

6. Se litteraturen skrevet af Boccara.
7. Det franske kommunistiske parti, *Le capitalisme monopoliste d'etat* 2 bind (Paris, Edition Sociales, 1971)
8. Se *Le logement des migrant (droit et liberté 1975)* og bibliografien over tysk og engelsk litteratur i den oven for under 2. anførte værk.
9. Se P. og J. Calame, *Les travailleurs étrangers en France* (Paris, Les Edition Ouvrières, 1972)
10. Se Andre Gorz, *Immigrant labour*, *New left review* (maj, 1970)
11. Se tidsskriftet *Hommes et migrations* («documents»-serien) og Clifford S. Hill, *how prejudices is Britain?* (London, Panther books, 1967)
12. M.D., *les effets économiques de la migration sur les pays d'accueil: tentative de bilan*, *Economie et humanisme* (juli-august 1971)
13. Charles Levinson, *capital, inflation and the multinational* (London, George Allen and Unwin, 1971)
14. J.L. Dallemagne, *L'inflation capitaliste* (Paris, Maspero, 1972)
15. Se *Espaces et sociétés*, no. 4 (1971)
16. Uli Windisch, *travailleurs immigrés et xenophobie: le cas de la Suisse*, *Espaces et sociétés*, no. 4 (1971)
17. Leon Gani, *Syndicats te travailleurs immigrés* (Paris, Editions sociale, 1972)
18. Françoise Pinet, *Travailleurs immigrés dans la lutte de classes* (Paris, Cerf, 1973)
19. Nicos Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales* (Paris, Maspero, 1968, engelsk oversættelse, London, New left books, 1973)

Hur man skyddar sig mot utlänningar – den finska utlänningslagen

af Lars D. Eriksson

1.

Finland är ett tämligen slutet samhälle, då vi ser till antalet utlänningar som befinner sig i landet. Utlänningar med vistelsetillstånd uppgår till 12 å 13 tusen personer. Att antalet är så litet beror naturligtvis inte endast på att de finska myndigheterna bedrivit en målmedveten negativ invandrarpolitik, utan det beror också på att Finland befinner sig i periferin rent geografiskt i Europa, att det finska språket inte är kontinentens enklaste och att landets arbetslöshetsituation ofta varit allvarlig.

Men en inte obetydlig roll har givetvis även den bedrivna invandrarpolitiken spelat. Den existerande lagstiftningen har givit myndigheterna långtgående möjligheter att med tillämpning av s.k. fri prövning bestämma antalet av »önskvärda« utlänningar som skall tillåtas vistas, bo och arbeta i landet. Den mycket restriktiva invandrarpolitik som tillämpats har blivit ett mer eller mindre känt faktum internationellt och detta har i sin tur resulterat i att utlänningar, invandrare, flyktingar inte gärna sökt sig til Finland.

Jag skall här inte gå in på de historiska, politiska och sociala omständigheter som delvis kan förklara bakgrunden til den finska utlänningspolitiken, utan koncentrerar mig i stället på att kommentera den nya utlänningslagen, som riksdagen antog den 26 april 1983 (lag nr. 400/1983). Denna lag ersatte den tidigare utlänningsförordningen från 1958, vilken i sin tur innehållsligt motsvarade den gamla krigstida utlänningsförordningen från 1942. Ända intill den 1. mars 1984, då den nya lagen trädde i kraft, reglerades alltså utlänningslagens rättsställning i väsentliga avseenden endast i en administrativ förordning!

Reformeringen av utlänningslagstiftningen to sin början 1976, då en utlänningskommission tillsattes för att bereda en särskild utlänningslag. Att man just då satte i gång med en reform berodde kanske främst på att man ville hålla jämna steg med de övriga nordiska länderna, som ungefär samtidigt påbörjade sitt reformarbete på dette område. Men det är klart att även den ofta mycket hårda kritik som i offentligheten med jämna mellanrum riktades mot den gällande utlänningsförordning-

gen spelade en roll i sammanhanget. Det var framförallt de ofta godtyckliga och mycket långvariga frihetsberövandena som kritiserades. Men också behandlingen av flyktingar och presumtiva flyktingar kritiserades starkt. Finland saknar ännu i dag en egentlig flyktingpolitik, även om vissa små framsteg gjorts under de senaste åren. Antalet flyktingar i landet torde knappast överskrida 250 personer och av dessa är det stora flertalet sådana som accepterats såsom grupp, dvs. chilensare och vietnameser. Antalet individuella flyktingar är mao. ytterst litet.

Arbetet på utlänningslagen tog sikte på att – åtminstone i någon mån – förbättra rättsskyddet för utläningar. Den gamla förordningen gav nämligen utlänningsmyndigheterna (utlänningsbyrån vid inrikesministeriet och polisen) mycket vidsträckt befogenheter att via fri prövning fatta beslut om t.ex. tagande i förvar, utvisning och förpassning, avvísning vid gränsen, beviljande av politisk asyl osv. Någon besvärsmätt i ärenden som gällde utlänningsfrågor fanns överhuvudtaget inte och domstolarna hade ingenting att säga till om i frågor av denna typ. I dessa avseenden har vissa förbättringar skett i den nya utlänningslagen.

Men det var inte enbart rättsskyddet som reformen avsåg att förbättra. I motiveringen till regeringens proposition till utlänningslag sågs det nämligen, att ett central syfte med lagen även är att förhindra att terrorism sprider sig till Finland och att handeln med narkotiska ämnen inte sprids till landet. Lagen har alltså inte enbart syftet att förbättra rättsskyddet, den har även ett direkt kriminalpolitiskt syfte. Uppenbart är att lagen inte är avsedd att på något sätt förändra den finska invandrarpolitiken. Med en viss överdrift kan man säga att dess syfte är kosmetiskt. Det har ansetts viktigt att Finlands anseende som rättsstat förhöjs, men det har ej ansetts påkallat att förändra själva den invandrarpolitiska huvudlinjen. Detta har också i flera olika sammanhang betonats av utlänningsmyndigheterna.

2.

De för en utlännings viktigaste frågorna i samband med utlänningslagen gäller av naturliga skäl vistelse – eller upphållstillstånden och arbetstillstånden. Dessa kommer fortsättningsvis att vara beroende av utlänningsbyråns fria prövning, dvs. det anges inte i lagen vilka omständigheter som skall särskilt beaktas, då ett uppehållstillståndsärende avgörs. Detta betyder, att invandrarströmmen fortsättningsvis helt kan regleras via administrativ, fri maktutövning. Till detta kommer att det inte är möjligt att besvara sig över ett beslut om förvägrat uppehåll-

stillstånd.

Likaså är beviljandet av arbetstillstånd fortsättningsvis en fråga, som avgörs på basen av myndighetens fria prövning. Här har likväl rättsskyddet beaktats i större utsträckning än vad som är fallet beträffande uppehållstillstånd, ty det ges möjlighet att besvara sig över ett återkallat arbetstillstånd till högsta förvaltningsdomstolen. Däremot går det inte att besvara sig över ett beslut om förvägrat arbetstillstånd. Den utlännings som aldrig beviljas ett dylikt tillstånd har alltså inte några som helst rättsliga möjligheter att få sitt ärende omprövat av en högre instans eller av en domstol.

Jag har själv i olika sammanhang hävdad att dessa besvärshinder står i dålig samklang med internationella konventionens om politiska och medborgerliga rättigheter artikel 26, där det sägs: »Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan åtskillnad av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all åtskillnad och garantera alla personer ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.« Rimligtvis måste detta stadgande innebära, att även utläningar har rätt till samma rättsskydd som landets egna medborgare. Dvs. om besvärsmätt ges de egna medborgarna i administrativa ärenden, bör en motsvarande besvärsmätt även ges utläningar, statslösa och flyktingar. I princip borde det därför vara möjligt att föra denna fråga till FN's människorättskommitté.

Or rent juridisk synpunkt är det likväl måhända reglerna om utvisning ur landet som är de mest centrala i utlänningslagen. De anger graden av det minimirättsskydd man velat ge i landet bosatta utläningar. På sätt och vis är därför utvisningsstadgandena varje utlänningslags nyckelstadganden. I den nya utlänningslagen har vissa definitiva förbättringar gjorts i förhållande till vad som gällde i den tidigare förordningen, där det inte ingick några egentliga juridiska kriterier för när utvisning skulle ske och där några besvärregler överhuvud inte fanns.

I stort sett kan man säga, att de nya finska utvisningsreglerna motsvarar de regler som är gällande i de övriga länderna. De *behöver ej* nödvändigtvis vara strängare än dessa, men de *kan* i praktiken – beroende på att de är ytterst allmänna och outarbetade – leda till en rättstillämpning som de facto är hårdare. För det första ger stadgandet, lagens 18. §, inte några klara direktiv för hur man skall förfara med utläningar som under en längre tid varit bosatta i Finland. Det sägs föralldel i 4. momentet att: »Övervägs utvisning, skal alla på saken inverkan omständigheter och förhållanden i sin helhet beaktas, såsom längden av

utlänningsens vistelse i Finland och de band som förenar honom med landet, samt ... brottets art.« Dessa synpunkter *skall* således beaktas, men det framgår inte hur lång vistelsen i Finland skall vara för att den verkligen även måste tas i beaktande. Och något absolut skydd mot utvisning för långvarigt bosatta, permanent i landet bosatta utlänningar är det överhuvudtaget inte tal om. Också här är det mao. de administrativa myndigheterna, utlänningsbyrån, som kan utveckla en egen in casu bedömningspraxis. För det andra förblir, såsom redan framgått, utvisningsbesluten beroende på utlänningsbyråns fria prövning. Det sägs uttryckligen i stadgandet, att »ur landet *kan* utvisas utlänning« under de och de förutsättningarna. Utvisningskriterierna är mao. inte ovillkorliga och utvisningsbesluten fattas inte heller av domstol. Man kan naturligtvis invända, att utvisningskriterierna inte ens bör vara ovillkorliga utan att de med nödvändighet måste vara smidiga och tämligen öppna, eftersom de individuella omständigheterna bör beaktas i denna typ av ärenden. Detta är en helt acceptabel invändning, men den är acceptabel bara under den förutsättningen att det i lagen med någorlunda precision anges efter hur lång vistelse en utlänning kan börja känna sig trygg i landet och vilken typ av omständigheter, t.ex. vilka släktskapsförhållanden, det är som skall beaktas, då utvisningsbeslutet fattas. Stadgandena i den nya finska utlänningslagen ger inte några sådana preciserande regler.

En klar förbättring i förhållande till den gamla förordningen är införandet av besvärsmätt i utvisningsärenden. Enligt lagen kan alla utvisningsbeslut överklagas till högsta förvaltningsdomstolen inom 14 dagar efter delfäendet. Besvären skall dessutom behandlas i brådskande ordning i domstolen. Dessutom gäller såsom huvudregel att utvisningsbeslut inte kan verkställas förrän det vunnit laga kraft. Däremot kan nog t.ex. avvisning vid gränsen verkställas utan hinder av att ärendet har dragits under utlänningsbyråns prövning. Vid avvisning är alltså rättsskyddet betydligt svagare: här föreligger inte heller besvärsmätt, endast en klagorätt till utlänningsbyrån.

Den mest kända förbättringen i förhållande till tidigare rättsläge som den nya lagen medfört gäller tagandet i förvar av utlänning. Detta beror sannolikt därpå, att den gamla förordningen och den praxis som utövats i stöd av denna i offentligheten upprepat utsattes för skarp kritik. Enligt den gamla förordningen var tagandet i förvar i praktiken så gott som helt beroende på myndigheternas, polisens, fria prövning. Det fanns heller inte några fastställda maximigränser för frihetsberövandet (den längsta tiden en utlänning satt i förvar torda ha varit 7 månader!). Ofta tillåts de i förvar tagna inte att ta kontakt med advokater

eller övriga utomstående. Någon besvärsmätt fanns heller inte.

Läget är nu ett annat. Det ges såväl kriterier för i förvartagandet som maximitider för detta. Dessutom har besvärsmätt införts. I och för sig förefaller ju detta vara självklarheter, men ett tragiskt faktum är att i Finland intill början av år 1984 dessa minimirättsskyddsgarantier inte var lagfästa för utlänningar. Därför förtjänar det nämnda stadgandet återges i sin helhet:

■23 §

»Utlänning, som har begärt asyl eller som enligt fattat beslut skall avvisas vid gränsen eller utvisas ur landet eller med avseende på vilken sådant beslut bereds, kan vid behov tagas i förvar till dess frågan om asyl avgjorts eller avvisningen vid gränsen eller utvisningen har verkställts eller ärendet eljest blivit avgjort.

Beslut om tagande i förvar får fattas endast om det med beaktande av utlänningsens personliga förhållanden eller andra omständigheter finns risk för att utlänningen ämnar gömma sig undan eller begå brott här eller om hans identitet är oklar eller tagandet i förvar bör anses viktigt av rannsakingsskäl.

Utlänning kan hållas i förvar högst sju dagar. Inrikesministeriet kan på särskilda skäl förlänga tiden för tagande i förvar med högst sju dagar i sänder.

Ärende som angår utlänning som tagits i förvar skall behandlas i brådskande ordning.«

Granskar vi stadgandet i detalj ser vi att det fortsättningsvis lämnar mycket övrigt att önska. Det är även nu möjligt att på tämligen lösa grunder ta en utlänning i förvar. Man frågar sig t.ex. varför flyktingar skal räknas in i kategorin av de utlänningar, som mer eller mindre automatiskt kan tas i förvar. Och sjudagarsfristen kan »på särskilda skäl« förlängas, i princip obegränsat. Men trots allt är detta ändå ett fall framåt. I praktiken kommer det att bli högsta förvaltningsdomstolen som avgör hur länge en utlänning får sitta i häkte: det är nämligen den som skall avgöra besvär över förlängningen av den första sjudagarsfristen. Över denna finns det *inte* någon besvärsmätt, vilket i och för sig är högst problematiskt. Men faktum är att utlänningsmyndigheterna redan nu tycks visa en viss obenägenhet att ta utlänningar i förvar, en attityd som under den gamla utlänningsförordningen var helt okänd. Och det bör kanske i detta sammanhang nämnas, att inställningen till frihetsberövanden i Finland av tradition har varit en annan än i de övriga nordiska länderna. Under en lång tid, sedan inbördeskriget 1918, har Fin-

land i genomsnitt haft tre gånger flera fängelseinterner än vad som varit fallet i de övriga nordiska länderna. Och detta beror inte på att brottsligheten i Finland skulle vara större än i de övriga nordiska länderna. Domstolarna – och myndigheterna – har i Finland haft en större benägenhet än i övriga nordiska länder att beröva »oönskade element« deras frihet.

Som ett komplement till stadgandet om tagande i förvar kan man se stadgandet om anmälningsplikt, vilket var obekant i den tidigare förordningen. Enligt den nya lagen kan däremot den polisman som har rätt att fatta beslut om tagande i förvar i stället ålägga utlänningslag att på bestämda tider anmäla sig hos polisen. Vi vet ännu inte hur detta stadgande i praktiken kommer att tolkas, men mycket tyder på att det verkligen kommer att ersätta en stor del av frihetsberövandena.

3.

En speciell problematik utgör naturligtvis flyktingfrågan. De finska myndigheterna har av tradition förhållit sig mycket negativt till flyktingar. Det är inte någon överdrift att säga att Finland har ett grundmurat dåligt rykt såsom flyktingland. Man har ställt sig skeptiskt till godkännandet av både gruppflyktingar och individuella flyktingar. Under de senaste åren, sedan medlet av 70-talet, kan man likväl skönja en viss uppmjukning i attityderna, särskilt beträffande gruppflyktingar. Den finska flyktingpolitiken, om man alls kan använda ett sådant uttryck, har motiverats med utrikespolitiska argument: man har velat ställa sig neutral i alla internationella sammanhang. Samtidigt har givetvis rädslan för en flyktingström från Sovjetunionen haft stor betydelse för den officiella attityden. Då man inte gärna kunnat godkänna sovjetiska flyktingar, har man – i likställighetens heliga namn – tillämpat samma restriktiva hållning gentemot flyktingar från andra länder.

Denna traditionella inställning återspeglar sig också i den nya utlänningslagen. Flyktingstadgandet, 12 § i lagen, ger inrikesministeriet helt diskretionära befogenheter i asylärenden. Stadgandets lydelse är följande:

■ Om utlänningslag, då han kommer till landet eller kort tid därefter, begär asyl och till stöd för sin begäran framlägger sannolika skäl för sin ställning som flykting, *kan* asyl beviljas honom.

Asyl *kan* beviljas även då förhållandena i utlänningslagens hemland eller i det land, där han stadigvarande är bosatt, under hans vistelse i Finland har förändrats så att det föreligger grundat skäl

att bevilja asyl«

(Understreckning av författaren)

Vi ser att beviljandet av asyl är helt diskretionärt; asyl *kan* beviljas. Vi kan alltså inte tala om någon asylrätt i egentlig mening. Det är i stället fråga om en *möjlighet* att få politisk asyl, som helt är avhängig av inrikesministeriets administrativt-politiska bedömning i det enskilda fallet. I konsekvens härmed ges det ej heller besväringsrätt i asylärenden. Inrikesministeriets beslut är slutligt och bindande. En för Finland uppenbarligen unik praxis torde vara att åtminstone de politiskt mer komplicerade flyktingärendena föredras för republikens president. Om detta finns det inte några stadganden i utlänningslagen eller i regeringsformen, men inte desto mindre torde en sådan praxis föreligga. Av detta kan vi sluta oss till, att asylärendena verkligen betraktas såsom politiska ärenden. Huruvida en dylik uppfattning om asylrätten står i överensstämmelse med flyktingrättsliga principerna i internationellt-rättslig mening är tvivel underkastat. Tendensen tycks generellt vara den, att asylrätten håller på att utvecklas till en subjektiv rätt i en åtminstone obestämd mening. Det starka motståndet i riksdagen mot införandet av besväringsrätt i asylärenden, som presenterades av polismyndigheterna och i synnerhet skyddspoliserna, torde ha sin grund just i det faktum, att det ofta är presidenten som fattar de slutliga besluten. Och över presidentens beslut går det inte att besvara sig.

Säregget för finska förhållanden torde även det vara, att asylärendena är hemligstämplade. Det är inte möjligt, ens för forskare, att få ta del av de handlingar som ligger till grund för inrikesministeriets (presidentens) beslut i flyktingärenden.

Inte desto mindre innebär den nya utlänningslagen trots allt en viss förbättring även i detta avseende. För det första finns det nu klara regler beträffande själva flyktingbegreppet. I det sammanhanget kan det vara värt att notera, att utlänningslagen inte direkt hänvisar till flyktingkonventionens flyktingbegrepp, vilket åtminstone i princip kan betyda att man är villig att acceptera ett vidare begrepp än konventionens. För det andra kan man nu beakta även sådana händelser som inträffat i en utlänningslagens hemland under den tid han vistas i Finland. För det tredje har man nu, efter mycken kritik, infört systemet med flyktingförklaring även i Finland. Det skall nu framgå av uppehållstillståndet att utlänningslag i fråga beviljats politisk asyl. Och för det fjärde, och det är i praktiken det viktigaste, inryckte riksdagen i lagen ett stadgande, som förbjuder utvisning av flykting till område, där hans liv eller frihet hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet eller tillhö-

rihet till en viss samhällsklass eller på grund av hans politiska åsikter. (18 § mom. 3) Ett dylikt stadgande saknades i den gamla förordningen och ingick inte heller i regeringens proposition till utlänningslag. – Det hör till bilden att man bl. a. inom FN's flyktingkommisariat länge varit bekymrad över att ett dylikt skyddsstadgande inte ingått i finsk utlänningslagstiftning. Frånvaron därav gav – naturligt nog – upphav till misstankar att Finland inte respekterade flyktingkonventionen i detta centrala avseende. Nu borde dessa misstankar vara undanröjda.

4.

Speciella för Finland är å ena sidan avtalet med Sovjetunionen om samarbete för förhindrande av kapning av civila luftfartyg (FFS 728/75) och å andra sidan 1960 års överenskommelse ang. ordningen på gränsen mellan Finland och Sovjetunionen och ordningen för utredning av gränstilldragelser. Dessa avtal är särskilt ur flyktingrättslig synvinkel intressanta.

I artikel 3 av det s.k. kapningsavtalet från 1974 sägs:

■»Avtalsslutande stat, inom vars område kapat luftfartyg landat, vidtar på framställning av den avtalsslutande stat, där luftfartyget är registrerat, utan dröjsmål åtgärder för återförande till registreringsstaten av dem som på grund av tillräcklig utredning misstänks för kapningsbrott.«

Enligt artikeln förutsätts återföring av kaparna vara automatisk. Stadgandet kompletteras emellertid i artikel 11, vilken har följande lydelse:

■Bestämmelserna i detta avtal inverkar inte på de rättigheter och synpunkter, som de avtalsslutande parterna kan ha beträffande domsrätt, inresa till eller utresa från landet, utlänningsars vistelse, asylrätt, flygtrafik eller frågor som rör motsvarande lagstiftning.«

I artikel 11 utgår man således från att de interna asylstadgandena kan åsidosätta den automatiska återföringen av kapare. De båda artiklarna är ur flyktingrättslig synpunkt problematiska, emedan den sovjetiska och finska uppfattning om flygplanskapning inte helt sammanfaller. Den sovjetiska uppfattningen är, att en person som gjort sig skyldig till kapning inte kan beviljas politisk asyl, då en kapning anses så

grovt kränka gällande humanitära värden att den som föröver en sådan får finna sig i att vara berövad de rättigheter som normalt tillkommer enskilda individer. Den finska uppfattningen är inte lika kategorisk; det finns olika typer av flygplanskapning och en av dem är sådan kapning som förövats uteslutande av politiska motiv (p gr a politiska förföljelse exempelvis). Om en kapning skett uteslutande av dylika motiv, bör – enligt finsk rätt – utlänningslagens asylstadganden tillämpas. Detta är även möjligt enligt 11. artikeln i kapningsavtalet.

Lauri Tarasti hävdar i en artikel *Politiska flyktingars ställning i Finland* ingår i *Flykting i Norden*, red *G. Melander*, Lund 1979) att flygplanskapare i Finland behandlas såsom terrorister och inte såsom politiska flyktingar, och att de därför kommer att bestraffas antingen i Finland eller återsändas för att dömas i annat land. Med beaktande av innehållet i kapningsavtalet skulle detta, enligt *Tarasti*, betyda att kapare som är medborgare i Sovjetunionen undantagslöst skall återföras. Denna uppfattning är emellertid inte riktig och avvisas bl. a. av *P. O. Träskman* i artikeln *Ne punire, sed dedere. En redogörelse för det finsk-sovjetiska kaparavtalet av år 1974*, JFT 6/1978. Man måste göra skillnad mellan olika typer av kapning, kapare är inte undantagslöst att klassificera såsom terrorister. Och artikel 11 i avtalet måste rimligtvis betyda att obligatorisk återföring inte behöver ske, då asylstadgandet i utlänningslagen är tillämpligt, dvs. då kaparen är att betrakta såsom politisk flykting.

Låt vara att en konflikt mellan Finland och Sovjetunionen om tolkningen af kaparavtalet med sannolikhet skulle leda till allvarliga diplomatiska diskussioner och att Finland med yttersta försiktighet skulle använda asylstadgandet, vilket ju – som tidigare framgått – tillåter en omfattande diskretionär prövning.

Ett likartat problem uppstår enligt 1960 års överenskommelse om ordningen på gränsen mellan Finland och Sovjetunionen. I denna överenskommelse 31. artikel sägs följande:

■Frågor om hemsändning i fall av avsiktligt gränsöverskridande, vilka icke omedelbart kan avgöras av gränsfullmäktige, utreds på diplomatisk väg.«

Detta innebär, att en person som med berätt mod tagit sig över gränsen bör få sitt ärende avgjort *på diplomatisk väg*. Vad innebär detta uttryck »på diplomatisk väg»? Asylförandet är juridiskt inte ett diplomatiskt förfarande utan ett internt rättsligt förvaltningsförfarande. Ordalydelsen i överenskommelsen tyder alltså på att asylstadgandet i ut-

länningslagen inte bör tillämpas på sådana fall, då någon avsiktligt tar sig över gränsen från Sovjetunionen til Finland. Med diplomatisk avses uppenbarligen förhandlingar mellan de båda ländernas utrikesministerier. Saken kompliceras av att i denna överenskommelse inte ingår något stadgande som skulle motsvara artikel 11 i kapningsavtalet; det finns inte någon hänvisning till asylrätten. Men då såväl utlänningslagen som flyktingkonventionen, som Finland ratificerat och godkänt, rättsligt reglerar flyktingarnas rättsliga status enligt finsk rätt, får vi lov at konstatera att gränsöverenskommelsen kompletteras av rättsreglerna i de dokumenten. Rättsligt innebär detta, att endast i de fall, då en person som avsiktligt överskridit gränsen *inte söker politisk asyl* bör det diplomatiska förfarandet tillämpas.

Hur det förhåller sig i praxis är ytterst svårt att säga, då de handlingar som gäller gränsöverskridanden är hemligstämplade. I verkligheten är det just denna gränsöverenskommelse som både inom landet och utanför landets gränser väckt farhågor att Finland i praktiken inte respekterar flyktingrättens alla grundprinciper.

Då jag själv inte har eller haft tillgång til de hemligstämplade handlingar som uppgjorts i dylika aktuella gränsöverskridningsfall, kan jag inte uttala mig om huruvida de finska myndigheterna ger prioritet åt flyktingrättsstadgandena eller åt stadgandena i gränsöverenskommelsen. Jag får lov att nöja mig med at betona, att rättsligt sett är det asylstadgandena som bör ges företräde framom överenskommelsens.

5.

Även om den nya utlänningslagen inneburit vissa förbättringar för utlänningarna i Finland, är den ändå en halvmesyr. De väsentligaste bristerna ansluter sig till den fortsättningsvis mycket stora diskretionära prövning som förbehållits utlänningsmyndigheterna. Denna prövning begränsas i praktiken inte nämnvärt av den utlänningsförordning, som utfärdades den 16. april 1984. Förordningen är till sin natur närmast teknisk. Inte heller befattar sig regeringen och riksdagen med invandrarpolitiken, för att inte tala om flyktingpolitiken. Varken regering eller riksdag drar alltså upp några riktlinjer för vilken politik utlänningsmyndigheterna skall följa. Och då utlänningsmyndigheterna i Finland är det samma som polismyndigheterna, betyder detta att det i mycket hög utsträckning de facto är *skyddspolisen* som bestämmer innehållet i den faktiskt förda politiken.

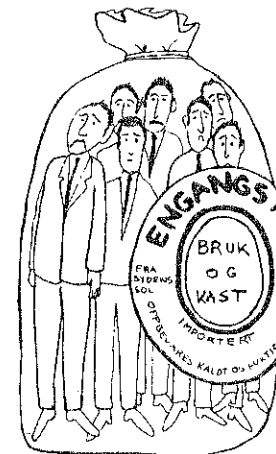
Vi befinner oss alltså i den absurda situationen att skyddspolisen, vars uppgift är at trygga statens säkerhet mot inre och yttre hot, i stor

utsträckning är den myndighet som dikterar finsk invandrarpolitik. Själv har jag i olika sammanhang talat för att utlänningsförvaltningen borde överföras från polisförvaltningen til socialförvaltningen där den bättre hör hemma. Men än så länge tycks den politiska viljan, som det så neutralt heter, saknas.

Bristfälliga är också flyktingstadgandena. Men man kan kanske säga at de på grund av sin allmänna och tämligen oprecisa karaktär ändå kunde *möjliggöra* en progressivare flyktingpolitik än hittills. Detta skulle likväl förutsätta konkreta ställningstaganden antingen från regeringen eller riksdagen. Och dylika ställningstaganden har åtminstone tillsvidare låtit vänta på sig.

Ett problem för sig är frågan om utlänningarnas politiska och medborgerliga rättigheter, som i Finland är bristfälligt reglerade. Utlänningar saknar alla politiska rättigheter, men de har ej heller rätt att få statlig (och i de flesta fall: kommunal) tjänst. Deras föreningsfrihet är starkt kringskuren, likaså deras församlingsfrihet, dvs. demonstrationsrätt. Utlänningar har i princip inte rätt att utge tidskrifter eller tidningar osv. Alla dessa begränsningar står uppenbart i strid med den av Finland ratificerade och av riksdagen godkända internationella konventionen om politiska och medborgerliga rättigheter. Inte desto mindre kvarstår begränsningarna i gällande lagstiftning.

Själv hyser jag starka sympatier för de svenska socialdemokraternas och kommunisternas ursprungliga förslag att de politiska rättigheterna inte skall anknytas till en persons nationalitet utan i stället till var personen i fråga stadigvarande arbetar. Arbetet förefaller i detta avseende vara ett betydligt naturligare anknytningskriterium än innehavet av en viss stats nationalitet. Men det är förstas en annan historia.



III. 3.