

# Nya regler om den svenska invandrings- och flyktingpolitiken

af Göran Melander

År 1980 utfärdades en ny utlänningslag i Sverige. Den ersatte den tidigare utlänningslagen från 1954, som på grund av många ändringar och tilläg blivit alltför svåröverskådlig. 1980 års utlänningslag har emellertid redan ändrats i väsentliga avseenden. 1982 infördes delvis nya regler rörande förvar av utlänningar och rörande verkställighet av beslut om avlägsnanden. I maj 1984 fastställde riksdagen nya riktlinjer för den framtida invandrings- och flyktingpolitiken, vilket har föranlett nya ändringar av utlänningslagen. 1980 års utlänningslag har redan förlo- rat i överskådlighet och klarhet.

Riksdagens beslut 1984 föregicks av ett omfattande utredningsar- bete. I juni 1980, strax efter det att riksdagen antagit den nya utlännings- lagen och innan den tidigare arbetande utlänningslagkommittén slut- fört sitt arbete, tillsatte regeringen en ny utredning med uppdrag att göra en översyn av frågor rörande invandringen och invandrarnas si- tuation i Sverige. 1982 publicerade utredningen, den s k Invandrings- politiska kommittén, ett första delbetänkande, »Invandringspolitiken. Bakgrund»,<sup>1</sup> och följande år ett andra delbetänkande, »Invandringspo- litiken. Förslag».<sup>2</sup> I bakgrundsbetänkandet ges en detaljerad redogö- relse för gällande rätt rörande tillståndsprövningen i frågor om uppe- hålls- och arbetstillstånd, flyktinginvandringen, invandring av anhörig- a, etc. Kommittén redovisar också på ett förtjänstfullt sätt då gällan- de praxis i dessa frågor. I förslagsbetänkandet behandlas de principer, regler och riktlinjer, som reglerar vilka utlänningar som skall få bosät- ta sig i Sverige, handläggnings- och instansordningen för ärenden som rör invandring, besök av icke-nordbor, den s k yttre och inre utlän- ningskontrollen samt situationen för asylsökande, som väntar på be- sked om de skall få tillstånd att stanna i Sverige.

De ändringar av invandrings- och flyktingpolitiken, som därefter fö- reslogs av regeringen och sedermera antogs av riksdagen, innebär inte någon radikal omläggning. De grundläggande principer för den sven- ska flyktingpolitiken, som fastställdes 1968,<sup>3</sup> har bibehållits. Utlän- ningslagens regler om skydd för utlänningar/asylsökande, som inte uppfyller kraven för flyktingskap enligt 1951 års flyktingkonvention

(s.k. *de facto* flyktingar eller B-flyktingar) förblev oförändrade. Ar- betskraftsinvandringen skall även i fortsättningen tillåtas endast i vissa undantagsfall. I fråga om invandring av make, maka och minderåriga barn föreslogs inte någon ändring. Invandringspolitiska kommitténs ambitiösa utredningsarbete har alltså inte resulterat i något epokgö- rande för svensk invandnings- och flyktingpolitik.

I ett fåtal hänseenden har riksdagen beslutat om ändringar av utlän- ningslagen, som innebär att utlänningars/asylsökandes rättsliga skydd stärkes. I andra fall leder de nya reglerna till att skyddet försämras.

En positiv förändring är att den s k första asyl-landsprincipen skal tillämpas mindre rigoröst.<sup>4</sup> Tidigare praxis innebar, att man i det när- maste konsekvent fasthöll vid denna princip. Om en asylsökande på väg till Sverige passerat ett land, i vilket han inte riskerade förföljelse, ansåg man att han borde ha ansökt om asyl där. Under förutsättning att det landet tillät honom återinresa, meddelades ett beslut om avviss- ning praktiskt taget regelmässigt.<sup>5</sup>

Enligt de nya reglerna skall den omständigheten att en utlänning, se- dan han lämnat hemlandet, har rest genom ett annat eller andra länder på vägen till Sverige och där stannat tillfälligt under resan, inte i sig ut- göra något hinder mot att hans asylansökan prövas i Sverige. Blir re- sultatet av prövningen att han behöver skydd, skall han normalt få stanna. Någon detaljerad bestämmelse på vad sätt och i vilken ut- sträckning reglerna skall uppmjukas ges emellertid inte. Riksdagen uppdrar åt regeringen att precisera i vilka fall avvissningsärenden skall överlämnas till invandrarverket, när en asylsökande har rest til Sverige genom tredje land, där han är skyddad mot förföljelse och vidare- sändning till hemlandet.<sup>6</sup> En precisering av regeringen har ännu inte ägt rum och några direktiv från invandrarverket till polismyndigheter- na har inte utfärdats.

En väsentligt förenklad handläggning och samtidigt en förbättring för invandrare innebär de nya reglerna att i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd omedelbart vid inresan erhålla ett permanent uppe- hållstillstånd. Denna regel skall i princip tillämpas på utlänningar, som accepterats som flyktingar (konventions- och *de facto* flyktingar), på dem som får tillstånd att invandra på grund av familjeanknytning el- ler annan anknytning i Sverige, på dem som tillåtes inresa inom ramen för arbetskraftsinvandringen samt på utlänningar som får stanna i Sverige på grund av politiskt-humanitära eller allmänt humanitära skäl. Invandrarverket har att i praxis fastställa i vilka fall en utlänning skall godtas som invandrare och därmed omedelbart erhålla ett perma- nent uppehållstillstånd. Verket har emellertid frihet att i stället utfärda

ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, även om utlänningen har för avsikt att bosätta sig här och tillåts göra detta. Man kan förvänta sig att en invandrare kommer att erhålla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, när tveksamhet råder om utlänningens vandel eller försörjningsförmåga, när vistelsen här blir begränsad till viss tid eller när utlänningen har uttryckt önskemål om att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.<sup>7</sup>

De senaste åren har stark kritik framförts mot invandrarverkets viseringspolitik, dvs om den praxis som gällt för att bevilja visering för utlänningar, som är skyldiga att ha visum för att resa in i Sverige. Praxis har varit synnerligen restriktiv, t.o.m. när det gällt att bevilja visering för släktbesök, och har motiverats med att det alltid finns en risk för att utlänningen kommer att »hoppa av« i Sverige. Bl.a. justitieombudsmannen har påtalat, att han tagit emot klagomål rörande invandrarverkets praxis. Invandrare i Sverige, som inte får ta emot släktbesök, kan komma att drabbas på ett sätt som kan strida mot den grundläggande principen för invandringspolitiken, nämligen att invandrare skall ha möjlighet att bibehålla och utveckla sin kulturella identitet. En del klagande har enligt justitieombudsmannen åberopat Helsingforsöverenskommelsens uttalande om att främja kontakter mellan länder.<sup>8</sup>

Den invandringspolitiska kommittén delade de kritiska synpunkterna mot invandrarverkets praxis och framhöll att det måste vara en grundläggande rättighet för invandrare i Sverige att få ta emot besök av släktingar från andra länder. Tillstånd för släktbesök borde beviljas, såvida det inte på grund av omständigheterna framstod som uppenbart, att avsikten med besöket var en annan än den som uppgavs i viseringsansökan.<sup>9</sup>

Departementschefen ansluter sig till de kritiska synpunkterna och vill ha en omedelbar ändring:

»Det är min bestämda uppfattning att en förändring mot en generösare viseringspolitik måste ske utan dröjsmål. Det gäller framför allt i fråga om släktbesök. Sverige har, inte minst som undertecknare av Helsingforsavtalet men också i övrigt, ett ansvar för att den förda invandringspolitiken inte leder till splittring av familjer genom att anhöriga förlorar varje möjlighet att träffas. I särskild grad gäller detta i sådana fall, där den härvarande inte kan återvända till hemlandet.<sup>10</sup>

Om och i vilken utsträckning en liberalisering av invandrarverkets viseringspolitik redan har förverkligats är svårt att bedöma. En allmän uppfattning bland praktiker är emellertid att endast mindre justerin-

gar hittills ägt rum och att invandrarverket fortfarande i stor utsträckning vägrar ge besöksvisering.

Det är praktiskt taget omöjligt, t.o.m. för regeringen, att erhålla en klar överblick av invandrarverkets viseringspolitik. Inte heller har den som vägrats visum någon möjlighet att anföra besvär över beslutet. Det enda han kan göra är att på nytt ansöka om visering hos invandrarverket. En önskvärd reform skulle vara att införa klagorätt över invandrarverkets avslag på ansökan om visering. Mot en sådan reform talar emellertid den allmänna strävan att avlasta regeringskansliet från besvärssärenden.

Den invandringspolitiska kommittén påtalade att det i Sverige har saknats en offentlig redovisning över den svenska flyktingpolitiken, bl.a. rörande fördelningen mellan bistånd åt flyktingar i Sverige och bistånd åt flyktingar i andra länder, exempelvis i tredje världen. I fortsättningen skall varje år lämnas en »sammanhållen offentlig redovisning« om alla former av flyktinghjälp. Hur en sådan redovisning skall ordnas är emellertid ännu oklart.<sup>11</sup>

Regeringen föreslog också i propositionen till riksdagen, att den skulle få tillsätta en flyktingpolitisk beredning med företrädare för myndigheter och frivilliga organisationer. Beredningen skulle utgöra ett »forum för övergripande samråd om flyktingpolitiken i dess helhet, bl.a. i syfte att bättre förankra denna i det politiska arbetet.«<sup>12</sup> Regeringen har sedermera tillsatt den flyktingpolitiska beredningen, som består av sammanlagt 14 ledamöter.<sup>13</sup>

Ändringarna av utlänningslagen är, som tidigare framhållits, inte enbart positiva för invandrare och flyktingar. Några leder till en försämrad rättssäkerhet och en del önskvärda reformer har uteblivit.

Ibland har utlänningar, som kommer till Sverige och som vill stanna här, med sig sina minderåriga barn. Av den anledningen skal deras ansökningar inte behandlas med större välvilja, men i åtminstone ett avseende tycker man att barnen bör särbehandlas: de borde inte få placeras i häkte eller överhuvudtaget berövas friheten.<sup>14</sup> Utomlands är detta en självklarhet, men det flyktingpolitiska klimatet har hårdnat till den grad i Sverige, att det numera inte alls är ovanligt, att minderåriga barn berövas friheten.

Förhoppningar hade ställts på invandringspolitiska kommittén, att den skulle föreslå ett förbud mot förvar av barn. Så långt var nu kommittén inte beredd att gå. I stället föreslog man att det skall krävas »synnerliga skäl« för att förvar av barn under 16 år skulle få tillgripas.<sup>15</sup>

Regering och riksdag accepterade kommitténs förslag, men någon närmare precisering av vad som menas med uttrycket »synnerliga

skäl» ges inte i lagens förarbeten. Fortfarande förekommer förvar av minderåriga barn i inte obetydlig utsträckning, och praktiker hävdar att detta tvångsmedel används i minst samma utsträckning som tidigare.

Enligt de nya reglerna skall emellertid invandrarverket följa tillämpningen av förvarsinstitutet. I enlighet med föreskrifter, som så småningom skall utfärdas av regeringen, skal verket sammanställa uppgifter om förvarstagande, den tid utlänningar tvingats sitta i förvar, etc.<sup>16</sup> Eftersom många av förvarsbesluten, även de som innebär att minderåriga barn berövas friheten, meddelas av invandrarverket och ibland av regeringen, är denna självkontroll inte mycket värd.

En klar försämring i fråga om rättssäkerheten för asylsökande utlänningar rör verkställighet av beslut om avvisning. Enligt de tidigare gällande reglerna gällde att ett beslut om avvisning, som meddelats av polisen inom en vecka efter utlänningens ankomst eller sedan han påträffats (s.k. »korta avvisningar») kunde gå i verkställighet, även om utlänningen anfört besvär över avvisningsbeslutet. Om avvisning däremot meddelats senare (s.k. »långa avvisningar») fick beslutet inte verkställas, om utlänningen anfört besvär.

Reglerna om »långa avvisningar» skal nu tas bort från utlänningslagen. Har polisen meddelat beslut om avvisning skall det alltid kunna verkställas, även om utlänningen har anfört besvär. Reformen kommer antagligen att leda till fler avvisningsbeslut av polisen, bl a när enligt tidigare regler invandrarverket meddelade beslut om utvisning.

Ett beslut om utvisning får inte verkställas om utlänningen anfört besvär. Vid »lång avvisning» och vid utvisning fick såldes den asylsökande utlänningen stanna i Sverige intill den dag besvärsärendet avgjorts slutligt, många gånger av regeringen. Hittillsvarande praxis har visat, att regeringen ofta upphäver ett beslut om avvisning eller utvisning, som meddelats av polisen respektive invandrarverket, och det finns anledning att tro, att andra, mer utlänningsvänliga värderingar härskar inom regeringen. De nya reglerna kan därför komma att leda till att beslut om avvisningar kan komma att verkställas, när utlänningen rätteligen borde ha fått stanna i Sverige.

En annan försämring av utlänningslagen är den, som gör det möjligt att i framtiden straffa en person, som i vinningssyfte organiserar att flyktingar reser in i Sverige. Bakgrunden till bestämmelsen är ett uppmärksammat fall, som ägde rum i början av 1984. En iransk medborgare, som hade uppehållstillstånd i Sverige, uppgav att han hjälpte landsmän att komma in i landet från Turkiet. Man misstänkte, att det var fråga om en organiserad överföring av flyktingar till Sverige och att hjälpen var förenad med avsevärda kostnader.

Den som hjälper flyktingar på detta sätt skall numera kunna straffas i Sverige. I det aktuella fallet ansågs Turkiet, åtminstone av svenska myndigheter, utgöra det första asyllandet. Hade man velat förhindra att en person mot betalning organiserar en invandring till Sverige från ett sådant land, hade lagtexten naturligtvis kunnat erbjuda en sådan utformning. Til nöds kan man acceptera en kriminalisering under sådana omständigheter. Ofta är det emellertid staters och FN's flyktingkommisariats passivitet som framkallar en oreglerad invandring från ett första asylland.

Den svenska utlänningslagen går emellertid ett steg längre. Det har blivit möjligt att straffa en person, som i vinningssyfte hjälper den som i sitt hemland utsätts för förföljelse. Konsekvensen kan bli att förföljda inte får den ibland nödvändiga hjälpen att lämna sitt hemland utan tvingas att leva kvar där. Man försvarar alltså möjligheten för förföljda att bli flyktingar.

Regeln er helt oacceptabel. Den har inte någon motsvarighet i andra länders utlänningslagstiftning och den strider om inte direkt så åtminstone mot andan i artikel 31 av 1951 års flyktingkonvention.<sup>17</sup>

Det utredningsuppdrag, som lagts på invandringspolitiska kommittén vars betänkanden ligger till grund för riksdagens beslut om den svenska invandrings- och flyktingpolitiken, har ännu inte slutförts. Åtgärder för invandrare, som redan bor i Sverige tillhör invandrar- och minoritetspolitiken, skall behandlas i ett kommande betänkande.<sup>18</sup> Eventuellt kan detta leda till nya ändringar av 1980 års utlänningslag.

Regeringen har också aviserat att en särskild utredningsman skall tillsättas, som med biträde av sakkunniga och experter skal undersöka vissa ytterligare frågor rörande tillämpningen av utlänningslagen. Bl a skall man försöka förbättra rättsäkerheten i samband med asylprövningen vid gränsen (*pre-screening*). Andra bestämmelser, som troligen kommer att bli föremål för översyn, är reglerna om verkställighet av beslut om avlägsnande (avvisning och utvisning). Ytterligare ändringar av 1980 års utlänningslag kommer därför snart att genomföras.

Den kanske mest önskvärda reformen tycks emellertid låta vänta på sig, nämligen att göra utlänningslagen lätt att förstå. Få svenska lagar har gjorts så invecklade som 1980 års utlänningslag. Till och med lagrådet har förgäves kritiserat lagens utformning.<sup>19</sup> Regeringen håller emellertid envist fast vid en lag, som er tvetydig, svåröverskådlig och omöjligt att förstå för icke-specialister.

## Noter

1. SOU 1982:49.
2. SOU 1983:29.
3. Prop. 1968:142.
4. Jfr Melander, *Refugees in Orbit*, Genève 1978.
5. Ny utlänningslag, utlänningslagkommitténs betänkande II. SOU 1979:64, s. 126.
6. Prop. 1983/84:144, s. 44.
7. Prop. 1983/84:144, s. 88.
8. SOU 1983:29, s. 163.
9. SOU 1983:29, s. 164.
10. Prop. 1983/84:144, s. 93.
11. Prop. 1983/84:144, s. 28.
12. Prop. 1983/84:144, s. 29.
13. Den flyktingpolitiska beredningen är sammansatt av representanter från de politiska partierna, fackföreningar, myndigheter (utrikesdepartementet och invandrarverket), FN's flyktingkommissariat samt frivilliga organisationer.
14. Jfr Melander-Segerstedt Wiberg, *Det grymma Sverige*, s. 51 ff.
15. SOU 1983:29, s. 221.
16. Prop. 1983/84:144, s. 112.
17. Artikel 31 av 1951 års flyktingkonvention föreskriver, att en fördragslutande stat inte skall för olovlig inresa eller olovligt uppehåll bestraffa en flykting, som anlänt direkt från ett land, där han riskerar förföljelse.
18. SOU 1983:29, s. 33.
19. Prop. 1979/80:96, s. 114. f.

## Innvandrere og rettsinformasjon

af Tor G. Birkeland og Ole Kristian Hjemdal

### 1. Innledning

De som arbeider med innvandrere<sup>1</sup> og innvandrerspørsmål vil raskt oppdage at god og tilstrekkelig informasjon mellom innvandrerne, myndighetene og den øvrige befolkningen er av avgjørende betydning for tilretteleggelsen av innvandrernes opphold i vedkommende land. I denne artikkelen skal vi se nærmere på informasjonen og dens betydning i forholdet mellom innvandrer og rettssystemet.

Man kan si at utgangspunktet for norsk innvandringspolitikk er at innvandrere skal stå i samme juridiske posisjoner<sup>2</sup> som norske statsborgere. Dette skulle medføre at rettighets-, plikts- og forhandlingsposisjonene er de samme. Hvorvidt utlendingene i disse posisjonene står i forhold til myndighetene, norske statsborgere eller andre utlendinger er likegyldig. Dette utgangspunktet styrkes av vårt legalitetsprinsipp, som også gjelder for utlendinger i Norge.<sup>3</sup> Nedenfor vil vi bl. a. berøre i hvilken grad dette utgangspunktet har rot i virkeligheten.

Det er en nødvendig forutsetning for å kunne utnytte og oppfylle sine juridiske posisjoner at man har kunnskap om de rettsregler som har betydning for disse posisjonene. For at man skal kunne erverve denne kunnskapen er det nødvendig med informasjon. Dette har også lovgiver tatt konsekvensen av ved å gi bestemmelser som skal sikre borgernes mulighet til å bli informert.

I og med innvandrernes juridiske posisjoner i utgangspunktet er de samme som for norske statsborgere, skulle man anta at kravene til informasjon på dette området skulle være sammenfallende. Vi skal nedenfor påpeke årsaker til at det likevel må stilles særlige krav til informasjonen til innvandrere. Vi vil også søke å finne frem til hvilke krav som må settes til denne informasjonen. Disse kravene er igjen avhengig av målsettingen for informasjonen. Etter vårt syn må kravene formuleres ut fra følgende målsetting: Informasjonen skal ikke bare bidra til at innvandrerne får mulighet til å utnytte og oppfylle sine juridiske posisjoner, men også at denne muligheten i realiteten blir den samme som for norske statsborgere. Vi er klar over at informasjon ikke er tilstrekkelig for å nå dette mål, men som tidligere nevnt er den nødvendig.