



LUND UNIVERSITY

Lagen - politikens verktyg

Banakar, Reza

Published in:
I & M

1990

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Banakar, R. (1990). Lagen - politikens verktyg. *I & M*, 91(5), 4-9.

Total number of authors:
1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

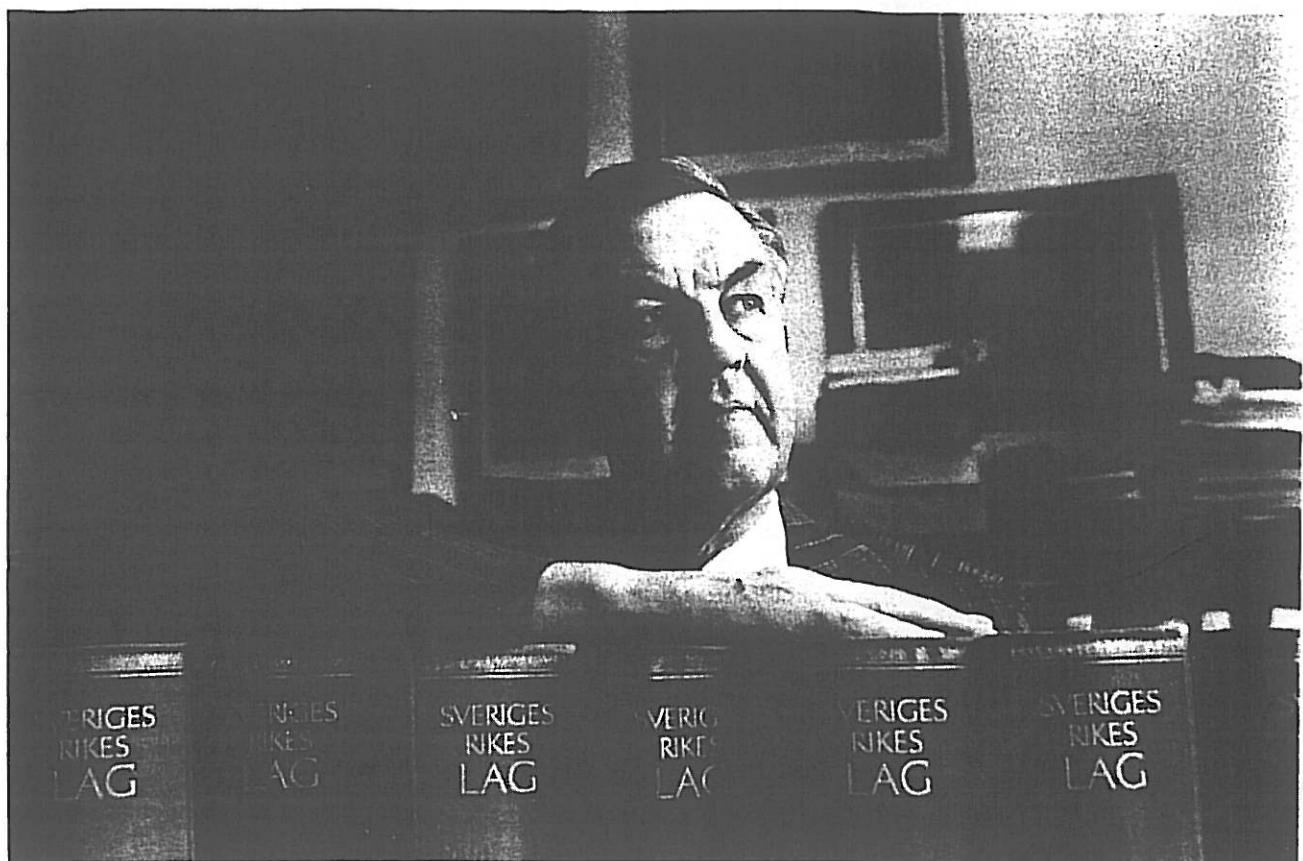
Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



Jonsson/Mira

Lagen politikens verktyg

REZA BANAKAR

Hur en specifik lag – det må vara utlänningslagen, socialtjänstlagen eller lagen om djurskydd – utformas är av stor betydelse, eftersom den sätter ramarna för dess tillämpning. Men hur det tolkas och tillämpas av de ansvariga myndigheterna är en spegling av samverkande ekonomiska, politiska, ideologiska och organisatoriska faktorer i samhället.

Under 1989 trädde en ny utlänningslag i kraft. Den ger polisen större möjligheter att ta asylsökande i förvar, dvs att låsa in vuxna och barn, och att direkt avvisa asylsökande utan att de fått sina skäl ordentligt prövade. Detta är emellertid inget nytt utan har varit en del av polisens praxis under de senaste åren. Trots statsmakternas direktiv att asylsökande inte fick tas i förvar annat än i sällsynta undantagsfall "när det är oundgängligt nödvändigt" – och det i

princip enligt lagen var förbjudet att besluta om förvarstagande av barn – hade arlandapolisen redan under 1988 tagit 56 procent av de vuxna asylsökande och 49 procent av barnen i förvar. Det tycks som om när det gäller utlänningslagen det är – i strid mot den vanliga rättsproceduren – lagstiftningen som följer rättspraxis och inte tvärtom. Men innebär detta att det är polisen som dikterar utlänningslagens innehåll?

I februari 1988 krävde Statens in-

vandrarverks dåvarande generaldirektör, Thord Palmund, i en intervju i Statstjänstemannen skärpt gränskontroll och att man markerar att Sverige inte har fri invandring. Dessutom menade Palmund att flyktingspolitiken lockar fler än man kan ta emot till Sverige och att detta tvingar invandrarverket och polisen att hela tiden vackla på lagens gränser. Arbetsbördan för invandrarverkets personal var vid denna tid i det närmaste ohållbar. Palmund krävde därför inte bara större resurser till invandrarverket men även en hårdare reglering av "flyktiginvandringen".

En månad senare, i mars 1988, blev det emellertid känt att invandrarverket i flera år hade manipulerat officiell statistik beträffande antalet flyktingar som beviljats asyl i Sverige. Under ledning av samme Thord Palmund, som drivit frågan om ökade resurser till verket hårt och vid flera tillfällen krävt att regeringen hindrar asylinvandringen, hade man dubbelregistrerat tusentals flyktingar som sökte asyl i Sverige. År 1987 tecknades över 20 000 beviljade uppehållstillstånd, i verkligheten fick ca 14 000 asylsökande stanna i Sverige.

Det fanns enligt Svenska Dagbladet (2/3-89) också fall där trippelregistrering förekommit. Invandrarverkets avsiktligt felaktiga redovisning av dessa uppgifter gjordes i syfte att å ena sidan influera den allmänna debatten kring flyktingfrågor och å andra sidan påverka regeringens tilldelning av medel till verket.

Några månader tidigare hade Palm-lund hastigt lämnat sin tjänst långt innan hans förordnande gått ut och när invandrarverkets manipulering av statistiken avslöjades befann han sig "på semester" utomlands. Hela affären tonades så småningom ned och någon utredning av den avsiktligt felaktiga registreringen och manipuleringen av officiella statliga dokument gjordes inte.

Men innebär denna incident att invandrarverket, liksom polisen och andra berörda myndigheter, påverkar och indirekt avgör regeringens ställningstagande i flyktingsfrågor? Principiellt är det arbetsmarknadsdepartementet och justitiedepartementet som ansvarar för en viktig lagstiftning som berör utländska medborgare. Men allt tyder på att verkens tjänstemän, med hjälp av sin centrala position och genom sin förmåga att filtrera informationsflödet, kan framkalla mer eller mindre för sin del önskvärda reaktioner hos andra myndigheter, regering och riksdag.

1906 års motion

Innan vi försöker att besvara ovan nämnda frågor måste vi emellertid få en överblick i utlänningslagens historia. Även om historiebeskrivningen som följer på grund av bristande utrymme blir skissartad hoppas jag att den någorlunda belyser mekanismerna bakom utlänningslagens förändringar och de samhälleliga krafter som förorsakat dess utveckling.

Den misslyckade ryska revolutionen 1906 tvingade många ryska revolutionärer i landsflykt. Samtidigt sattes pogromer mot judar igång i Vitryssland och Ukraina, vilket ledde till att judar utvandrade främst till USA, England och Frankrike. Ett fåtal av dessa flyktingar hamnade så småningom i Sverige. Detta ledde snart till 1906 års motion i riksdagens första kammare av den konservativa riksdagsmannen P Em Lithander där han krävde reglering av invandringen till Sverige.

Året därpå återkom Lithander med en mer omfattande motion. Han begärde att riksdagen skulle anta en ny in-

vandringslag, eftersom han var missnöjd med övervakningen av ryska revolutionära element som försökte ta sig in i Sverige och också ville förstärka näringsfrihetsförordningen. Lithander menade, som Joachim Nelhans uttrycker det i sin bok *Utlänningsrätten* (1981), att utvandringen av dugliga svenskar inte kompenserades av invandringen av ryska och polska judar, om vilka han skrev:

"När dessa, man kan tryggt säga, över hela världen illa kända individer, hit invandra, icke ha de för avsikt att på minsta sätt främja eller visa tacksamhet mot det land, som då beredvilligt lämnar dem icke blott en fristad, utan därjämte ett nytt fält för sina spekulationer i dumheten och beskedligheten. Sammanslutningen bland dessa judar är, som man vet, sådan, att de formligen bilda en ren liga, avsedd att ekonomiskt bekriga det kristna samhället och suga till sig det av dem hemsökta landets näring och must".

Det tog åtta år till innan den första svenska utlänningslagen trädde i kraft. 1915 antog riksdagen *Lagen om förbud för vissa utlänningslagar att här i riket vistas* och *Lagen angående vissa förändringar i förordningen angående utvidgad näringsfrihet av år 1864*. Dessa lagar formulerades så att de skulle begränsa utlänningslagens möjligheter att "här i riket

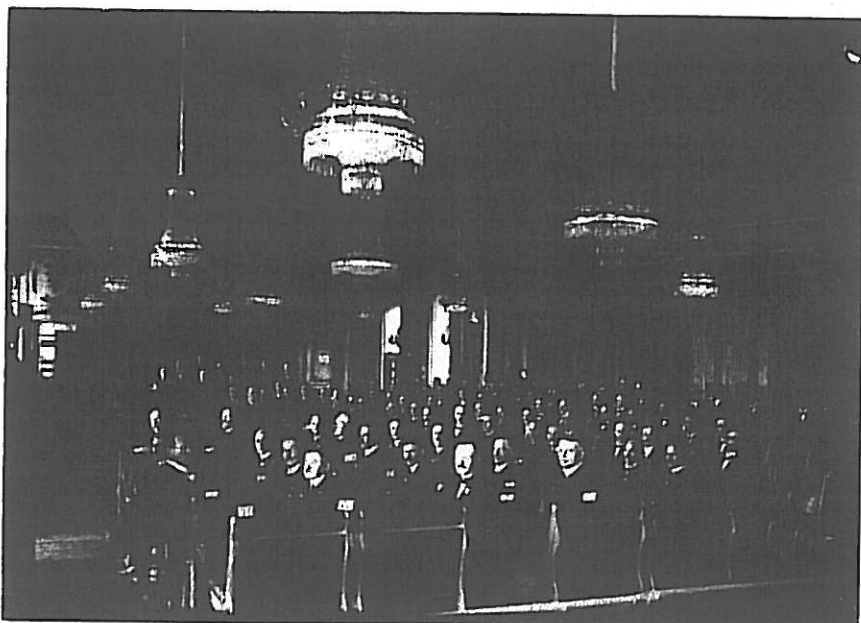
idka handel eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering".

Passtvänet som i Sverige upphävts 1860 återinfördes 1917 men nu krävdes även visering som kunde vägras om resans ändamål inte kunde anses lämpligt av svensk beskickning eller lönad konsul i utlandet. Året därpå, 1918, bestämde svenska myndigheter att även de utlänningslagar som redan befann sig i riket också måste vara försedda med pass eller uppehållsbok med en anteckning om att de innehar svenskt uppehållstillstånd.

1927 års utlänningslag

År 1927 lade regeringen Ekman fram ett lagförslag *Om utlännings rätt att här i riket vistas* (Kungl. Maj:ts proposition 1927:198). Den nya lagen var avsedd att möta den nya ekonomiska situationen, främst den ökade arbetslösheten såväl här hemma som i grannländerna. Sverige ville med andra ord skydda sig mot Europas arbetslösa och bevara de få arbetstillfällen som fanns åt sina egna medborgare.

Dessa ekonomiska överväganden var emellertid enbart en aspekt av det nya lagförslaget. Den andra aspekten, vilken saknar någon synbar ekonomisk anknytning, berörde rasfrågan och var tecken på ett ökande inflytande från ett rasistiskt tänkesätt inom samhällets sociokulturella sfär.



Den gamla riksdagen på Riddarholmen. Enskilda riksdagsmän krävde redan vid seklets början i motioner en reglerad invandring till Sverige. Man ville ha en skärpt utlänningslagstiftning för att hålla utlänningslagar borta från landet.

I detta lagförslag betonade regeringen starkt att utlänningslagen måste kunna skydda 'den svenska rasen'. Denna tanke uttrycktes tydligast av dåvarande departementschefen Johan Thyrén på följande sätt:

"Under senare tiden har ytterligare en synpunkt vunnit allt större beaktande i åtskilliga länder, nämligen rassynpunkten. Värde av att vårt lands befolkning är av en sällsynt enhetlig, oblandad ras kan knappast överskattas. Det är därför av betydelse att kontrollera en invandring av folkslag, som ej till båtad för oss låta sig sammansmälta med vår befolkning. Otvivelaktigt kan en bosättning i mer betydande omfattning här i landet av invandrare, tillhörande folkslag som är till rasen mycket skilda, lända oss till skada".

Det är svårt att uttala sig om i vilken grad den ökande rasismen vid denna tidpunkt bottnade enbart i xenofobi och i vilken utsträckning den uttryckte ett politiskt medvetet försök att formulera en egen svensk rasideologi. Men att det fanns ett klart politiskt utnyttjande av den opolitiska främlingsskräcken är ingen tvekan därom.

Trots att regeringens proposition utsattes för hård kritik av lagrådet och avslogs av såväl första som andra kamraren återkom regeringen med en ny proposition av samma innehåll som antogs av riksdagen den 2 augusti 1927 och kom att gälla till utgången av 1937.

Den 30 januari 1933 kom det nationalsocialistiska partiet till makten i Tyskland och omedelbart organiserade nazisterna terror mot politiska motståndare. Nazisterna introducerade genast undantagslagar i landet och satte igång med att systematiskt utrota den judiska befolkningen. Detta i sin tur förorsakade en flyktingström från Nazi-Tyskland främst till Frankrike, England och Italien, men även av mindre omfattning till Skandinavien.

Till följd av den nya flyktingströmmen tillsatte den svenska regeringen år 1936 en kommitté för att utreda problemet. Traditionellt betraktade man enbart dem som "hotas av åtal eller straff för politiska brott" som flyktingar. Nu menade de sakkunniga att en ny kategori flyktingar tillkommit, nämligen de som förföljs för sina politiska åsikter. "De judiska flyktingarna räknades emellertid inte till någon av dessa kategorier", skriver Nelhans, "därför att de lämnat sitt hemland av ekonomiska skäl

eller för att de på annat sätt kände sig diskriminerade för sin ras skull" (s. 16).

De sakkunnigas bedömning av situationen lades fram i regeringens förslag till ny utlänningslag och lagen antogs av riksdagen och förblev i kraft under hela krigstiden. Den nya utlänningslagen byggde på 1927 års lag men begränsade besvärsmåttet i ärenden angående uppehålls- och arbetstillstånd.

Som ytterligare åtgärd för att lätta på invandringstrycket ålade regeringen sin beskikning i Hitler-Tyskland att utfärda så kallade gränsrekommendationer: "Dessa hade till uppgift att underlätta för de svenska myndigheterna att skilja mellan de tyskar som kunde återvända och de som inte ville och inte heller kunde det. Kort sagt: gränsrekommendationer skulle i princip endast medges ariska tyskar."

1954 års utlänningslag

1927 och 1937 års utlänningslagar hade till syfte att hålla utlännningar i allmänhet och judar i synnerhet borta från rikets gränser. 1945 trädde ännu en ny utlänningslag i kraft men den medförde ingen fundamental förändring. Gränserna skulle förbli stängda och invandringen borde regleras så "att den centrala arbetsmarknadsmyndighetens uppfattning äga inflytande vid bedömning av invandringens betydelse för arbetsmarknaden".

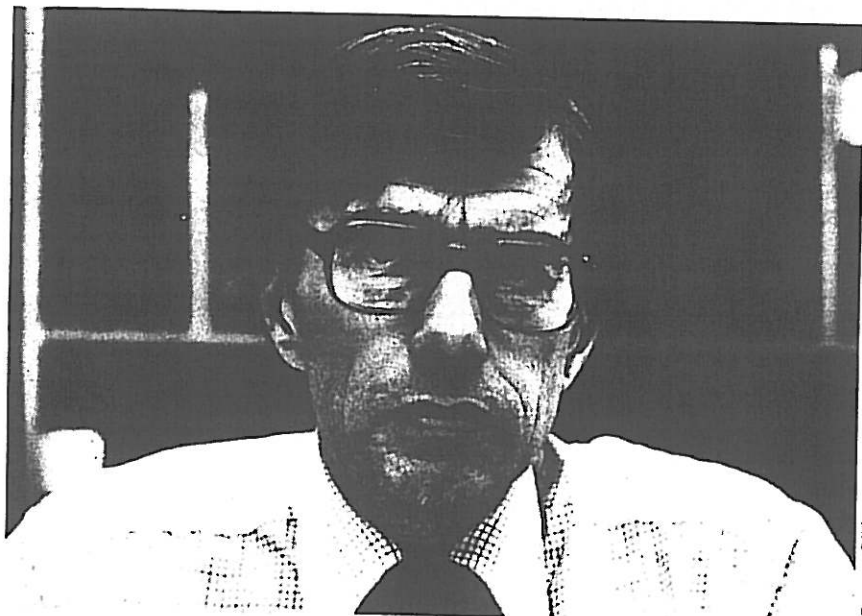
Sex år senare sker emellertid en

dramatisk – tidigare otänkbar – attityd-förändring beträffande reglering av invandringen. Sverige som under andra världskriget med hjälp av sin neutralitetspolitik undgått den förstörelse, som drabbade resten av Europa, befann sig nu plötsligt inför en ekonomisk epok med en expansionsmöjlighet utan motstycke i sin historia. Det fanns emellertid ett hinder för fri expansion av svensk industri, nämligen brist på arbetskraft.

Nu började man förespråka att "fritt utbyte bör utgöra grundvalen för den nya lagstiftningen". I 1951 års statliga betänkande med förslag till utlänningslag föreslår man även "att i 1 § i lagen stadgas, att utlänning utan andra inskränkningar än lagen stadgar [har] samma rätt som svenska medborgare att inresa i riket, att här uppehålla sig och välja vistelseort, att antaga eller innehåva anställning i annans tjänst samt att lämna riket".

Flyktingpolitiken liberaliserades avsevärt också, då nu kunde även de som förföljdes på grund av sin religion och ras räknas som flyktingar. Dessutom behövde inte längre uttrycket "fly" tolkas bokstavligt. Det räckte med att en utlänning inte önskade att återvända till sitt hemland på grund av politiska förhållanden där.

Den nya utlänningslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1954, hade med 1989 års måttstock en liberal, humanitär och



I mars 1988 blev det känt att under ledning av Thord Palmund, invandrarverkets f.d. chef, verket i flera år hade manipulerat officiell statistik beträffande antalet flyktingar som beviljats asyl i Sveige.

flexibel utformning. Det är emellertid viktigt att hålla i minnet att då, dvs 1954, ordet *utlänning* hos lagstiftarna framkallade en bild av en arbetssökande europé som inte hade för avsikt att bosätta sig stadigvarande i landet och som kom till Sverige enbart för att tillgodose den svenska industrins behov av arbetskraft.

Ordet *flykting* frambesvärjde också bilden av en europé på flykt undan den växande kommunismen i Östeuropa. Kort sagt, varken begreppet "flykting" eller "utlänning" associerade till våra dagars kategorier av flyktingar från Irak, Iran, Libanon, Eritreia, Chile med flera av Tredje världens länder. Invandringsstatistiken visar att i början av femtiotalet var den utomeuropeiska invandringen till Sverige nästan ett okänt fenomen.

Idéen om det fria folkutbyte som den nya utlänningslagen byggde på visade sig vara en opraktisk politik. Som påpekas av Joachim Nelhans hade man 1954 utgått från "att invandringen skulle reglera sig själv enligt lagen om utbud och efterfrågan. Invandringen fortsatte emellertid ännu vid mitten av sextiotalet i stigande omfattning trots den påtagliga ekonomiska avmattningen, vilket torde visa att invandringen bestäms av andra lagar" (s. 23).

Därför ändrades paragraf 13 i 1954 års utlänningslag på så sätt att arbetstillstånd kunde nekas utlänningar som kommit till Sverige för att söka arbete. Från och med den 1 mars 1967 skulle dessutom arbetstillstånd sökas före inresan i landet.

Redan i början av sjuttiotalet blev Sverige ett invandrarland. Detta speglas i riktlinjerna för den invandrar- och minoritetspolitik som antogs av 1975 års riksdag och i vilken man framhåller att "invandrar- och minoritetspolitik bör präglas av en strävan att skapa jämlikhet mellan invandrare och svenskar". Sedan mitten av sextiotalet har man gradvis förstärkt de redan bosatta invandrarnas rättsliga ställning samtidigt som man förespråkade en hårdare invandrings- och flyktingpolitik. Under åttiotalet stoppades invandringen i dess traditionella mening och Sverige tar numera nästan uteslutande emot asylsökande och deras familjer, den s k anknytningsinvandringen vilken är nästan lika stor som asylinvandringen. Denna trend betecknas numera som "flyktinginvandring" (sedan december 1989 in-

förde regeringen ånyo skärpta invandringsbestämmelser genom att bl a avskaffa rätten för krigsvägrare och personer med "humanitära skäl" att få asyl i Sverige men likväl fortsätter invandringen att öka).

Granskar man utlänningslagstiftningens utvecklingshistoria så upptäcker man ett starkt samband mellan det ekonomiska konjunkturläget i Sverige och de ansvariga myndigheternas ställningstagande i invandrings- och flyktingfrågor. Ju större behov av arbetskraft, desto flexiblere blir asyl- och invandringsreglerna. När man analyserar utlänningslagen skall man dock inte överdriva de ekonomiska faktorernas betydelse och mäta landets sociala, kulturella och politiska utveckling i enbart ekonomiska termer.

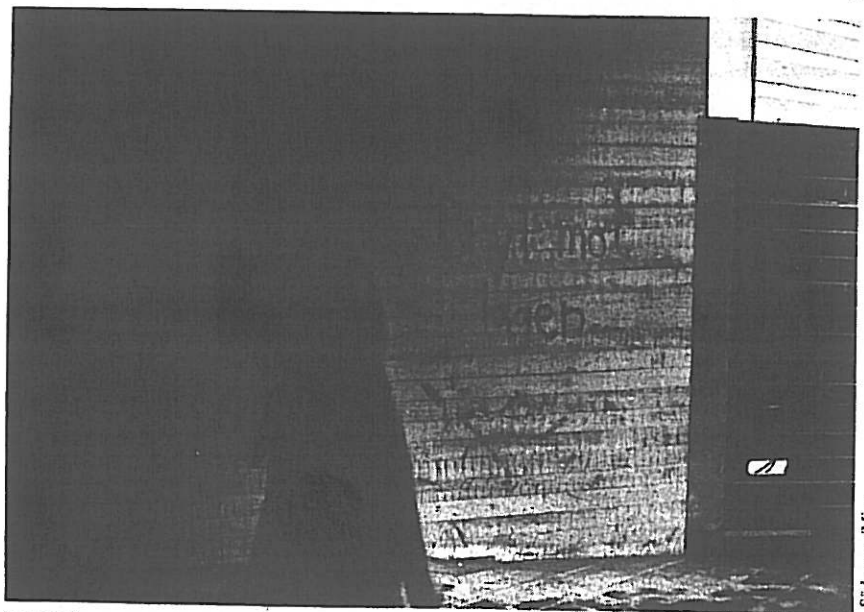
Utrikespolitiska ställningstaganden

Vissa förändringar i utlänningslagen kan också ses som svenska politiska ställningstaganden i internationella frågor. Efter nazisternas makttillträde i Tyskland 1933, påpekar Hans Lindberg i sin doktorsavhandling *Svensk flyktingpolitik under internationellt tryck 1936-1941*, (1973), blev Sverige t ex tvunget att "ta ställning till vissa krav och önskemål från motsatta opinioner i den tyska flyktingfrågan". Beslutet 1939 att skärpa den svenska invandringspolitiken

och utlänningskontrollen var i första hand ett resultat av krigsutbrottet i Europa och hade lite att göra med ekonomiska överväganden. På liknande sätt var omdefinieringen av uttrycket "politisk flykting" i 1954 års utlänningslag ett politiskt ställningstagande gentemot öststaterna.

Utöver de ekonomiska och utrikespolitiska faktorerna har utlänningslagen påverkats av nya och gamla idéer. Dessa idéer har avspeglat existerande materiella förhållanden och maktrelationer i samhället och under vissa tidsperioder behärskat hela samhällsstrukturen och haft formen av ett masstänkande som tvingat sig på de flesta individer. Minst två sådana masstänkande trender kännetecknade utlänningslagen före och under andra världskriget. Den första är "judehatet" och den andra är "befolkningsfrågan".

Judehatets rötter är främst religiösa men det användes oftast i politiska syften som en uteslutningsmekanism. På grundval av vissa urgamla religiösa vanföreställningar om judarna, vilka utvecklades till rasideologi av nazisterna, kategoriserade och definierade man en minoritet av människor enligt vad som påstods vara biologiska kriterier. Sedan 1907 hade svenskarna markerat sitt ogillande av en invandring av judar till Sverige genom propositioner och lagstiftning. Men judehatet i Sverige har aldrig



Lagen borde vara okränkbar och stå över politiken. Om lagen – som i fallet med utlänningslagen – även används i politisk syfte, då har man förvandlat lagen till ett politiskt verktyg och uppmuntrat medborgarna att själva bli lagbrytare.

Södergren/Mira



Statsminister Tage Erlander i Sveriges riksdag år 1965: "Vi svenskar lever ju i en så oändligt lyckligare lottad situation [än andra folk]. Vårt lands befolkning är homogen, inte bara i fråga om rasen utan också i många andra avseenden".

fått samma omfattning eller systematiska karaktär som det fick i Nazityskland.

Befolkningsfrågan har emellertid utövats ett mer systematiskt inflytande på samhällsplaneringen i Sverige och har därigenom indirekt påverkat den svenska invandringspolitiken. Alltsedan 1890 – med ett par undantag – hade antalet födda barn minskat i Sverige. Detta kände de flesta svenskar till och redan 1910 talade man med bekymmer om de sjunkande födelsesiffrorna och diskuterade rötterna till det onda i tidningsartiklar och böcker.

År 1934 fick nativitetsfrågan emellertid ett explosionsartat intresse. Orsaken till detta plötsliga – nästan masshysteriska – intresse för demografiska frågor var Alva och Gunnar Myrdals mycket uppmärksammade bok *Kris i befolkningsfrågan* (1934). Makarna Myrdals budskap var att den sjunkande nativiteten i Sverige kommer förr eller senare att resultera i att landet på fredlig väg blir invaderat av utlänningar. Därför måste man vidta lämpliga åtgärder för att motarbeta detta. Makarna Myrdal föreslog i första hand ökat socio-ekonomiskt stöd till barnfamiljer men också drastiska åtgärder som tvångssterilisering av "mindrevärdiga personer": sinnessjuka, sinnesslöa eller andra som led av "rubbad själsverksamhet" och de som var bärare av vad de kallade "ärftliga sjukdomar" som alkoholism och kriminalitet.

Denna idé utgjorde grunden för 1934 års lag om sterilisering som trädde i kraft den 1 januari 1935. Enligt medicinska rapporter steriliserade man med stöd av denna lag i Sverige under fyrtio-talet omkring tre personer per dag. Målet var att skapa en frisk och livsduglig

"svensk ras" som var *nordisk* till sitt väsen. År 1975 när denna lag avskaffades hade c:a 13 000 personer, de flesta kvinnor, berövats sin fortplantningsförmåga genom tvångssterilisering i Sverige.

Att tankegångar kring hotet av en invasion av landet – på fredlig väg – av utlänningar och vikten av att skydda och bevara den nordiska rasen intakt påverkade utlänningslagens substans före och under andra världskriget är det ingen tvekan om. Det finns också skäl att påstå att dessa idéer inte försvann med nazisternas nederlag i Hitler-Tyskland. Angående förhållandena i Sverige och USA hävdade t ex Tage Erlander i riksdagen år 1965 att "vi svenskar lever ju i en så oändligt mycket lyckligare lottad situation. Vårt lands befolkning är homogen, inte bara i fråga om rasen utan också i många andra avseenden". Det finns tecken som tyder på att dessa idéer om fördelarna med en "homogen befolkning" och "rasrenhet" har behållit sin aktualitet i Sverige ända in i våra dagar.

Behov av expansion

Det är huvudsakligen Statens invandrarverk och polisen som har ansvaret för tillämpningen av den utlänningslag som utfärdades av arbetsmarknadsdepartementet och justitiedepartementet. Hur de tillämpar denna lag är emellertid ett resultat av många samverkande faktorer. Både invandrarverket och polisen är organisationer med sina egna specifika handlingsmönster och metoder att lösa problem. De vill dessutom, som alla andra dynamiska organisationer, öka sina resurser och expandera. Samti-

digt är de en del av det stora samhället och i direkt interaktion med andra statliga organ och folkliga sammanslutningar och intressegrupper.

År 1985 ökade antalet asylsökande vid de svenska gränserna. Denna ökning, c:a 4 000 personer, skildrades som en "lavinartad ström" i de svenska massmedierna. Bakgrunden till denna beskrivning av situationen var att passpolisen i Trelleborg ansåg att det var fråga om "en lavinartad ström". Passpolisens beskrivning av situationen – som sensationaliserades av massmedierna och framställdes som ett nationellt problem – var i sin tur blott en avspeglning av organisatoriska svårigheter hos trelleborgspolisen.

Anledningen till att de signaler som skickades ut av passpolisen i Trelleborg antog så stora proportioner måste emellertid sökas i de funktioner dessa budskap uppfyllde för andra sociala subsystem. I likhet med invandrarverkets manipulering av statistiken och arlandapolisens förvarstagande av asylsökande och deras barn, legitimerades trelleborgspolisens agerande av högre instanser i efterhand, eftersom det uppfyllde vissa sådana behov.

Hur en specifik lag – det må vara utlänningslagen, socialtjänstlagen eller lagen om djurskydd – utformas är av stor betydelse, eftersom den sätter ramarna för dess tillämpning. Men hur det tolkas och tillämpas av de ansvariga myndigheterna är en spegling av samverkande ekonomiska, politiska, ideologiska och organisatoriska faktorer i samhället.

Påståendet att polismyndigheter eller invandrarverkets tjänstemän avgör utlänningslagens innehåll är en onyanserad beskrivning av en samhällelig process. Deras tillämpning av lagen blir till rättspraxis blott om den legitimeras av samhället i sin helhet. Hur en lag tillämpas i ett demokratiskt västerländskt samhälle är därför en avspeglning av samhällets ställningstagande i de frågor lagen är avsedd att reglera. Lagtillämpning som strider mot allmänt accepterade sedvänjor och åsikter hos ett folk kommer aldrig att kunna överleva och att utvecklas till rättspraxis i ett land. □

REZA BANAKAR är doktorand vid Rättsociologiska institutionen, Lunds universitet.