

Motion till riksdagen

1988/89:Sf36

av Maria Leissner m.fl. (fp)

med anledning av prop. 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m.m.

I den liberala ideologin är solidariteten med människor som på olika sätt är i nöd en av hörnstenarna. Den solidariteten måste sträckas ut över vårt lands gränser. Som människor är vi förpliktigade att bekämpa förtryck och brott mot mänskliga rättigheter världen över. En viktig del av den kampen är att ställa upp för dem som blivit offer när mänskliga rättigheter förtrampats. Däri ligger grunden för folkpartiets flyktingpolitik. Därför är rättssäkerheten, generositeten och den bibehållna mänskliga värdigheten våra utgångspunkter när flykting- och invandrarpolitiken skall formos.

Den översyn av utlänningslagen som lett fram till propositionen var huvudsakligen föranledd av en strävan att förkorta handläggningstiderna, både för att minska påfrestningarna för de asylsökande och för att minska kostnaderna för samhället.

Det nu framlagda lagförslaget har inte enbart präglats av ambitionen att göra handläggningen effektivare, utan i än högre grad av föresatsen att ta strid mot den s.k. papperslösheten.

Framför allt den sistnämnda utgångspunkten har färgat propositionen i stora stycken och på många punkter fört regeringen på kollisionkurs med såväl humanitära organisationer som rättsvärdande instanser. Många av förslagen kommer, om de genomförs, att allvarligt inskränka de asylsökandes frihet och rättssäkerhet och medföra intrång i den personliga integriteten. Flera steg tas i propositionen i riktning mot en ytterligare "kriminalisering" av de asylsökande och av flykthandlingen. Andra förslag syftar till att förhindra att flyktingar kommer fram till gränsen, eller att de får sin sak prövad. Denna hållning i propositionen riskerar att sanktionera en viss grad av främlingsfientlighet hos allmänheten, utöver att den inte är godtagbar om man önskar föra en mänsklig, generös och rättssäker flyktingpolitik.

Folkpartiet kan inte instämma i regeringens analys av papperslöshetens orsaker, inte heller anser vi att de förslag som förs fram är ägnade att lösa det problem som dokumentlösheten otvivelaktigt innebär. Vi återkommer till detta senare.

Samtidigt föreslås vissa förändringar i handläggningen av utlänningsärenden som på andra punkter kommer att förbättra de asylsökandes situation, och som utgör svar på krav som inte minst folkpartiet fört fram under en längre tid. Vi syftar här bl.a. på utförligare beslutsmotiveringar och ökat inslag av muntlig handläggning.

Sammanfattningsvis kan man i grova drag säga att propositionen syftar

till att göra det svårare för asylsökande att komma till Sverige (SAS påpekar att de kan komma att tvingas stoppa alla konventionsflyktingar), delvis sämre rättssäkerhet och ett ökat inslag av "kriminalisering" vid gränsen och under den första tidens mottagande, men däremot förbättringar på vissa punkter för dem som väl kommer in i Sverige och får sin ansökan behandlad. Dessa förbättringar är dock inte tillräckliga.

Ändringsförslagen punkt för punkt

Allmänt

Folkpartiet har ingen erinran mot förslaget att föra ut vissa delar av den nuvarande utlänningslagen till separata lagar för att skapa en större överskådlighet. Beträffande förslaget till "terroristlag" vill vi hänvisa till att en utredning arbetar med en översyn av dessa bestämmelser.

Tillståndsfrågor

Ett *generellt viseringstvång* föreslås som grundregel. Enligt förslaget skall regeringen sedan meddela undantag från det generella visumtvånget. Detta är raka motsatsen till vad som är dagens utgångspunkt, nämligen att viseringskraven utgör undantag från huvudregeln om fria internationella rörlighet.

Denna förändring föranleder justitieombudsmannen att påpeka att lagen kan komma att uppfattas som nationalistisk och utlänningsfientlig på ett sätt som ej motsvarar de principer som den nuvarande lagstiftningen bygger på.

Folkpartiet kan inte acceptera att huvudprincipen om viseringsfrihet vänds i sin motsats, och avstyrker alltså förslaget.

När det gäller uppehållstillstånd sägs i motiveringen att den som omfattas av asylreglerna är befriad från kravet på uppehållstillstånd före inresan. Däremot finns ingen motsvarande formulering när det gäller pass- och viseringsskyldighet. Detta trots att Sverige enligt gällande internationell rätt inte kan avkräva en flykting vare sig pass eller visum, eftersom han har rätt att söka asyl i ett annat land oavsett om han har dessa dokument eller ej. Denna brist i lagen kan komma att tas till intäkt för att på olika sätt fränkänna asylsökande rätten att ta sig till gränsen för att få sin sak prövad. Det bör övervägas att i motiveringen till lagen även nämna att asylsökande undantas från ett absolut krav på pass och visum vid inresa, alternativt föra in en formulering i portalparagrafen.

Beträffande möjligheter för asylsökande att arbeta vill vi bara hänvisa till folkpartiets flyktingpolitiska motion i januari där vi föreslår möjligheter till tillfälligt arbete (av beredskapskaraktär) för de asylsökande.

Beslut om avlägsnande

De föreslagna förändringarna av begreppen utvisning och avvisning lämnas utan erinran, likaså förslaget att utmönstra paragrafen om utvisning p.g.a. asocialitet.

Asylrätten förslås utvidgad till att gälla såväl konventionsflyktingar som krigsvägrare och människor med flyktingliknande skäl. Folkpartiet biträder förslaget.

Flera frivilligorganisationer föreslår i sina remissvar att även de som flyr från krig och inbördeskrig ska kunna omfattas av asylreglerna. Det ligger mycket i synpunkten att många av världens flyktingar har flytt undan krig eller inbördeskrig, där deras eller deras familjs personliga säkerhet varit i fara, och att dessa behöver ett starkare skydd. I dag kan dessa människor få stanna av humanitära skäl, men det rättsliga skyddet är inte tillräckligt starkt. Vi anser därför att regeringen bör överväga hur de som flyr från krig och inbördeskrig skulle kunna omfattas av asylreglerna, och sedan återkomma till riksdagen.

Folkpartiet biträder förslaget om att invandrarverket blir första instans vid beslut om avvisning i asylärenden. Däremot är det beklagligt att propositionen ändå framhåller att någon förändring i praktiken inte kommer att ske, eftersom polisens bedömning ska ligga till grund för invandrarverkets beslut.

UNHCR framhåller bl.a. genom rekommendationerna från exekutivkommittén att det bör vara samma myndighet som utreder och fattar beslut. Det är bara ett av många argument för att som ett nästa steg i reformeringen av asylhanteringen låta invandrarverkets personal ta över även det första förhöret.

Vi biträder förslaget om att muntlig handläggning ska ingå i ett asylärende, bl.a. om den asylsökande så begär. Vi är övertygade om att det, förutom att det är en mer tillfredsställande ordning för den asylsökande, också innebär att handläggaren genom att direkt tala med den asylsökande kan bli mer säker på sin bedömning. Beslutsunderlaget blir på detta sätt bättre. En del remissinstanser har förespråkat att muntlig förhandling ska användas i flera fall än vad som nämnts. Det kan övervägas om inte man även vid beredning av en överklagan till regeringen skulle medge handläggaren att om denne bedömer det riktigt använda muntliga inslag.

Beslutsmotivering och sekretess

Folkpartiet välkomnar den del av förslaget som innebär att beslutsmotiveringar nu möjliggörs. Detta har vi längre krävt.

Kontrollfrågor

Avsnittet om kontrollfrågor med dess omfattande förslag om större möjlighet till frihetsberövande av asylsökande och inskränkningar i den personliga integriteten utgör den största förändringen av utlänningslagen.

Regeringens motivering till förslagen är att man är orolig över att så många människor kommer in i Sverige med oklar identitet. I många fall har dessa medvetet gjort sig av med såväl pass som andra ID-handlingar, i andra fall har man faktiskt inte haft några sådana dokument. Detta är självfallet ett problem. Det är ett administrativt problem vid handläggningen av

asylansökan, där beslutet blir svårare att fatta. Det kan också finnas människor som har annan anledning att dölja sin rätta identitet, och som utnyttjar möjligheten att komma in till Sverige som asylsökande.

Företeelsen är dock ingalunda ny utan har funnits i alla flyktingsammanhang. Vanligast har varit och är att den flyende saknar möjlighet att skaffa fram pass eller andra handlingar inför flykten. Förföljelser, krig och liknande situationer kan tvinga honom eller henne eller hela familjen att lämna landet i största hemlighet och ibland med mycket kort varsel. De som flyr på detta sätt kommer till asyllandet utan nödvändiga handlingar. Andra söker sig till ett europeiskt land efter att ha suttit i fångläger eller levt under svåra förhållanden i ett land nära hemlandet. De vill komma längre bort från hemlandet, men också lämna ett liv de levt under betydande osäkerhet i t.ex. Turkiet eller Pakistan. Medvetna om att de inte tas emot i ett europeiskt land om de anses ha fått asyl i ett annat land, och kanske utan passhandlingar från utlandet, flyr de med hjälp av falska handlingar. Terrorister befinner sig vanligtvis i en annan situation. De har tillgång till den expertis, som kan förse dem med lämplig identitet.

Diskrimineringsombudsmannen redogör i sitt remissvar för orsakerna till att asylsökande under 1980-talet i stor omfattning uppträder utan handlingar: Detta "sammanhänger med att Sverige då krävt uppehållstillstånd före inresan, vilket den asylsökande av olika skäl inte kan få, samt de västeuropeiska staternas bristande samarbete, unilaterala åtgärder mot invandring och helt regellösa skickande av asylsökande mellan sig under åberopande av en första asyllandsprincip, om vilkens rätta tolkning ingen samfällad europeisk överenskommelse finns".

Att Sverige direktavvisar så många som 3 000 asylsökande årligen, som alltså inte får någon prövning av sin ansökan, är självfallet också en mekanism som tvingar asylsökande att vidta drastiska åtgärder för att vara säkra på att deras skäl beaktas.

Västvärlden är själv i stor utsträckning ansvarig för den uppkomna situationen. Med en överlag generös och rättssäker flyktinglagstiftning i Europa skulle dokumentlösheten vara ett väsentligt mindre problem.

Mot den bakgrunden kan folkpartiet inte acceptera att den bekämpas med de åtgärder som föreslås. Dels drabbar åtgärderna en stor grupp helt naturligt dokumentlösa asylsökande, dels riskerar vissa av förslagen att direkt hindra asylsökande från att komma hit, dels är dessa förslag troligen inte särskilt verkningsfulla.

Av inte minst dessa skäl avvisar vi förslaget om att kunna ta asylsökande i förvar enbart på grund av att identiteten är oklar. Dessutom motiveras förslaget med att det är så här man agerar i dag. Denna praxis har dock inget stöd i lagen. Att upphöja en från flyktingpolitisk synpunkt olämplig praxis till lag för att tillse att lag och verklighet stämmer överens är inte ett acceptabelt tillvägagångssätt.

Folkpartiet styrker också förslaget om att kunna ta asylsökande i förvar för att utreda deras identitet. UNHCR menar att sådant förvarstagande strider mot rekommendationer i UNHCR:s exekutivkommitte, som Sverige varit med om att utarbeta. Det är naturligtvis inte försvarbart.

Barn kommer enligt förslaget att kunna tas i förvar också i fortsättningen.

Vi har tidigare i folkpartiets flyktingpolitiska motion från allmänna motionstiden argumenterat för varför vi anser att ett totalt förbud mot att ta barn i förvar måste införas, och hänvisar till denna för skälen för vårt förslag.

Det är dock anmärkningsvärt att man inte längre kräver att synnerliga skäl ska föreligga för att barn ska kunna tas i förvar. Det finns risk för ett ännu mer omfattande förvarstagande av barn än idag.

Förslag om att anteckna oklar identitet i främlingspass har också kritiserats av UNHCR, som anser att det strider mot flyktingkonventionens bestämmelser om obligatorisk rätt till resedokument för flyktingar att på detta sätt inskränka möjligheten för den som är beroende av dokumentet att förflytta sig över gränserna. Inte heller här lyssnar dock regeringen till UNHCR.

Om det är nödvändigt med kontroll av den asylsökande och hans/hennes familj bör det vara fullt tillräckligt att besluta om att ha dem under uppsikt, t.ex. genom ett anmälningsförfarande.

Vi avstyrker förslaget att införa rätt till kroppsvisitering av asylsökande, inklusive barn. Det bör noteras att skydd mot kroppsvisitering är en grundlagsskyddad rättighet som bara kan inskränkas genom lag. Detta skall givetvis ses mot bakgrund av att kroppsvisitering är en allvarlig kränkning av den personliga integriteten. Undantag från förbudet mot kroppsvisitering bör därför accepteras bara i allvarliga fall. Så gäller undantag t.ex. i alla fall där någon är misstänkt för brott där fängelse stadgas. De fall som här avses har en helt annan karaktär. Vi motsätter oss därför förslaget.

Beträffande omhändertagande av returbiljetter föreslog redan utredningen att denna möjlighet skulle utgå. Man ansåg att åtgärden var relativt meningslös. Trots detta föreslås den bestämmelsen åter av regeringen. Folkpartiet yrkar avslag.

Verkställighet

När regeringen fattat avvisningsbeslut eller utvisningsbeslut föreslås att det inte ska behövas någon delgivning av beslutet innan beslutet vinner laga kraft. Det kan betyda att människor som kanske bott i Sverige i flera år riskerar att få mycket lite tid på sig att ta farväl, packa ihop och möjligen leta efter en fristad i något annat land. Vi vill därför förorda att tidsfristen i dessa fall uppgår till 4 veckor från beslutet.

Omedelbar verkställighet

Grunderna för när en person kan bli direktavvisad, dvs föremål för "omedelbar verkställighet", utvidgas i och med det nya förslaget. Det ska kunna ske om en asylsökande inte åberopar en annan grund än en som redan prövats av regeringen beträffande andra personer och då inte har befunnits tillräcklig. Det kan gälla exempelvis tillhörighet till en viss religion eller hemvist i ett visst område i hemlandet. Det betyder att man kommer att göra generella beslut för en grupp och inte göra en individuell bedömning av

asylärendet. Detta är ett klart brott mot de hittillsvarande principerna för flyktingpolitiken.

Direktavvisande är en bevisvärderingsfråga, huruvida asylansökan är uppenbart ogrundad eller ej. Regeringen kan inte bilda prejudikat i bevisvärderingsfrågor. Folkpartiet avvisar därför förslaget.

Utökat betalningsansvar för transportföretag

I propositionen föreslås ett större ansvar för den som transporterar utläningar utan erforderliga papper. Förslaget att genom ekonomiska påtryckningar söka få flygbolagen att sälla bort asylsökande innan de kommer ombord på flygplan har lagts fram i riksdagen tidigare, och mötte då visst motstånd. Idén bakom är mycket klar: de asylsökande som inte har visum eller andra papper kommer på detta sätt att effektivt sorteras bort innan de når Sveriges gräns.

Som man kan förvänta sig har SAS en mycket negativ inställning till att bakvägen tvingas bli tjänstemän på invandrarverket. Enligt SAS innebär detta att inga konventionsflyktingar kan komma fram längre. Att på detta vis överlåta flyktingskapsbedömningen till flygbolagspersonal vid incheckningdisken är oacceptabelt. Detta förslag strider mot hela andan i den internationella flyktinglagstiftningen. Folkpartiet yrkar avslag.

Illegal invandring

I propositionen föreslås fortsatt förbud mot att i vinningssyfte organisera illegal invandring i Sverige samt en straffskärpning.

När denna regel infördes framhöll folkpartiet att det är mycket stötande att samvetslösa personer utnyttjar flyktingars situation för att tjäna pengar. Samtidigt kan det vara svårt att leda i bevis vad som är vinningssyfte. Vi påpekade att det finns en risk att flyktvägar stängs för dem som till varje pris skyndsamt måste lämna sitt land och avstyrkte därför förslaget.

Vi känner fortfarande av samma skäl tveksamhet inför denna punkt. Den redovisning som statsrådet nu lämnar av erfarenheterna av lagstiftningen på denna punkt är mycket knapphändig och ger inte utrymme för en bedömning av huruvida de farhågor vi redovisade nu saknar grund.

Vi föreslår därför att regeringen noga följer tillämpningen av denna bestämmelse och återkommer med en mer informativ redovisning till riksdagen — lämpligen i de årligen återkommande skrivelserna om flyktingpolitiken.

Rättshjälpsfrågor

Få saker är bättre ägnade att öka den asylsökandes rättssäkerhet än att på ett tidigt stadium få ett juridiskt biträde, helst redan från och med det första polisförhöret. Det är viktigt att inga kategorier asylsökande undantas från rättshjälp, eftersom det såväl för dem som avvisas till hemlandet som de som avvisas till första asylland alltid finns en risk att beslutet blivit fel. I enlighet med folkpartiets flyktingpolitiska motion från allmänna motions tiden förordar vi ett juridiskt biträde till alla asylsökande redan vid gränsen.

Hemställan

Mot. 1988/89

Sf36

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs

1. att riksdagen avslår förslaget om att införa ett generellt viseringstvång som grundregel i § 3,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att de som flyr undan krig och inbördeskrig också skall kunna omfattas av asylreglerna,

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag om att invandrarverket skall vara den myndighet som skall handlägga även den första asylutredningen,

4. att riksdagen avslår förslaget om kroppsvisitation i 5 kap 2 §,

5. att riksdagen avslår förslaget om omhändertagande av returbiljetter i 5 kap 4 §,

6. att riksdagen avslår förslaget om förvar av utlänning på grund av oklar identitet i 6 kap 2 § punkt 1,

7. att riksdagen avslår förslaget om förvar av utlänning för utredning om oklar identitet, 6 kap, 2 §, punkt 2,

8. att riksdagen beslutar om ett totalt förbud mot att ta barn i förvar,

9. att riksdagen avslår förslaget om anteckning om oklar identitet i främlingspass,

10. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tidsfrist vid avvsningsbeslut av regeringen,

11. att riksdagen som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om grunderna för omedelbar verkställighet,

12. att riksdagen avslår förslaget om utökat betalningsansvar för transportföretag,

13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en redovisning av hur reglerna om straff för den som i vinningssyfte organiserar illegal invandring i Sverige tillämpas.

Stockholm den 10 april 1989

Maria Leissner (fp)

Sigge Godin (fp)

Barbro Sandberg (fp)

Ingrid Ronne-Björkqvist (fp)