



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Jonatan Macznik

Från fri folkförflyttning till restriktiv skyddslagstiftning

En rättshistorisk studie av motiven bakom utlänningslagstiftningen
under 1920- och 1930-talen

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats
Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: HT 2014

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
INLEDNING	4
Bakgrund	4
Syfte och frågeställningar	4
Avgränsningar	5
Teori, metod och perspektiv	6
Material	6
Forskningsläge	7
Uppsatsens disposition	7
1 ASYLRÄTT	8
1.1 Uppsatsens definition av asylrätt	8
2 HISTORISK BAKGRUND	9
2.1 Inledning	9
2.2 Från tidig modern tid till 1850	9
2.3 Den fria folkförflyttningens tid	9
2.4 Utvisningslagen 1914	10
2.5 Migrationsrättsliga kungörelser 1914 - 1926	11
3 1927 ÅRS LAG	12

3.1	Inledning	12
3.2	Proposition	12
3.3	Motioner och lagutskottets beredning	15
3.4	Riksdagsdebatt	16
3.5	Sammanfattning	18
4	1937 ÅRS LAG	19
4.1	Inledning	19
4.2	1936 års motioner	20
4.3	Utredning och proposition	24
4.4	Motioner med anledning av propositionen	26
4.5	Riksdagsdebatt	27
4.6	Sammanfattning	27
5	ANALYS OCH SLUTSATSER	29
5.1	Från fri folkförflyttning till restriktiv skyddslagstiftning – lagstiftarens syn på invandring	29
5.2	Det rasbiologiska perspektivet	31
5.3	Det asylrättsliga perspektivet	32
5.4	Avslutande reflektion	32
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	33

Summary

People have, forced or based on free will, left their homes in search of a better place to live, during the entire human history. This essay highlights how Swedish legislators handled the issue of immigration to Sweden in the 1920s and 1930s. From a legal development perspective, mainly parliamentary documents are analysed to distinguish change over time. The focus of the study is to evaluate the presence of the right to asylum during the study's period of time, as it later was expressed in the UN Universal Declaration of Human Rights. The results are viewed from a critical perspective for the purpose of understanding why the development took place. The legislators' arguments are also analysed from an equality perspective, with particular focus on whether or not eugenic arguments occurred.

For long time immigration to Sweden was highly regulated. However, during the late 19th century, liberal thoughts affected Sweden in the direction of open borders under the principle of free movement. This was later altered, due to influences from other countries and as a consequence of the outbreak of the First World War. The immigration once again became more strictly regulated.

During the 1920s and 1930s two major legislative restrictive reforms concerning immigration took place. Due to the fact that it still exists, although reformed, the 1937's Aliens act can be regarded as the birth of modern Swedish immigration law. It was also the breakpoint where free movement was finally abolished in favour of a regulated immigration. The right to asylum was during this period undefined and controversial, and only rarely adopted. Eugenic opinions were occurring in all arguments to varying degrees, resulting in regulations that did not treat everyone equally. Further did the legislator motivate the reforms as protective legislation against unemployment, lack of housing and for social order.

Sammanfattning

Att människor, under tvång eller utifrån fri vilja, lämnat sina hem för att söka en bättre boplatz har alltid varit en del av den mänskliga historien. Den här uppsatsen belyser hur den svenska lagstiftaren såg på invandring till Sverige på 1920- och 1930-talen. Utifrån ett rättsutvecklingsperspektiv analyseras lagmotiv, främst riksdagstryck, för att urskilja förändring över tid. Fokus för undersökningen är förekomsten av diskussion och garanterande av asylrätt så som den senare kom att få uttryck i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Ett kritiskt perspektiv anläggs också för att förstå varför utvecklingen kom att ske. Lagstiftarens argument analyseras också ur ett likabehandlingsperspektiv, särskilt med fokus på om rasbiologiska argument förekom.

Den historiska bakgrunden visar tydligt att Sverige under lång tid reglerade invandringen till Sverige mycket restriktivt. Men under 1800-talets slut påverkade tidens liberala anda Sverige att helt öppna gränserna i enlighet med den fria folkförflyttningens princip. Den kom senare att, med inspiration från utlandet och första världskrigets utbrott att inskränkas och invandringen åter regleras.

Under 1920- och 1930-talen genomdrevs två stora restriktiva lagreformer på invandringens område. Efter 1937 års reform fick lagen namnet Utlänningslag och eftersom den finns än idag, reformerad, kan det anses vara födelsen av den moderna utlänningslagstiftningen men också brytpunkten där den fria folkförflyttningens princip avskaffades till förmån för en reglerad invandring. Asylrätten var under mellankrigstiden ännu odefinierad men omdiskuterad och får inget större genomslag. Vad gäller rasbiologiska argument förekom de i all argumentation i varierande utsträckning vilket resulterade i regleringar som inte behandlade alla likvärdigt. Vidare motiverades reformerna som skyddslagstiftning mot arbetslöshet, bostadsbrist och social orolighet.

Förord

Den här uppsatsen tillägnas de över femtio miljoner människor, som i detta nu är på flykt på vår jord.

Ett stort tack vill jag ge min handledare Per Nilsén för uppmuntrande och engagerande handledning.

Tack ska också framföras till Aili såväl som till min mor för så mycket. Tack för att ni finns!

Uppmärksammas bör också alla de byråkrater, tjänstemän och stenografer som genom åren fört anteckningar och författat protokoll – utan er gärning hade inte mitt rika och tillgängliga forskningsmaterial funnits. Leve den offentliga förvaltningens arkivarbete.

Inledning

Bakgrund

Möjligheten för människor att lämna sitt land och söka asyl i ett annat är idag en mänsklig rättighet förankrad i internationell rätt sedan 1948. Men migration och kontroll av migranter har varit föremål för makthavares intressen under lång tid. Lagstiftningen har historiskt präglats av stora förändringar och skiftande ideologiska utgångspunkter i takt med teknisk utveckling, ekonomiska intressen och ideologiska övertygelser. Idag tillhör Sverige en av de största flyktingmottagarna i Europa och har en detaljerad utlänningslag som dagligen tillämpas av svenska myndigheter på hundratalet fall. Dagens lagstiftning har sin historiska utgångspunkt i de två lagreformer som är föremål för den här undersökningen. Flera rättsinstitut som då infördes, är idag kvar. Det skapar ett intresse hos mig att förstå med vilka motiv och utgångspunkter de är tillkomna. Även om stora delar av migrationsprocessen idag tas för given är den av lagstiftaren beslutad utifrån ett ansett befogat intresse, vilket jag i denna uppsats vill undersöka. Den undersökta perioden var för Sveriges del en brytningspunkt, där landet gick från att vara ett fattigt utvandrarnland till att bli ett invandrarnland i början av Andra världskriget. Det väcker mitt intresse att se hur lagstiftaren hanterade förändringen. Den undersökta perioden, tiden mellan de två världskrigen, är också rättshistoriskt intressant eftersom den präglas av en geopolitiskt mycket orolig tid kombinerat med en mycket rättspositivistisk syn hos lagstiftaren.

Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att förstå den historiska grund som den moderna utlänningslagstiftningen vilar på. Undersökningen fokuserar på hela

lagstiftningsprocessen för att tydligt kunna urskilja de argumentationslinjer, konfliktytor och vägval som lagstiftaren hade att ta ställning till.

De frågeställningar som ligger till grund för undersökningen är:

- Vilken var lagstiftarens huvudsakliga syn på invandring och hur tog den sig uttryck i motiven för utlänningslagstiftningarna under 1920- och 1930-talen?
- I vilken utsträckning använde lagstiftaren, sett ur ett likabehandlingsperspektiv, rasbiologisk argumentation för att motivera utlänningslagstiftningen?
- Hur förhåller sig lagstiftaren under den undersökta perioden till asylrätten jämfört med hur den senare kom att uttryckas i FN:s förklaring om de Mänskliga rättigheterna från 1948 i art. 14?

Avgränsningar

Undersökningen avgränsas till tidsperioden från 1927 till 1937 för att det var under den perioden den första sammanhållna utlänningslagstiftningen växte fram. Eftersom de undersökta lagstiftningsprocesserna behandlade regler för hela det migrationsrättsliga området krävs avgränsning av materialet för att rymmas inom ramen för en kandidatuppsats. Eftersom uppsatsens syfte och frågeställningar är att undersöka generella lagmotiv och förekomsten av rasbiologi och asylrätt är lagstiftningens formella utformande, processuella regler, regler kring arbetskraftsinvandring, medborgarskap och internationella överenskommelser inte föremål för undersökningen. Då arbetsmarknadens balans är ett av de skäl lagstiftaren generellt diskuterar kommer den dock behandlas i de fall de utgör lagstiftningsmotiv. På grund av tidsekonomiska överväganden har jag valt att bortse från närmare undersökning av de migrationsbestämmelser som inte hanterades och beslutades av riksdagen. Omfattningen av de riksdagsprotokoll som undersökts är av det omfång att endast ett mycket

begränsat urval har kunnat presenteras i uppsatsen. Urvalet är baserat på uppsatsens frågeställningar och även om det har skett i syfte att ge en objektiv bild av lagstiftningsprocessen bör ändå problematiken i en avgränsad redogörelse av ett rikt material uppmärksammas. Eftersom motiven bakom lagstiftningen är fokus för uppsatsen görs inget anspråk på att redovisa gällande rätt.

Teori, metod och perspektiv

Undersökningen tillämpar en rättshistorisk metod, där rättsutvecklingen under vald tidsperiod undersöks. Den rättshistoriska metoden används därför att den är ett hjälpmedel för att förstå lagstiftningens utveckling som en jämförelse över tid genom studier av och värderande av källor, för att finna och förstå lagstiftningens syfte.¹ Ett kritiskt perspektiv anläggs även; svar söks inte bara för frågorna när? och hur? utvecklingen förlöpte utan också varför den kom att ske. Uppsatsen analyserar också de framkomna motiven ur ett likabehandlingsperspektiv. Det är dock viktigt att påpeka att det vore enkelt att med utgångspunkt i dagens kunskap och med facit i hand kritisera dåtidens argument, vilket inte ligger i syftets intresse: att förstå motiven i sitt historiska sammanhang. Metoden tillämpas här för att objektivt redogöra för motiven och sedan undersöka i vilken utsträckning asylrätt och rasbiologi återfinns som argument för lagstiftaren och hur det och synen på invandring förändras under den undersökta perioden.

Material

I uppsatsen undersöks riksdagstryck som primär källa. Det ger en möjlighet till inblick i lagstiftningsprocessen och de argument som framförs i samband med den. Vad gäller den historiska bakgrunden och definitionen av asylrätten har jag även använt mig av kompletterande sekundärkällor, för att ge en historisk bakgrund där möjligheten på grund av tidsekonomiska skäl

¹ Ibbetson, s. 131 se även: Gräns, 2013, s. 421f., 425.

att utföra den forskningen inte funnits. Flera sekundärkällor har varit av historie- eller samhällsvetenskaplig karaktär, vilket följer av att en rättshistorisk metod kräver en inblick i den generella samhällsutvecklingen för att kunna förstå lagstiftningen i sin historiska kontext.

Forskningsläge

Migrationsrätt är idag ett väl undersökt rättsområde. Vad gäller den rättshistoriska forskningen på området är den inte lika omfattande. En statsvetenskaplig avhandling från 1964, *Sverige åt svenskarna* av Tomas Hammar, behandlar migrationslagstiftningen fram till 1930 och ger en fullgod bild av den dåvarande politiska debatten. Skillnaden mellan Hammars avhandling och denna uppsats är dels att denna uppsats är av juridisk och inte statsvetenskaplig karaktär, dels att denna uppsats har ett delvis annat tidsspann vilket möjliggör att se andra historiska utvecklingslinjer än vad Hammars undersökning möjliggjorde. En rad verk och böcker ger en översiktlig beskrivning av 1900-talets utlänningslagars innehåll i korthet, men ingen har mig veterligen, studerat lagmotiven under samma period som jag här ämnar göra. Vad gäller angränsande historisk forskning kring Sveriges relation till Förintelsen såväl som rasbiologin finns mer utförlig forskning.

Uppsatsens disposition

Uppsatsen inleds med en definition av begreppet *asylrätt* utifrån såväl internationell som svensk rätt. Det följs av en inledande historisk bakgrund av migrationsregleringen före uppsatsens undersökta period för att ge en historisk utgångspunkt att blicka framåt ifrån. I kapitlen därefter återfinns en redovisning av lagstiftningsprocessen under den undersökta tiden. Varje reform är undersökt i kronologisk ordning inom respektive lagstiftningsprocess. Därefter analyseras materialet utifrån undersökningens frågeställningar och metod.

1 Asylrätt

1.1 Uppsatsens definition av asylrätt

Det finns ingen vedertagen internationell definition av asylbegreppet. Ordet *asyl* definieras utifrån svensk rätt som:

En varaktig fristad mot politisk förföljelse. Däri innefattas då inte endast förföljelse på grund av politisk uppfattning utan även förföljelse på grund av ras, nationalitet eller religiös uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till viss samhällsgrupp.²

Inom folkrätten definieras två begrepp – *Right of Asylum* – att stater kan garantera flyktingar skydd utan att det ses som en fientlig handling mot flyktingens hemland, samt – *Right to Asylum* – som innefattar flyktingens rätt till skydd. Den senare definitionen har inget folkrättsligt stöd som en gällande regel till skillnad från den första. 1951 års flyktingkonvention stadgar ingen sådan regel, även om den upprättar ett förbud mot återsändande som riskerar hens liv eller frihet, vilket ställer vissa krav på de stater som är bundna av konventionen att låta vissa flyktingar stanna i landet.³

I artikel 14 i Förenta Nationernas Allmänna Förklaring om de Mänskliga Rättigheterna stadgas rättigheten ”att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse”. Det är den definition som i den här uppsatsen används eftersom den inkluderar *Right to Asylum*. Även om den idag inte har folkrättsligt stöd, är det den rättighet som världssamfundet ställde sig bakom tio år efter den period uppsatsen undersöker.

² Wikrén och Sandesjö, 2010 s. 31.

³ Wikrén och Sandesjö, 2010 s. 31.

2 Historisk bakgrund

2.1 Inledning

Även om Sverige periodvis haft viss invandring, främst i form av arbetskraftsinvandring, har det främst varit ett utvandrarsland. Tidvis har landet varit helt stängt, vilket påverkat lagstiftningen.

2.2 Från tidig modern tid till 1850

Från svensk tidig modern tid tillämpades en rad olika regleringar som riktade in sig på att kontrollera människors rörelsefrihet såväl inom riket som över dess gränser. För den svenska medborgare som önskade färdas såväl inom riket som över dess gränser krävdes pass och för utländska medborgare krävdes inresetillstånd för att få besöka landet.⁴ Även andra regleringar, såsom kraftigt inskränkt religionsfrihet kom att isolera landet under lång tid. Rörelsefriheten var således starkt begränsad och kontrollerad av staten.⁵

2.3 Den fria folkförflyttnings tid

Under mitten av 1800-talet utvecklades infrastrukturen för resande samtidigt som den ekonomiska liberalismens tankegångar fick fäste i Sverige. Som en konsekvens av detta förändrades också migrationslagstiftningen. Regeringen Louis De Geer, antog 1860 en förordning (SFS 1860:34) som liberaliserade rörligheten i enlighet med principen om den fria folkförflyttningen. De menade att gränskontroll inte längre var nödvändig till följd av den trygghet som rådde såväl i riket som i närområdet. Perioden präglades av stor emigration från Sverige, till följd av fattigdom och ofrihet, till främst USA.

⁴ Hammar, 1964, s. 7.

⁵ Häthén, 2014 s. 159.

Sverige kom att förlora upp till en tredjedel av sin befolkning, vilket gjorde att lagstiftarens fokus och lagstiftningsarbete snarare var inriktat att förebygga utvandring än att reglera invandring. Principen om fri rörlighet präglade inte bara Sverige utan även andra europeiska länder såväl som USA fram till första världskrigets utbrott.⁶

2.4 Utvisningslagen 1914

I Europa började, med inspiration från USA, en reaktion på lagstiftningens område växa fram mot vad som ansågs vara skadlig invandring i början av 1900-talet.⁷ I samma anda tillkännagav Sveriges riksdag 1907 en vilja att regeringsmakten skulle utreda behovet av en lag som hade till syfte att skydda mot sådan invandring. Utifrån utredningen, föreslogs en Utvisningslag som blev hårt kritiserad i riksdagen av liberaler och socialdemokrater för att vara oprecis och för att lättvindigt förenkla utvisning av utländska medborgare. Även efter ännu en utredning kom förslaget att generera politisk debatt. I riksdagen kretsade diskussionen kring invandringens påverkan på arbetsmarknaden, men även rasbiologiska argument kom att användas till fördel för den utvisningslag (SFS 1914:196) som sedermera antogs.⁸ Den avsågs inte bryta helt mot den fria folkförflyttningens princip men möjliggjorde avvisning och utvisning av dem ”vilkas vistelse inom riket ansågs vara från det allmännas synpunkt farlig eller skadlig”⁹. Lagen gav ett visst mått av skydd mot ett återsändande av de som riskerade straffas för politiska brott i hemlandet i 5 och 13 §.¹⁰

⁶ Hammar, 1964, s. 7ff.

⁷ Hammar, 1964, s. 8f.

⁸ Hammar, 1964, s. 134-139.

⁹ SOU 1945:1, s. 7.

¹⁰ Hammar, 1964, s. 134-139.

2.5 Migrationsrättsliga kungörelser 1914 - 1926

Den ovan nämnda utvisningslagen möjliggjorde i 18 § för Kungl. Maj:t att i händelse av krig eller på grund av särskilda omständigheter införa regler kring kontroll av utlänningar genom kungörelser. Denna paragraf kom att användas flitigt av regeringsmakten för att skapa restriktiva regler som en följd av första världskrigets oroligheter, exempelvis Passkungörelsen (SFS 1917:553) och Utlänningskungörelsen (SFS 1918:793). Kungörelserna tillkom i världskrigets slutskede respektive strax efter vapenstilleståndet och genom dem infördes pass- och viseringstvång för utlänningar. För de som inte innehade pass kunde en uppehållsbok utfärdas. Frågan om beviljande av uppehållsbok skulle bedömas utifrån om det låg i statens intresse att utlänningen befann sig i landet, initialt med fokus på eventuell bostadsbrist i landet.¹¹

¹¹ Hammar, 1964, s. 162 - 170.

3 1927 års lag

3.1 Inledning

Under perioden 1914-1926 inskränktes den fria folksamfärdseln som ovan beskrivits genom kungörelser som en följd av första världskriget. Sverige hade under perioden gått från att vara ett fattigt utvandrarland till att möta en ny tid i ett oroligt och fattigt Europa med ökad invandring.

3.2 Proposition

Genom proposition 1927:198 föreslog Kungl. Maj:t¹² en ny lag med syfte att ”förebygga en för landet skadlig invandring samt att reglera utlännings bosättning och rätt till arbetsställning inom landet”.¹³ Utgångspunkten för lagförslaget var vikten av att normgivningen på området skulle hanteras av riksdagen genom permanent lag och inte, som fram till nu skett, av regeringen genom administrativa kungörelser. Departementschefen¹⁴ beskrev i propositionen lagförslaget som ett återupprättande av äldre tids mer skyddade gränser, vilket ansågs nödvändigt utifrån en beräknad ökad framtida invandring, som en konsekvens av att andra länder, främst USA, reglerat sin invandring striktare och inte längre tog emot det befolkningsöverskott som fanns i Europa. Det var främst invandrare från Tyskland och Östeuropa, som antogs vara lockade av Sveriges höga levnadsstandard, som oroade departementschefen. Han menade vidare att en ökad invandring hotade balansen på arbetsmarknaden, medborgarnas levnads- och lönestandard samt riskerade att öka kriminaliteten. Ur ett rasbiologiskt perspektiv lyftes att: ”värdet av att vårt lands befolkning är av

¹² Under regeringen Ekman, Frisinnade folkpartiet och Sveriges liberala parti.

(<http://www.regeringen.se/sb/d/4393>).

¹³ Prop. 1927:198 s. 63.

¹⁴ Johan Thyren, Juridikprofessor och Justitieminister, Liberal. (Vem är det?, 1927 s.800).

en sällsynt enhetlig, oblandad ras kan knappast överskattas”¹⁵. Visserligen uttryckte departementschefen sin vilja att den fria folkförflyttningens princip skulle råda, men ansåg inte det möjligt under överskådlig tid på grund av ovanstående faktorer. Lagförslaget kom därför att utgöra en fortsättning på utvisningslagen från 1914, vars bestämmelser upptogs i det nya lagförslaget, men med kompletterande och utvecklade bestämmelser från de mer restriktiva kungörelserna.¹⁶

I det lagutkast som regeringen sände på remiss, inför propositionsförfattandet, utformades kontrollsystelet av invandringen genom pass- och visumkrav med möjlighet för Kungl. Maj:t att undanta vissa grupper som skulle ha rätt att vistas i Sverige under tre månader utan tillstånd. Därefter, och för de som inte var undantagna, skulle uppehållstillstånd fordras.¹⁷

De remissvar som finns upptagna i propositioner pekar på att lagutkastet var kontroversiellt. Länsstyrelsen i Jämtland påpekade att lagförslaget var ett brott mot principen om den fria folksamfärdseln som lagen från 1914 gjorde uttryck för. ”I varje fall synes innebörden av utkastet vara en fullständig omkastning av den hittillsvarande svenska immigrationslagstiftningens hittillsvarande ståndpunkt”¹⁸. Vidare menade samma länsstyrelse att de inte märkt av någon påverkan på arbetsmarknaden från utländsk invandring. Andra remissvar pekade i motsatt riktning och menade att förslaget byggde vidare på 1914 års lag och att utkastet var en önskad lagreglering av tidigare kungörelser. Sammanfattningsvis kan konstateras att flertalet av de remissvar som nämns i propositionen varnade för följderna av en kraftigt ökad invandring, även om det ofta beklagades att fri rörlighet inte kunde råda.¹⁹ Från Socialstyrelsen framfördes kritik mot visumkravet i lagutkastet,

¹⁵ Prop. 1927:198 s. 32.

¹⁶ Prop. 1927:198.

¹⁷ Prop. 1927:198 s. 33.

¹⁸ Prop. 1927:198 s. 35.

¹⁹ Prop. 1927:198 s. 34 – 37.

vilket uppmärksammades i den slutliga propositionen. Visumkravet kom inte att gälla alla, utan endast vissa av regeringsmakten utvalda grupper.²⁰

Vad gäller det i förslaget för dåvarande svensk rätt nya förslagna institutet uppehållstillstånd får det ses som en reception av utländsk rätt. Motivet bakom införandet var att skydda från att ”mindre önskvärda befolkningselement”²¹ bosatte sig i riket. Departementschefen menade att det fanns en lagstiftningslucka där en utlänning misskötte sig men ändå inte begick sådana kriminella handlingar som gjorde utvisning tillämpligt. Därför behövde uppehållstillstånd införas, direkt inspirerad av exempelvis Tyskland.²² Det förklarades också att institutet även skulle ta sikte på att uppställa ett rasbiologiskt skydd: ”Otvivelaktigt kan en bosättning i mer betydande omfattning här i landet av invandrare, tillhörande folkslag, som är oss till rasen mycket skilda, lända oss till skada.”²³ Vid beaktande huruvida uppehållstillstånd skulle beviljas, menade departementschefen att det skulle bedömas utifrån landets intresse, särskilt med beaktande av bostadsmöjlighet, den sökandes familjeförhållanden och den tid personen befunnit sig i landet.²⁴

Noterbart är att lagförslaget, vad gäller såväl avvisning som utvisning explicit nämnde grupptillhörigheter som *zigenare* och *kringresande* som skäl för att få lämna landet.²⁵ Gemensamt för de föreslagna möjligheterna att med våld föra utlänning ut ur landet är att de inte föreslogs kunna verkställas om den utländska medborgaren riskerade att bli straffad eller

²⁰ Prop. 1927:198 s. 39.

²¹ Prop. 1927:198 s. 41.

²² Prop. 1927:198 s. 41 och s. 99.

²³ Prop. 1927:198 s. 41.

²⁴ Prop. 1927:198 s. 42.

²⁵ Prop. 1927:198, 19 & 31 §.

åtalad för politiskt brott i mottagarlandet.²⁶ Förslaget gav också en möjlighet för Kungl. Maj:t att utfärda kompletterande förordningar och dispenser.²⁷

3.3 Motioner och lagutskottets beredning

En socialdemokratisk motion i första kammaren yrkade avslag på propositionen i sin helhet och framförde skarp kritik mot kvaliteten på utredningen och motiven bakom förslaget. Motionen ifrågasatte nödvändigheten av skärpt reglering och menade att regeringen inte talade klarspråk om vilka grupper regeringen genom lagförslaget ville skydda Sverige ifrån. Motionärerna tolkade propositionens beskrivning av det oroliga Europa, med att syfta till att utestänga ett ökat antal politiska flyktingar, vilket de kritiserade. Vad gäller ras instämde de i propositionens grundantagande om faran för rasblandning, men menade att risken inte var så överhängande att restriktivare lagstiftning var nödvändig. De ansåg att lagförslaget präglades av ”fanatisk främlingsfientlighet, projektmakeri och trakasseringslusta”²⁸ och krävde att en mildare reglering skulle utredas och då endast gälla begränsningar av arbetskraftsinvandring.²⁹

Socialdemokraten Carl Lindhagen³⁰ ville avslå propositionen och istället uppdra åt Kungl. Maj:t att till riksdagen föreslå en ny lag om utlänningars rätt att fritt vistas i riket och uppmanade regeringen att omedelbart upphäva passkravet för skandinaver. Motiven han angav var ideologisk övertygelse om den fria rörlighetens riktighet. Han pekade på att det inte var lätt att bosätta sig i ett nytt land som ett motargument till de som varnade för massinvandring. Noterbart är här dock att han menade att den judiska rasen

²⁶ Prop. 1927:198 Kap – 4-6, s. 55 -61.

²⁷ Prop. 1927:198 s. 62.

²⁸ FK-Motion 1927:319 s. 7.

²⁹ FK-motion 1927:319; AK-motion 1927:428.

³⁰ Växlande partitillhörighet: Vänster/Liberal/Socialdemokrat, Från 1919 Socialdemokrat. (Vem är det?, 1927 s.487).

skulle undantas, eftersom de enligt honom var vana att fly och därför eventuellt kunde utgöra ett sådant hot.³¹

Från Högerpartiet motionerades också om avslag men med en annan argumentation: Kungl. Maj:t var bättre lämpad för att värna den svenska industrins intressen och möjligheten för turister att besöka Sverige.³²

Andra lagutskottet lämnade ett huvudsakligen bifallande betänkande som delade propositionens farhågor avseende en ökad invandring på grund av överbefolkning i Europa, specifikt nämndes det ökade antalet judiska flyktingarna från Ryssland. Utskottet förklarade den ännu uteblivna massinvandringen med en önskad avskräckande effekt som de ovan nämnda restriktiva kungörelserna utgjorde. Däremot vände sig utskottet mot att lagen skulle vara permanent med motiveringen att situationen i omvärlden och Sveriges behov kunde förändras över tid. Utskottet uppmärksammade också i en bisats till kommentaren kring lagens inledande portalparagraf om passkrav att Kunglig Maj:t skulle ”uppmärksamma den berättigade hänsyn, som bör tagas till asylrätten”^{33,34}.

3.4 Riksdagsdebatt

Tyngdpunkten i riksdagsdebatten kretsade kring de fyra skäl för lagstiftningen som regeringen anfört som motiv för de restriktiva regleringar som föreslogs, här sammanfattade av andra kammarens ledamot Samuelsson: ”[...]Rasfrågan, rädslan för att få in särskilda förbrytare, förhållanden på bostadsmarknaden i landet och arbetslösheten [...]”³⁵.

³¹ Motion FK 1927:325.

³² Motion AK 1027:450.

³³ Andra lagutskottet 1927:32 s. 9.

³⁴ Andra lagutskottet 1927:32.

³⁵ AK-protokoll 1927:35 s. 18.

I riksdagens båda kamrar, företräddes Kungl. Maj:t av justitieminister Thyrén. Han klargjorde där regeringens egentliga anslutande till den fria folksamfärdselns princip men menade att rådande tillstånd i omvärlden krävde en skarpare reglering för att skydda den svenska arbetsmarknaden. I det som tycks vara en reaktion mot de socialdemokratiska motionerna bygger han sin argumentation på att förslaget främst är till skydd för arbetarklassen och inte ett skydd mot politiska flyktingar. Thyrén hänvisade till landets låga nativitet och menade att det i kombination med en stor invandring skulle kunna utgöra ett hot mot folkrasen. Han kritiserade Socialdemokraterna för att vilja behålla gällande reglering som gav makten till regeringen att utfärda samma politik som lagförslaget uttryckte. De tankar som i debatten lyfts, om en helt fri rörlighet, likt de frihandelsförespråkarna efterfrågade för varor, avfärdade Thyrén som ideologiskt felaktigt med farliga konsekvenser.³⁶

Den av Socialdemokraterna lämnade reservationen mot utskottsbetänkandet utvecklades i första kammaren. Partiföreträdarna menade att det inte fanns ett lagstiftningsbehov och att farhågorna som motiverade förslaget generellt var överdrivna. Lagen kallades för polislag och ur ett asylperspektiv lyftes att passkravet skapade problem för de som flytt och inte fått med sig handlingar, och yrkade därför på avslag till förslaget för att skydda asylrätten.³⁷ Thyrén svarade att asylrätten tryggades genom förslaget dels genom utskottsbetänkandets skrivelse men också att förslaget endast möjliggjorde, men inte tvingade, för gränspolis att avvisa och med en hänvisning till Kungens dispensrätt.³⁸ I andra kammaren ifrågasatte oppositionen nyttan av att införa pass- och visumkrav. Som motargument lyfte Thyrén att det ur ett rasperspektiv var märkligt att Socialdemokraterna förespråkade preventivmedel för att motverka befolkningsökning men samtidigt ville tillåta större invandring.³⁹ Socialdemokraten Per Albin

³⁶ FK-protokoll 1927:36 s. 29ff.

³⁷ FK-protokoll 1927:36 s. 41.

³⁸ FK-protokoll 1927:36 s. 60-61.

³⁹ AK-protokoll 1927:35 s. 6.

Hansson⁴⁰ kritiserade att liberaler, som han menade ofta var emot tvång och för fri- och rättigheter samt traditionellt värnat den fria rörligheten, nu lade fram ett restriktivt förslag.⁴¹ Högerpartiets ledamot Järte, som talade till fördel för förslaget, menade att Socialdemokraterna med sin linje försummade arbetarnas intresse och lyfte det rasbiologiska argumentet: “folken kunna icke sammanfläta i en stor enhet; de biologiska skiljaktigheterna äro för stora”⁴². Detta kritiserades dock av Socialdemokraterna som ovetenskapligt och överdrivet.⁴³ Efter att båda kamrarna bifallit utskottets förslag i sin helhet instiftades således *Lag om utlännings rätt att här vistas i riket SFS 1927:333*.

3.5 Sammanfattning

Det var utifrån en förväntad ökad invandring till följd av förändrade regler för migration i andra länder kombinerat med ett intresse att upphöja bestämmelserna till lag som lagförslaget väcktes. Argumenten för att försvåra en kraftigt ökad invandring var dels skydd av arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och den sociala ordningen dels för att skydda den svenska befolkningens rasrenhet.

⁴⁰ Partiordförande, Socialdemokraterna (Vem är det?, 1927, s. 300)

⁴¹ AK-protokoll 1927:35 s. 9ff.

⁴² AK-protokoll 1927:35 s. 23.

⁴³ AK-protokoll 1927:35 s. 23-26.

4 1937 års lag

4.1 Inledning

Med anledning av att 1927 års utlänningslag endast fick en provisorisk giltighetstid fram till 1932 gav Kungl. Maj:t det året en proposition som senare bifölls där lagen föreslogs gälla ytterligare fem år med vissa mindre förändringar. I lagstiftningsprocessen framkom från såväl lagstiftare som remissinstanser att den avskräckande effekt som lagen utgjort tillsammans med den ökade instabiliteten i omvärlden utgjorde skäl för en förlängning av lagen.⁴⁴

Under 1934 års riksdag väcktes en rad motioner för att upprätta ett starkare skydd för svenska arbetares intressen på arbetsmarknaden samt för att begränsa näringsfriheten för utländska medborgare. Riksdagen kom utifrån motionerna att uppmana regeringen att utreda behovet av förändrade regleringar. Motionernas innehåll faller utanför denna undersökning, men uppmärksammas här för att visa på en förstärkt ökad rädsla för utländska intressens påverkan på samhället.⁴⁵ Vad gäller den faktiska invandringen kan som bakgrund nämnas att år 1930 utgjorde endast 0,3 procent av befolkningen invandrare och under perioden 1932-37 så anlände inte mer än 1000 judar till Sverige.⁴⁶

⁴⁴ Prop. 1932:6; Andra lagutskottet 1932:16; FK-protokoll 1932:14 s. 36; AK-protokoll 1932:19 s. 27.

⁴⁵ Se Andra lagutskottet 1934:12 för genomlysning av motionerna, samt Riksdagskrivelse 1934:102.

⁴⁶ Prop. 1937:269 Sid. 41.

4.2 1936 års motioner

Med anledning av att lagen från 1932 inte längre skulle ha giltighet efter årsslutet 1937 väcktes vid 1936 års riksdag ett antal motioner. Dessa motioner har sammanfattats i tre olika linjer: den flyktingliberala socialdemokratiska linjen, den konservativa högerlinjen och den nazistiskt inspirerade linjen.⁴⁷

De socialdemokratiska motionerna, tog sikte på den då ökande strömmen flyktingar från Tyskland, och krävde att begreppet politisk flykting skulle definieras i en reviderad utlänningslag. Det kritiserades att det enda skyddet dåvarande lagstiftningen utgjorde var det ovan beskrivna verkställighetshindret för de som riskerade bli bestraffade i sitt hemland för politiska brott. Socialdemokraterna menade att detta lett till att flera flyktingar blivit avvisade vid gränsen, och att lagstiftningen därför inte utgjorde ett fullgott skydd. De menade att asylrätten hade en folkförankring genom att hänvisa till flertalet tidningsartiklar och krävde att Sverige självmant skulle garantera asylrätten, innan internationella överenskommelser kom till stånd. Därför föreslogs följande portalparagraf till en ny utlänningslag:

Utlänning, som är politisk flykting, varmed förstås person, som på grund av politiska, konfessionella eller raspolitiska skäl tvingats till emigration från sitt hemland, skall icke hindras inkomma i riket, även om han saknar pass eller annan legitimationshandling. Sådan utlänning skall genom polismyndighetens försorg beredas tillfälle erhålla uppehållstillstånd och särskild legitimationshandling.⁴⁸

Motionärerna preciserade att uppehållstillståndet ska bestå så länge grunden för asyl kvarstod och att flyktingar som sökte socialt skydd inte skulle

⁴⁷ Svanberg och Tydén, 1997 s. 158.

⁴⁸ Motion i FK 1936:284, s. 2.

utvisas på grund av lösdriveri. De krävde förändringen delvis utifrån Polismyndighetens tolkning av dåvarande lagstiftning som innebar att ett enskilt hot om internering i koncentrationsläger inte var skäl för verkställighetshinder.⁴⁹

Från Högerpartiet motionerades med rubriken ”Skärpning av kontrollen över främlingsinvasionen i riket”⁵⁰. De hänvisade till att migrationsbalansen år 1932-33 var +32 000 medan det 1934 var uppe i +49 000. Högerpartiet varnade för att Danmark fått rollen som transitland från Europa och att Sverige därför borde kontrollera sina södra gränser hårdare. Motionärerna delade upp den ökade strömmen av migranter från Tyskland i tre grupper:

- Politiska flyktingar
- Nationalsocialistiska agitatorer som kom för att påverka svenskarna
- Judar, som motionärerna menade blivit berövade sin livsexistens på grund utav den nationalsocialistiska politiken

Motionärerna menade att de politiska flyktingarna skulle beviljas uppehållstillstånd restriktivt och endast få stanna i ömmande fall i den utsträckning som var kortast möjligast men att agitatorer skulle avvisas vid gränsen. Vad gäller den judiska gruppen ansåg motionärerna att risken var stor att dessa skulle bosätta sig och söka medborgarskap i landet, på grund av att de i praktiken blivit statslösa, och att de därför var en ”ovälkommen invandring”⁵¹. Därför yrkade de på införande av ett utvidgat viseringstvång, som ett skydd mot oönskade befolkningselement och medel för fördjupad statistik för att kunna kontrollera migrationen närmare.⁵²

Från den Nationella gruppen⁵³ föreslogs en revision av utlänningslagen med utgångspunkt i att Sverige genom mycket låg nativitet genomled en

⁴⁹ Motion i FK 1936:284; AK 1936:604.

⁵⁰ Motion i FK 1936:32 s.1.

⁵¹ Motion i FK 1936:32 s.9.

⁵² Motion i FK 1936:32; Motion i AK 1936:114.

⁵³ Bestående av nazistanstrukna tidigare högerpolitikerna Jacobsson, Gustafsson och Meyerhöffer. (Svanberg & Tydén, 1997 s. 154).

befolningskris. Att den fria rörligheten fungerat under 1800-talet berodde enligt motionärer på att den svenska folkstammen då var stark men att den bristande tillväxten sedan dess hotade att förändra folkstammen. Därför menade de att endast invandrare av hög kvalitet skulle tillåtas i landet. De ville därför att Sverige skulle införa en obligatorisk biologisk kontroll, utförd av läkare, för de som önskade invandra till Sverige. Ett önskat resultat av detta skulle vara att det skulle hindra etableringen av ”tattarsläkter [...] som nu vålla vår polis [...] så mycket förtret”.⁵⁴ Motionärerna fruktade också ökad invandring av judar från kontinenten. De beskriver den judiska europeiska historien som kantad av problem som: ”torde bottna i svårigheten för de judiska minoriteterna och de europeiska folken att förstå varandra, så olika som de äro i ras, kultur, religion, tankesätt och allmän livsinställning.”⁵⁵ De 7000 judar som då bodde i Sverige, menade motionärerna var en övre gräns för vad nationen klarade av eftersom antisemitism skulle bli oundviklig om fler kom hit, vilket skulle skada de svenska judarna. Syftet, menade motionärerna, måste vara för migrationspolitiken att absorbera de judiska elementen och inte att förstärka dem. Därför yrkades det att ”endast med oss i nationalitetshänseende närstående invandrare tillåts inkomma till riket”^{56, 57}.

Andra lagutskottet behandlade motionerna utifrån perspektivet att en utredning krävdes för att införa en ny utlänningslagstiftning. Vad gällde förslaget på biologisk invandringskontroll avstyrktes det utan vidare diskussion av utskottet, medan det hot mot befolkning som beskrivs i den nationella motionen hörsammats av utskottet. Betänkandet instämmer i de tankar om behovet av en ökad kontroll av invandringen som Högerpartiet fört fram. Vad gäller flyktingar menade utskottet att de inte skulle ha en särskild ställning och lade i sin argumentation fokus vid vikten av att agiterande politiska flyktingar förbrukar sin asylrätt. Utifrån dessa

⁵⁴ Motion i AK 1936:603 s.7

⁵⁵ Motion i AK 1936:603 s.8.

⁵⁶ Motion i AK 1936:603 s.12

⁵⁷ Motion i AK 1936:603

ställningstagande föreslås att Kungl. Maj:t ska utreda en förnyad lag och vill lämna övriga förslag i motionerna utan åtgärd. I remissvar till utskottet menade Socialstyrelsen att kostnaden för biologisk kontroll av alla invandrare skulle bli för hög, men att synpunkterna som den nationella gruppen lyft om befolkningsstammen var av vikt. De menade att kravet, att endast de som är närstående den svenska nationaliteten ska få invandra, i praktiken endast skulle skapa problem för judar, och att Sverige tyvärr ”måste bära en del av bördan”⁵⁸.⁵⁹

I riksdagsdebatten bemöttes utskottets förslag av skarp kritik från socialdemokratiskt håll. De åberopade den gamla liberala anda som de menade tidigare stått upp för asylrätten och kritiserade att flyktingskapet inte fick en tydligare definition i förslaget. Som motargument från högern lyftes bland annat att även svenska medborgare led och att det saknades försörjningsmöjlighet för alla flyktingar. Det fördes också en debatt om hur asylrätten i andra länder tryggades, men med vitt skilda verklighetsbeskrivningar.⁶⁰ I andra kammaren argumenterade nationalisten Jacobsson att Sverige vid tidpunkten hade ”en av de renaste nationaliteter, som något land i Europa kan uppvisa”⁶¹. Som motargument lyfte flera ledamöter att risken för en större judisk invasion inte förelåg och att påståendet att judar skulle utgöra en rasbiologisk risk var en överdrift. Jacobson menade därefter att det var den fria rörligheten som hade orsakat problemen i Europa och menade att judar var som parasiter. Vidare i debatten hänvisades till att flyktingfrågan borde lösas av den utredning regeringen ämnade tillsätta med anledning av utlänningslagens förnyande.⁶²

⁵⁸ Andra lagutskottet 1936:53 s.41.

⁵⁹ Andra lagutskottet 1936:53.

⁶⁰ FK-protokoll 1936:40 s. 32-36.

⁶¹ AK-protokoll 1936:46 s. 6.

⁶² AK-protokoll 1936:46 s. 4-15.

4.3 Utredning och proposition

Som ett svar på riksdagens krav på viss förändring och förlängning av utlänningslagstiftningen tillsatte Kungl. Maj:t⁶³ en utredning ledd först av kabinettsekreterare Christian Günter⁶⁴ och senare av revisionssekreteraren Gösta Siljeström. Eftersom utredningen och därpå följande proposition i stora drag är liktydiga redovisas de nedan gemensamt som regeringens förslag, skillnader tydliggörs i den mån de är relevanta för framställningen.

Vad gäller gränskontrollen argumenterade utredarna att det är viktigt att den sker vid gränsen för att aktivt förhindra oönskad invandring, men också för att det för med sig en avskräckande psykologisk effekt. De argumenterar därför för passtvång, men lägger stor vikt vid att upprätthålla passfrihet mellan de skandinaviska länderna.⁶⁵ De ovan beskrivna reglerna om avvisning av romer från 1927 kvarstod även i detta lagförslag utan diskussion.⁶⁶

Flyktingfrågan hanterades i ett eget kapitel i utredningen. Utredarna uppmärksammade att den tidigare politiska skiljelinjen stod mellan lagen från 1927 och dess syften (Skyddet av samhällsordningen, arbets- och bostadsmarknad och den svenska rasen)⁶⁷ och handelns och turismens intressen, medan fokus på senare tid skiftat i riktning till att stå mellan flyktingproblematiken och lagens skyddsintresse. De uppmärksammar att begreppen politisk flykting, politiskt brott och asylrätt var odefinierade,

⁶³ Under 1936 och 1937 skiftade regeringsmakten mellan att innehas av Socialdemokraterna, Bondeförbundet och samma partier i koalition. (<http://www.regeringen.se/sb/d/4393>).

⁶⁴ Senare utrikesminister i andra världskrigets samlingsregering. (Vem är det?, 1941 s.304).

⁶⁵ SOU 1936:53 s. 37 ff.

⁶⁶ SOU 1936:53 19 s.70.

⁶⁷ Se: citat på s. 16.

såväl nationellt som internationellt⁶⁸ Utredningen delade in de som då flydde till Sverige i tre kategorier.

1. De som var politiska flyktingar
2. De som av politiska skäl kunde hamna i koncentrationsläger
3. De som på grund av rastillhörighet kunde hamna i koncentrationsläger

Utifrån de tre skilda grupperna diskuterades i utredningen behovet av ett nytt definierat flyktningbegrepp utifrån att asylrätten inte skulle kunna tillämpas så alla de hundratusentals tyskar som kunde förväntas behöva fly skulle kunna få asyl. För att undvika detta ville utredarna inte definiera asylbegreppet utan behålla den oklarhet som rådde: ”med hänsyn till skiftande tidslägen, olika länders rättsåskådningar och internationella förhållanden”.⁶⁹ De menade att den dåvarande lagen tillgodosåg asylrätten i stor mån. Vad utredarna kallade ”simulerat flyktingskap” – att utlänningar felaktigt påstod sig vara flyktingar – ansåg utredarna skulle lösas genom att beslutsfattarna skulle handla utefter omständigheterna i det enskilda fallet. En rädsla hos utredarna att flyktingarna i landet skulle bedriva agitation motiverade att det blev skäl för utvisning eller förvaring.⁷⁰

I propositionen uppmärksammades att flyktingarna var ringa till antalet och samtidigt påpekades den svåra situation som flyktingar befann sig i. Samtidigt lyftes att många led i det oroliga Europa under samma tid. Utgångspunkten var därför att det förelåg en konflikt som behövde tas hänsyn till mellan enskilds risk av att sändas åter och det stora antal flyktingar som kunde antas fly till Sverige. Därför förändrades inte mycket i förslaget, men det skyddande verkställighetshindret utökades till att också gälla utvisande till länder som i sin tur riskerade utvisa personen till det land där politisk bestraffning hotade.⁷¹

⁶⁸ SOU 1936:53 sid. 51.

⁶⁹ SOU 1936:53.

⁷⁰ SOU 1936:53 s. 51 – 59.

⁷¹ Prop. 1937:269 s. 45f.

I remissvaren kunde skönjas en osäkerhet kring följderna av en svag definition av flyktingbegreppet. Vissa remissinstanser, som Socialstyrelsen, förordade en svag definition, så att prövningen kunde vara mer fri, utifrån Sveriges intressen. Andra menade att den svagare bedömningen riskerade att möjliggöra en större invandring. Från enstaka instanser lyftes önskemål om ett starkare asylskydd.⁷²

4.4 Motioner med anledning av propositionen

I Riksdagen väckte två politiska linjer motioner med anledning av propositionen. Dels de som ville se ett starkare skydd för flyktingar, där förslag om särskilt uppehållstillstånd för flykting fanns och att den rättsliga ställningen för de asylsökande skulle stärkas. Den andra linjen, som var mer inriktad på att skydda Sverige, yrkade på avslag till propositionen för att få till en ny utredning som skulle sätta landets intresse framför flyktingarnas. Även om motionären ansåg att flyktingarnas situation var svår så innebar invandringen ett hot för Sverige. I andrakammaren lyftes även motion från Nationella gruppen om avslag av propositionen som krävde att regeringen utredde en ny lag med syfte att motverka folkrasens fördunklande.⁷³

Första lagutskottet, som behandlade propositionen och motionerna, instämde i huvudsak i Kungl. Maj:ts förslag. Endast i denna undersökning inte relevanta organisatoriska och processuella förändringar av lagförslaget föreslogs av utskottet och motionerna ansågs som helhet besvarade eller ej föranleda åtgärd från utskottet. Tre av utskottets ledamöter från Högerpartiet reserverade sig emellertid mot utskottsutlåtandet och förordade en förlängning av gällande lag och ett nytt lagförslag som skulle skydda svensk arbetsmarknad och folkras.⁷⁴

⁷² Prop. 1937:269 s. 39f.

⁷³ FK-motioner: 1937: 243, 1937:261, 1937:301; AK-motion 1937:543.

⁷⁴ Första lagutskottet 1937:59.

4.5 Riksdagsdebatt

Riksdagsdebatten med anledning av ovanstående förslag präglades i båda kamrar av en diskussion om flyktingars, speciellt judars, möjlighet att bosätta sig i Sverige. Diskussionen uppehöll sig också vid frågan om vad asylrätten innebar; om det utgjorde en rätt för flyktingar att söka trygghet eller en rättighet för en stat att erbjuda trygghet för de som flytt. Det är tydligt att Högerpartiet inte önskade en utveckling där asylrätten blev en individuell rättighet för flyktingar. Justitieministern Karl Gustaf Westman⁷⁵, argumenterade för att förslaget inte innebar en sådan omvälvande förändring högern varnade för samt att Sverige inte framöver skulle ligga i framkant när det gäller flyktingmottagande. Socialdemokraten Klefberg kritiserade att förslaget innebar ett skydd för ”hedervärda präktiga människor”⁷⁶ som hade flytt men inte till ”mindre önskvärda flyktingar”⁷⁷. Från Socialdemokraten Östen Undén⁷⁸ kritiserades den förda restriktiva politiken och framfördes önskemål om en humanare politik. I båda kamrarna fördes en diskussion om förslaget skulle innebära en större eller oförändrad invandring jämfört med den dåvarande gällande lagstiftningen.⁷⁹ Slutligen bifölls utskottets förslag och Utlänningslagen (SFS 1937:344) antogs.

4.6 Sammanfattning

Att lagreformen 1937 kom till i en helt annan situation än utlänningslagstiftningen 1927 är tydligt. På bara ett decennium hade de ökande europeiska flyktingströmmar tydligt påverkat den svenska lagstiftaren och de politiska aktörernas inställning till migration. En central

⁷⁵ Justitieminister, Bondeförbundet, professor i rättshistoria (Vem är det?, 1941 s.898).

⁷⁶ FK-protokoll 1937:34 s.56.

⁷⁷ FK-protokoll 1937:34 s.56.

⁷⁸ Professor i civilrätt, rektor Uppsala Universitet, Socialdemokrat (Vem är det? 1941, s.861).

⁷⁹ FK-protokoll 1937:34 s.46 – 62; AK-protokoll 1937:34 s. 80-95.

skillnad från 1927 är att enskilda socialdemokrater tar tydligare ställning för asylrätten men också att en ny nationell gruppering i riksdagen tar rena nazistiska argument som skäl för att begränsa invandringen av judar och romer. Vad gäller principen om fri folkförflyttning verkar den, på grund av såväl rådande internationell instabilitet men också ideologisk övertygelse, vara överspelad och kan istället endast återfinnas hos enstaka riksdagsledamöter. Med 1937 års Utlänningslag instiftas den första lagen med det namn vi känner lagstiftningen idag och den präglades tydligt av lagstiftarens rädsla för en flyktinginvasion.

5 ANALYS OCH SLUTSATSER

5.1 Från fri folkförflyttning till restriktiv skyddslagstiftning – lagstiftarens syn på invandring

Ur ett rättsutvecklingsperspektiv framstår det tydligt att lagstiftarens vilja att reglera och kontrollera utlänningars inresande och vistelserätt i Sverige har varierat över tid. Även om lagstiftningen under 20- och 30-talen följer en tydlig trend med ökad gränskontroll och mer stängda gränser får det ses mot bakgrunden av den relativt fria rörlighet som rådde perioden innan första världskriget. Den motiverades baserat på en trygg omvärld och var samtida med en mycket stor emigration från Sverige. För reformerna på 20- och 30-talen var förutsättningarna helt skilda: emigrationen hade avstannat, den politiska och sociala oron i Europa var påtaglig och ett ökat antal invandrare hade börjat söka sig till Sverige. Detta påverkade tydligt lagstiftarens syn på invandringen och hur den skulle hanteras.

Under 1927 års lagstiftningsprocess kretsade visserligen diskussionen och motiven kring skyddande mot skadlig invandring, men den utgjordes huvudsakligen av en omvandling av regler från tidigare kungörelser till lag fattad av riksdagen. Tillkomsten av 1937 års Utlänningslag präglas av ett stegrande intresse att skydda Sverige, men främst det svenska folket, mot massinvandring. Det skulle vara enkelt att här dra slutsatsen att det var antalet invandrare till Sverige som avgjorde hur restriktivt lagarna utformades. Men då förbigås det faktum att lagstiftningarnas motivering följer den röda tråden att de tillkommer mot en befärad invandring och såväl 1932 som 1937 argumenteras för att det varit lagens avskräckande effekt som förhindrat en kraftigt ökad invandring.

Utvecklingen mot en reglerad invandring kan ses som en nyhet i svensk rätt. Men det kan också ses som en återgång till den tidigare hårt kontrollerade migrationen som präglade Sverige fram till 1800-talets slut och som fortfarande idag till viss del präglar Sverige.

Intresset av att reglera invandringen måste också ses i ljuset av lagstiftarens upprepade vilja att skydda svenska arbetstagare, motverka bostadsbrist, skydda den svenska folkstammen och upprätthålla den sociala ordningen mot skadlig invandring. Att en ökad invandring, skulle påverka ovanstående negativt anses vara en självklar sanning och framstår som motiv för att bibehålla invandringen på en låg nivå. Det är också tydligt att Sverige påverkas av lagstiftningsförändringar i andra länder. När USA antar en mer restriktiv invandringspolitik anges det som skäl för Sverige att göra detsamma för att inte invandringsströmmarna ska förflyttas till Sverige istället för till USA. Rättsinstitutet uppehållstillstånd, som tillämpas än idag hämtades direkt från tysk lagstiftning. Det kan sammanfattningsvis sägas att rättsutvecklingen påverkades av en rad yttre faktorer där lagstiftarens långsiktiga ideologiska övertygelse inte utmärker sig, eller anses som omöjlig att genomföras.

Större ideologiska skiljelinjer i synen på invandring är svåra att fastslå endast utifrån en avgränsad undersökning av riksdagstryck. Undersökningens fokus på asylrätt och inte exempelvis arbetskraftsinvandring, riskerar att ge en orättvis bild av vissa företrädare som framstår som mer invandringskritiska utifrån synen på endast delar av invandringen. Det kan dock noteras att under den undersökta perioden så framstår enskilda socialdemokratiska företrädare som förespråkare för en friare rörlighet medan övriga i debatten förekommande företrädare intar en mer, i varierande grad försiktig hållning. Högerpartiet skiljer ut sig genom att ha en genomgående negativ syn på invandring utifrån en vilja att skydda de som redan var svenskar.

5.2 Det rasbiologiska perspektivet

Det är enkelt att med facit i hand, ur ett likabehandlingsperspektiv, nästan 80 år senare, fördöma att rasbiologiska argument förekom i invandringsdebatten. Även om argumenten idag skulle anses ha en stark karaktär av rasism, vore det att ta citaten ur sin kontext att endast behandla dem som de rasistiska enskilda åsikter de är. De rasbiologiska argumenten ansågs allmänt vedertagna under 20- och 30-talen och det är slående att det i forskningsresultatet kan utläsas att alla aktiva partier i debatten på något vis förhåller sig till ras och rasrenhet som faktiska vetenskapliga begrepp. Även om rasfixeringen ökar i slutet av den undersökta perioden, samtidigt som nationalsocialismen får ett allt starkare fäste i Europa och fler judar förväntas fly till Sverige, så finns rasskyddsintresset hos alla politiker och tjänstemän på Socialstyrelsen men det varierar hur stort hotet mot rasen anses vara.

Den nationella gruppen i andrakammaren skiljer dock ut sig med sin öppna nazism med tal om judars och romers biologiska särskillnad. Det bör noteras att deras motion om biologisk invandringskontroll inte avvisades i sin helhet utan delvis ansågs besvarad av lagutskottet och Socialstyrelsen visade uppskattning för deras argumentation. Det framkommer tydligt i min undersökning att skyddet av den svenska rasen är ett av de främsta argumenten bakom lagstiftningen under perioden.

Likabehandling kan inte sägas prägla lagstiftningen då romer särskilt pekades ut som en grupp som skulle avvisas direkt vid gränsen under hela perioden. Att det skulle stadgas så var inte föremål för någon diskussion någon gång utan får anses vara en allmänt accepterad självklarhet. De diskussioner om judar och den judiska rasen som förs är också sådana att de präglas av en vilja att särskilja och behandla de som flytt olika beroende på vad som då ansågs vara rasskillnad. Med dagens ögon skulle den dåvarande lagstiftningen och lagstiftaren i sig kunna kritiseras för en utpräglad rasistisk vilja att inte behandla människor likvärdigt.

5.3 Det asylrättsliga perspektivet

Förekomsten av asylrätt i Sverige, så som den definieras i den här uppsatsen, som en rättighet till skydd i Sverige från övergrepp i flyktingens hemland, är mycket begränsad i de undersökta reformerna. Däremot förs en intressant debatt om asylrättens definition utifrån en rad olika åsikter som stegrades i takt med att fler flyktingar sökte eller förväntades söka sig till Sverige. 1927 används endast begreppet politisk flykting och denna grupp skyddas endast genom ett verkställighetshinder av landsförvisningar. Att falla under begreppet sågs inte som ett direkt skäl att få stanna i landet. Även om Socialdemokraterna lyfter frågan om flyktingars ställning redan 1927, har asylrättsdebatten en helt annan roll i 1936-1937 års lagstiftningsprocess. Hos Socialdemokrater börjar en argumentation för ett bredare flyktingbegrepp träda fram, där även de judiska flyktingarna, som inte var politiska flyktingar inkluderas och där asyl som enskilds rätt till trygghet lyfts. I det utredningsarbete och den proposition som läggs fram 1937 sker dock inte den förändringen till förmån för den ovan beskrivna viljan att skydda den svenska befolkningen från en flyktinginvasion.

5.4 Avslutande reflektion

En personlig reflektion av uppsatsens resultat, är att samma debatt fortgår på invandringens område än idag. Samma frågor om hur många invandrare Sverige klarar av ställs och samma rädsla för arbetslöshet och bostadsbrist lyfts. Det som främst skiljer är att de rasbiologiska argumenten till stor del är ersatta med mer rättighetsbaserade asylargument. Ett exempel på att dagens utlänningslagstiftning vilar på en rasbiologisk historisk grund är införandet av uppehållstillstånden, som finns kvar idag, som delvis motiverades som ett rasskydd. En annan fråga jag inte kan låta bli att ställa mig är hur många som hade räddats från koncentrationslägrens om den socialdemokratiskt föreslagna portalparagrafen hade fått gälla från 1937. En fråga som aldrig kommer kunna besvaras.

Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

Statens offentliga utredningar

- SOU 1936:53 Utredning angående revision av bestämmelserna om utlännings rätt att här i riket vistas och därmed sammanhängande spörsmål verkställd av tillkallade sakkunniga
- SOU 1945:1 Betänkande med förslag till utlänningslag och lag angående omhändertagande av utlänning i anstalt eller förläggning, angivet av 1943 års utlännings-sakkunniga

Propositioner

- Proposition 1927:198 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas; given Stockholms slott den 11 mars 1927
- Proposition 1932:6 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående fortsatt tillämpning av lagen den 2 augusti 1927 om utlännings rätt här i riket vistas; given Stockholms slott den 11 december 1931
- Proposition 1937:269 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag); given Stockholms slott den 11 mars 1927

Motioner

- Motion i första kammaren 1927:319 *I anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas, av Gustav Möller m.fl.*
- Motion i andra kammaren 1927:428 *I anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 198, med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas, av Per Albin Hansson m.fl.*
- Motion i första kammaren 1927:325 *I anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas, av Carl Lindhagen*
- Motion i andra kammaren 1927:450 *I anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas, av Alexander Tore*
- Motion i första kammaren 1936:284 *Angående revision av lagen om utlänningsrätt att här i riket vistas m.m. av Georg Branting och Fredrik Ström*
- Motion i andra kammaren 1936:604 *Om revision av lagen om utlännings rätt att här i riket vistas. Av Ruth Gustafson*

- Motion i första kammaren 1936:32 *Om skärpning av kontrollen över främlingsinvasionen i riket. Av Gösta Bagge m.fl.*
- Motion i andra kammaren 1936:603 *Om revision av gällande invandringslag. Av C. Gösta Jacobsson m.fl.*
- Motion i andra kammaren 1936:114 *Angående skärpning av kontrollen över främlingsinvasionen i riket. Av Martin Skoglund m.fl.*
- Motion i första kammaren 1937:243 *I anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag). Av C. A. Reuterskiöld*
- Motion i första kammaren 1937:261 *I anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag). Av Östen Unden och Eliel Löfgren.*
- Motion i första kammaren 1937:301 *I anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag). Av Karl Wistrand m.fl.*
- Motion i andra kammaren 1937:543 *I anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om utlännings rätt att här i riket vistas*

(utlänningslag). Av Birger
Gezelius m.fl.

Utskottsutlåtanden

- Andra lagutskottets utlåtande 1927:32 Utlåtande i anledning av dels
Kungl. Maj:ts proposition med
förslag till lag om utlännings rätt att
här vistas dels ock i ämnet väckta
motioner.
- Andra lagutskottets utlåtande 1932:16 Uttalande i anledning av Kungl.
Maj:ts proposition med förslag till
lag angående fortsatt tillämpning av
lagen den 2 augusti 1927 om
utlännings rätt att här i riket vistas.
- Andra lagutskottets utlåtande 1934:12 Utlåtande i anledning av väckta
motioner rörande ändringar i
lagstiftningen om utlännings rätt att
här i rikets vistas och innehava
arbetsställning med mera.
- Andra lagutskottets utlåtande 1936:52 Utlåtande i anledning av väckta
motioner angående ändringar i
lagen om utlännings rätt att här i
riket vistas m.m.
- Första lagutskottets utlåtande 1937:59 Utlåtande i anledning av dels
Kungl. Maj:ts proposition med
förslag till lag om utlännings rätt att
här i riket vistas (*utlänningslag*),
dels ock i ämnet väckta motioner.

Riksdagsprotokoll

- Första kammarens protokoll 1927:36 *Lagförslag om utlännings rätt i riket vistas.*
- Andra kammarens protokoll 1927:35 *Ang. lag om utlännings rätt att här i riket vistas.*
- Första kammarens protokoll 1932:14 *Ang. utlännings rätt i riket vistas.*
- Andra kammarens protokoll 1932:19 *Ang. utlännings rätt i riket vistas*
- Första kammaren protokoll 1936:40 Ang. kontrollen över inresande utlänningar
- Andra kammarens protokoll 1936:46 Ang. utlännings rätt att här i riket vistas m.m.
- Första kammarens protokoll 1937:34 Förslag till Utlänningslag
- Andra kammarens protokoll 1937:34 Ang. förslag till Utlänningslag

Riksdagsskrivelser

- 1934:102 *Riksdagens skrivelse till Konungen i anledning av väckta motioner rörande ändring i lagstiftningen om utlännings rätt att här i riket vistas och innehava arbetsställning med mera.*

Svensk författningssamling

- SFS 1860:34 s.1 Kongl. Maj:ts nådiga förordning om upphäfvande af skyldigheten för resande att vara fösedda med pass

- SFS 1914:196 Lag angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas; given Stockholms slott den 14 september 1914
- SFS 1917:552 Kungl. Maj:ts nådiga kungörelse angående passtvang för resande, som ankomma till riket; given Stockholms slott den 13 augusti 1917.
- SFS 1918:793 Kungl. Maj:ts nådiga kungörelse angående övervakning av utlänningar i riket; given Stockholms slott den 26 september 1918.
- SFS 1927:333 *Lag om utlännings rätt att här vistas i riket;* given Stockholms slott den 2 augusti 1927.
- SFS 1937:344 *Lag om utlännings rätt att här i riket vistas (Utlänningslag)* given Stockholms slott den 11 juni 1937.

Folkrättsliga instrument

Förenta Nationernas Allmänna Förklaring om de Mänskliga Rättigheterna, 1948

Litteratur

Gräns, Minna, *Användning av andra vetenskaper I*: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, första upplagan, Lund, 2013

Hammar, Tomas, *Sverige åt svenskarna = Sweden for the Swedes: invandringspolitik, utlänningskontroll och asylrätt 1900-1932*, Stockholm, 1964

Häthén, Christian, *Stat och straff: rättshistoriska perspektiv*, andra upplagan, Lund, 2014

Svanberg, Ingvar & Tydén, Mattias, *Sverige och förintelsen: debatt och dokument om Europas judar 1933-1945*, Stockholm, 1997

Vem är det: svensk biografisk handbok, Norstedts, Stockholm, 1927

Vem är det: svensk biografisk handbok, Norstedts, Stockholm, 1941

Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen: med kommentarer*, nionde upplagan, Stockholm, 2010

Elektroniska källor

Ibbetson, David, *Comperative legal history, A methodology*, I: Musson, Anthony, and Chantal Stebbings, (red.), *Making Legal History*. första upplagan, 2012. Hämtad den 2 januari 2015 från:

<http://dx.doi.org.ludwig.lub.lu.se/10.1017/CBO9781139028578>

Regeringskansliet, *Sveriges Regeringar under 1900 talet*. Hämtad den 29 december 2014 från: <http://www.regeringen.se/sb/d/4393>