första hand bedömas mot bakgrund av deras egna önskemål. Initiativ inom detta område bör utgå från dessa grupper själva. En synpunkt som emellertid måste tilläggas betydelse i detta sammanhang är att våra välfärdsanordningar har generell utformning och att utrymmet för speciella anordningar avpassade för särskilda grupper är förhållandevis begränsat, bl. a. av ekonomiska skäl. Den anpassning till välfärdssystemet som därför är nödvändig för den inhemska befolkningen måste gälla även de invandrade grupperna.

Utöver de linjer som jag sålunda angav för överväganden om anpassningsåtgärdernas inriktning borde en riktpunkt för utredningsarbetet vara

att samhällets anpassningsåtgärder byggs in i samhällets allmänna välfärdsanordningar för befolkningen. Speciella åtgärder enbart för att tillgodose invandrares behov borde inte föreslås utan att andra vägar visar sig vara stängda, framhöll jag avslutningsvis.

En hel del åtgärder har redan vidtagits för att komma till rätta med invandrarnas anpassningsproblem. Bl. a. vill jag erinra om de beslut inom utbildningsområdet som riksdagen i år har fattat med anledning av förslag i prop. 1968: 67 (SU 129, rskr 303). Vidare har kurser i svenska språket och i viss utsträckning i samhällskunskap anordnats under senare år både inom och utom det ordinarie skolväsendets ram. Även andra åtgärder, framför allt av informativ karaktär, har vidtagits bl. a. inom ramen för det uppdrag som arbetsgruppen för invandrarfrågor har fått. Frågan om vilka ytterligare åtgärder som kan vara motiverade och om samordningen av olika åtgärder, deras inriktning och avgränsning bör bedömas när den nyss nämnda utredningen har lagt fram resultaten av sitt arbete. I avvaktan på detta bör som hittills åtgärder av mera begränsad räckvidd vidtas efter prövning från fall till fall.

#### Tillståndsgivningen

##### *Arbetsmarknadsbedömningen m. m.*

I fråga om formerna för invandring av utländsk arbetskraft vill jag först erinra om att flertalet arbetssökande utlänningar till för ett par år sedan kom till Sverige utan att dessförinnan ha försäkrat sig om arbete och bostad. Med den ökande inflyttningen från Sydeuropa under 1960-talets första hälft fick vi så småningom en besvärlig situation med skaror av utländska arbetssökande, som saknade arbete och ekonomiska möjligheter att klara sitt uppehålle här ens för kortare tid. Med anledning härav beslutade Kungl. Maj:t att den spontana inflyttningen skulle ersättas med organiserad invandring av utländsk arbetskraft. Den organiserade invandringen förutsätter att arbete och arbetstillstånd är ordnade före utlänningarnas ankomst till Sverige. Fr. o. m. år 1966 gäller därför att annan utlänning än nordbo, som kommer hit för att arbeta, i regel skall ha arbetstillstånd redan före inresan. I samband med denna övergång till organiserad invandring av arbetskraft uppdrog Kungl. Maj:t dessutom åt AMS att vidta åtgärder för kollektiv överföring hit av utländsk arbetskraft. I anslutning därtill har arbetskraftsavtal hittills träffats med Jugoslavien och Turkiet. Rekryteringen utomlands ombesörjs genom medverkan av representanter för AMS eller med bistånd av den svenska utlandsrepresentationen.

Att invandringen sker i organiserade former, vare sig enskilt eller kollek-



tivt, utgör en förutsättning för att de olika förhållanden som jag har angett i det föregående skall kunna beaktas vid tillståndsgivningen. Erfarenheterna av den organiserade invandringen av arbetskraft är övervägande goda. Det kan därför inte föreligga någon tvekan om att invandringen även framdeles bör äga rum i sådana former.

Den kollektiva överföringen av arbetskraft har framför allt den fördelen i förhållande till organiserad enskild invandring att den ger större möjligheter till planmässighet och nödvändiga förberedelseåtgärder. Den lämnar också utrymme för att redan i utlänningsens hemland pröva hans lämplighet för anställningen här. I valet mellan enskild invandring och kollektiv överföring av arbetskraft anser jag därför att kollektiv överföring bör komma i fråga i första hand, där förutsättningar föreligger härför. AMS bör i samråd med arbetsmarknadsparterna kontinuerligt bedöma, vilket behov av arbetskraft som behöver täckas genom invandring av utländsk arbetskraft, och i samråd med arbetsgivaren vidta åtgärder för kollektiv rekrytering i utlandet.

Kravet att utlänning som vill arbeta i Sverige skall ha arbetstillstånd redan vid inresan hit upprätthålls inte fullt ut. Kravet gäller sålunda inte de utlännningar som över huvud taget inte är skyldiga att ha arbetstillstånd. Hit hör den stora gruppen arbetssökande från övriga nordiska länder liksom vissa andra grupper utlännningar, bl. a. förutvarande medborgare i de baltiska staterna och utlännningar som har svenskt bosättningsstillstånd. Vidare krävs inte arbetstillstånd i fråga om vissa slag av arbetsanställning. Den som sålunda är eller kan bli befriad från skyldighet att ha arbetstillstånd får resa in utan att ha fått sådant tillstånd. Detsamma gäller tillståndsskyldig utlänning, om utlänningsen ämnar förena sig med familjemedlem som stadigvarande är bosatt här eller om inresan av annat särskilt skäl bör tillåtas. Det bör som hittills ankomma på Kungl. Maj:t att med hänsyn till utvecklingen avgöra i vilken mån sådana lättnader i kravet på arbetstillstånd före inresan bör medges. Sådana lättnader liksom undantag från skyldigheten att över huvud taget ha arbetstillstånd bör inte medges, om systemet med organiserad invandring därigenom blir verkningslöst i mera betydande mån.

I flera tidigare sammanhang har jag berört frågan om tillgången på arbetskraft inom landet. Jag har framhållit bl. a. att de s. k. marginalgruppernas situation måste beaktas, när behovet att tillföra landet arbetskraft utifrån bedöms. Möjligheterna att bereda sysselsättning åt dessa grupper, till vilka hör de handikappade, de gifta kvinnorna och den äldre arbetskraften, måste ha prövats innan arbetstillfällena ställs till förfogande för invandrande utländsk arbetskraft, bl. a. förutsättningarna att omskola eller flytta arbetskraft som tillhör marginalgrupperna. Huvudsakligen måste prövningen ingå som ett led i AMS:s och arbetsmarknadsparternas mera långsiktiga överväganden i fråga om behovet av ar-  
4\*\* — *Bihang till riksdagens protokoll 1968. 1 saml. Nr 142*

betskraft och utrymmet för invandring av utländsk arbetskraft. I detta sammanhang vill jag erinra om mina uttalanden i prop. 1966:52 (bl. a. s. 225 och 233) om samarbetet mellan arbetsmarknadsverket och arbetsgivare för att öka ansträngningarna att anpassa arbetstid och arbetsplats till arbetskraftsutbudet från marginalgrupperna.

Vid bedömningen av tillgången på arbetskraft bör inte förbises att den gemensamma nordiska arbetsmarknaden ger arbetskraft från övriga nordiska länder fri möjlighet att konkurrera med den inhemska arbetskraften om arbetstillfällena. Detta måste uppmärksammas när utrymmet för invandring av arbetskraft från andra länder övervägs.

Utlänningsutredningen har aktualiserat frågan i vad mån utländsk arbetskraft skall tillåtas komma hit för annan korttidsanställning än praktikan ttjänstgöring. Frågan kan som AMS framhåller inte besvaras entydigt. Det är svårt att definiera vad som är kortvarigt arbetskraftsbehov och AMS måste ha viss handlingsfrihet i sin bedömning. Det skulle emellertid rimma illa med vårt ansvar för den utländska arbetskraften i Sverige om vi i vårt praktiska handlande betraktade den som en arbetskraftsreserv. Huvudlinjen måste därför vara att arbetstillstånden inte får utnyttjas som ett medel att reglera inte bara tillströmningen av utländsk arbetskraft till vår arbetsmarknad utan också avgången av sådan arbetskraft därifrån. Detta måste beaktas redan vid prövningen av förstagångstillstånd. I princip bör tillstånd ges endast för anställning som beräknas vara minst ett år. Avvikelser är befogade dels generellt i fråga om s.k. montagearbetare, som är anställda hos utländsk arbetsgivare och utför tidsbegränsade arbeten här i samband med uppsättning eller reparation av maskiner e. d., dels i särskilda fall, t. ex. i fråga om utpräglade säsongarbeten.

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

Motsvarande gäller frågan om utländskt arbetskraftstillskott i första hand bör utnyttjas för att avhjälpa brist på arbetskraft inom trånga sektorer, högproduktiva branscher eller andra områden av näringslivet där ett tillskott framstår som särskilt värdefullt från svensk synpunkt. Denna bedömning kan självklart ske först sedan ett konkret underlag föreligger och måste därför överlåtas åt AMS och arbetsmarknadsparterna. Enligt min mening bör det emellertid inte komma i fråga att vid arbetstillståndsgivningen systematiskt prioritera arbetskraft som redan har särskilt värdefulla kvalifikationer. Jag är visserligen inte främmande för att det förekommer lägen, då behov av arbetskraft med särskilda kvalifikationer inte kan tillgodoses inom landet, och att inflyttning av utländsk ar-

betskraft med sådana kvalifikationer då kan vara önskvärd. Mera omfattande brist på sådan arbetskraft bör emellertid enligt min mening rekryteras i nära samarbete mellan arbetsgivare och arbetsmarknadsmyndigheterna och vid behov efter särskilda överenskommelser med emigrationsländerna, så att dessa länder inte berövas kvalificerad arbetskraft som de själva behöver.

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

Löne- och andra anställningsvillkor prövas också i fråga om utländska s. k. montagearbetare. Även montagearbetare måste ha arbetstillstånd om arbetet i Sverige varar mer än 14 dagar. SAF har dels i sitt remissyttrande, dels i särskild framställning hävdade att prövningen av montagearbetarnas löne- och andra anställningsvillkor saknar grund i Util och strider mot svensk internationell privaträtt.

I fråga om den första invändningen kan jag inskränka mig till att påpeka att Util inte lägger hinder i vägen för prövningen. Tvärtom framhölls uttryckligen vid tillkomsten av 1927 års utlänningslag (prop. 1927:198) att sådan prövning borde ske, och bestämmelserna om arbetstillstånd har i detta avseende inte ändrats i nuvarande lag. Invändningen saknar alltså fog.

Den andra invändningen föranleder mig att erinra om att den i Sverige sedan länge hävdade principen om arbetsmarknadsparternas autonomi innebär bl. a. att svensk arbetstagarorganisation kan med hot om stridsåtgärd som påtryckningsmedel söka påverka löne- och anställningsvillkoren för utländska montagearbetare som sysselsätts i Sverige. Ett sådant förfarande får anses vara att uppfatta som en tillåten åtgärd för att bringa ett från svensk synpunkt kollektivavtalslöst förhållande under svenskt kollektivavtal. Härav följer att frågan hur montagearbetarna skall avlönas för sitt arbete i Sverige inte primärt är knuten till den prövning av arbets- och lönevillkoren som sker i ärende om arbetstillstånd.

Det är ett svenskt offentligt intresse att skydda freden på arbetsmarknaden. Statliga ingripanden i detta syfte har inte visat sig nödvändiga i fråga om de svenska arbetsmarknadsparterna. Förhållandena är givetvis inte helt likartade i fråga om arbetsmarknadsparter som normalt inte träder i avtalsförhandlingar med varandra. Riskerna för oro på arbetsmarknaden är här avsevärt större. Prövningen av löne- och andra anställningsvillkor i arbetstillståndsärendena bidrar till att undanröja sådana risker. Syftet med prövningen är alltså att tillgodose ett svenskt offentligt intresse och prövningen kan inte som sådan strida mot internationellt privaträttsliga regler. Prövningen bör enligt min mening ske också framdeles.

Ytterligare en aspekt på detta problem är emellertid på vilka grunder

själva jämförelsen mellan de utländska montagearbetarnas och motsvarande svenska arbetstagers löne- och anställningsvillkor görs. Mot bakgrund av vad jag nyss har nämnt om möjligheterna för svensk arbetstagarorganisation att öva påtryckningar på utländsk arbetsgivare för att reglera ett kollektivavtalslöst förhållande synes det uppenbart att föreskrifter om grunderna för jämförelsen vid arbetstillståndsprövningen knappast kan fylla någon nämnvärd funktion. Garantier mot dylika åtgärder kan inte skapas utan förhandlingar direkt mellan den utländska arbetsgivaren och vederbörande svenska arbetstagarorganisation. Det ankommer på dessa parter själva att om de anser det önskvärt ta initiativ till sådana förhandlingar. I övrigt vill jag endast påpeka att jämförelsen i arbetstillståndsärendena görs av AMS efter samråd med de svenska arbetsmarknadsparterna, en ordning som inrymmer viss garanti för att grunderna för jämförelsen har stöd av bl. a. de svenska arbetstagarorganisationerna.

Härmed har jag liksom i tidigare sammanhang gett uttryck åt att arbetsmarknadsparternas nuvarande inflytande på den arbetsmarknadsmässigt betingade invandringen inte bör försvagas. Betydelsen av detta inflytande har betonats vid remissbehandlingen. F.n. skall AMS yttra sig över ansökningar om arbetstillstånd. I frågor av principiell betydelse eller av större vikt skall vederbörande arbetsmarknadsparter höras. I den mån det är möjligt skall AMS — i stället för att yttra sig i varje ärende — efter att ha hört arbetsmarknadsparterna ange allmänna riktlinjer för tillståndsärendenas bedömning med hänsyn till läget på arbetsmarknaden. Denna möjlighet till generella ställningstaganden från AMS:s och arbetsmarknadsparternas sida bör utnyttjas i högre grad än hittills, vilket f. ö. enligt min mening blir en naturlig konsekvens om organiserad kollektiv invandring på grundval av bedömning av arbetsmarknadsutvecklingen får ökad betydelse i fortsättningen. Remiss till arbetsmarknadsparterna i enskilda tillståndsärenden bör då behövas endast i ärenden av principiell betydelse eller på annat sätt av större vikt, dvs. i undantagsfall.

### *Bostadsförhållandena*

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

I fråga om bostadsstandarden bör hänsyn i första hand tas till den

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

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

Vid prövningen av bostadsfrågan bör vidare bedömas om bostadserbjudandet är realistiskt med hänsyn till bl. a. bostadskostnaden. I sammanhanget bör också beaktas att den tillståndssökande utlännningen befinner sig i ett tvångsläge, eftersom han behöver bostad för att få tillstånd för sig och sin familj att invandra. För att hindra att detta tvångsläge utnyttjas av bostadsupplåtare bör den tillståndsprövande myndigheten bistå utlännningen vid bedömningen av att kostnaden för erbjuden bostad inte är uppenbart oskäligen med hänsyn till hyresläget för jämförbara bostäder i orten. Vidare bör uppmärksammas att det i regel får anses olämpligt att dispositionsrätten till bostaden knyts samman med anställning hos viss arbetsgivare.

Invandrare har mestadels själva inte möjlighet att anskaffa bostad här. Genom den organiserade invandringen av arbetskraft och särskilt vid kollektiv rekrytering läggs ansvaret för bostadsanskaffningen i första hand på arbetsgivare som vill anställa utländsk arbetskraft. Medgivande därtill bör inte lämnas utan att garantier finns att bostadsfrågan löses. Vid kollektiv överföring av flyktingar ligger motsvarande ansvar på de myndigheter som svarar för överföringen.

#### *Invandring av icke yrkesarbetande utlännningar m. fl.*

Invandringen av arbetskraft för med sig en ungefär lika stor invandring av familjemedlemmar som inte avser att förvärvsarbeta i Sve-

rige. Trots det angelägna i att invandrarnas familjer hålls samman kan det finnas anledning att i någon mån avgränsa den krets av familjemedlemmar som bör tillåtas att invandra tillsammans med »huvudmannen».

Make och oförsörjda barn till utlänning som har tillstånd att vistas och arbeta här bör om bostadsfrågan är löst beviljas vistelsetillstånd utan prövning av deras försörjningsmöjligheter. Motsvarande bör gälla utlänningens eller hans makes föräldrar eller annan nära släkting, men bara om föräldrarna eller släktingen är väsentligt beroende av den härvarande utlänningen för sin försörjning och utlänningen har ekonomiska möjligheter att svara för försörjningen. I fråga om övriga anförvanter bör vanliga regler gälla för prövningen av vistelsetillstånd.

Tyngdpunkten i den humanitärt motiverade invandring som inte avser asylsökande bör ligga på åtgärder av kollektiv art. Liksom hittills bör ramar för överföring av icke asylsökande flyktingar, vare sig arbetsföra eller ej, fastställas. Utagningen och överföringen hit bör uppdras åt AMS i samarbete med andra myndigheter, bl. a. socialstyrelsen och den centrala utlänningsmyndigheten, samt efter samråd med Förenta nationernas flyktingkommissarie. Som jag har sagt i det föregående skapas genom den kollektiva formen möjligheter för vårt land att bedöma vilka hjälpbehov som det är mest angeläget att tillgodose och på vilket sätt behoven bäst tillgodoses. Av denna ståndpunkt följer att enskild invandring av andra hjälpbehövande än asylfall bör tillåtas endast i undantagsfall, när synnerliga skäl föreligger, främst om utlänningen på ett eller annat sätt har stark anknytning till Sverige. I dessa fall bör tillstånd till inresa och vistelse här alltså kunna medges, även om utlänningen inte har sin försörjning tryggad.

En särskild form av humanitärt motiverad invandring har som tidigare nämnts utvecklats i anslutning till reglerna om politisk asyl. Det gäller s. k. ekonomiska flyktingar, dvs. sådana som har lämnat sitt land på grund av missnöje med de ekonomiska förhållandena där, och medborgare i krigförande land vilka visserligen inte riskerar att utsättas för förföljelse i sitt hemland men där riskerar straff för brott för vilka utlämning från Sverige inte får ske, framför allt militära brott. Sedan länge har Sverige av allmänt humanitära skäl gett även utlännningar som tillhör dessa båda kategorier en fristad här. Det är önskvärt att denna praxis upprätthålls i fråga om utlännningar som inte redan har fått eller kan antas få fristad i annat land.

I anslutning till frågan om invandring av medellösa utlännningar har utlänningsutredningen nämnt fördelningen mellan stat och kommun av det allmännas kostnader för sådana utlänningsars försörjning. Fördelningen mellan stat och kommun av samhällskostnaderna är emellertid en generell fråga som varken kan eller bör prövas i ett så avgränsat sammanhang som detta. Jag saknar därför anledning att gå in på dessa problem här.

Prövningen av om utlänning skall få asyl eller av annat skäl beredas fristad i Sverige är många gånger grannlaga, inte minst från politiska synpunkter. Med anledning härav vill jag betona att bedömningar med politisk innebörd i allmänhet inte bör göras lokalt utan av central myndighet eller av Kungl. Maj:t. Sådana ärenden bör i regel hänskjutas till högre myndighet. Möjligheter härtill finns redan enligt gällande bestämmelser i UtlL.

### *Utländska studerande*

Som allmän princip för tillståndsprövningen har jag förordat att bl. a. våra möjligheter att bereda invandrare utbildning skall beaktas. Samtidigt har jag emellertid framhållit att en beräknad framtida invandring ingår i underlaget för dimensioneringen av våra utbildningsresurser och att det i regel torde vara ogörligt att vid tillståndsgivningen avgöra om viss invandring bör hindras på grund av bristande möjligheter att bereda utbildning inom vårt utbildningsväsende.

I vissa fall ställer sig saken annorlunda, nämligen i fråga om utlänningar som vill flytta hit i avsikt att studera eller i varje fall inleder sin vistelse här med studier. Såväl i remissyttrandena som i särskilda framställningar till Kungl. Maj:t har yrkats att utländska studerande undantas från skyldighet att ha tillstånd för att få vistas och arbeta i Sverige. F. n. gäller efter författningsändring år 1963 att utländsk studerande, som är inskriven vid läroanstalt här och har sin försörjning under studietiden tryggad, inte utan särskilda skäl får vägras uppehållstillstånd. Sådant studerande är befriad från skyldighet att ha arbetstillstånd under ferietid, dvs. tiden den 15 maj — 15 september.

Till en början kan det finnas anledning att påpeka det självklara faktum att våra resurser på utbildningsområdet inte kan avpassas så att vi kan tillmötesgå obegränsad utländsk efterfrågan på utbildningsmöjligheter här. Att bestämma utrymmet för utländska studerandes möjligheter att få utbildningsplatser i Sverige är emellertid inte en utlänningspolitisk fråga. Detta avgörande måste träffas vid dimensioneringen av våra utbildningsresurser. Däremot är det ett utlänningspolitiskt intresse att utlänningen verkligen kan bedriva studier här och inte kommer hit enbart under sådan förövändning. Så är också kontrollen uppbyggd f. n. Genom kravet på uppehållstillstånd kontrolleras att utlänningen är inskriven vid svensk läroanstalt, dvs. att det finns utbildningsplats för honom, och att han har ekonomiska möjligheter att studera. Vidare omfattar tillståndsprövningen bl. a. säkerhets-synpunkter. Utländsk studerande bör därför inte undantas från kravet på tillstånd för rätt att vistas här. Däremot bör självfallet nuvarande generösa bestämmelser om tillståndsprövningen behållas.

Tillämpningen av gällande svenska bestämmelser om studiesocialt stöd måste beaktas vid prövningen i utlänningsärende av utländsk studerandes



försörjningsmöjligheter. Utlänning som kommer till Sverige enbart för att studera här omfattas inte av vårt studiesociala stöd. Annan utländsk studerande bör enligt föreskrifter av centrala studiehjälpnsnämnden i regel få studiemedel endast om han kan anses inlemmad i det svenska samhället eller utredningen visar att han har bosatt sig här i sådant syfte. Den praxis som nu tillämpas torde innebära att utländsk studerande endast i undantagsfall kan påräkna studiesocialt stöd under det första årets studier i Sverige. Vid prövningen i ärende om tillstånd att vistas här måste utländsk studerande alltså i regel visa att hans försörjning är tryggad på annat sätt, t. ex. genom egna medel, studiesocialt stöd från hemlandet, stipendier e. d. Närmare riktlinjer för prövningen torde inte kunna ges. Tillstånd bör regelmässigt lämnas för ett läsår, om utlänningens legitimationshandling gäller så lång tid och hans försörjning är tryggad för hela läsåret. Fråga om fortsatt tillstånd kan bli beroende av om utlänningen får studiesocialt stöd. Det ankommer på de myndigheter som handlägger ärenden om studiesocialt stöd att bedöma i vilka fall sådant stöd skall utgå till utländska studerande. Denna bedömning blir avgörande för frågan om fortsatt tillstånd att vistas här, om den studerande saknar andra tillgångar för sin försörjning. Tillståndsfrågan bör inte avgöras, innan fråga om studiesocialt stöd, stipendium eller annan liknande fråga av betydelse för utlänningens försörjning har blivit avgjord.

I detta sammanhang vill jag nämna att chefen för utbildningsdepartementet med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 22 mars 1968 har tillkallat sakkunniga med uppdrag att se över bestämmelserna om studiesocialt stöd till utländska studerande m. m.

Som jag nyss har sagt är utländsk studerande i Sverige befriad från skyldighet att ha arbetstillstånd för anställning här under ferietid. Härutinnan har utländska studerande förmånligare ställning än andra utlänningar. Att som yrkats i ett remissyttrande utsträcka denna frihet från arbetstillståndsskyldigheten till hela året skulle innebära avsevärda risker för dold okontrollerad invandring av arbetskraft i skydd av de generösa bestämmelserna för de studerande. Jag kan inte biträda detta yrkande. Där emot står det utländsk studerande fritt att i vanlig ordning söka arbetstillstånd före inresan hit, om den studerande avser att finansiera sina studier genom eget arbete under annan tid än ferietid. Sådan ansökan om arbetstillstånd skall givetvis prövas på vanliga grunder. I särskilda fall bör utländsk studerande även efter ankomsten hit kunna beviljas arbetstillstånd för annan tid än ferietid. Sådana särskilda fall kan föreligga t. ex. om de ekonomiska förutsättningarna för studierna efter inresan har rubbats utan den studerandes egen förskyllan och garantier finns att han fortsätter sina studier trots arbetsanställningen.

När utländsk studerande har fullföljt sina studier, uppkommer fråga om hans fortsatta vistelse här. Tillstånd därtill bör i regel meddelas den som

redan vid sin ankomst hit lämnat en trovärdig förklaring att han ämnar bosätta sig i Sverige. I övriga fall får avgörandet bero på förhållandena i varje särskilt fall. Motsvarande gäller utländsk stipendiat eller utländsk studerande som avbryter sina studier.

Beviljas uppehållstillstånd åt utländsk studerande som har fullföljt eller avbrutit sina studier, föreligger sådana särskilda skäl att arbetstillstånd kan beviljas honom utan hinder av att han redan befinner sig här i landet.

### *Bosättningstillstånd m. m.*

Såväl utlänningsutredningen som remissinstanserna har efterlyst närmare riktlinjer för hur tillståndstiderna skall bestämmas. Olika yrkanden har framställts vid remissbehandlingen vilka går ut på att giltighetstiderna för uppehålls- och arbetstillstånd generellt skall förlängas eller att tidsbegränsningen av dessa tillstånd skall avskaffas helt eller för vissa fall.

Enligt UtIL skall visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas för viss tid. Tiden får i fråga om uppehålls- och arbetstillstånd inte överstiga giltighetstiden för utlännings pass eller motsvarande legitimationshandling. Denna anknytning mellan passhandlingens och tillståndens giltighetstid bör bestå. I annat fall kan utlännings inges den felaktiga uppfattningen att tillståndet berättigar honom att vistas i Sverige även om passhandlingens giltighetstid har gått ut. Jag kan alltså inte ansluta mig till uppfattningen att uppehålls- och arbetstillstånd bör kunna meddelas för obegränsad tid.

Som framgår av redogörelsen för nuvarande förhållanden har vi emellertid en typ av tillstånd som ges för obegränsad tid och avser rätt att både vistas och arbeta här, nämligen bosättningstillstånd. Den som har fått bosättningstillstånd har rätt att vistas här utan att ha pass eller motsvarande legitimationshandling. F. n. används denna typ av tillstånd ytterst sparsamt. Det hänger samman med dels att man i praxis kräver minst fem års bosättning här för att bevilja sådant tillstånd, dels att tillstånd i regel inte beviljas den som i en nära framtid kan få svenskt medborgarskap, vilket i allmänhet ges efter omkring sju års vistelse i Sverige. I övrigt krävs enligt UtIL att utlännings är fast bosatt här i landet. Upphör bosättningen, kan tillståndet återkallas. Enligt UtIK får bosättningstillstånd inte meddelas om tvekan råder om utlännings vandel eller hans pålitlighet från säkerhetssynpunkt. I likhet med några remissinstanser anser jag att de nuvarande författningsbestämmelserna inte hindrar en mera liberal tillämpning än den nuvarande i fråga om längden av den tid som utlännings måste ha varit fast bosatt här. Jag håller före att bosättningstillstånd i allmänhet bör kunna ges redan efter två års bosättning i Sverige. Denna tid bör normalt vara tillräcklig för att förutsätta att utlännings ämnar stanna här för längre tid och att han har blivit förtrogen med svenska förhållanden. Den bör också räcka för att tillräckligt underlag skall föreligga att bedöma ut-

länningens vandel och hans pålitlighet. Avvikelser i fråga om kravet på viss tids fast bosättning i landet bör kunna göras med hänsyn till förhållandena. Genom den tillämpning av bestämmelserna om bosättningsstillstånd som jag sålunda förordar tillgodoses i väsentliga delar remissinstansernas önskemål om lättnader i eller avveckling av tidsbegränsningen av uppehålls- och arbetstillstånd.

#### *Giltighetstiden för uppehålls- och arbetstillstånd*

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

Giltighetstiden för uppehålls- och arbetstillstånd bör alltid sammanfalla. För utlänning som avser att stanna i Sverige för alltid eller för obestämd tid bör uppehållstillstånd, även om arbetstillstånd inte blir aktuellt, i regel inte ges för kortare tid än ett år, om hinder inte möter. Undantag är motiverade i vissa fall, bl. a. vid tillstånd att utan hinder av förvisningsbeslut stanna i Sverige, varvid kortare giltighetstid för uppehållstillståndet kan bestämmas för att man skall få en uppfattning om utlänningens förmåga och vilja att sköta sig, innan ställning tas till hans fortsatta vistelse här.

Anses tidsbegränsning av uppehålls- och arbetstillstånd onödig i visst eller vissa fall, bör bosättningsstillstånd meddelas.

#### *Yrkesbegränsning av arbetstillstånd*

I UTIL föreskrivs att arbetstillstånd skall avse visst slag av arbete. I sitt remissyttrande anför LO att uppmjukning av denna yrkesbegränsning bör övervägas så till vida att utlänning som har vistats och arbetat i landet viss tid, förslagsvis ett—två år, befrias från yrkesbegränsningen. Också andra

remissinstanser förordar att yrkesbegränsningen skall mjukas upp eller avskaffas. Med anledning av min anmälan av denna fråga tidigare i dag har Kungl. Maj:t beslutat att till lagrådet remittera förslag att UTIL ändras så att det blir möjligt att meddela arbetstillstånd utan yrkesbegränsning.

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

Förlängning av arbetstillstånd bör i regel kunna meddelas utan yrkesbegränsning för den som har arbetat här minst ett år. Jag vill här erinra om mitt nyss framlagda förslag att bosättningsstillstånd, som ju innefattar arbetstillstånd utan yrkesbegränsning, skall kunna ges efter två års vistelse i Sverige.

### *Arbetsförmedling m. m.*

Utlänningsutredningen fäster i sitt betänkande uppmärksamheten på att den offentliga arbetsförmedlingen f. n. inte anvisar arbete åt utlänning som saknar arbetstillstånd. Enligt utredningens mening bör anvisning kunna ske också i sådant fall. AMS ansluter sig till denna mening och framhåller att det är principiellt oriktigt att arbetsför utlänning som har uppehållstillstånd skall vara hindrad att försörja sig genom eget arbete.

Bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd bygger på förutsättningen att utlänningar skall kunna få tillstånd att vistas i vårt land utan att ha sin försörjning tryggad genom eget förvärvsarbete. Denna situation föreligger bl. a. i fråga om anhöriga till utlänningar som redan har bosatt sig här och utländska studerande. Dessa kategorier utlänningar förutsätts generellt sett ha sin försörjning tryggad på annat sätt än genom eget förvärvsarbete. Annorlunda ställer det sig i fråga om den rent humanitärt motiverade invandringen. Sådant invandring förutsätter att vi är beredda att ge dessa invandrare en fristad här även om de inte kan försörja sig själva.

Jag är ense med AMS om att alla utlänningar som har uppehållstillstånd regelmässigt bör kunna anvisas arbetsanställning genom den offentliga arbetsförmedlingen och att de i allmänhet bör kunna få arbetstillstånd trots att de redan befinner sig här i landet. Jag har tidigare berört denna fråga

beträffande utländska studerande. Vidare bör enligt min mening arbetstillstånd i dessa fall kunna beviljas sådana kategorier utlänningar som familjemedlemmar till utlänning, som har arbetat här någon tid, och flyktingar utan hänsyn till läget på arbetsmarknaden. I fråga om övriga arbetsökande utlänningar med uppehållstillstånd bör den omständigheten att utlänningarna redan befinner sig här emellertid inte generellt innebära någon favör. Bedömningen bör beträffande dem i princip ske på samma grunder som bedömningen av andra förstagångsansökningar om arbetstillstånd.

### Verkställande organ

#### Allmänna synpunkter

I det föregående har framhållits att den avgörande skillnaden mellan utlänningars och svenska medborgares rättsställning ligger i att utlänningar inte har ovillkorlig rätt att resa in, vistas och få sin utkomst i Sverige. I övriga avseenden är utlänningar i väsentlig utsträckning rättsligt jämställda med svenska medborgare. Det är därför främst i fråga om inresa, vistelse och arbetsanställning som det föreligger specifika utlänningsfrågor. Inom andra områden har det i praktiken ofta underordnad betydelse om frågorna rör utlänningar eller svenska medborgare.

Vad jag nu har sagt återspeglas i ordningen för utlänningsfrågornas handläggning. För ledningen av den kontroll över utlänningar som behövs på grund av regleringen av utlännings inresa, vistelse och arbetsanställning i Sverige finns en central utlänningsmyndighet, som också är beslutande organ i flertalet tillståndsfrågor och fungerar som besluts- eller besvärshöjdinstans i ärenden om utlännings avvisning, utvisning eller förpassning ur landet. Andra ärenden som rör utlänningar, bl. a. frågor om undervisning, hälso- och sjukvård och socialhjälp, handläggs av resp. fackmyndigheter, var och en inom sitt verksamhetsområde.

Det förslag till ändring i UTIL som Kungl. Maj:t förut i dag har beslutat remittera till lagrådet innebär bl. a. att det alltså skall finnas en central utlänningsmyndighet för handläggning av utlänningsfrågor. Jag delar utredningens och en enig remissopinions mening att denna myndighet liksom hittills bör handlägga endast sådana frågor som är specifika för utlänningar och därför inte lämpligen bör anförtros skilda fackmyndigheter. Den första uppgiften blir då att med denna utgångspunkt klarlägga vilka uppgifter som bör ankomma på den centrala utlänningsmyndigheten. Först därefter blir det möjligt att överväga, om den centrala myndigheten bör i enlighet

med utredningens förslag vara en fristående myndighet eller om dess uppgifter bör åläggas någon befintlig fackmyndighet och hur den centrala handläggningen av utlänningsärendena bör organiseras.

#### Den centrala utlänningsmyndighetens uppgifter

##### *Uppgifter enligt UtIL m. m.*

Enligt olika bestämmelser i UtIL är den centrala utlänningsmyndigheten beslutande organ i fråga om den generella utlänningskontrollen. Sålunda beslutar denna myndighet, som f. n. är statens utlänningskommission, om visering samt uppehålls-, arbets- och bosättningsstillstånd. Visering kan beviljas också av ministern för utrikes ärendena. Beslutanderätten får delegeras och har i stor utsträckning delegerats till andra myndigheter, nämligen Sveriges utlandsrepresentation i viseringsärenden samt polismyndigheterna och länsarbetsnämnderna i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Avslagsbeslut i sistnämnda tillståndsärenden får dock meddelas endast av den centrala utlänningsmyndigheten.

Som jag har betonat i åtskilliga sammanhang måste invandringen till vårt land regleras med hänsyn till en rad skilda faktorer. Utom läget på arbets- och bostadsmarknaden bör förhållandena på andra områden av samhällslivet beaktas, och hänsyn måste tas till humanitära och politiska aspekter och säkerhetssynpunkter. Handläggningen av ärenden om utlänningsinresa, vistelse och arbetsanställning i vårt land kräver därför vida hänsynstaganden och ömtåliga avvägningar mellan olika i och för sig beaktansvärda intressen. Det är mot denna bakgrund som jag i den nyss nämnda lagrådsremissen har uttalat, att det alltjämt behövs en central utlänningsmyndighet för handläggning av de uppgifter som f. n. åligger den centrala utlänningsmyndigheten enligt UtIL. I enlighet härmed har utlänningsutredningens förslag att skilja handläggningen av ärenden om arbetstillstånd från handläggningen av övriga tillståndsärenden avvisats. Viserings- och andra tillståndsärenden avses alltså även framdeles skola avgöras av den centrala utlänningsmyndigheten i samma omfattning som f. n.

Enligt UtIL har den centrala utlänningsmyndigheten vidare som jag nyss nämnde uppgifter som besluts- eller besvärinstans i ärenden om utlänningsavlägsnande från Sverige. Sålunda prövar myndigheten besvär över polismyndighets beslut om avvisning och har att i vissa fall, efter hänskjutning från polismyndighet, pröva avvisningsfrågor som första instans. På motsvarande sätt fungerar den centrala utlänningsmyndigheten som besvärinstans i ärende om utvisning. Sådant ärende avgörs normalt av länsstyrelsen som första instans, men i vissa fall kan länsstyrelsen hänskjuta

utvisningsärende till den centrala utlänningsmyndigheten för avgörande. Beslutanderätten i fråga om förpassning tillkommer den centrala myndigheten. Även i nu angivna hänseenden avses den centrala utlänningsmyndigheten skola behålla sina uppgifter.

De uppgifter som enligt UtIK åligger den centrala utlänningsmyndigheten i fråga om utlänningars legitimationshandlingar har omedelbart samband med tillståndsfrågorna. Jag syftar på de föreskrifter enligt vilka den centrala utlänningsmyndigheten dels bestämmer vilka legitimationshandlingar utom de i kungörelsen särskilt angivna som får godtas som pass, dels i vissa fall kan utfärda särskild legitimationshandling (främlingspass) för utlänning som saknar möjlighet att skaffa hemlandspass eller motsvarande passhandling. Enligt kungörelser om resedokument för vissa flyktingar och vissa statslösa personer åligger det vidare den centrala utlänningsmyndigheten att utfärda eller förlänga giltighetstiden för dylika resedokument enligt konventioner som Sverige har anslutit sig till. Uppgifterna får delegeras till Sveriges utlandsrepresentation enligt särskilda föreskrifter i kungörelserna. Dessa åligganden i fråga om pass och andra legitimationshandlingar bör som utredningen har föreslagit alltjämt ankomma på den centrala utlänningsmyndigheten.

#### *Yttre och inre utlänningskontroll*

Den yttre utlänningskontrollens huvudsyfte är att hindra att utlänning, vilken inte har godtagbar passhandling eller tillstånd som krävs för inresa i Sverige eller vilken inte är önskvärd här på grund av sina personliga förhållanden, reser in i landet. Utlänning som sålunda inte bör medges inresa skall avvisas. Den yttre kontrollen åligger de lokala polismyndigheterna under tillsyn av rikspolisstyrelsen. Undantag utgör de fall då fråga om avvisning skall eller får hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten för avgörande. Både utlänningsutredningen och remissinstanserna har förordat att nuvarande ordning består. Jag har samma uppfattning.

Syftet med den inre utlänningskontrollen är att övervaka dels att utlänning inte vistas eller arbetar här utan att ha legitimationshandling och tillstånd som krävs, dels att fråga om utlännings avlägsnande härifrån prövas om förutsättningar för avlägsnande kan antas föreligga. Kontrollen utövas centralt av den centrala utlänningsmyndigheten och lokalt av polismyndighet. UtIK ger Kungl. Maj:t befogenhet att meddela bestämmelser om anmälan av utlännings vistelse och arbetsanställning i landet. Sådana bestämmelser har meddelats i UtIK.

I stort sett sker den inre utlänningskontrollen f. n. i följande former. Kontrollen av att utlänning som har *viseringsplikt* inte vistas här längre tid än som har medgetts i viseringsbeslutet utövas på grundval av kontrollkort



som avfordras utlännningen vid inresan resp. utresan. Denna kontroll är samordnad för hela det gemensamma nordiska passkontrollområdet. I samband härmed har de nordiska staterna enligt passkontrollöverenskommelsen viss underrättelse- och efterforskningsskyldighet mot varandra. Att viseringsfri utlännning söker *uppehållstillstånd* efter utgången av den tillståndsfria tremånadersperioden kontrolleras på grundval av bostadsanmälningar. Som framgår av min redovisning av nuvarande förhållanden skall den som upplåter bostad eller tältplats åt annan utlännning än nordbo i regel anmäla detta till polismyndigheten. Kontrollen att utlännning söker *fortsatt uppehållstillstånd* grundas på förfalloregister över beviljade uppehållstillstånd och kontrollen att utlännning har erforderligt *arbetstillstånd* på arbetsanmälningar. Skyldighet att avge arbetsanmälan åligger varje arbetsgivare som anställer utlännning i sin tjänst. Anmälan skall ske också när anställningen upphör. Bostads- och arbetsanmälningar utgör vidare underlag för kontroll av *inte önskvärda utlännningar*.

Jag delar utredningens mening, som har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen, att den inre utlänningskontrollen måste upprätthållas även i fortsättningen och att dess betydelse ökar i samma mån som ytterligare förenklingar av gränsformalitetserna eller andra lättnader genomförs i fråga om den yttre utlänningskontrollen.

Utredningen har ingående uppehållit sig vid den nuvarande utformningen av den inre utlänningskontrollen och särskilt undersökt om kontrollen grundas på ändamålsenligt material. Enligt vad utredningen har funnit är kontrollmaterialet i stort sett ändamålsenligt utom i ett avseende. Sålunda anser utredningen att bostadsanmälningssystemet inte är lämpat som grund för kontrollen av viseringsfria utlännningar utan uppehållstillstånd. Enligt utredningens förslag skall denna kontroll i stället grundas på folkbokföringens uppgifter om inflyttade utlännningar. Bostadsanmälningsskyldigheten bör enligt utredningen dock behållas t. v., i första hand som upplysningskälla för polismyndigheterna i deras brottsförebyggande och brottsuppdagande verksamhet. Flertalet remissinstanser ansluter sig till utredningens förslag. En del av dem anser emellertid i likhet med en reservant i utredningen att bostadsanmälningsskyldigheten bör upphävas genast, medan andra, främst rikspolisstyrelsen, betonar anmälningarnas betydelse för polisverksamheten.

Det ankommer som jag nyss har sagt på Kungl. Maj:t att meddela föreskrifter om den inre utlänningskontrollen. Med hänsyn till den betydelse som kontrollens utformning har för omfattningen av kontrolluppgifterna vill jag emellertid i detta sammanhang anföra några synpunkter för att belysa min inställning till utredningens förslag.

Utredningens kritik mot bostadsanmälningarna grundar sig framför allt på att anmälningsskyldigheten fullgörs bristfälligt och att central registrering av anmälningarna dels omfattar även vissa korttidsbesökare som sak-

nar intresse från kontrollsynpunkt, dels inte avser de utläningar som bor på hotell eller pensionat. Det kan inte bestridas att denna kritik har fog för sig. Å andra sidan är jag inte f. n. beredd att ta ställning till om folkbokföringens invandringsuppgifter utgör ett tillfredsställande underlag för kontrollen. Sedan utredningen avgav sitt betänkande har ändrade rutiner vid kyrkobokföring av inflyttad utlänning införts, och föreskrifter i anslutning därtill har ännu inte utfärdats i alla avseenden.

Även mot tekniken för den centrala registreringen och den därpå grundade kontrollen kan kritik riktas. Både registreringen och kontrollen ombesörjs väsentligen manuellt och fordrar stor personalstyrka. Enbart den centrala behandlingen av bostads- och arbetsanmälningarna kräver enligt utredningens uppgift en arbetsinsats av ca 30 tjänstemän. Mot denna bakgrund har jag funnit anledning att föranstalta om ytterligare utredning för att klarlägga möjligheterna att behandla kontrollmaterialet genom utnyttjande av moderna tekniska hjälpmedel, bl. a. automatisk databehandling. En sådan undersökning pågår och beräknas kunna leda fram till ett principiellt ställningstagande mot slutet av detta år. Undersökningen omfattar hela den inre utlänningskontroll som nu åvilar den centrala utlänningsmyndigheten och syftar till en grundläggande prövning av den arbetsmetodik som har tillämpats hittills. Organisationen av myndigheten bör baseras på resultatet av denna prövning.

Ytterligare överväganden om den inre utlänningskontrollens utformning och underlag bör därför anstå tills klarhet har vunnits främst i de avseenden som jag nu har nämnt. Först då blir det vidare möjligt att ta ställning till hur kontrollrutinerna skall utformas och vilken omfattning kontrollen skall ha.

### *Anpassningsfrågor*

I likhet med utlänningsutredningen och samtliga remissinstanser anser jag det ändamålsenligt att åtgärder för utlänningsanspassning i Sverige i princip vidtas av de myndigheter som svarar för motsvarande uppgifter i fråga om svenska medborgare. Som framgår av uttalanden i en del remissyttranden kan det emellertid råda delade meningar om hur gränserna inom olika områden skall dras mellan skilda myndigheters uppgifter i dessa avseenden inom ramen för den principiella fördelningen. I huvudsak är sådana gränsdragningsfrågor av mera praktisk än principiell natur och de torde därför kunna lösas utan större meningsskiljaktigheter, när man får en samlad bild av samhällets olika aktiviteter i syfte att främja utlänningsanspassning till våra förhållanden. Uppgiften att lägga fram förslag till ett sådant samlat handlingsprogram ankommer på de sakkunniga med uppgift att bl. a. utreda Anpassningsfrågorna som jag har tillkallat. Jag finner därför inte anledning att nu närmare behandla dessa gränsdragningsfrågor.

Mitt förslag innebär att ansvaret för att olika konkreta åtgärder på

skilda områden vidtas för att främja utlänningars anpassning i vårt land och för att i övrigt ge dem stöd och hjälp kommer att åligga resp. fackmyndigheter. Som utredningen utvecklar motiverar denna spridning av uppgifterna att garantier skapas för samordning av myndigheternas insatser. Utredningen föreslår att ansvaret för samordningen läggs på en central myndighet. I denna myndighets uppgifter skall enligt utredningsförslaget även ingå att klarlägga de kulturella och religiösa problem som utlänningar möter i Sverige, bevaka utvecklingen inom anpassningsområdet i dess helhet och efter samråd med berörda myndigheter föreslå åtgärder som behövs för att underlätta anpassningen. Det skall vidare åligga myndigheten att tillgodose behovet av information för utlänningar i Sverige och vara kontaktorgan mellan samhället och invandrarna eller deras intressesammanslutningar. Utredningens förslag har hälsats med tillfredsställelse av remissinstanserna. Också jag ansluter mig till förslaget.

Däremot föreligger delade meningar om vilken myndighet som bör åläggas dessa centrala anpassningsuppgifter. Utredningen anser att uppgifterna bör åligga den centrala utlänningsmyndigheten. Samma uppfattning har en majoritet av remissinstanserna, bl. a. socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, AMS och statens utlänningskommission. Andra remissinstanser, bl. a. statskontoret och LO, förordar att anpassningsuppgifterna på det centrala planet anförtros åt en nämnd, sammansatt av representanter för både fackmyndigheter och allmänna intressen.

Enligt min mening är det en brist i den nuvarande centrala handläggningen av utlänningsärenden att den centrala utlänningsmyndighetens uppgifter är begränsade till tillståndsfrågor, frågor om utlännings avlägsnande härifrån och kontrollfrågor. Starka skäl talar för att den myndighet som sålunda bär det förvaltningsmässiga ansvaret för prövningen av invandringsfrågorna också bör ha ett ansvar för att de utlänningar som invandrar blir omhändertagna här. En sådan ordning är ägnad att klargöra sambandet mellan invandringskontrollen och anpassningsinsatserna, något som har väsentlig betydelse såväl för den centrala utlänningsmyndighetens verksamhet som för allmänhetens och särskilt utlänningarnas egen inställning till verksamheten. Jag förordar därför i likhet med utredningen och de flesta remissinstanserna att de samordnande, initiativtagande och informativa uppgifter som enligt utredningens förslag skall handläggas centralt åläggs den centrala utlänningsmyndigheten. Med anledning av vad arbetsgruppen för invandrarfrågor har anfört i sitt remissyttrande är jag angelägen att betona, att myndighetens uppgifter i fråga om utlänningarnas anpassning inte blir mindre viktiga än dess uppgifter i fråga om invandringskontrollen.

#### *Övriga frågor*

Liksom remissinstanserna ansluter jag mig till utredningens mening att frågor om internationellt arbetsförmedlingssamarbete, rekrytering av ut-

ländsk arbetskraft och praktikantutbyte med andra länder samt flyktingöverföring hit bör som hittills ankomma på AMS i styrelsens egenskap av central arbetsmarknadsmyndighet.

I detta sammanhang vill jag vidare erinra om att Kungl. Maj:t förut i dag har beslutat att till lagrådet remittera bl. a. förslag till lag om ändring i lagen den 22 juni 1950 (nr 382) om svenskt medborgarskap. Lagförslaget innebär, att prövningen av ärenden om utlännings förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation flyttas från Kungl. Maj:t till den centrala utlänningsmyndigheten som första instans.

#### Den centrala utlänningsmyndighetens organisation

##### *Behovet av fristående central utlänningsmyndighet*

De skäl som jag har anfört i det föregående för att tillståndsfrågor bör avgöras av en central utlänningsmyndighet och inte av vederbörande fackmyndigheter talar för att uppgiften att vara central utlänningsmyndighet inte åläggs någon av dessa fackmyndigheter, vilkas huvuduppgift det är att var och en företräda sitt särskilda verksamhetsområde. Som utlänningsutredningen framhåller finns det, vid sidan av den nuvarande centrala utlänningsmyndigheten, statens utlänningskommission, ingen central förvaltningsmyndighet som har till uppgift att företräda så vitt skilda intressen som dem till vilka hänsyn måste tas vid prövningen av tillståndsfrågor. Det stora flertalet av remissinstanserna har samma mening som utredningen.

Mitt förslag att även anpassningsfrågor skall ankomma på den centrala utlänningsmyndigheten förstärker skälen för att myndigheten bör ha fristående ställning. Beträffande anpassningsfrågorna delas denna uppfattning också av de remissinstanser som anser att det inte behövs en fristående myndighet för handläggning av övriga utlänningsfrågor.

Ytterligare skäl för att den centrala utlänningsmyndigheten bör vara fristående utgör förslaget att medborgarskapsfrågor skall avgöras av denna myndighet. Till följd därav blir myndighetens uppgifter så omfattande att det redan på grund därav framstår som uteslutet att lägga uppgifterna på någon redan befintlig central förvaltningsmyndighet.

Jag förordar därför att en fristående central utlänningsmyndighet skall finnas även framdeles med de huvuduppgifter som jag har angett i det föregående.

##### *Organisationsform m. m.*

Den nuvarande centrala utlänningsmyndigheten, statens utlänningskommission, som inrättades som ett krisorgan år 1944, har alltså provisorisk karaktär. Den består av ordförande och åtta andra ledamöter, av vilka f. n. fyra är medborgarrepresentanter och de övriga fyra företräder utrikesdepartementet, försvarsstaben, AMS och rikspolisstyrelsen.

Utlänningsutredningen föreslår att statens utlänningskommission nu omvandlas till ett permanent ämbetsverk. Praktiskt taget alla remissinstanser, som anser att det behövs en fristående central utlänningsmyndighet, ansluter sig till utredningens förslag.

Frågan om att inrätta ett permanent ämbetsverk för utlänningsfrågor har behandlats tidigare av statsmakterna (se prop. 1952:147). Trots att någon form av utlänningskontroll ansågs komma att behövas under lång tid framöver bedömdes det då lämpligt att behålla den provisoriska ordningen med en kommission som central utlänningsmyndighet. Som jag har utvecklat utförligt tidigare i min framställning måste man alltså räkna med att den generella utlänningskontrollen behöver upprätthållas för avsevärd tid, och den individuella kontrollen är avsedd att vara permanent. I dessa avseenden är läget i dag alltså i stort sett detsamma som år 1952. Kvar står också den osäkerhet i fråga om omfattningen av myndighetens uppgifter som grundas på omöjligheten att avgöra, i vilken mån ändringar i den generella kontrollens omfattning kan komma att genomföras framdeles.

I andra avseenden är förhållandena nu andra än år 1952. Jag syftar främst på den ökade betydelse som anpassningsfrågorna redan har fått och kan väntas få i framtiden. Den centrala utlänningsmyndighetens uppgifter på detta fält kan därför antas växa i omfattning och betydelse, och detta oberoende av variationer i den generella utlänningskontrollen. Enligt min mening är det snarast så, att anpassningsfrågornas betydelse ökar både i betydelse och omfång ju liberalare utlänningspolitiken är, eftersom man då får räkna med ökad invandring och efter hand allt fler befolkningsgrupper av utländskt ursprung och därmed sannolikt också med särskilda anpassningsproblem i mera vidsträckt mening. Det är ändamålsenligt att inriktningen av myndighetens verksamhet på detta sätt ändras med utvecklingen på utlänningspolitikens område.

Utöver vad jag nu har sagt vill jag på nytt erinra om förslaget att ärenden om svenskt medborgarskap genom naturalisation skall handläggas och avgöras av den centrala utlänningsmyndigheten. Antalet avgjorda ärenden utgjorde år 1967 ca 6 600 och tog i anspråk 23 personers arbetskraft, varav fem kvalificerade tjänstemän och tio kvalificerade personer inom biträdeskarriären (kansliskrivare och högre), jämte viss extra arbetskraft.

Omfattningen av de arbetsuppgifter av bestående art som sålunda kommer att åvila den centrala utlänningsmyndigheten talar starkt för att myndigheten nu får permanent karaktär. Särskilt vill jag framhålla det angelägna i att anpassningsfrågorna anförtros en sådan myndighet för att man skall få garantier för att dessa betydelsefulla frågor planläggs med sikte på framtiden och bärs upp av en myndighet med tyngden hos ett permanent centralt ämbetsverk. Sistnämnda synpunkt gör sig gällande också i fråga om medborgarskapsärendena.

Jag ansluter mig följaktligen liksom det stora flertalet remissinstanser till

utredningens förslag att utlänningskommissionen skall upphöra och ersättas med ett permanent centralt ämbetsverk för utlänningsfrågor.

Utredningens förslag att ämbetsverket skall kallas immigrationsstyrelsen lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Åtskilliga förordar emellertid en benämning som innehåller ordet utlännings eller invandring eller annat ord av svensk språkkaraktär. För egen del anser jag att ämbetsverket lämpligen kan benämnas statens verk för invandrarfrågor.

#### *Verksledning m. m.*

Enligt utlänningsutredningens förslag skall det nya ämbetsverkets styrelse bestå av verkschefen som ordförande samt åtta andra ledamöter. Av dessa åtta ledamöter skall fyra vara lekmannaledamöter och övriga fyra företräda de viktigare samhällsintressen som inverkar på utlänningspolitiken. Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de remissinstanser som har förordat ett fristående centralt ämbetsverk.

I likhet med utredningen anser jag att verkschefen bör vara ordförande i verkets styrelse.

I fråga om styrelsens sammansättning i övrigt utgår utredningen vid sin bedömning från den sammansättning som utlänningskommissionen har och föreslår de ändringar däri som utredningen finner befogade med hänsyn till de intressen som numera kan anses dominera vid utövningen främst av den generella utlänningskontrollen. Som jag har betonat kommer emellertid det nya ämbetsverkets ämbetsområde att få en avsevärt vidare inriktning än utlänningskommissionens. Framför allt anpassningsfrågornas behandling men också handläggningen av medborgarskapsfrågor knyter an till en rad intressen som inte alls eller endast i mindre grad direkt berörs av tillståndsregleringen. Det kan av praktiska skäl inte komma i fråga att öka antalet ledamöter i styrelsen så att alla sådana intressen blir företrädade. Verkets uppgifter särskilt inom anpassningsområdet gör det å andra sidan önskvärt med en bredare medborgerlig förankring av styrelsen än den som kommissionen har. Dessa omständigheter talar för att antalet lekmanaledamöter i styrelsen bör vara större än det föreslagna.

Dessa skilda synpunkter förenas, om det nya verket i likhet med flertalet andra centrala förvaltningsmyndigheter får en lekmannastyrelse med verkschefen som ordförande, medan de särskilda intressen vilka inverkar på avgörandet av frågor som verket handlägger företräds genom att rådgivande experter knyts till verket. Jag föreslår att verkets styrelse skall bestå av verkschefen och sex lekmannaledamöter. Bland experterna, vilka liksom lekmannaledamöterna bör utses av Kungl. Maj:t, bör finnas företrädare för den sakkunskap som f. n. tillförs utlänningskommissionen genom företrä-

dare för AMS, rikspolisstyrelsen, försvarsstaben och utrikesdepartementet. Vidare bör sakkunskapen inom socialstyrelsen och skolöverstyrelsen vara företrädd liksom sakkunskapen hos kommunerna, som har och kan väntas få än mer betydelsefulla uppgifter på anpassningsområdet. Självfallet bör också sakkunskap och erfarenhet i fråga om invandrar- och minoritetsproblem vara företrädd. Det bör ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra vilka intressen som vid olika tider har sådan betydelse för utlänningspolitiken att de bör företrädas. En eller flera experter skall delta i ärendenas beredning i den mån det behövs med hänsyn till ärendenas beskaffenhet. Det slutliga avgörandet skall emellertid alltid ankomma på styrelsen eller den som inom verket eljest har att besluta i ärendet.

Det nya ämbetsverket bör komma till stånd den 1 juli 1969. Som jag förut antytt är jag inte beredd att f. n. ta ställning till verkets närmare organisation och ärendenas handläggning inom verket. Förslag i organisations- och anslagsfrågorna avses skola framläggas för riksdagen under vårsessionen 1969.



### Hemställan

Under återopande av vad jag har anfört i det föregående hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att

- 1) godkänna de riktlinjer för utlänningspolitiken som jag har föreslagit,
- 2) godkänna de grunder för utlänningsfrågornas handläggning som jag har förordat,
- 3) besluta att en central utlänningsmyndighet med de uppgifter och med den ledning som jag har angett inrättas den 1 juli 1969.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Kungl. Höghet Regenten att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

*Margit Edström*

## INNEHÅLL

	Sid.
<i>Propositionen</i> .....	1
<i>Propositionens huvudsakliga innehåll</i> .....	1
<i>Utdrag av statsrådsprotokollet den 4 oktober 1968</i> .....	3
<b>Inledning</b> .....	3
<b>Nuvarande förhållande m. m.</b> .....	6
<i>Folkutbytet under 1900-talet</i> .....	6
<i>Historik</i> .....	7
<i>Huvuddragen av den svenska utlänningslagstiftningen</i> .....	8
<i>Utlännings rättsställning</i> .....	10
<i>Internationella överenskommelser</i> .....	11
<b>Förhållandena i vissa främmande länder</b> .....	13
<i>Översikt</i> .....	13
<i>De nordiska länderna</i> .....	14
<i>Förbundsrepubliken Tyskland</i> .....	15
<i>Frankrike</i> .....	16
<i>Schweiz</i> .....	18
<i>Storbritannien och Nordirland</i> .....	19
<i>Amerikas förenta stater</i> .....	21
<b>Kontroll av invandringen</b> .....	23
<b>Gällande reglering</b> .....	23
<i>Visering</i> .....	23
<i>Uppehållstillstånd</i> .....	24
<i>Bosättningstillstånd</i> .....	25
<i>Arbetsstillstånd</i> .....	25
<i>Förpassning</i> .....	26
<i>Avvisning</i> .....	26
<i>Förvisning</i> .....	26
<i>Utvisning</i> .....	27
<b>Utredningen</b> .....	28
<i>Utlänningspolitikens problematik</i> .....	28
<i>Demografiska synpunkter</i> .....	28
<i>Arbetsmarknadssynpunkter</i> .....	29
<i>Försörjningssynpunkter</i> .....	32
<i>Sociala synpunkter</i> .....	32
<i>Utrikespolitiska samt ordnings- och säkerhetssynpunkter</i> .....	33
<i>Humanitära och ideella synpunkter</i> .....	33
<i>Anpassningssynpunkter</i> .....	35
<i>Behovet att kontrollera invandringen</i> .....	35

	Sid
<i>Ansvar</i> et för invandringspolitiken .....	37
Allmänna synpunkter .....	37
Riktlinjer för tillståndsgivningen .....	38
<b>Remissyttrandena</b> .....	41
<i>Behov</i> et att kontrollera invandringen .....	41
Allmänt .....	41
Demografiska synpunkter .....	43
Arbetsmarknadssynpunkter .....	44
Försörjnings- och sociala synpunkter .....	45
Ideella och humanitära synpunkter .....	46
Anpassningssynpunkter .....	47
<i>Ansvar</i> et för invandringspolitiken .....	49
Allmänna synpunkter .....	49
Riktlinjer för tillståndsgivningen .....	50
<b>Verkställande organ</b> .....	55
<b>Nuvarande förhållanden</b> .....	55
<i>Pass- och tillstånd</i> sfrågor .....	55
<i>Avlägsnande</i> .....	56
<i>Yttre utlänningskontroll</i> .....	57
<i>Inre utlänningskontroll</i> .....	57
<i>Anpassningsfrågor</i> .....	59
<i>Den centrala utlänningsmyndighetens organisation</i> .....	60
<b>Utredningen</b> .....	62
Allmänna synpunkter .....	62
<i>Pass- och tillstånd</i> sfrågor .....	62
Legitimationshandlingar, visering och uppehållstillstånd .....	62
Arbetsstillstånd .....	63
<i>Avlägsnande</i> .....	63
<i>Yttre utlänningskontroll</i> .....	63
<i>Inre utlänningskontroll</i> .....	64
Behov av inre kontroll .....	64
Underlaget för kontrollen m.m. ....	64
Kontrollmyndigheter .....	68
<i>Flyktingfrågor</i> .....	70
<i>Anpassningsfrågor</i> .....	70
<i>Medborgarskapsfrågor</i> .....	72
<i>Central utlänningsmyndighets uppgifter</i> .....	72
<i>Central utlänningsmyndighets organisation</i> .....	72
Organisationsform .....	72
Verksledning .....	73
Organisationen i övrigt m.m. ....	74
<b>Remissyttrandena</b> .....	75
Allmänna ställningstaganden .....	75
<i>Pass- och tillstånd</i> sfrågor .....	75

	Sid.
<i>Avlägsnande</i> .....	76
<i>Yttre utlänningskontroll</i> .....	77
<i>Inre utlänningskontroll</i> .....	77
Behov av inre kontroll .....	77
Underlag för kontrollen .....	77
Kontrollmyndigheter .....	80
<i>Flyktingfrågor</i> .....	82
<i>Anpassningsfrågor</i> .....	82
<i>Central utlänningsmyndighets uppgifter</i> .....	85
<i>Central utlänningsmyndighets organisation</i> .....	86
Organisationsform m. m. ....	86
Verksledning .....	86
Organisationen i övrigt .....	87
<b>Departementschefen</b> .....	89
<b>Allmän bakgrund</b> .....	89
Återblick .....	89
Utlänningslagstiftningens principer .....	90
Huvuddrag i den svenska utlänningslagstiftningen .....	90
Internationellt arbete .....	91
Utredningsförslag .....	93
<b>Behovet att kontrollera invandringen</b> .....	93
Folkutbytet .....	93
Invandring av utländsk arbetskraft .....	95
Försörjning och social omvårdnad .....	98
Internationella förpliktelser .....	99
Humanitära synpunkter m. m. ....	99
Utlänningarnas anpassning .....	101
Sammanfattning .....	102
<b>Riktlinjer för utlänningspolitiken</b> .....	103
Ansaret för utlänningspolitiken .....	103
Allmänna principer .....	104
Krav på tillstånd .....	104
Invandringens omfattning .....	105
Anpassningsåtgärdernas inriktning .....	106
Tillståndsgivningen .....	108
Arbetsmarknadsbedömningen m. m. ....	108
Bostadsförhållandena .....	112
Invandring av icke yrkesarbetande utlänningar m. fl. ....	113
Utländska studerande .....	115
Bosättningstillstånd m. m. ....	117
Giltighetstiden för uppehålls- och arbetstillstånd .....	118
Yrkesbegränsning av arbetstillstånd .....	118
Arbetsförmedling m. m. ....	119
<b>Verkställande organ</b> .....	120
Allmänna synpunkter .....	120

	Sid
<i>Den centrala utlänningsmyndighetens uppgifter</i> .....	121
Uppgifter enligt UtIL m. m. ....	121
Yttre och inre utlänningskontroll .....	122
Anpassningsfrågor .....	124
Övriga frågor .....	125
<i>Den centrala utlänningsmyndighetens organisation</i> .....	126
Behovet av fristående central utlänningsmyndighet .....	126
Organisationsform m. m. ....	126
Verksledning m. m. ....	128
<b>Hemställan</b> .....	130