

RÄS640 Uppsats VT 2003
Rättssociologi
Sociologiska institutionen
Lunds universitet

Snabbutredningar av kriminella asylsökande i Sverige 2002

Line Hedén
Handledare: Per Wickenberg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	3
2. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	5
3. METOD	5
3.1 METODISKA PROBLEM	7
4. BAKGRUND OCH UNDERSÖKNING	8
4.1 INTERVJU MED PETER CAVALA, PROJEKTLEDARE	8
4.1.2 Reflektioner efter intervjun	15
4.1.3 Juridiskt spelrum	16
4.2 ARTIKLAR KRING TEMATIKEN	16
4.2.1 Under sommaren 2002	17
4.2.2 Oktober 2002.....	17
4.2.3 November 2002.....	19
4.2.4 Reflektion över artiklarna.....	19
4.3 STATISTIK ÖVER ASYLSÖKANDE	19
4.4 RAPPORTEN	20
4.4.1 Sammanfattning av rapporten	21
4.4.2 Reflektion över rapporten.....	23
4.4.3 Schengen-samarbetet.....	23
4.4.4 Schengen Information System	23
5. TEORI	24
6. SLUTSATSER	29
7. ANALYS OCH TOLKNING	30
8. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	33

1. INLEDNING

I mitten av oktober i fjol, 2002, läste jag i tidningen Metro en kort notis om att man på Migrationsverket hade startat ett projekt som gick ut på att snabbutreda kriminella asylsökande. Mycket mer än så stod inte, men det fick mig att fundera över den debatt som funnits kring detta kontroversiella ämne under många år. När jag var runt tio år, var det mycket prat i min hemkommun Kävlinge, om den ökade brottsligheten i samband med flyktingmottagande. Det var tal om stulna cyklar och ökat snatteri och jag kunde aldrig riktigt förstå varför människor som ville få hjälp av oss betedde sig på detta viset. Sen gick jag och låste min cykel, som nog stått olåst i alla år på garageuppfarten i min skyddade lilla medelklassförort.

Jag fick senare förklarat för mig att människor i socialt utsatta situationer är mer benägna att begå brott. Trots att det inte funnits statistik sedan mitten av 90-talet över det vi vanligtvis kallar invandrares brottslighet¹, förmedlas både politiskt men kanske främst medialt en bild av att denna grupp är klart överrepresenterad. Förklaringar till detta finns att finna i kulturella skillnader, traumatiska upplevelser från hemlandet, klasstillhörighet och integreringsproblem med allt vad det innebär så som språksvårigheter och arbetslöshet.

Trots allt har opinionen i vårt samhälle på senare år hårdnat och blivit mer restriktiv när det kommer till invandring och invandrapolitik. Migrationsverket har fått utstå mycket kritik för felaktigt fattade beslut, speciellt när tidningar skriver om barn som tvingas tillbaka till svält och krig. När media samtidigt skriver om den höga brottsligheten i våra invandratäta förorter är det klart att frågetecknen uppstår om vem som egentligen får stanna. Så som jag tolkade Migrationsverkets projekt om att ”snabbutreda kriminella asylsökande” på de korta raderna i Metro var det ett försök att *återvinna förtroende* för sina beslut och visa att kriminellt beteende inte är acceptabelt om man vill stanna i Sverige. Därför beslöt jag mig också för att ta reda på mer om detta.

På Migrationsverkets hemsida fann jag följande artikel:

¹ I förhållandet till människor födda i Sverige, med svenska föräldrar.
www.aftonbladet.se/nyheter/0003/13/dokument.html, 2003-02-25

2002-10-03

Snabba beslut vid indikationer på brott

Migrationsverkets region syd har startat ett projekt för att handlägga ärenden där det finns indikationer om brottslighet. Visar sig asylansökan vara uppenbart ogrundad kan beslut vara klart inom tre veckor.

Ett nytt projekt på Migrationsverket syd - Specialprojektet vid missbruk av asylrätt - startade den 1 oktober. Projektets uppgift är att handlägga asylärenden där det finns indikationer på kriminellt beteende hos den asylsökande. Dessa ärenden kommer att lyftas ut från respektive asylenhet för att istället snabbbehandlas av projektet.

Behandlingstiden av ärendena, från indikations till beslut, kommer att vara ca 3 veckor. Efter det att beslut har fattats återförs ärendet till den ordinarie organisationen, där frågan om återvändande till hemlandet hanteras.

Projektgruppen består av fem personer och leds av Peter Cavala. Han nås på telefon 040-28 40 70.

Presstjänsten²

Med denna knapphändig information väcktes många frågor hos mig. Exempelvis: Hur kriminell ska man vara för att bli ”utlyft” och specialbehandlad? Räcker det med att man snattar en chokladbit på Konsum eller ska man råna den lokala banken? Vidare, hur kan ett beslut ta tre veckor när många asylsökande får vänta i årtal med att få sina utredningar klara? Viktigt ur ett rättssociologiskt perspektiv är givetvis vad som händer med rättssäkerheten när tiden pressas och vissa människor särbehandlas?

² <http://www.Migrationsverket.se> 2002-11-18

2. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING

En specialgrupp inom Migrationsverket som särbehandlar kriminella asylsökande torde vara på många sätt diskutabel och kontroversiell. Det är något nytt som inte funnits tidigare och syftet med denna uppsats är att ta reda på hur denna specialgrupp fungerar och arbetar och varför den har vuxit fram. Frågorna jag ställer är följande; Vad är det för rättsliga, politiska och sociala faktorer som har lett fram till att denna grupp tillsatts just nu? Vidare är frågeställningen: Hur kan vi tolka och förstå detta rättssociologiska fenomen?

3. METOD

Jag har valt att inledningsvis utgå från en intervju som jag har gjort med projektgruppens ledare Peter Cavala. Intervjun syftade till att få fram information och kunskap om bakgrunden till specialgruppen och dess nuvarande inriktning och arbete. Jag hade sedermera ett uppföljande samtal med samma person.

Jag har arbetat med en öppen och löst strukturerad intervjuguide. Under intervjun följde jag upp med de frågor som blev naturliga att ställa just i detta samtal, då min kunskap i ämnet inledningsvis var begränsad. Dessutom visade sig fenomenet jag var intresserad av vara av helt annan karaktär än jag antog i utgångsläget. Jag arbetade metodiskt med vad Steinar Kvale i sin bok *Den kvalitativa forskningsintervjun* benämner som kvalitativ och explorativ intervjumetod. Intervjun är en form av samtal som ger kunskap, ny kunskap.³ Kvale pratar vidare om två metaforer för intervjuaren, malmlätaren och resenären. Med det första begreppet avser han att ”intervjuaren gräver ur den intervjuades rena erfarenheter fram malmklumpar av data eller mening som är obesudlad av ledande frågor.”⁴ Med resenär menar Kvale att intervjuaren gör en resa ”på väg mot en berättelse som ska förtäljas vid hemkomsten”.⁵ På så vis utforskar resenären olika rum och regioner som leder vidare till ny kunskap. Jag menar därför att jag gick in i intervjun både som ”malmlätare” och som ”resenär”. Kvale har lyft fram det viktiga metodiska perspektivet på intervjuer nämligen att

³ Kvale, Steinar; *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Studentlitteratur, Lund, 1997, s.34-36

⁴ Kvale,S; *Den kvalitativa forskningsintervjun*, s 11

de är just som samtal. ”Samtalet som forskning” leder vidare mot tolkning och reflexion där intervjuaren kritiskt följer upp den intervjuades svar på frågorna.⁶ Därför har jag också valt att presentera hela vårt samtal för läsaren, dels för att kunna förstå hur Peter Cavala ser på intresseområdet, dels för att kunna möta kraven som finns på ett insamlat forskningsmaterial med dess vetenskapliga förhållningssätt av validitet och reliabilitet. Peter Cavalas öppenhet i intervjun har jag verifierat med andra informationskällor. Jag visar också mina reflexioner efter intervjuens avslutning.

Vidare har jag alltså gjort dokumentstudier och då använt mig av Internet för att hitta artiklar, men främst arbetat med Malmö Statsbiblioteks mediearkiv. Artiklarna jag har då funnit är hämtade från bland annat TT och Svenska Dagbladet men även i några andra dagstidningar. Jag har också beställt och fått två expertrapporter skickade till mig från Länskriminalpolisen i Stockholm, och dessa rapporter handlar om ämnena ”kriminella asylsökande” och ”kriminella balter”. Det är främst ”Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen”⁷ som jag använt mig av. Denna rapport hänvisade Peter Cavala till som ett av underlagen till specialgruppens uppstartande. När jag beställde denna från Peter Ström på Länskriminalen i Stockholm hänvisade han i sin tur till expertrapporten ”Slutredovisning av Särskild undersökning (SUR) avseende inresta kriminella balter”⁸, som utgör ett av underlagen till den förstnämnda rapporten.

Efter att jag inledningsvis har presenterat mitt empiriska underlag och material, arbetar jag metodologiskt sett med det jag har funnit vara i sammanhanget relevanta rättssociologiska teorier. Jag använder dessa teorier såsom analysverktyg, som jag tillämpar på mitt empiriska material för att på det viset kunna tolka och förstå det samhällsfenomen jag studerar i uppsatsen.

⁵ Kvale,S; *Den kvalitativa forskningsintervjun*, s 12

⁶ Kvale,S; *Den kvalitativa forskningsintervjun*, s 13

⁷ Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen, Underrättelseroteln, Beverhjelm. Johnny och Svensson. Mattias; *Rapport, Behandling av personuppgifter i särskild undersökning 2002-06-10-2002-08-09, Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen. Slutredovisning av projekt ”Östanvind”*. Stockholm 2002-08-19

⁸ Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen, Underrättelseroteln, Johansson. Håkan, Ström. Peter; *Behandling av personuppgifter i Särskild undersökning under perioden 2000-09-01-2001-12-3, Strategisk och Operativ, Slutredovisning av Särskild undersökning (SUR) avseende inresta kriminella balter*, Stockholm 2002-04-29

3.1 METODISKA PROBLEM

Det kan vara tveksamt att utgå från att endast intervjua en person, men jag anser att det är tillräckligt då Peter Cavala är utsedd att leda gruppen och det är även han som har utsett sina medarbetare. Jag har i efterhand – då detta varit möjligt – kontrollerat hans uppgifter i andra dokument, så som tidningsartiklar och rapporter. Att använda sig av Internet för och runt ämnet ”kriminella asylsökande” är både svårt och vetenskapligt vanskligt. Det finns många dolt och öppet invandrarfientliga sidor, som är länkade till ämnet och där felaktig information och statistik används. Jag har nästan helt hållit mig till att använda de artiklar som funnit i Mediearkivet i Malmö och från de tidningar som är välkända. Rapporterna från polisen är delvis hemligstämplade då dessa innehåller personuppgifter. Dessa har jag inte fått ta del av. Personuppgifter är dock inte relevanta för det sammanhang som jag vill redogöra för och diskutera här.

Det kan möjligen betraktas som ett metodiskt problem och en omvänd ordning att presentera teorierna för analysen *efter* presentation av det empiriska underlaget. Icke desto mindre är just detta den ordning som jag har bearbetat mitt material på och jag har valt att vara trogen mitt egentliga, faktiska tillvägagångssätt. Det finns, som jag ser det, inga samhällsvetenskapligt givna vägar att gripa sig an skilda forskningsfrågor. Jag är också medveten om att det kan finnas invändningar som går ut på att forskaren är teoriimpregnerad redan vid formuleringen av själva forskningsfrågorna och i sitt metodval.

4. BAKGRUND OCH UNDERSÖKNING

Projektgruppens ledare, Peter Cavala, jobbar på Migrationsverket i Malmö och har varit anställd där i tre år. Utan mer information än ovanstående, som jag funnit på Migrationsverkets hemsida, gjorde jag följande intervju (2002-12-06) efter en enkel intervjuguide som jag hade upprättat. Mina frågor har jag nedan skrivit med *kursiv stil* och Peter Cavalas svar föregås i stycket av ”P:”. Jag har vidare bibehållit Peter Cavalas sätt att tala under intervjun och valt att inte göra om språket i utskriften.

4.1 INTERVJU MED PETER CAVALA, PROJEKTLEDARE

Kan du berätta om bakgrunden till Specialgruppen och varför den har startats upp?

P: Under det här året (2002 – min anm.) har det varit mer och mer asylsökande som har begått brottslig handling i Sverige. Det har alltid funnits en och annan som har varit brottsling bland asylsökande men nu har man sett att det systematiskt från vissa delar av världen kommit hit asylsökande, med visst medborgarskap som är särskilt aktiva att begå stöld och inbrott och annan brottslig verksamhet.

Vilken del av världen avser du då?

P: Det är från gamla Sovjet och Mongoliet. Även från Östeuropa, men jättemycket från före detta Sovjet. Man kan väl säga att det egentligen är mest de små kommunerna som det slagit igenom rätt mycket. Det har uppmärksammats mycket från allmänheten, de börjar opponera sig och bilda sådana här medborgargarden och allt möjligt, vägrar att samarbeta med Migrationsverket. Det blir svårt att hitta bostäder och praktikplatser, för vanliga asylsökande alltså. Kommunfullmäktigen börjar ställa krav och vägrar att samarbeta. Då har ju Migrationsverket insett att de här människorna kommer att förstöra väldigt mycket för de vanliga asylsökande som verkligen behöver söka skydd. Så då tog vår regiondirektör och generaldirektören initiativ att man skulle blida en specialstyrka i Region Syd.

Är det mer koncentrerat här nere i södra Sverige?

P: Egentligen inte, vi kan komma in mer på det senare. Det har lite med juridiken att göra, varför man är lite rädd för att särbehandla folk. Men här i Region Syd vågade vi till sist ta beslutet att bilda en sån här specialstyrka, som kommer att särbehandla och snabbbehandla sådana här ärenden för att minimera skadeverkningarna som de här människorna medförde.

Så direktiven till er projektgrupp kommer uppifrån?

P: Självklart. Trycket har kommit från allmänheten, och då har Migrationsverkets ledning insett att de måste göra någonting. Så det här projektets syfte och mål är att när vi får indikationer från polismyndigheter eller mottagningsenheter att asylsökande är misstänkt för brott, då lyfter vi loss det ärendet från den vanliga asylprocessen. Man kallar in utredare snabbt, kollar vilka skälen är, och då gör vi vanlig asylprövning. Prövar just skyddsbehovet: finns det, finns det inte. I de flesta fall har de inte haft några behov även om de inte varit kriminella. Då har vi hunnit skriva av deras ärenden mycket snabbare än vad vi normalt sätt hade gjort. Då kan man också få ut dem ur landet snabbare.

Vilka lagar är det ni går efter?

P: Det är Utlänningslagen som gäller för vårt arbete. Alltså, brottsligheten i sig har inget att göra med deras asylskäl, det bara gör att vi tar och behandlar det ärendet snabbt.

Vad är det för brott det rör sig om?

P: Allt möjligt, från snatteri till bankrån. Handlar det om allvarliga brott – givetvis är bankrån allvarligare än snatteri – då använder vi det mot dem i deras utredning. Är det upprepat snatteri kanske vi bara lyfter upp ärendet men nämner inte det i utredningen.

Har det kommit speciella regler och anvisningar internt hur dessa utredningar ska behandlas?

P: Vi följer ju Utlänningslagen och uppkommen praxis; man följer ju besluten i Utlänningsnämnden och regeringen. Man kan ju säga att vårt lilla projekt är praxisbildande: Vi sticker ut

hakan hela tiden och fattar tuffa beslut så det är ju praxisbildande. Vi är ett pilotprojekt, alla följer oss, alla polismyndigheter i Sverige och alla andra regioner inom Migrationsverket följer oss och vill se hur det går.

För att återgå till vem det är som blir utredd av er. Hur får ni information och uppgifter om vem som är aktuell för denna typ av särbehandling?

P: Vi har tillgång till polisregistret. Polisen brukar skicka ett PM till oss att den och den är misstänkt för det och det. Då går vi in i misstankeregistret och brottsregistret och kollar om han är registrerad här. Om det är så plockar vi ut ärendet och jobbar med det snabbare.

Så det går från polisen till er i projektgruppen?

P: Ja, många av dem sitter redan anhållna och häktade när vi utreder.

Finns det fler register? Såsom SIS (Schengen Information System)?

P: Ja, just det, detta jobbar vi alltid med i alla ärenden. Alltså även vanliga ärenden. Vi har alla tillgång till SIS-registret. Det i sig leder inte till någon snabbare behandling. Om de är misstänkta för brott i något annat land är vi inte intresserade av det. Vi vill bara säkerhetsställa *asylrätten*. Det här glömde jag tala om innan: Många av de här människorna kommer hit för att begå brott och för att legalisera sin vistelse så ansöker man om asyl. För då vet man att man kan stanna ett, två år i landet, och då hinner man ju göra en del brott. De kommer hit bara för att begå brott. Och nu börjar de till och med säga det öppet i deras ansökan att de är här för att begå brott: ”- Vi vet att det är låg straffskala här så det spelar ingen roll, kommer vi i fängelse är det ännu bättre, varmvatten, kläder och mat” – sådär säger man öppet.

Just detta med att utredningarna går så fort. Det står att det tar tre veckor, hur kan det gå så fort. Jobbar ni i gruppen gemensamt med ett fall?

P: Nej, det är så här: Tre veckor är från den dag vi får indikationen att de har begått brott, men sen när de har sökt asyl, det kan ju vara för sex månader sedan. Den här människan kan ju ha varit i den vanliga processen hur många månader som helst och utretts och det nästan ska

skrivs beslut. Då skriver vi ett beslut direkt. Men målet är ju att... det kan vara så här att brottet har begåtts direkt efter att de ansökt om asyl. Då måste vi börja utreda och skaffa biträde till dem och fatta beslut. Då går det jättesnabbt. Då kan vi dela upp oss, då kan en sitta och utreda. Så fort utredningen är klar så skickas det till någon som kan ordna ett biträde. Behövs biträde så ger vi honom deadline på någon dag bara och sen skriver vi beslut. De flesta har redan en utredning i botten och då behöver man bara komplettera. Sen är alla dessa beslut överklagningsbara, så de överklagar som alla andra. Då går det över till Utlänningsnämnden.

Särbehandlas fallet där i Utlänningsnämnden också?

P: Nej, men de har börjat, eller rättare sagt: de har ingen speciell grupp men de har ett extra öga. Det gäller ju också att det ska vara *rättssäkert*. De granskar våra beslut extra noga, men än så länge har de inte ändrar några av de beslut som vi fattat.

Just detta med rättssäkerheten är ju intressant när det ska gå så snabbt. Får ni fram alla dokument och den information som ni behöver på så kort tid?

P: Det är som det är. Alla de här människorna, ingen av dem har dokument, de flesta har redan varit här i flera månader utan dokument. Sen är det så att ju snabbare vi jobbar desto större risk är det ju att rättssäkerheten naggas, men vi försöker hålla en proffsig linje. Och man kan ju säga så här att våra beslut, våra ärenden – det kan vi se direkt, alla vi som jobbar med det här är mycket erfarna – att dessa ärenden hade inte fått annat besked om de utretts som vanligt, de hade ändå inte fått asyl. De är ofta så bristfälliga i sin framställning och saknar ordentliga asylskäl. Sen är det en garant också detta med att de är överklagningsbara. Där finns då en instans till som kan sätta sig ner och kolla, men de har ju än så länge inte kritiserat någonting utan köpt våra utredningar rakt av.

Är de inte så att de som hamnar i den grupp, som blir utredda av er, redan är dömda på förhand?

P: Det kan man tycka, men vi tar ju inte med deras kriminalitet i deras asylberättelse utan det är ett sätt att snabbbehandla dem. Egentligen är det en service, alla människor vill ha en snabb behandling. Egentligen är det lite orättvist att de som begår brott får snabbbehandling, när de

som verkligen vill ha snabbbehandling går det långsamt för. De här människorna vill ju ha en långsam behandling för att stanna kvar så länge som möjligt. Medan de andra som kommer hit vill ha ett snabbt beslut så de kan få stanna i Sverige. Det blir ju kontraaktivt. Det är det vi vill motverka. Det är deras syfte, de ser helst att det drar ut på tiden så att de kan stanna här så länge som möjligt. Då snabbbehandlar vi ärendet för att minimera skadeverkningen. Det är ju egentligen en service från vår sida.

Så ett av syftena är då att ändra den negativa syn som vuxit fram mot asylsökande i vissa delar av samhället, och på så vis göra folk mer välvilligt inställda till att hjälpa er?

P: Det gäller att skapa en bra opinion i samhället så att vi får större möjligheter att hjälpa dem som kommer hit. Det är också att skicka signaler till de som organiserar de här asylresorna. Alltså det är organiserat alltihopa, från de här gamla Sovjetstaterna. De får sina resor skraddarsyddas för de här människorna som kommer hit för att begå brott. Allting är organiserat hemifrån, och de vet att vi inte har några stränga straff här. Men skickar vi de här signalerna hoppas vi att det ska gå fram att det inte är lönt att lägga pengar på de här resorna.

Det finns ju andra syften också. Det är ju för det första det här med asylrätten, den urholkas ju väldigt mycket på det här sättet. För det andra, de här kommunerna som tar emot de här människorna, de har ju börjat vägra att ta emot asylsökande när de vet att det är mycket kriminella bland dem. Då är ju vi en garant lite. Vi kan ju inte garantera att ingen kommer med, men om det uppdragas trubbel ser vi till att lyfta ut det fallet från den grupp som finns av seriösa asylsökande. Det är därför vi åker runt till olika kommunledningar och informerar om att vi finns. Och därför måste vi öka samarbetet med polisen och de i kommunerna måste öka samarbetet med polisen, för det är polisen som rapporterar till oss. Det är också viktigt att allmänheten gör en polisanmälan. Ökar man den här aktiviteten kan vi jobba mycket bättre.

Hur många utredningar har ni gjort sedan ni började?

P: Ja, vi började den förste oktober 2002 men vi har ju redan fattat beslut i nära 200 ärenden (dvs. fram till 5 dec. 2002 – min anm.). Vi är fem i gruppen och det är fyra som arbetar aktivt och den femte är assistent. Men hur många hela utredningar som vi har gjort: jag skulle tro att det är runt sjuttio-åttio stycken utredningar. Många i vår specialgrupp håller också på med

vanliga ärenden under tiden och sen får man in dessa specialare under tiden, och det är runt 70-80.

Hur många av dem har fått negativt beslut?

P: Alla utom en. Han var grovt kriminell men han hade lyckats hitta en svensk tjej och göra henne med barn, så då kunde vi inte avvisa honom. Han var ändå en av de mer kriminella vi stött på. Men vi ska bara snabbutreda frågan om det finns asylskäl. Och om det finns skäl för uppehållstillstånd så kan ju inte vi kringgå det. Och här fanns det ju verkligen det. Ett nyfött barn och en flickvän, så det får gå före.

Ni som jobbar i gruppen, har ni arbetat länge inom Migrationsverket?

P: Ungefär tre år.

Har ni några speciella erfarenheter av detta, eller var det på eget initiativ som ni startade gruppen?

P: Nej, jag fick ansvaret för det här. Vi har ju jobbat i grupp sen oktober som sagt, men jag har jobbat med att specialbehandla kriminella sen i mars 2002. Så därför blev jag projektledare och fick lov att bilda en grupp.

Hur ser beslutsordningen ut?

P: Ja, jag är projektledare och beslutsfattare, sen är det en beslutsfattare till. Sen är det två handläggare som föredrar besluten. Så de måste föredra för oss och vi tar beslut efter vad vi ser. Sen föredrar vi som är beslutsfattare för varandra också. Så det är vi fyra som jobbar tillsammans.

Så det är ni som fattar besluten också.

P: Ja, sen kan de ju överklara till Utlänningsnämnden.

Är det nu något jag har glömt som du tycker att du vill tillägga?

P: Alltså när det gäller beslutsordningen just så fattar vi våra beslut lite fortare men vi följer samma praxis som Migrationsverket i övrigt. Fast, med det lilla undantaget att vi använder ”åtta-åttabeslut” mer. Alltså vi verkställer våra beslut innan de har vunnit laga kraft. Den möjligheten har hela Migrationsverket. Inom Utlänningslagen finns åttonde kapitlet, åttonde paragrafen (8:8); att man kan verkställa avvsningsbeslut innan de hinns överklaga. Man har ju rätt att överklaga, men man har inte rätt att vistas i landet under den tid det behandlas och man väntar på beslutet. Alla har ju den rätten att överklaga men våra personer är av den karaktären de är, så vi fattar beslut innan den här deadlinen, det är tre månader. Det vill säga: Om det är uppenbart att asylskäl saknas.

Sen finns det andra stycket, om det finns ”synnerliga skäl”. Eftersom lagen är ramlag är den ju av den karaktär att *synnerliga skäl* kan tolkas. Det kan vara exempelvis om de har ljugit totalt i sin berättelse, eller att de begått brottslig verksamhet i Sverige. Och det är väl egentligen där man kan säga att vi dömer lite på förhand. Vi använder misstanken mot dem. Om det har gått över tre månader, då kan vi inte ta det här snabba förfarandet, då tar vi det på andra stycket. Har de så och så många misstankar mot sig då anser vi att de kommer begå fortsatt brottslig handling här. Visst kan de bli friade på alla de punkterna, men då har vi redan fattat ett verkställningsbart beslut och de är redan ur landet. Det är väl där det är lite farligt och det blir en balansgång för oss där. Alltså ett snatteri och en stöld, då går vi inte på andra stycket. Det är därför vi försöker att hela tiden hålla den här tremånadersgränsen. Då måste vi inte förhålla oss till brottsligheten utan då är det bara asylskälen i sig och om de saknas som vi kollar. Då behöver man inte ens kontrollera att de begått brott. Men har dessa månader gått måste vi använda misstanken mot dem.

De här tre månaderna är från de att de söker asyl till de blir avvisade?

P: Nej, på de tre månaderna måste man fatta beslut. Det finns skillnad här, utvisning är bara domstolarna som fattar beslut om, vi avvisar. Fast detta handlar om juridiska termer. Från att de söker asyl ska det inte gå mer än tre månader innan ett beslut måste finnas där, sen själva avvisningen och verkställdheten, den kan ju i princip ta hur många år som helst. Har de inga pass så kan man ju inte skicka dem någonstans. Men det är alltså beslutet som ska ta tre månader. Skulle det ta längre tid måste de ha begått ett visst antal brott för att vi ska kunna förlänga den här fristen och för det här snabba förfarandesättet. Lagen säger inte att de måste

vara dömda för brott, det räcker med att vi bedömer att de kommer begå brottslig verksamhet. Det tycker vi att vi har skäl för om de har många misstankar mot sig.

Är det snatteri eller...?

P: Snatteri i sig brukar vi inte ta hänsyn till, men stöld. Vi tänker som så att om en människa kommer hit och flyr för sitt liv och begär hjälp av Sverige, förmodar vi att de kan sitta tre, fyra månader utan att begå brottslighet när de väntar på svar. Det tycker man att ju att en vanligt funtat människa ska förstå.

Går ni lite på känsla då?

P: Ja, hela utredningsarbetet blir ju lite på känsla liksom. Lagen är luddigt skriven och svårtolkad.

4.1.2 Reflektioner efter intervjun

Bland det mest uppseendeväckande av det som framkom i intervjun var, som jag ser det, att de personer det rör sig om är uppenbarligen i de flesta fall inte ens intresserade av att få asyl i Sverige. Jag trodde att detta projekt gick ut på att stärka Migrationsverkets trovärdighet ute i samhället och i media genom att främst tydligt markera att de som söker skydd i Sverige måste ”sköta sig” för att få lov att stanna och att Migrationsverket inte endast avvisar sjuka barn och självmordsbenägna familjefädrar och mödrar. Men detta var inte tal om diverse brottslighet bland asylsökande på olika förläggningar, utan om en organiserad och ibland grov brottslighet. Efter intervjun nämner Peter Cavala att han inte tycker om att hans namn nämns på Migrationsverkets hemsida eftersom många de utreder är mycket våldsbenägna.

Jag tycker också att det var intressant att notera att projektledaren fann – som med många andra likartade ramlagar – att Utlänningslagen var luddigt skriven och att den var svårtolkad för de som har i sin tjänste- eller myndighetsutövning att uttolka den. Utredningsarbetet får slutligen också gå ”lite på känsla”, vilket kan skapa ett visst godtycke och att tolkningarna är beroende av vilka som tolkar lagen just då. Detta kan vara en grund för brister i rättssäkerheten, även om det finns möjligheter att överklaga deras beslut till en annan instans.

4.1.3 Juridiskt spelrum

Den paragraf som Peter Cavala i intervjun hänvisar till i Utlänningslagen som ”åtta åtta” är följande;

”8 § 8; Migrationsverket får förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft (omedelbar verkställighet), om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

8 § 8:2 Beslut om omedelbar verkställighet får meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet bara om synnerliga skäl talar för detta.”⁹

4.2 ARTIKLAR KRING TEMATIKEN

Enligt Peter Cavala har projektet blivit uppmärksammat i media och jag sökte därför efter intervjun genom Malmö Statsbiblioteks mediearkiv på ämnet *kriminella asylsökande*.

Jag hittade en intressant artikel som var i linje med den frågan jag ställde mig redan i inledningsfasen: Det vill säga varför de som söker asyl i Sverige riskerar sin rätt att stanna genom att begå brott. Denna artikel var från 1992 – dvs. redan 10 år tidigare – och hämtat ur Statens Invandrarverks egen tidning *Ny i Sverige*. Här handlar det om klagomål från förläggningsspersonal, allmänhet och andra asylsökande gällande allt från stölder och misshandel till misskötsel och brist på hänsyn. Det efterfrågas åtgärder för att minska brottsligheten bland de asylsökande och att utvisning ska bli ett hot mot kriminella asylsökande. Det intressanta är att det i denna artikel berättas att den grupp Invandrarverket, nuvarande Migrationsverket, tillsatt för att utreda problemet föreslår i sin rapport att:

”... fall med asylsökande som ägnar sig åt allmänt normlöst beteende ska kunna behandlas med förtur för att avvisning ska kunna verkställas snabbt i fall där uppehållstillstånd ändå inte skulle ha givits.”¹⁰

⁹ Utlänningslagen, Sveriges Rikes Lag, bihang 1989:529, Lag 2000:292

¹⁰ *Ny i Sverige*, nr 6, 1992, ansvarig utgivare: Statens invandrarverk, s 37

4.2.1 Under sommaren 2002

Tittar man sedan vidare på de artiklar som finns aktualiseras ämnet i början av sommaren 2002. Under sommaren uppmärksammas de så kallade asylresorna som går från Ryssland till Sverige, men även till Norge och andra västeuropeiska länder. Det rör sig om resebyråer som säljer färdiga ”asylpaket” där researrangören erbjuder resa, trovärdig påhittad berättelse för garanterad asyl, hotell och träning inför mötet med Migrationsverkets handläggare. Vidare berättas hur de kommer att få socialbidrag från svenska staten fram till dess att de skaffar jobb.¹¹ Det är två kategorier av människor som söker sig hit, hederliga människor som söker efter ett bättre liv, och kriminella som söker asyl för att få vistas legalt i landet under en period för att begå brott.¹²

Den 20 juli publicerar Svenska Dagbladet en artikel om hur den ökade brottsligheten i Sverige kan sättas i direkt samband med ökningen av asylsökande från länder som ingick i före detta Sovjetunionen. Asylresorna i Ryssland är ”storindustri” och det ”vimlar” av resebyråer i storstäder som Kiev, Moskva och S:t Petersburg. I artikeln går att läsa:

– Den asylsökande kallas ibland till Migrationsverket för att svara på frågor. Men i relativt stor omfattning inställer sig inte de sökande från öst, uppger flera tjänstemän på Migrationsverket. Förklaringen är, menar polisen, att en del av dem är ute på stöld- och rånturné i Sverige [---] Brottslingarna är ofta män i 18- till 22- årsåldern som kan karakteriseras som högkriminella. De har mobil, ofta tillgång till bil och befinner sig sällan på den flyktingförläggning där de placerats.¹³

Det är också problem med falska identiteter eller att deras identitet inte går att fastställas då de har gömt eller slängt passen när de kommer till Sverige. Detta försvårar givetvis för Migrationsverket och kan förhålla asylprocessen ytterligare.¹⁴ Sammanfattningsvis är tonen hård i artiklarna. De belyser problematiken kring att det svenska asylsystemet utnyttjas av kriminella personer för att legitimera sin vistelse i Sverige.

4.2.2 Oktober 2002

¹¹ Svenska Dagbladet, 2002-07-17, Brink. B, www.medicarkivet.se 2003-01-11

¹² Svenska Dagbladet, 2002-07-20, Brandel. T, www.medicarkivet.se 2003-01-11

¹³ Svenska Dagbladet, 2002-07-17, Brink. B, www.medicarkivet.se 2003-01-11

I oktober fortsätter artiklarna att handla om den stora ökningen av asylsökande från Öst som utnyttjar vårt asylsystem. Regeringen oroar sig för att det är så många i denna grupp som ägnar sig åt brottslighet efter att de sökt asyl. Rikspolisstyrelsen säger till TT att det är omkring 15% av de som kommer från dessa länder som är brottsaktiva.¹⁵ Åtgärder för att bli av med problemet börjar bli allt mer aktuella. Gruppen som snabbtredet kriminella asylsökande inom Migrationsverket uppmärksammas som ett led i att så snabbt som möjligt få bukt på de falska ansökningarna.¹⁶ Det står vid flertalet tillfällen att man inom Migrationsverket försöker utnyttja snabbtredningar för att kunna fatta beslut om avvisning av dessa individer på kortare tid.^{17 18}

Det finns dock ytterligare problem i processen. Många av dem som fått avslag på sin asylansökan kan inte visa upp några identitetshandlingar och berättar inte varifrån de kommer. Därför är det få av avvisningsbesluten som har kunnat verkställas.¹⁹

För att en medborgare från f.d. Sovjet ska kunna ta sig till Sverige krävs att han eller hon har visum till något av länderna som, precis som Sverige, har skrivit på Schengenavtalet. En stor del av dem som kommer hit tros använda sig av turistvisum till något land inom Schengen. När de kommit till det land de vill slänga de bort sina papper och söker asyl.²⁰ Vidare nämns nu också Sveriges Migrationsminister, Jan O Karlsson, vid flertalet tillfällen i olika artiklar och han uttalar sig till TT gällande problematiken. För att minska antalet asylsökande från forna Sovjet vill han undersöka ”möjligheterna att återinföra de gränskontroller som togs bort när Sverige blev medlem av Schengenunionen i mars i fjol (2001 – min anm.).”²¹

I Svenska Dagbladet läser jag att Jan O Karlsson inom kort ska resa till Ryssland för att ”förhandla om effektivare åtagande, bättre polissamarbete och överföring av verkställighet av fängelsestraff”.²²

¹⁴ Svenska Dagbladet, 2002-07-17, Brink. B, www.medicarkivet.se 2003-01-11

¹⁵ Tidningarnas Telegrambyrå, 2002-10-14, www.medicarkivet.se 2003-01-11

¹⁶ Svenska Dagbladet, 2002-10-05, Sidenbladh. Erik, www.medicarkivet.se 2003-01-11

¹⁷ Borås Tidning, 2002-10-15, www.medicarkivet.se, 2003-01-11

¹⁸ Tidningarnas Telegrambyrå, 2002-10-14, www.medicarkivet.se 2003-01-11

¹⁹ Tidningarnas Telegrambyrå, 2002-10-31, www.medicarkivet.se 2003-01-11

²⁰ Borås Tidning, 2002-10-15, www.medicarkivet.se, 2003-01-11

²¹ Tidningarnas Telegrambyrå, 2002-10-14, www.medicarkivet.se 2003-01-11

²² Svenska Dagbladet, 2002-10-15, Brink. Bosse, www.medicarkivet.se 2003-01-11

4.2.3 November 2002

I ett pressmeddelande från Utrikesdepartementet i början av november redogörs för vad Jan O Karlsson avtalat fram med de ryska myndigheterna. Bland annat ska Migrationsverket och svensk polis samarbeta med det ryska inrikesministeriet och migrationstjänsten för att lättare kunna identifiera asylsökande utan id-handlingar. I pressmeddelandet står det att det är så många som 97% av de asylsökande som kommer från forna Sovjet och som inte har pass eller andra handlingar. En annan del i avtalet går ut på att Sverige ska ha möjlighet att skicka ryska brottslingar tillbaka till Ryssland för att avtjäna sitt straff där. Ryssland ska också hjälpa Sverige att komma åt de som säljer de så kallade ”asylresorna”. Den rysk-svenska expertgrupp som bildats under mötet i Ryssland ska fortsätta att träffas för att se hur samarbetet mellan ländernas myndigheter fungerar.²³

4.2.4 Reflektion över artiklarna

Artiklarna ger en bra återblick av den utveckling som sker under sommaren och hösten. Ökningen av antalet asylansökningar 2001 till 2002 är totalt sett liksom från forna Sovjet kraftig i landet. Det finns två sidor på problemet. Å ena sidan att antalet ogrundade asylansökningar är så många, och å andra sidan att så pass många som 15% av dessa skulle vara brottsaktiva. Artiklarna ger en sammanhängande bild av hur problemet börjar, hur det utvecklas och vidare vilka åtgärder som görs för att komma till rätta med situationen. Specialgruppen inom Migrationsverket används som en av åtgärderna för att få bukt på antalet ogrundade asylansökningar. Detta för att komma åt dem som håller på med brottslig verksamhet, men också för att värna om rättssäkerheten. Det är viktigt att komma ihåg att det rör sig om ogrundade asylansökningar och att de som får avslag inte får det p.g.a. brotten de begår, utan för att de inte har giltiga asylskäl.

4.3 STATISTIK ÖVER ASYLSÖKANDE

För att kunna omsätta procentsatserna i siffror har jag tittat på Migrationsverkets statistik över antalet asylsökande under de senaste åren.

²³ Utrikesdepartementet, Pressmeddelande, 2002-11-04, www.regeringen.se, 2003-01-11

Antalet asylsökande till Sverige ökade från år 2001 till 2002 från 23 515 till 33 016 personer, dvs. med ca 50% på ett år, vilket måste betraktas som en kraftig ökning. Den största ökningen av antalet asylsökande kommer från forna Sovjet. Tittar man på Migrationsverkets statistik var det under år 2002 totalt 6 160 personer från dessa länder som sökte asyl, och det kan jämföras med år 2001 då siffran var 1 800.²⁴ Ökningen mellan 2001 och 2002 innebär en ökning om ungefär 300%, vilket är en synnerligen kraftig ökning. Det är endast ett fåtal människor från forna Sovjet som blir beviljade uppehållstillstånd, eftersom de inte anses ha skyddsbehov. Endast två av hundra asylsökande ukrainare, uzbeker och vitryssar får bli kvar i Sverige.²⁵

4.4 RAPPORTEN

Efter att jag gått igenom dokumenten och artiklarna ringde jag upp Peter Cavala igen för att få veta mer om vilka interna riktlinjer som fanns för gruppen. Jag ville veta när och hur problemet uppmärksammats från början inom Migrationsverket. Han hänvisade mig till en rapport gjord hos Länskriminalpolisen i Stockholm - en rapport som specialgruppen har haft som underlag i sitt arbete. Jag kontaktade kriminalinspektör Peter Ström på Länskriminalen i Stockholm och han skickade två rapporter till mig. Den som Peter Cavala hänvisade till "Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen"²⁶, och ytterligare en med titeln: "Slutredovisning av Särskild undersökning avseende inresta kriminella balter".²⁷ Den senare rapporten belyser en liknade problematik, och enligt Peter Ström var den föregångare till den förstnämnda rapporten. Likheten går att finna i form av organisationen kring den brottsliga verksamheten som balter och personer från forna Sovjet bedriver och vilken typ av brott det rör sig om.^{28 29} Den relevanta skillnaden är att balter inte behöver söka asyl för att få vistas i

²⁴ [http://www.Migrationsverket.se/ Statistik](http://www.Migrationsverket.se/Statistik) 2003-04-22

²⁵ *Sydsvenskan*, 2003-01-04, s.A4, red.

²⁶ Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen, Underrättelseroteln, Beverhjem, Johnny och Svensson. Mattias; *Rapport, Behandling av personuppgifter i särskild undersökning 2002-06-10-2002-08-09, Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen. Slutredovisning av projekt "Östanvind"*. Stockholm 2002-08-19

²⁷ Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen, Underrättelseroteln, Johansson, Håkan och Ström. Peter; *Behandling av personuppgifter i Särskild undersökning under perioden 2000-09-01-2001-12-3, Strategisk och Operativ, Slutredovisning av Särskild undersökning (SUR) avseende inresta kriminella balter*, Stockholm 2002-04-29

²⁸ Johansson. H, Ström. P; *Slutredovisning av Särskild undersökning (SUR) avseende inresta kriminella balter*, Stockholm 2002-04-29, s.10

²⁹ Beverhjem, J. och Svensson. M; *Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen*. 2002-08-19, s.6

Sverige. Viseringskravet för personer från de Baltiska staterna avskaffades 1997.³⁰ Jag tänker inte gå in närmare på rapporten angående kriminella balter utan i stället kortfattat redogöra för ”*Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen*”.

4.4.1 Sammanfattning av rapporten

Rapporten är daterad den 19 augusti 2002 och undersökningen omfattar en tidsperioden från den 1 januari till den 31 maj 2002. Den innefattar asylsökande från tidigare sovjetrepubliker som under perioden gripits för brott. Uppgifterna har hämtats från brottsanmälningar, spaningsregister och andra underrättelsekällor. I undersökningen identifieras 150 asylsökande från f d Sovjet som kriminella.³¹ Särskild uppmärksamhet ägnats åt omständigheter som tyder på att det rör sig om personer vars syfte med vistelsen varit att begå brott. Indikationer på detta kan vara exempelvis att de första brotten begås kort efter att man kommit till Sverige, att man begår upprepade brott, att varorna som stjäls inte bara kan vara avsedda för egen konsumtion, förekomst av särskilda brottsverktyg t.ex. för att ta bort larmbrickor, kringresande brottslighet och kontakter med andra kriminella.³²

Bakgrunden är att Sverige, sen sitt ”operativa” inträde i Schengen i mars 2001, fått ett ökat antal asylansökande från forna Sovjet (se även statistiken ovan). De som söker sig hit är en relativt enhetlig grupp, män födda mellan 1960-1985 och domineras av tre nationaliteter: ryssar, mongoler och vitryssar. När de kommer till Sverige, saknar de identitetshandlingar eller uppger falska identiteter för att försvåra och förlänga asylprocessen. Polisen har på senare tid uppmärksammat just denna grupp, dvs. unga män från forna Sovjet, då de tycks vara ”påfallande brottsbenägna”.³³ När de kommer till Sverige ordnar de flesta eget boende i stället för att bo på flyktingförläggning, och på den adress de uppger bor det ofta många personer. I flera fall är det också troligt att adressen fungerar endast som brevlåda och att personen inte bor på uppgiven plats.³⁴ Med hjälp av personer som redan bor i Sverige får de tillgång till bostäder, fordon och mobiltelefoner. Det finns alltså saker som tyder på att brottsligheten i viss mån är organiserad. Hur de asylsökande kommer in i Sverige är till stor

³⁰Johansson. H, Ström. P, *Slutredovisning av Särskild undersökning (SUR) avseende inresta kriminella balter*, Stockholm 2002-04-29, s.2

³¹ Beverhjelm. J, Svensson. M; *Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen*. 2002-08-19, s.5

³² Beverhjelm. J, Svensson. M; *Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen*. 2002-08-19, s.5

³³ Beverhjelm. J, Svensson. M; *Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen*. 2002-08-19, s.5

³⁴ Beverhjelm. J, Svensson. M; *Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen*. 2002-08-19, s.9, 10

del okänt. Det talas om människosmuggling men detta är svårt att bekräfta. Däremot har det bekräftats användningen av falska pass, och viseringar utfärdade av annat Schengenland.³⁵

De brott som dominerar är stöld och snatteri, främst stöld från butik så som kläder, hushållselektronik, kosmetika, parfym, alkohol och tobak. Bensinstölder förekommer bland de gärningsmän som har bil. Narkotikabrotten är jämförelsevis få och gäller främst innehav och brukande. Det finns uppgifter om narkotikahandel, och beslag av narkotika och tobak har gjorts i bostäder där asylsökande bor eller vistas. Våld/hot mot tjänsteman förekommer i samband med gripande. Det förekommer också vapen, oftast knivar. Andra anmälda brott under perioden är häleri, misshandel, vapeninnehav, bilstölder och två anmälningar om rån.

Asylansökan spelar en central roll då den möjliggör för dessa individer att legalt vistas i landet under en längre period utan att riskera att bli avvisade. Handläggningstiderna på Migrationsverket är långa och problemen med falska identiteter och överklagade av avvisningsbeslut förlänger tiden ytterligare. I rapporten skrivs i sammanfattningen att:

Flera faktorer bidrar till att brottsligheten kan fortgå förhållandevis obemärkt. Polisen uppmärksammar inte det systematiska i brottsligheten då de enskilda brotten ofta är av ringa karaktär, och följaktligen rapporterar man inte heller aktuella ärenden till Migrationsverket. De långa handläggningstiderna hos Migrationsverket bidrar också till att göra detta brottsmodus attraktivt.³⁶

I utredningen anser man att polisen har begränsade möjligheter att göra något åt de kriminella individernas resande till och från Sverige, speciellt om de har giltiga dokument eller reser in från annat Schengenland. Deras förslag är i stället att man måste försöka begränsa de kriminellas möjligheter att vistas länge i landet, och här hänvisar man till Utlänningslagen kap 8 § 8³⁷. Dvs. möjligheten att verkställa en avvisning innan överklagan eller i väntan på behandling av överklagan.³⁸

Genom att polisen och Migrationsverket samarbetar ska de brottsaktiva personerna snabbare identifieras och uppmärksammas, även för att tidigt kunna urskilja grupper och individer som

³⁵ Beverhjelm, J, Svensson, M; *Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen*. 2002-08-19, s.11

³⁶ Beverhjelm, J, Svensson, M; *Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen*. 2002-08-19, s.3

³⁷ se under ”4.1.3 Juridiskt spelrum” s 16

³⁸ Beverhjelm, J, Svensson, M; *Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen*. 2002-08-19, s.13

inte stämmer överens med den generella bilden av asylsökande. Vid dessa tillfällen ska en snabb utredning bli aktuell och omedelbar verkställighet vara en möjlighet.

4.4.2 Reflektion över rapporten

Den bild som framställs i utredningen kan upplevas som ganska hård. Flertalet gånger nämns kopplingar mellan de personer som finns med i utredningen till andra individer, som varit inblandade i annan brottslighet såsom koppleri, narkotikahandel och även mord. De kanske använder sig av samma postadress eller samma bilar.

Värt att notera är kopplingen till Schengen och att det ökade antalet asylsökande från Öst samt den ökade brottsligheten har kommit efter vårt inträde i Schengen-samarbetet.

4.4.3 Schengen-samarbetet

Som medlem i Europiska Unionen gick Sverige med i Schengen-samarbetet i mars 2001. Grundtanken med Schengensamarbetet är för det första fri rörlighet för personer inom Schengen och för det andra, att stärka kampen mot internationell kriminalitet och mot illegal invandring.³⁹ Medlemsländerna ska öppna sina gränser mot andra Schengenländer och stärka kontrollen av EU:s yttre gränser. Detta betyder att man inte behöver visa pass vid gränskontrollerna inom området.⁴⁰

4.4.4 Schengen Information System

En del av Schengensamarbetet är Schengen Information System, SIS, som Peter Cavala också i intervjun refererade till. Detta är en databas som alla medlemsländer har tillgång till och som utvecklats för att utvidga polissamarbetet. Det är specialiserat på gränsöverskridande brottslighet och innehåller information om eftersökta personer och stulet gods.⁴¹

³⁹ www.utrikes.regeringen.se/eu/schengen/, 2003-07-22

⁴⁰ www.mv.helsinki.fi/home/hrinne/agreement.htm , 2002-05-15

⁴¹ www.ud.se/eu/pdf/faktablad_schengen13.pdf, 2002-05-15

5. TEORI

Den brottslighet som de kriminella asylsökande från den forna Sovjetstaterna för med sig in i Sverige har skapat problem för de svenska myndigheterna att upprätthålla *den sociala kontrollen*. Med ”*social kontroll*” avses det som erhålls genom en kombination av samtycke, tvång och ställningstagande till sociala värden. Talcott Parsons definierar detta som den process där – genom att skapa sanktioner – avvikande handlingar motverkas och social stabilitet upprätthålls.⁴² När problem uppstår i samhället med den sociala kontrollen innebär det i sin tur att förtroendet, *legitimiteten*, för staten och samhället sviktar, eller kan svikta bland medborgarna.⁴³ De olika statliga institutionerna, i detta fall polisen samt Migrationsverket, försöker således med olika medel att återskapa och bibehålla den sociala kontrollen och därmed återvinna den sviktande legitimiteten.

Social kontroll är ett klassiskt tema inom Rättssociologin. Sharyn Roach Anleu har i sin bok ”*Law and social change*” redogjort för några av de främsta rättssociologerna inom ämnet social kontroll. Hon utgår i sin redogörelse från hur kriminalvårdssystemet i ett samhälle ser ut. Detta för att den kriminalvårdslagstiftning som finns, och den typ av straff som är rådande samt rättssystemets organisation och ideologi, fungerar som en barometer för bredare sociala trender i ett samhälle. Kriminalvårdslagstiftningen är ett resultat av social ingenjörskonst med syfte att påverka människors beteende och på så vis skapa sociala förändringar. Anleu skriver:

Social control entails efforts to obtain conformity to or compliance with norms, that is, rules and expectations about how to behave or act. Not all social control takes a legal form, nor are all norms legal.⁴⁴

Enligt Parson ska rätten ses som en form av social kontroll som sprider sig till alla delar av samhället men främst går att finna på den institutionella nivån.⁴⁵

From a structural functionalist viewpoint, law is an integrative mechanism; it aims to control illegal activity, including crime, thereby restoring social equilibrium. (Parsons, 1962:58).⁴⁶

⁴² Johnson, Allan. G; *The Blackwell Dictionary of Sociology*, London 1995, s. 258

⁴³ Brante. Thomas, Andersen. Heine, Korsnes. Olav; *Sociologiskt lexikon*, Universitetsförlaget, Stockholm 1998

⁴⁴ Anleu, Sharyn L. Roach; *Law and social change*, Storbritanien, Redwood Books 2000, s. 138

⁴⁵ Anleu, S L. R; *Law and social change*, s 41

⁴⁶ Anleu, S L. R; *Law and social change*, s 139

Rätten kommer på så vis att används som ett integrerande instrument för att påverka andra områden inom den sociala sfären. Däremot tycker han social kontroll ska användas sparsamt och vara flexibel. Ett system utan tolerans för avvikelse är mer bräckligt än ett system som tolererar variation.⁴⁷

Anleu fortsätter:

There is a sense that law reflect some lever of social consensus that is important for social order. [...] Social control theorists' concentrated on classifying the forms of social control, recognizing law as one of these forms but identifying distinctions between them. Law was of interest as a manifestation of larger social process, rather than a topic of inquiry per se.⁴⁸

Rätten är alltså *en del i* stora sociala processer, inte en fråga *för sig*.

För Foucault är inte rätten *för sig* ett centralt begrepp. Foucault poängterar att social kontroll inte bara finns på statlig och institutionell nivå utan spritt i hela samhället. Han framhåller:

We must construct an analysis of power that no longer takes law as a model and a code. (Foucault, 1981:90; also 92-102).⁴⁹

Den sociala kontrollen genomsyrar hela samhället och dess existens bygger på att de som styr har *legitimitet*. Legitimitet är definierat på följande sätt:

Begreppet legitimitet avser den process eller det band varigenom ett socialt system rättfärdigas av sina medlemmar, dvs. de styrande ges rätten att utöva makt av de styrda. För att ett system skall anses vara legitimt krävs med andra ord enighet mellan de styrande och de styrda. När enigheten mellan de styrande och de styrda minskar, uppstår *legitimitetskris*. (Habermas 1976) [...] Max Weber som menade att legitimiteten var av avgörande betydelse för sociala organisationers stabilitet och auktoritetsutövning. [...] Därav följer att upprätthållandet av legitimitet anses vara det mest effektiva sättet att upprätthålla social ordning och sammanhållning i ett socialt system.⁵⁰

⁴⁷ Ritzer, George; *Sociological theory*, Singapore 1996, s. 243

⁴⁸ Anleu, S L. R; *Law and social change*, s 139

⁴⁹ Anleu, S L. R; *Law and social change*, s 57

⁵⁰ Brante. T, Andersson. H, Korsnes. O; *Sociologiskt lexikon*, s.180-181

Enligt Habermas behöver det politiska systemet masslojalitet för att kunna legitimera sin makt. Habermas skriver följande om just "legitimitetskris":

*Legitimation crises; the legitimizing system does not succeed in maintaining the requisite level of mass loyalty while the steering imperatives taken over from the economic system are carried through.*⁵¹

Inom den nordiska rättsociologiska traditionen har Per Stjernquist skrivit om legitimitet och dess konsekvenser. Stjernquist pratar om legitimitetsaccept:

En allmänt utbredd legitimitetsaccept förefaller vara av största betydelse för varje samhällsstrukturens smidiga funktion. Social styrning, politisk ledning sker i allmänhet inom ramen för en organisatorisk miljö bestående av vissa grundläggande normer och roller accepteras av dess population. [...] Legitimitetsaccept är emellertid en betydelsefull faktor också när det gäller olika slags organisationer inom en stat.⁵²

Stjernquist fortsätter med att klassificera typiska beteenden som ses som reaktion på sociala system:

Aktiv accept; positiva uttalanden, politiska stödaktioner, moraliska fördömande av dem som överträder systemets normer.

Passiv accept; oengagerade uttalande, ingen politisk verksamhet, neutral mot överträdelser.

Icke accept; negativa uttalande, politiska angrepp, öppna överträdelser, aktioner för anti-system.

För att ett legalt program ska fungera måste medborgarna befinna sig inom aktiv eller passiv accept. Om ett legalt program inte innehar denna accept kommer det legala programmet att bli verkningslöst.⁵³

⁵¹ Habermas. Jürgen; *Legitimation Crises*, Great Britain, 1988, s.46

⁵² Lindgren. Lena, Magnusson. Dan, Stjernquist. Per; *Sociala styrningsformer*, Avd för Rättsociologi, Lund 1997, s.34

Ett viktigt begrepp som har med legitimitet att göra är *rättssäkerhet*. I Nationalencyklopedin definieras begreppet rättssäkerhet så här:

Rättssäkerhet präglar enligt gängse språkbruk ett samhälle, där enskilda i sina inbördes relationer och i sina mellanhavanden med det allmänna kan räknas med den säkerhet som skapas genom rättsregler vilka tillämpas på ett förutsebart och effektivt sätt.⁵⁴

Det måste alltså finnas en *rättssäkerhet* som innebär att domstolarnas beslut är i stort sett lika. Detta ger oss om medborgare en visshet om att alltid bli rättvist behandlade. Tryggheten vi får genom att rättssäkerheten är hög ger i sin tur de styrande starkare förtroende från allmänheten dvs. deras *legitimitet* är större. Därav innebär detta att rättssäkerheten är eftersträvansvärd i alla processer som pågår i samhället.

Den norska rättssociologen Thomas Mathiesen har arbetat mycket med att titta på vad som sker med, eller kommer att ske med rättssäkerheten i olika sammanhang. Detta gör han genom att undersöka olika processer inom vår samhällsapparat, ofta med fokus på särskilt utsatta grupper. Han har bland annat tittat på den norska kriminalvården och visionen om fängelset som ett rättvist straff för brott, och dess möjligheter att vara ett avskräckande exempel.⁵⁵

På senare tid har Mathiesen skrivit mycket om det europeiska Schengen-samarbetet. Mathiesen ifrågasätter Schengens maktstrukturer och de organ som byggs upp för att förvekliga det europeiska samarbetet mellan polis och kontrollmyndigheterna. Han ser det som ett hot mot rättssäkerheten då Schengen innebär brist på offentlig insyn. Det finns ingen skyldighet att lämna ut några papper och tjänsteutövningen är sekretessbelagt. Det finns inte heller många gränser för vilka som kan bli registrerade och övervakade.

Konkret brottsmisstanke är helt överflödigt. Det kan räcka med att man en gång åkt i samma bil som en misstänkt brottsling, eller är ett "möjligt vittne" till ett brott.⁵⁶

⁵³ Lindgren. L, Magnusson. D, Stjernquist. P., *Sociala styrningsformer*, s. 35-36

⁵⁴ Nationalencyklopedin och Språkdata 2003, http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=297670, 2003-07-11

⁵⁵ Mathiesen, Thomas; *Kan fängelset försvaras?*, Göteborg 1988, Bokförlaget Korpen

Vidare ifrågasätter han det egentliga syftet med Schengen:

Thomas Mathiesen anser, efter att ha gått igenom interna Schengen-dokument och statistik från statliga myndigheter, att syftet är att stänga ute flyktingar och bevara statens säkerhet. [...] båda målsättningarna förenas i den grundläggande inställningen att utlänningar för närvarande är det stora hotet mot statens säkerhet. [...] Behandlingen av asylsökande skiljer sig inte märkbart från behandlingen av brottslingar.⁵⁷

⁵⁶ Hörnqvist. Magnus (red), Busch. Nicholas, Flyghed. Janne, Mathiesen. Thomas; *Gränslös kontroll; Schengen, Europol och det europeiska polissamarbetet*, Stockholm 1998, s 12

⁵⁷ Hörnqvist. M, Busch. N, Flyghed. J, Mathiesen. T; *Gränslös kontroll*, s 8

6. SLUTSATSER

Mina grundläggande och övergripande frågeställningar med uppsatsen är för det första att försöka förstå varför denna annorlunda specialgrupp inom Migrationsverket för snabbtredningar av asylärenden har tillsatts just nu, sommaren 2002. Vad är det för rättsliga, politiska och sociala faktorer som har lett fram till detta?

Politiska och sociala faktorer;

Om jag inledningsvis tittar på Peter Cavalas svar från intervjun, är tydligt att de politiska och sociala faktorerna hänger samman. Det har skapats misstro bland allmänheten, framförallt i småkommunerna, till följd av att ökad brottslighet i samband med mottagande av flyktingar. Detta avspeglas i sin tur i de kommunpolitiska besluten och försvårar Migrationsverkets arbete när det gäller flyktingmottagandet.⁵⁸ Migrationsverket måste därför kunna visa att de inte bara låter saken glida genom fingrarna utan att de tar tag i problemet med att välja denna hårda linje.

Peter Cavala säger också klart och tydligt att det är viktigt att skapa en bra opinion i samhället så att de får bättre möjlighet att hjälpa de som kommer hit med goda avsikter. Genom tidningsartiklarna från hösten 2002 kan man tydligt utläsa missnöjet med hur enkelt det tycks vara att lura de svenska myndigheterna, och utnyttja den svenska godtroheten till att begå brott i landet. Det är till följd av detta försämrade förtroende som Migrationsverkets ledning har insett att de måste reagera.

Rättsliga faktorer;

Rättsligt sätt handlar det om att *säkerhetsställa asylrätten*.⁵⁹ Den systematik som finns bland kriminella att utnyttja den svenska asylprocessen för att legalisera sin vistelse och under tiden begå brott, urholkar asylrätten. Därför vill de urskilja dessa individer från övriga asylsökande så fort som möjligt för att ”-minimera de skadeverkningar som de här människorna medför”.⁶⁰

Peter Cavala menar också att det inte bland dessa personer finns någon respekt för det svenska rättssystemet. De kan till och med öppet erkänna sin kriminella avsikt, tack vare

⁵⁸ se intervju; s 7

⁵⁹ se intervju; s 9

⁶⁰ se intervju; s 8

långa väntetider på rättegångar, låg straffskala och i deras ögon sett ”trevliga” fängelser har inte detta någon avskräckande effekt.

Tittar man på de artiklar som skrevs under sommaren och hösten 2002 dras tydliga paralleller mellan ökad kriminalitet och asylsökande från öst. Dessa artiklar stärker bilden av ”hotet från Öst” som måste åtgärdas på ett effektivt sätt. Det är kraftfulla åtgärder som sätts in, Migrationsverkets specialgrupp som en av dem, högt uppsatta politikeres resor till Ryssland för att öka samarbetet med deras myndigheter och spekulationer om möjligheten att återinföra den gränskontroll som försvann i och med Sveriges inträde i Schengen. Även möjligheter att överföra verkställighet av fängelsestraff till hemlandet ska vara ett led i att avskräcka kriminella från att begå brott här, när inte våra fängelser tyckts utgöra något hot.

7. ANALYS OCH TOLKNING

Vidare avsåg jag med denna uppsats att tolka detta samhällsliga fenomen utifrån rättssociologiska perspektiv med hjälp av rättssociologiska teorier.

Gruppens verksamhet är intressant att se ur ett större perspektiv.

Det har i Sveriges relativt nära omvärld skett tre stora förändringar som påverkat och påverkar det svenska samhället – direkt och även indirekt.

Det första är att Sovjetunionen och det forna Östblocket successivt har lösts upp i slutet av 80-talet och början på 90-talet, vilket i sin tur har satt igång stora migrationsprocesser från dessa länder och ut över gamla Västeuropa, inklusive Sverige. Orsakerna till dessa befolkningsrörelser är många och komplexa och avser jag inte behandla detta på ett fördjupat sätt. Vi har emellertid ovan noterat den stora ökningen i Sverige de senaste åren av asylsökanden från alla länder och i synnerhet från f.d. Östländer.

För det andra har det s.k. Schengenavtalet trätt i kraft i Europa, våren 2001. Det har fört med sig nya regler och bestämmelser om bl. a. första asylland och asylansökningar, som alla berör Sverige på ett direkt sätt som jag beskrivit med flertalet exempel ovan i texterna. Exempelvis kan ryska medborgare söka visum i Schengen-länder som är mindre restriktiva med att utfärda visum och på så vis sedan ta sig in i Sverige. Det förefaller vidare av

expertrapporterna, tidningsartiklarna och intervjun som om det finns en ökande kriminalitet i samband med det ökande antalet asylansökningar i landet. Hårdare kontroller av människor och gränser kan därför tyckas vara nödvändigt. Thomas Mathiesen har tidigt varnat för denna utveckling inom Schengen. Dess kontrollsystem SIS, Schengen Information System, kan i händerna på fel personer, och om det skapas plats för personligt godtycke, definitivt vara en fara för rättssäkerheten.

För det tredje, som Thomas Mathiesen också lyft fram vid seminarium i Lund i maj 2003, har händelserna i New York den 11 september 2001 satt kraftiga spår på många sätt i alla västländers s.k. säkerhetstänkande och i dag talas det alltmer ofta, inte bara i skilda massmedia, om ”terrorism” och terrorister”. Det spelar sannolikt också roll för det svenska samhällsklimatet när man i media, på arbetsplatser och i politiska sammanhang diskuterar asylsökande och brottlighet. Vi har dessutom noterat den ökning av invandrarfientliga stämningar och öppet invandrarfientliga småpartier som fanns i Södra Sveriges kommuner vid senaste riksdagsvalet.

Om det uppkommer en samhällssituation när flera förändringar kommer i nära tidsföljd, kan en kraftig nedgång uppkomma i förtroendet – den grundläggande *legitimiteten* – för samhället, staten och dess myndigheter. Vi får då det som bl.a. Habermas kallar för en *legitimitetskris* i samhället. För att bibehålla eller återskapa – sett i ett perspektiv från den yttersta statsmakten – en *social kontroll* och en nödvändig legitimitet för samhällssystemet är man tvungen att vidta konkreta och riktade åtgärder för att återställa förtroendet för samhällsorganisationen och samhällsstyret. Jag menar att det är i det perspektivet som vi kan tolka och förstå att och hur just denna specialgrupp har tillsatts. Ett specialprojekt som i Sverige arbetar med ett projekt som har ett s.k. ”gott syfte” och går ut på att snabbtreda kriminella asylsökande framför allt ifrån forna Östeuropa och Sovjet. Här har man i regering och statmaktens myndigheter – som vi noterat ovan i de konkreta exemplen – funnit en känslig och öm punkt i samhället: invandring med inbäddad kriminalitet. Det leder till legitimitetssvikt, svikande förtroende hos medborgare, media och hos kommuner som har att ta hand om asylsökande med behov av skydd. Den ansvarige ministern åker till Ryssland och gör specialavtal. Myndigheten Migrationsverket tillsätter en ny specialgrupp i Region Syd. Det är ingen tillfällighet att så sker just nu och i södra Sverige.

För dessa tankar har jag funnit att det finns ett grundläggande stöd i klassisk och modern rättssociologisk teoribildning såväl internationellt som i ett nordiskt/svenskt perspektiv. Min genomgång av de i sammanhanget viktiga rättssociologiska begreppen och teorierna ger stöd för analysen och för tolkningen av vad som har legat bakom det snabba tillskapandet av den annorlunda projektgruppen och deras skyndsamma arbete med asylärendena.

Men det vi också kunnat notera, avslutningsvis, i detta sammanhang – med snabba beslut och kraftfulla myndighetsinsatser – är att detta också samtidigt *kan* innebära att den samhällsviktiga *rättssäkerheten* kan komma att problematiseras, dvs. att rättssäkerheten kan komma i kläm för de snabba besluten. Med en luddigt formulerad ramlag, Utlänningslagen, som är svår att tolka och att kunna tillämpa, så beror det mycket på den personliga lämpligheten och professionaliteten hos tillämparen vid myndigheten att detta sker på ett omdömesgillt sätt. Risken kan annars bli att legitimiteten och myndighetsförtroendet sjunker ännu mer.

Rättssäkerheten är en viktig aspekt och även projektledare Peter Cavala är väl medveten om att det är viktigt att tänka på rättssäkerheten när de sysslar med denna form av snabba utredningar. Han menar att det finns skydd för individen genom att ett beslut alltid är överklagningsbart till Utlänningsnämnden, och att de som utreder är mycket erfarna utredare. Givetvis kan det ifrågasättas om detta räcker, men jag tycker också att det är värt att se det ur ett annat perspektiv, nämligen att gruppen också skyddar rättssäkerheten genom sitt jobb, vars syfte är att stärka asylrätten.

8. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Intervjuer

Cavala. Peter; Intervju, Migrationsverket,-+ Malmö, 2002-12-06

Litteratur

Anleu, Sharyn L. Roach; *Law and social change*, Storbritanien, Redwood Books 2000

Brante. Thomas, Andersen. Heine, Korsnes. Olav; *Sociologiskt lexikon*, Universitetsförlaget, Stockholm 1998

Habermas. Jurgen; *Legitimation Crises*, Great Britain, 1988

Hörnqvist. Magnus (red), Busch. Nicholas, Flyghed. Janne, Mathiesen. Thomas; *Gränslös kontroll; Schengen, Europol och det europeiska polissamarbetet*, Stockholm 1998

Johnson. Allan. G; *The Blackwell Dictionary of Sociology*, London 1995

Kvale. Steinar; *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Studentlitteratus, Lund 1997

Lindgren. Lena, Magnusson. Dan, Stjernquist. Per; *Sociala styrningsformer*, Avd för Rättssociologi, Lund 1997

Mathiesen. Thomas; *Kan fängelset försvaras?*, Göteborg 1988, Bokförlaget Korpen

Ritzer. George; *Sociological theory*, Singapore 1996

Utlänningslagen, Sveriges Rikes Lag, bihang 1989:529, Lag 2000:292

Polisrapporter

Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen, Underrättelseroteln, Beverhjelms, Johnny och Svensson. Mattias; *Rapport, Behandling av personuppgifter i särskild undersökning 2002-06-10-2002-08-09, Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen. Slutredovisning av projekt "Östanvind"*. Stockholm 2002-08-19

Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen, Underrättelseroteln, Johansson. Håkan, Ström. Peter; *Behandling av personuppgifter i Särskild undersökning under perioden 2000-09-01-2001-12-3, Strategisk och Operativ, Slutredovisning av Särskild undersökning (SUR) avseende inresta kriminella balter*, Stockholm

Tidningsartiklar

Sahlberg. Lillemor, *Ny i Sverige*, nr 6, 1992; *Utvisning hot mot kriminella asylsökande*, ansvarig utgivare: Statens invandrarverk, s 37

Artiklar från Internet

Brandel. Tobias, *Svenska Dagbladet*, 2002-07-20; *Skärp kontroll av "asylpaket"*, www.mediarkivet.se 2003-01-11

Brink. Bosse, *Svenska Dagbladet*, 2002-07-17; *Ett asylpaket kostar 500 dollar*, www.mediarkivet.se 2003-01-11

Brink. Bosse, *Svenska Dagbladet*, 2002-07-17; *Ryska resebyråer säljer påhittade flyktinghistorier*, www.mediarkivet.se 2003-01-11

Holmqvist. Anette, Johansson. Anders, 2000-03-13; *Så många brott begår invandrare*, www.aftonbladet.se/nyheter/0003/13/dokument.html, 2003-02-25

Olsson. Karl, Viktor, *Borås Tidning*, 2002-10-15; *Falska asylansökningar*, www.mediarkivet.se, 2003-01-11

Sidenbladh. Erik , *Svenska Dagbladet*, 2002-10-05; *Kriminella avvisas snabbare*, www.mediarkivet.se 2003-01-11

Tidningarnas Telegrambyrå, 2002-10-14; *Regeringen vill återinföra gränskontroller mot falska asylsökande*, www.mediarkivet.se 2003-01-11

Migrationsverkets Nyheter, 2002-10-03; *Snabba beslut vid indikationer om brott*, www.Migrationsverket.se; 2002-11-18

Utrikesdepartementet, Pressmeddelande, 2002-11-04; *Jan O Karlsson om migrationssamarbetet med Ryssland*, www.regeringen.se, 2003-01-11

Övriga källor

<http://www.Migrationsverket.se/>; *Statistik* 2003-04-22

Nationalencyklopedin och Språkdata 2003, www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=297670, 2003-07-11

www.utrikes.regeringen.se/eu/schengen/, 2003-07-22

www.mv.helsinki.fi/home/hrinne/agreement.htm, 2002-05-15

www.ud.se/eu/pdf/faktablad_schengen13.pdf, 2002-05-15