



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Petra Stenkula

Polisavvisningar  
*- tillämpning av UtlL 4:1, 4:2 och  
Schengen-samarbetet*

Examensarbete  
20 poäng

Handledare: Bengt Lundell

Förvaltningsrätt

Vt 2000

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Allmänt	4
1.2 Syfte	5
1.3 Frågeställningar	6
1.4 Metod	6
<b>2 UTLÄNNINGSLAGEN</b>	<b>8</b>
2.1 Tidigare utlänningslagstiftning	8
2.2 Bakgrund till 1989-års utlänningslag	12
2.3 Avvisningar	13
<b>3 UTLÄNNINGSLAGEN 4 KAP</b>	<b>15</b>
3.1 Allmänt	15
3.2 Statistik 1999	16
<b>4 FORMELLA AVVISNINGSGRUNDER</b>	<b>19</b>
4.1 Lagtext	19
4.2 Allmänt	19
4.3 Avsaknad av giltig passhandling	20
4.3.1 Allmänt	20
4.3.2 Resehandlingars giltighet	20
4.3.3 Lagtextens utformning och tillämpning	20
4.4 Avsaknad av visering, uppehålls- eller arbetstillstånd	23
4.4.1 Allmänt	23
4.4.2 EU/EES medborgares fria rörlighet	23
4.4.3 Visering	24
4.4.4 Upphållstillstånd	27
4.4.5 Arbetstillstånd	27

	3
4.4.6 Lagtextens utformning och tillämpning	29
<b>4.5 Avsaknad av visering, uppehålls- arbetstillstånd för annat nordiskt land</b>	<b>31</b>
4.5.1 Allmänt	31
4.5.2 Lagtextens utformning och tillämpning	32
<b>4.6 Oriktiga uppgifter och liknande</b>	<b>34</b>
4.6.1 Allmänt	34
4.6.2 Lagtextens utformning och tillämpning	35
<b>4.7 Sammanfattning</b>	<b>37</b>
<b>5 MATERIELLA AVVISNINGSGRUNDER</b>	<b>39</b>
<b>5.1 Lagtext</b>	<b>39</b>
<b>5.2 Allmänt</b>	<b>39</b>
<b>5.3 Avsaknad av medel</b>	<b>41</b>
5.3.1 Allmänt	41
5.3.2 Lagtextens utformning och tillämpning	43
<b>5.4 Oärligen försörja sig</b>	<b>46</b>
5.4.1 Allmänt	46
5.4.2 Lagtextens utformning och tillämpning	48
<b>5.5 Begå brott</b>	<b>50</b>
5.5.1 Allmänt	50
5.5.2 Lagtextens utformning och tillämpning	51
<b>5.6 Sammanfattning</b>	<b>52</b>
<b>6 SCHENGEN</b>	<b>54</b>
<b>6.1 Historik</b>	<b>54</b>
<b>6.2 Schengenkonventionen</b>	<b>54</b>
<b>6.3 Sveriges operativa medverkan</b>	<b>55</b>
<b>6.4 Sammanfattning</b>	<b>58</b>
<b>7 AVSLUTANDE ANALYS</b>	<b>60</b>
<b>7.1 Utgångspunkter för analys</b>	<b>60</b>
<b>7.2 Beslutsfattarens möjlighet följa rättsprinciper</b>	<b>60</b>
<b>7.3 Särskild avvisningsproblematik</b>	<b>63</b>
7.3.1 Avsaknad av visering	63
7.3.2 Svartarbete	64
7.3.3 Avsaknad av medel	65
7.3.4 Prostitution	66
<b>7.4 Schengen-samarbetet</b>	<b>68</b>

	4
7.5 Sammanfattning	69
<b>8 SLUTSATS</b>	<b>71</b>
<b>BILAGA A, KATEGORIER ENLIGT EU/EES</b>	<b>72</b>
<b>BILAGA B, STATISTISKA UPPGIFTER 1977</b>	<b>73</b>
<b>BILAGA C, SCHENGENKONVENTIONENS ART 5</b>	<b>75</b>
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>76</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>77</b>

# Sammanfattning

Denna uppsats utreder utlänningslagens sk polisavvisningar.

Polisavvisningar är de avvisningar polisen beslutar om i anslutning till eller i nära anslutning till en utlännings ankomst till Sverige. Syftet med min uppsats är att utreda hur tolkningsutrymme, handlingsutrymme, styrning i förarbeten och lagtextens exakthet påverkar tillämpningen av polisavvisningsparagraferna.

Jag utreder de svårigheter som finns kring tolkningen av lagrummen. Jag vill se vad de förarbeten, direktiv och kommentarer som finns skriver om hur de olika lagtexterna ska tolkas. En del av mitt arbete undersöker hur dagens utlänningslag tillkommit och varför en person är tänkt som avvisningsbar. En annan del behandlar de frågor som uppkommer genom att Sverige har ansökt om att bli operativ medlem i Schengen-samarbetet. En uppgift i uppsatsen är att se på hur detta samarbete kan komma att påverka polisavvisningarna. Utgångspunkten för uppsatsen är hur proportionalitets-, legalitets-, likhets- och ändamålsprincipen påverkar tillämpningen av avvisningsparagraferna. För den enskilde individen är det viktigt att de olika rättsprinciperna efterlevs. Genom att myndigheterna följer rättsprinciperna tillvaratas den enskildes intresse, rättssäkerheten ökar och förutsägbarheten blir bättre. Jag anser det därför viktigt att se om och hur rättsprinciperna påverkar tillämpningen av utlänningslagen.

För att nå mitt syfte går jag igenom lagstiftningen på området och förarbetena till dessa. Min metod är vidare att hela tiden sätta teorin i fokus för den praktiska tillämpningen som förekommer i dagens passkontrollarbete.

Jag går i uppsatsen igenom de avvisningsparagrafer som används i det dagliga passkontrollarbetet och min analys av arbetet inriktar jag på fyra avvisningspunkter som ger upphov till problem vid tillämpningen. Jag analyserar tolkningsutrymmet i lagstiftningen och hur denna nyttjas i praktiken avseende de utvalda problemområdena. Problemområdena jag valt är visumkrav, krav på medelsinnehav, svartarbete och prostitution. Jag går också in och analyserar Schengen-samarbetets eventuella konsekvenser på området.

Genomgången av utlänningslagstiftningen visar att lagstiftningen i sig ger utrymme för vida tolkningar och subjektiva bedömningar. Detta skapar problem vid tillämpningen. Svårigheter uppkommer särskilt då ett ärende löper parallellt, utlänningslag med annan lagstiftning. Uppsatsen synliggör de problem som uppkommer vid utlänningslagstiftningens praktiska tillämpning och jag ger på så vis en inblick i svårigheterna för handläggare och beslutsfattare att arbeta med utlänningsärenden.

# Förord

Idén till val av ämne för mitt examensarbete kom naturligt eftersom jag arbetar på utlänningssektionen, Polismyndigheten i Skåne som passkontrollant. I det dagliga passkontrollarbetet stöter varje handläggare på problem med tillämpningen av polisavvisningsparagraferna. Många chefer är inblandade i de många olika ärenden som finns och tolkningen av lagstiftningen skiljer sig åt. Det blev då naturligt när man läser juridik att bli nyfiken på hur lagrummen tillkommit och hur de är tänkta att tillämpas. Sverige står också inför eventuellt inträde i Schengensamarbetet och detta medför stora förändringar för passkontrollarbetet. Även detta väcker nyfikenheten kring hur utlänningsärenden kan komma att behandlas efter eventuellt inträde.

Mitt teoretiska efterforskningsarbete har hela tiden kunnat ställas på sin spets i problemsökning vid tillämpningen av lagrummen på arbetet i passkontrollen. Mina arbetskamrater och chefer har därför varit till stor hjälp i val av tolkningsproblem som kunde vara intressanta att utreda. De har också varit behjälpliga med att vara "bollplank" i mitt skrivande. Jag vill speciellt tacka Eva Fransson, Fredrik Wahlöö, Björn Mårtensson, Åke Mårtensson, Robert Carlsson och Börje Orserius för den hjälp de bistått med. Jag vill också tacka Hans Rosenberg på RPS för hjälp att få fram statistiska uppgifter på området. Vidare vill jag rikta stort tack till min far Peter Stenkula som uppmuntrat mig under arbetets gång och givit mig värdefulla synpunkter på språk och struktur. För att kunna genomföra skrivandet av mitt examensarbete har mycket tid gått åt och jag vill därför tacka min sambo Peter Hansson som gett mig den tid jag behövt för att slutföra min juristexamen. Examensarbetet hade inte blivit detsamma om jag inte fått hjälp från ovanstående personer.

# Förkortningar

Art	Artikel
AT	Arbetsstillstånd
BrB	Brottsbalken
CM	Cirkulärmeddelande
Dnr	Diarienummer
EKMR	Europakonventionen för mänskliga rättigheter
NJA	Nytt juridiskt arkiv
JO	Justitieombudsmannen
MBL	Medbestämmandelagen
Prop	Proposition
PÖK	Nordiska passöverenskommelsen
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
Romf.	Romfördraget
RPS	Rikspolisstyrelsen
SFS	Svensk författningssamling
SIV	Statens invandrarverk
SoL	Socialtjänstlagen
SOU	Statens offentliga utredning
SÖ	Nordiska passöverenskommelsen
UI	Utlänningslagen, gamla, även G UtL
UT	Uppehållstillstånd
UtIF	Utlänningsförordningen
UtL	Utlänningslagen, nya

# 1 Inledning

## 1.1 Allmänt

Avvisningsparagraferna i utlänningslagen är föremål för många skilda tolkningar av de olika beslutsfattare som har att fatta beslut utifrån lagen. Flera olika myndigheter tar beslut i utlänningsärenden: Polismyndigheten, Statens invandrarverk samt Utlänningsnämnden. När det gäller de paragrafer jag skriver om är det framförallt polismyndigheterna och ibland Invandrarverket som prövar denna sorts ärenden.

I de två avvisningsparagraferna, UtlL 4 kap 1,2§§, som jag tänker gå igenom finns flera punkter som tar upp olika grunder för avvisning av utländsk medborgare från landet. Paragraferna behandlar ärenden då en person har ifrågasatt rätt att vistas i landet eller ifrågasatts beviljande av inresa till landet. När det gäller avvisningspunkterna i UtlL 4 kap 1 och 2 §§ är vissa avvisningsgrunder klart skrivna medan andra är mer oprecisa och kräver mer aktiva överväganden från beslutsfattaren i det specifika ärendet. Ärendena behandlas många gånger i anslutning till passkontrollen, vilken de olika polismyndigheterna i landet är ansvariga för. Andra fall då ett ärende kan uppkomma är då polisen t ex vid ett gripande eller omhändertagande kommer i kontakt med en person som har ifrågasatt rätt att vistas i landet. I dessa fall blir det oftast polismyndigheten som beslutar i ärendet.

Jag kommer att behandla de sk polisavvisningarna, dvs då polismyndigheten har rätt att besluta i ett avvisningsärende. När polismyndigheten såsom första instans beslutar i ett ärende finns överklagandemöjlighet till Statens invandrarverk och verkets beslut kan i sin tur överklagas till Utlänningsnämnden, vars beslut inte kan överklagas. På denna instansordning bör polismyndigheten påverkas av framförallt Utlänningsnämndens, men även av invandrarverkets, beslut och riktlinjer. Jag väljer att begränsa mig till de avvisningsparagrafer/punkter som används/ skulle kunna användas i det dagliga pass/utlänningskontrollarbetet.

Det finns problem kring beslutsfattandet då lagrummen är alltför oprecisa eller har alltför stor spännvidd. Då ett beslut fattas av en beslutsfattare verkar det naturligt att två liknande fall får samma beslut, men det är inte alls säkert på lagtextens utformning. Det är nästintill omöjligt för de tjänstemän som ska ta beslut i dessa ärenden att utifrån lagtexten fatta likartade beslut. Få beslut överklagas i verkligheten, vilket leder till att Utlänningsnämnden som likt Högsta Domstolen ska skapa prejudikat, sällan får möjlighet att visa hur de olika lagparagraferna ska tolkas. Ärenden som prövas av Utlänningsnämnden beslutas ofta utifrån en annan utgångspunkt, t ex en asylansökan. Förutsägbarheten för de som kan komma att drabbas av myndighetsbeslut, polisavvisningsbeslut, blir alltför oklar. Besluten som



följer av beslutsfattarens<sup>1</sup> tolkning får stor personlig betydelse för den enskilde individen. Besluten kan ha i det närmaste straffliknande karaktär, men i vart fall medföra ekonomiska olägenheter för den enskilde<sup>2</sup>. Många gånger har individen möjlighet att rätta sig efter de regler som finns om de bara är entydiga och mer tillgängliga för allmänheten. Betydelsen av vem som är handläggare<sup>3</sup>, vem som beslutar och vilka överklagningsmöjligheter som finns spelar stor roll för utgången i ett ärende.

## 1.2 Syfte

Syftet med min uppsats är att utreda hur tolkningsutrymme, handlingsutrymme, styrning i förarbeten och lagtextens exakthet påverkar tillämpningen av polisavvisningsparagraferna. Jag vill utreda de svårigheter som finns kring tolkningen av lagrummen. Jag vill se vad de förarbeten, direktiv och kommentarer som finns skriver om hur de olika lagtexterna ska tolkas. En del i mitt arbete är, att utifrån tidigare lagstiftning på området, se hur dagens utlänningslag tillkommit och varför en person är tänkt som avvisningsbar. Dessutom kommer jag att se på dagens avvisningsmöjligheter kontra framtidens eftersom Sverige räknar med att bli operativ medlem i Schengen-samarbetet inom kort.

I svensk lagstiftning finns utrymme för myndighetsutövning på flera olika områden. Vissa grundpelare, i form av rättsprinciper, finns för varje form av myndighetsutövning. När det gäller polisiärt arbete ska alla beslut vägas mot ett flertal olika rättsprinciper. Jag kommer i mitt arbete hela tiden väga in några av de rättsprinciper jag anser ska ha del i varje myndighetsbeslut. Jag behandlar hur dessa, enligt min uppfattning, vägs eller skulle vägas in i beslut om avvisning av utlänningslag. *Proportionalitetsprincipen* regleras i polislagens 8§, vid verkställande av en tjänsteuppgift ska detta ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Fördelar och nackdelar med tjänsteåtgärden ska vägas mot varandra.<sup>4</sup> *Likhetsprincipen* finns fastslagen i RF 1:9. Denna beskriver allas likhet inför lagen. Obefogad särbehandling får ej förekomma. Principen innebär ett krav på konsekvens och om flera myndigheter är beslutsfattande i likartade ärenden bör en enhetlig rättstillämpning främjas genom t ex prejudikat från förvaltningsdomstolarna.<sup>5</sup> *Ändamålsprincipen* är även den en princip som polisen arbetar efter. Den innebär att en åtgärd ska utföras med hänsyn till det ändamål den syftar till, t ex ett beslut om en personell husrannsakan efter en person, inte i huvudsak får gå ut på att hitta stöldgods.

<sup>1</sup> Med ordet beslutsfattare avses den person som enligt myndighets delegationsordning har rätt att fatta beslut i enskilda ärenden.

<sup>2</sup> SOU 1983:29, s 189

<sup>3</sup> Med ordet handläggare avses den person som enligt myndighets beslut handlägger enskilda ärenden.

<sup>4</sup> Strömberg, s 68

<sup>5</sup> Strömberg, s 66

*Legalitetsprincipen* är en princip fastslås bl a i RF 1:1, den offentliga makten utövas under lagarna. Förvaltningsmyndigheterna måste ha författningsstöd vid beslutande. I RF 2:10 fastslås inget brott utan lag, inget straff utan brott. Rättssäkerheten slås fast i detta lagrum.

### 1.3 Frågeställningar

De frågor jag ställer mig i uppsatsen kretsar kring sättet att tillämpa utlänningslagens avvisningsparagrafer ur ett polismyndighetsperspektiv. Jag utgår från de avvisningsgrunder som finns i utlänningslagens 4 kap 1,2 §§, med vissa avgränsningar. Dessutom vill jag se beslutandet av avvisningar utifrån de rättsprinciper, legalitets-, proportionalitets-, likhets- och ändamålsprincipen, som finns i svensk lag och tillämpning vid förvaltningsbeslut.

De frågor jag i huvudsak behandlar är utifrån ovanstående perspektiv. Hur ser lagtexten ut? Vid behandling av denna fråga går jag igenom den språkliga utformningen av den aktuella lagtexten. Jag går igenom hur den har sett ut historiskt och varför den ser ut som den gör. Hur är lagtextens karaktär? Jag går igenom varför lagstiftaren valt den karaktär som präglar lagtexten. Vilket tolkningsutrymme finns i lagtexten? Här behandlar jag om det medvetet eller omedvetet skrivits in ett visst tolkningsutrymme i lagtexten och i så fall varför. Vilken styrning i form av förarbeten, praxis och doktrin finns? Jag går igenom vad som står i förarbetena till utlänningslagen och även hur dessa sett ut i tidigare lagstiftning på området. Dessutom utnyttjar jag den doktrin och den praxis som finns på området för att få fram hur avvisningsparagraferna bör tolkas. Vilket utrymme har beslutsfattare i de enskilda fallen? Denna fråga behandlar inte handlingsutrymmet i beslutsfattandet utifrån lagtexten, utan mer utifrån hur beslutsfattaren kan välja att besluta i det enskilda fallet.

Sammanfattningsvis, det jag vill ta reda på är hur man som handläggare/beslutsfattare ska tolka de olika lagparagraferna? Vilket tolkningsutrymme har beslutsfattaren? Hur strikt ska beslutsfattaren besluta efter lagparagraferna? I förlängningen hur ska polismyndigheten hantera och arbeta med dessa ärenden? Hur påverkar rättsprinciperna, proportionalitets-, ändamåls-, legalitets- och likhetsprincipen ärendehantering? Hur kan arbetet komma att förändras i ett operativt Schengen-samarbete?

### 1.4 Metod

Jag utreder punkt för punkt dessa två avvisningsparagrafer och eventuellt relevanta lagrum i anslutning till dessa två paragrafers tillämpning.

Tyngdpunkten lägger jag på vilken tolkning som kan anses relevant i förhållande till de olika lagparagraferna.

I min uppsats ska jag arbeta utifrån lagtextens utformning och dess förarbeten. Vidare kommer jag att undersöka om det finns ärenden på polisavvisningsområdet som Utlänningsnämnden och regeringen har avgjort. Om det finns doktrin på området kommer jag att studera denna. Hela tiden kommer jag att utgå från hur lagrummen bör tolkas då polismyndigheten fattar ett beslut. Jag kommer här ta nytta av min personliga erfarenhet i arbetet som passkontrollant. Jag kommer att ta vissa exempel som praktiskt förekommer och försöka titta på hur dessa lämpligast bör avgöras utifrån lagtext, förarbeten och kommentarer. Jag avsåg också att undersöka den rättspraxis som finns på området, emellertid finns det nästan ingen rättspraxis på området så någon närmare analys av rättspraxis finns inte med i min uppsats.

Då jag hänvisar till Romfördragets paragrafer, hänvisar jag av praktiska skäl till "den gamla" paragrafindelningen.

Jag väljer att avgränsa min uppsats så att den behandlar de avvisningspunkter som används mer kontinuerligt. Vid val av dessa har jag utgått från statistik på området och väljer därför bort att behandla avvisningarna i UtlL 4:2:4 och UtlL 4:2:5. Jag behandlar heller inte de fall då Statens Invandrarverk enligt UtlL 4:2, st 2 har möjlighet att avvisa på ett annat nordiskt lands begäran.

När det gäller Schengen som kommer förändra polisavvisningarna relativt mycket kommer jag genomgå Schengenkonventionen och det förarbete som finns inför inträdet i Schengen-samarbetet. Jag väljer att använda mig av RPS utbildningsmaterial på Schengen-området för att på så sätt få det mest uppdaterade materialet på området. Någon litteratur på området finns inte. Viss form av förarbete finns och dessa har jag också använt mig av.

## 2 Utlänningslagen

### 2.1 Tidigare utlänningslagstiftning

Det var i början av 1800-talet som Sverige införde passtväng<sup>6</sup> för utländska medborgare vilka reste in i landet. Passtvängt kom 1860 att upphöra genom en kungörelse. Fram till första världskrigets början kunde utlänningar resa in och ut ur landet utan pass, de behövde varken uppehålls- eller arbetstillstånd för att arbeta i landet. Sverige höll hårt vid principen "fritt folkutbyte med andra stater." Viss typ av utlänningslagstiftning fanns för att t ex reglera lösdriivares vistelse i Sverige. Det förekom även vissa politiska utvisningar.<sup>7</sup>

År 1906 infördes anmälningsplikt för främlingar. De främlingar som befann sig i landet skulle anmäla sig till polisen och meddela att de befann sig i landet. En av anledningarna till att denna anmälningsplikt kom till stånd var att den politiska situationen i Ryssland var orolig och många ryssar sökte sig till Sverige.<sup>8</sup>

Den första utlänningslag som instiftades kom 1914, det var en utvisningslag samt pass och övervakningskungörelse. Denna lag reglerade en individuell utlänningskontroll, där det var lagens syfte att staten skulle kunna avvisa icke önskvärda utlänningar i landet, en generell utlänningskontroll fick bara förekomma i händelse av krig. Då första världskriget utbröt utnyttjade regeringen denna regel och införde generell utlänningskontroll.<sup>9</sup> Två olika övervakningskungörelser kom att fastslå den mer generella kontrollen staten ville behålla för utlänningar som befann sig i landet, 1920 och 1926 kom dessa och det var främst det arbetsmarknadspolitiska läget som var grunden, då det i Europa rådde stor arbetslöshet. Utlänningskontrollen hade kommit att förändras mycket och det behövdes en samförfattning för att reglera utlänningskontrollen och utlänningars rätt att vistas i landet.<sup>10</sup>

1927 arbetades Sveriges första utlänningslag fram såsom en tidsbegränsad lagstiftning. Dess tidsbegränsade karaktär berodde på att Sverige så småningom önskade återgå till principen om "fritt folkutbyte med andra stater. Anledningen till lagens tillkomst var framförallt tillströmning av utländsk arbetskraft, bostadsbrist och allmänna ordnings- och säkerhetssynpunkter. Genom att reglera arbetskraftsinvandringen kunde staten trygga de inhemska invånarnas arbeten. Lagen väckte stark kritik innan den genomfördes, trots att lagen i sig inte skilde sig mycket från det arbetssätt som utförts med hjälp av tidigare lagregleringar på området. Pass-

---

<sup>6</sup> Wikrén, s 16

<sup>7</sup> Wikrén, s 13

<sup>8</sup> Wikrén, s 13-14

<sup>9</sup> Wikrén, s 14-15

<sup>10</sup> Wikrén, s 15-16

och viseringstvånget lagfästes i samma författning. Helt nytt var kravet på uppehållstillstånd för de utlänningar som avsåg att bo i landet, möjligheter till förpassning (utvisning) lagfästes också.<sup>11</sup> En reformering av lagen företogs så småningom och nästa tidsbegränsade utlänningslag kom 1937. Genom den nya lagen ville staten säkerställa flyktingars rätt att söka asyl och möjlighet att få kvarstanna i landet trots avvisningsbeslut av politiska skäl, sk verkställighetshinder.<sup>12</sup> Polismyndigheterna hade i den nya lagen inte längre beslutanderätt i asylärendena utan dessa beslut underställdes Socialstyrelsen och Utlänningsnämnden inrättades såsom beslutande instans beträffande avlägsnandeärenden. Det förekom vissa specialregleringar under andra världskriget. 1943 avskaffades arbetstillståndsplikt för nordiska medborgare.<sup>13</sup> Vissa administrativa förändringar behövde komma till stånd och ledde till att en ny tidsbegränsad utlänningslag tillkom 1945.<sup>14</sup>

1954 kom så den utlänningslagstiftning som i många delar finns kvar än idag. Rätten till asyl reglerades mer noggrant och för att undvika godtycklig behandling av utlänningars ärende reglerades utlänningars rätt att vistas och arbeta i landet mer precist. Även avlägsnandeärendena spaltades upp och utreddes/reglerades mer noggrant. Under ett flertal tillfällen fram till 1980-års Utlänningslag reformerades lagen.<sup>15</sup>

En nordisk passöverenskommelse<sup>16</sup> kom till stånd år 1959. Sverige ingick avtal med övriga nordiska länder om en gemensam utlänningspolitik och likvärdiga utlänningslagar. Överenskommelsen innebar att de nordiska länderna kom att slopa reguljär passkontroll sinsemellan de nordiska länderna. Medborgare i de nordiska länderna behövde inte längre pass då de reste de nordiska länderna mellan. Redan i tidig svensk lagstiftning avkrävdes inte arbetstillstånd för nordiska medborgare då de avsåg att arbeta i Sverige.<sup>17</sup> Passöverenskommelsen kom att förändra svensk passkontroll i relativt hög grad.

1968 antogs riktlinjer för den framtida utlänningspolitiken.<sup>18</sup> Riktlinjerna gick bl a ut på att fastställa kravet på reglerad arbetskraftsinvandring. Arbeta och arbetstillstånd skulle vara ordnat vid inresan och Statens invandrarverk inrättades 1969. Terroristlagen och avvisningsreglerna förändrades till stor del<sup>19</sup> och en rad ytterligare regler tillkom eller förändrades på utlänningsområdet. 1969 blev Statens invandrarverk huvudmyndighet för utlänningsärenden. Samtliga dessa förändringar på området ledde till att

<sup>11</sup> Björling, s 8, Wikrén, s 16

<sup>12</sup> Då ett beslut om avvisning/utvisning ej kan verkställas p g a andra skäl, t ex verkställighetsstopp till ett land i krig.

<sup>13</sup> SFS 1943:716

<sup>14</sup> Wikrén s 16-17

<sup>15</sup> Wikrén, s 18-20

<sup>16</sup> SÖ 1958:54

<sup>17</sup> SÖ 1958:54

<sup>18</sup> Prop 1968:142

<sup>19</sup> Prop 1968 :158, s 14-15

ännu en ny utlänningslag så småningom behövdes.<sup>20</sup> 1977 ändrades avvisningsbestämmelserna på så vis att de skärptes i anslutning till utlännings ankomst till landet. Utlänningsnämnden avvecklades såsom rättsinstans i utlänningsärenden år 1978. 1980-års Utlänningslag innebar en hel del förändringar då det gällde flyktingdefinitionen, flyktingars rätt till uppehållstillstånd och deras rätt att få behålla sitt uppehållstillstånd trots begångna brott och asocialitet.<sup>21</sup> I lagen föreskrevs också möjligheter till tvångsmedel i utlänningsärenden.<sup>22</sup> Reformeringar av lagen skedde fortlöpande innan nuvarande utlänningslag togs i kraft, bl a avseende besvärspövningen i utlänningsärenden. Riktlinjerna för flykting- och invandrapolitiken förändrades totalt tre gånger under denna lagstiftnings giltighet, 1982, 1985 och 1986.<sup>23</sup>

Statistik från 1977 visar det totala antalet avvisningar av utländska medborgare och på vilka grunder dessa personer avvisats.

Tabell 1

Totalt antal avvisade personer	
År	Totalt antal
1977	4126

Statistiken från 1977 är uppdelad på Nordbor som avvisats och icke-Nordbor som avvisats. När det gäller Nordbor visas statistiken för hela året 1977. För icke-Nordbor visas instället statistik från det senare halvåret 1977. Statistiken måste alltså jämföras med annan statistik utifrån denna kunskap.

Lagstiftningen 1977 var 1954-års UtL. Eftersom denna inte helt går att jämföra med dagens avvisningar har jag valt att beskriva den precis som den ser ut. I statistiken sammanförs personer som avvisats på mer än en avvisningsgrund, något som inte görs i senare statistik.

1977 avvisades ungefär lika många utlänningar från Sverige som 1999. Anmärkningsvärt är däremot att 1977 var antalet avvisningar av nordiska medborgare avsevärt fler än 1999. Ungefär samma avvisningsskäl användes 1977 som 1999, det är således avsaknad av pass och tillstånd respektive avsaknad av pengar som medför flest avvisningar 1977.

<sup>20</sup> Wikrén, s 18-20

<sup>21</sup> Wikrén, s 21-22

<sup>22</sup> Wikrén, s 21

<sup>23</sup> Wikrén, s 22-23

Tabell 2

Undersökta avvsningsbeslut år 1977 uppdelade på avvsningsgrund och utlänningens medborgarskap, Norden, helår.<sup>24</sup>

Avvsningsgrund	Antal	Procent
Utan pengar	284	90,7%
Utan pengar + asocialitet	2	0,6%
Utan pengar + otukt mm	1	0,3%
Utan pengar + befarad brottslighet	4	1,3%
Befarad brottslighet	1	0,3%
Utan pass eller tillstånd (med utvisningsbeslut)	19	6,1%
Utan tillstånd + utan pengar (med utv.beslut)	2	0,6%
Totalt avvisade	313	

Tabell 3

Undersökta avvsningsbeslut år 1977 uppdelade på avvsningsgrund och utlänningens medborgarskap, utom Norden, halvår.<sup>25</sup>

Avvsningsgrund	Antal	Procent
Utan pass eller tillstånd	980	62,6%
Oriktiga uppgifter	10	0,6%
Utan pengar	409	26,1%
Asocialitet	3	0,2%
Utan pengar + asocialitet	3	0,2%
Utan pengar + otukt mm	1	0,05%
Utan pass eller tillstånd + utan pengar	112	7,1%
Oriktiga uppgifter + utan pengar	4	0,3%
Utan AT	13	0,8%
Utan AT + utan pengar	30	1,9%
Totalt	1565	

<sup>24</sup> SOU 1979:64

<sup>25</sup> SOU 1979:64

## 2.2 Bakgrund till 1989-års utlänningslag

Nuvarande utlänningslag kom 1989. Stora delar av den nuvarande lagstiftningen härrör från 1954- och 1980-års utlänningslagar. Anledningen till att regeringen valde att ändra utlänningslagstiftningen var bl a för att man ville ha en snabbare handläggning av utlänningsärendena. Regeringen ville göra lagen mer lättöverskådlig och ändamålsenlig.<sup>26</sup> Huvudsyftena med asylpolitiken och inrese- avlägsnandeärendena skulle inte förändras nämnvärt. Det fanns däremot vissa komplicerade överklaganderegler i 1980-års UtIL som behövde förändras. Vissa asylregler var väl otydliga för att utlänningslag skulle kunna förutse sina möjligheter och rättigheter i samband med asylansökan, dessa ville regeringen också förändra av rena rättsäkerhetsskäl. Handläggningstiderna för utlänningsärenden behövde överlag minskas dels av ekonomiska skäl och dels av hänsyn till den berörda utlänningslag.<sup>27</sup> FN:s asylbegrepp infördes i 1989-års lag. I 1989-års UtIL delades begreppen avvisning och utvisning upp så att dessa ord fick en ny betydelse<sup>28</sup>, utvisning p g a asocialitet togs bort. Vissa terroristbestämmelser bröts också ut ur utlänningslagstiftningen.<sup>29</sup> Vid sidan av 1989-års utlänningslag kom även en utlänningsförordning som avsåg att innehålla preciserade regler om hur utlänningskontrollen skulle verka. 1992 återinrättades Utlänningsnämnden som besvärnämnd i utlänningsärenden. Förutom dessa inhemska lagändringar som skett på området tillkom en rad förändringar på området genom Sveriges inkorporering av den Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter<sup>30</sup> samt Sveriges medlemskap i EU/EES.<sup>31</sup> 1994 anslöt sig Sverige till EES-avtalet och 1995 blev Sverige medlem i EU. När det gäller EU-reglerna är det främst den fria rörligheten av personer och arbetskraft<sup>32</sup>, Dublinkonventionen<sup>33</sup> samt Maastrichtfördraget<sup>34</sup> som är aktuella när det gäller lagstiftning kring utlänningsområdet.<sup>35</sup> Sverige har genom åren tillträtt en hel del FN-konventioner på framförallt flyktingområdet som bidragit till den utlänningspolitik vi idag har i Sverige. Sverige söker nu för att bli operativ medlem i Schengen-samarbetet. Därav har ett flertal förändringar av nuvarande utlänningslag genomförts och fler förändringar är att vänta inom snar framtid.

---

<sup>26</sup> Wikrén, s 23-24

<sup>27</sup> Prop 1988/89:86, s 51-52

<sup>28</sup> Tidigare kunde begreppen endast skiljas åt p g a vilket innehåll beslutet hade, genom förändringen blev ordet mer lättdefinierat.

<sup>29</sup> Wikrén, s 24-25

<sup>30</sup> EKMR, införd i SFS 1994:1219

<sup>31</sup> SFS 1994:1500

<sup>32</sup> Romfördraget artikel 48, Förordning nr 1612/68

<sup>33</sup> Första asyländ konventionen

<sup>34</sup> Gemensam viseringspolitik

<sup>35</sup> Wikrén, s 26-29



## 2.3 Avvisningar

Utlänningslagen syftar till att reglera frågor kring utländska medborgares rättighet att resa in i landet, vistas i landet, ta anställning i landet samt rätten att söka och erhålla asyl i landet. Hela tiden ska lagen tillämpas på ett sätt som inte begränsar utlänningars frihet mer än nödvändigt.<sup>36</sup> Vidare reglerar utlänningslagen och utlänningsförordningen utlännings passtväng samt vilka handlingar som är att ses som passhandling. Lagen reglerar också när svenska myndigheter kan utfärda pass till utländska medborgare<sup>37</sup>, även kravet på visering, uppehålls- och arbetstillstånd regleras i utlänningslagen.<sup>38</sup>

I lagen finns en definition av såväl flykting- som asylbegreppet. När det gäller avlägsnandeärendena delas de upp i avvisningar och utvisningar. Avvisningar är då en utlänning ej tidigare innehaft uppehållstillstånd, medan utvisningar är då en utlänning antingen innehaft uppehållstillstånd eller då utlänningen begått brott.<sup>39</sup> Polismyndigheterna kan bara komma ifråga som beslutsfattare i ärenden av avvisningskaraktär.

Polismyndigheterna fattar beslut om avvisning enligt UtL 4 kap 1 och 2 §§ med vissa undantag.<sup>40</sup> När det gäller en utlänning som vistats i landet mer än tre månader är Invandrarverket beslutande myndighet. Polismyndigheterna kan också lämna över ärenden till Invandrarverket vilka på något vis framstår som oklara.<sup>41</sup> Invandrarverket är vidare första instans avseende asylärenden och den myndighet polismyndigheternas avvisningsbeslut överklagas till. Utlänningsnämnden är överprövande myndighet i utlänningsfrågor.<sup>42</sup>

Fram till idag har det skett en hel del förändringar i utlänningslagen. När det gäller de förändringar som har anslutning till avlägsnandeparagraferna är det främst Sveriges inträde i först EES och sedermera EU som är aktuella. Den fria rörligheten för arbetskraft<sup>43</sup> gäller för medborgare i EU/EES-stater. Den fria rörligheten innebär också att arbetstagaren har rätt att medföra sin familj även då denna inte i sig är arbetstagare och eventuellt inte heller är EU/EES-medborgare. Familjemedlemmarna har även de rätt att arbeta. En omfattande sekundärlagstiftning finns. I stora drag kan man säga att när det gäller avlägsnandet av en EU/EES-medborgare är detta i princip uteslutet utom då det gäller utvisning p g a grövre brottslighet. Fortfarande gäller dock att en person måste styrka sitt medborgarskap med hjälp av godkänd handling.<sup>44</sup>

---

<sup>36</sup> UtL 1 kap 1 §

<sup>37</sup> UtL 1 kap 2 §

<sup>38</sup> UtL 1 kap 3,4,5 §§

<sup>39</sup> Wikren s 24

<sup>40</sup> UtL 4:4 2 st

<sup>41</sup> UtL 4:4 st 3

<sup>42</sup> Wikren s 24-25

<sup>43</sup> enligt artikel 48 i Romfördraget

<sup>44</sup> Se vidare avsnitt 4.4.2

Europakonventionen för mänskliga rättigheter har tillkommit såsom svensk lagstiftning.<sup>45</sup> Sverige är i nuläget på väg att bli en Schengen-stat vilket på många sätt radikalt kommer att förändra utförandet av den svenska utlänningskontrollen.

---

<sup>45</sup> SFS 1994:1219

## 3 Utlänningslagen 4 kap

### 3.1 Allmänt

I 4 kap UtL regleras avlägsnandeärendena avvisning och utvisning. Avlägsnandeärendena är då utlänningen nekas inresa i landet eller nekas fortsatt vistelse i landet. Avvisning<sup>46</sup> sker då en person inte har eller tidigare har haft uppehållstillstånd vid den nu aktuella vistelsen. Om således personen tidigare har haft uppehållstillstånd vilket utgått och personen nu återkommer till Sverige är detta att betrakta som en ny inresa och avvisning kan komma ifråga. Utvisning<sup>47</sup> sker då en person vid den nu aktuella vistelsen har eller har haft uppehållstillstånd. Utvisning<sup>48</sup> kan även ske då en person ej har eller haft uppehållstillstånd men begått brott vilket föranlett domstols utvisningsbeslut eller då en person utgör en fara för rikets säkerhet. Huvudsyftet med att ha formella krav för inresa är att förhindra att en utlänning som inte är önskvärd i landet kommer in eller har möjlighet att fortsätta att vistas i landet. Sverige väljer att ha en reglerad arbetskraftsinvandring och riksdagen vill således ha kontroll på vilka utlänningar som kommer in i landet för att vistas här mer varaktigt. De personer som är bosatta i Sverige är tänkta att kunna hålla en viss levnadsstandard. Då krävs det att invandringen regleras på ett någorlunda restriktivt sätt för att på så vis undvika att utlänningar som bosätter sig här inte kan komma att leva under den "normala" levnadsstandarden.<sup>49</sup>

I fjärde kapitlet föreskrivs även vilken myndighet som är beslutande i utlänningsärenden. De myndigheter som är sk förstainstanser är polismyndigheterna och Invandrarverket. Polismyndigheterna är beslutande i avvisningsärenden som uppkommer inom tre månader från det att utlänningen rest in i landet, under förutsättning att personen inte ansöker om asyl och annat inte är föreskrivet i lag. Invandrarverket är första instans i övriga ärenden.<sup>50</sup> Ärenden där polismyndigheten är beslutsfattare är överklagbara till Invandrarverket.<sup>51</sup>

När det gäller verkställighet av avvisningsbeslut, där polismyndigheterna är beslutsfattare kan beslutet verkställas innan det vunnit laga kraft. Detta gäller även vissa beslut fattade av Invandrarverket. Det faktum att beslutet redan verkställts innan personen har möjlighet att överklaga beslutet kan innebära få möjligheter för den enskilde att få upprättelse.<sup>52</sup> Samtidigt skulle handläggningstiden, för denna enkla myndighetsutövning, öka avsevärt om

<sup>46</sup> UtL 4:1,2

<sup>47</sup> UtL 4:3,7,11

<sup>48</sup> UtL 4:7, 11

<sup>49</sup> Prop 1979/80:96

<sup>50</sup> Prop 1988/89:86 s 66

<sup>51</sup> UtL 4:4

<sup>52</sup> Prop 1983/84:144

inte besluten kunde verkställas omedelbart. De berörda personerna skulle drabbas av samma problem som asylsökande vilka väntar länge på beslut.

Det är inte bara ur svensk synvinkel viktigt att se till att utläningen uppfyller de formella kraven för inresa och vistelse i landet. Sverige har ett ansvar gentemot övriga nordiska länder genom den nordiska passöverenskommelsen.<sup>53</sup> Enligt denna har de nordiska länderna ett gemensamt passkontrollområde. Vart och ett av länderna åtager sig att kontrollera utlänningsars rätt att resa in i det gemensamma passområdet. Då kontrollen mellan de olika nordiska länderna endast utförs stickprovsmässigt är det viktigt att kontrollen utförs gentemot tredje land, dvs icke-nordiskt land. Tredje lands medborgare ska således inte kontrolleras enbart med hänsyn till Sverige utan även med hänsyn till övriga länders intresse. De nordiska länderna har på det gemensamma passområdet varit nödgade att samordna sina avlägsnandebestämmelser. För att kunna detta gäller det att ha en likvärdig utlänningspolitik och utlänningslagstiftning.<sup>54</sup> I överenskommelsen beskrivs de tillfällen då en fördragsstat bör eller skall avvisa en utläning.<sup>55</sup>

Någon ovillkorlig plikt att avvisa personer har inte funnits i tidigare utlänningslagar och finns heller inte idag. I 1954-års UtL står: *Utlänning, som ankommer till riket, må ock avvisas...* I dagens lagtext står: *En utläning får vidare avvisas...* Istället bör varje avvisningsärende prövas utifrån sina omständigheter.<sup>56</sup>

## 3.2 Statistik 1999

Statistik från 1999 visar det senaste årets totala antal avvisningar av utländska medborgare och på vilka grunder dessa avvisats.

Tabell 4

Totalt antal avvisade personer	
År	Totalt antal
1999	4719

Tabell 5

<sup>53</sup> SÖ 1958:24

<sup>54</sup> Prop 1979/80:96

<sup>55</sup> SÖ 1958:24, SÖ 1973:43

<sup>56</sup> NJA II 1914 s 412

Antal personer avvisade per avvisningsgrund		
Avvisningsgrund	Antal personer	Procentandel
UtlL 4:1 p1, avsaknad pass	2460	33,7%
UtlL 4:1 p2, avsaknad visum	3378	46,3%
UtlL 4:1 p2, avsaknad UT	267	3,7%
UtlL 4:1 p2, avsaknad AT	142	2,0%
UtlL 4:1 p3, Norden	18	0,25%
UtlL 4:1 p4, oriktiga uppgifter	73	1,0%
UtlL 4:2 p1, avsaknad medel	805	11,0%
UtlL 4:2 p2, oärligen försörja sig	75	1,0%
UtlL 4:2 p3, kan antas begå brott	78	1,1%
UtlL 4:2 p4, spionage	0	0%
UtlL 4:2 p5, internationella sank.	0	0%

Anledningen till att numerären av det totala antalet avvisningar inte stämmer överens med ovanstående siffror, uppdelat på avvisningsgrund, beror på att en person kan ha avvisats på mer än en avvisningspunkt. T ex är det vanligt att en person saknar både passhandling och visering.

Ett stort antal personer avvisas varje år genom en sk polisavvisning. Till viss del går siffrorna från ovan att jämföra med statistik från 1977<sup>57</sup>. Då måste hänsyn tas till att avvisningarna detta år byggde på 1954-års UtlL. Denna lag skilde sig en hel del från dagens lagstiftning.

År 1977 avvisades totalt 4126 st. Då statistiken från år 1977 är uppbyggd på ett helt annat sätt går det däremot inte att jämföra dem rakt av. P g a detta har jag valt att låta statistiken från 1977 se ut så som den presenterats ursprungligen. När det gäller det totala antalet avvisningar kan det sägas vara relativt stabilt då siffrorna från 1977 och 1999 inte skiljer sig nämnvärt från varandra. De avvisningar som ökat 1999 är främst de materiella avvisningarna, där befarad brottslighet ökat från 5 personer till 78 personer. 1977 var samtliga av dessa avvisningar medborgare i nordisk stat, vilket inte förekommit 1999. Även avvisning p g a oärlig försörjning har ökat från 2 personer till 75 personer. Nämnas bör också att 1977 fanns möjligheten att avvisa p g a asocialitet vilket inte längre finns. Även den formella

<sup>57</sup> Se avsnitt 2.1

avvisningsgrunden oriktiga uppgifter har ökat markant från 10 personer till 73 personer.

Det framgår tydligt att det är främst formella avvisningsskäl som kommer ifråga då en person polisavvisas. När det gäller de materiella skälen är det nästan uteslutande avsaknad av medel som är avvisningsgrund.

När det gäller fördelningen på antalet avvisningar över landet har jag ingen tillgång till statistik över detta, däremot vet jag att 4016 st härrör sig från Polismyndigheten i Skåne. Skåne står alltså för 85% av antalet polisavvisningar 1999. Skåne är det landskap som ligger närmast kontinenten och det finns många gränsövergångar både mot de nordiska länderna och mot andra länder. Av gränsövergångarna är det gränsövergångar mot Danmark som står för de flesta formella avvisningar. En stor del av dessa avvisningar kommer i framtiden, beroende på Sveriges inträde i Schengen-samarbetet, att försvinna av olika anledningar.<sup>58</sup>

Tyvärr går det inte genom statistiken se om en person anträffats vid gränsen eller inne i landet. Det går heller inte, avseende UtIL 4:2 p 2, se vad som orsakat en avvisning enligt denna avvisningspunkt (svartarbete, prostitution etc.) Det går heller inte att se om något annat skäl är orsak till t ex en medelsavvisning (t ex prostitution), vilket jag vet förekommer. Statistiken ger istället en helhetssyn på vad uppsatsen handlar om, hur många människor som drabbas samt vilket land de huvudsakligen kommer ifrån.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Se avsnitt 6, 7

<sup>59</sup> Se bilaga B för nationaliteter på de avvisade personerna.

## 4 Formella avvisningsgrunder

### 4.1 Lagtext

I UtlL:s 4 kap 1§ föreskrivs:

*En utlänning får avvisas*

1. *om han saknar pass när pass krävs för inresa eller vistelse i Sverige,*
2. *om han saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,*
3. *om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit, eller*
4. *om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet.*

*Avvisning enligt första stycket får inte ske av den som vid ankomsten till Sverige hade eller som kort därefter, under en tid, har haft uppehållstillstånd som har upphört att gälla.*

### 4.2 Allmänt

Det finns formella krav på en utlänning som reser in i landet. Huvudregeln är att det krävs pass och visering eller uppehållstillstånd för inresa och vistelse i landet. Flertalet undantag finns och dessa regleringar finns i utlänningsförordningen. Saknar en utlänning de handlingar som krävs för det specifika landets medborgare kan personen avvisas.

När det gäller avvisning på formella grunder är det ungefär samma skäl som gäller sedan de första regleringarna kring passtvang för utlänningar. När det gäller 1954-års Utlänningslag reglerades de formella grunderna i 18§. I 1980-års Utlänningslag reglerades de i 28, 38§§. Skillnaden från då och nu är i stort sett definitionen av termerna avvisning och utvisning vilka förändrades i och med 1989-års Utlänningslag. Vidare har lagstiftaren i den nuvarande lagstiftningen sammanfört 28 och 38§§ i 4 kap 1, 2 §§. Dessutom har lagstiftaren förlängt tiden för möjligheten att avvisa en utlänning på formella grunder. Tidigare kunde detta ske senast en vecka från ankomstdatumet, nu finns en tidsgräns på tre månader från ankomstdatumet då det gäller polismyndighets beslut, när det gäller Invandrarverkets beslut finns numera ingen tidsgräns.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Prop 1988/89:86, s 67 ff

## 4.3 Avsaknad av giltig passhandling

### 4.3.1 Allmänt

Passtvang gäller för utlänningar<sup>61</sup>, med undantag för nordiska medborgare<sup>62</sup>, både vid inresa och vistelse i landet. Utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige är undantagna från att behöva bära pass inne i landet.<sup>63</sup> Det är en skyldighet för utlänningar att inneha pass vid inresa till och vistelse i Sverige.<sup>64</sup>

### 4.3.2 Resehandlingars giltighet

Passhandlingar utfärdade av stater, erkända av Sverige, godkänds som resehandling in i Sverige. Vissa andra identitetshandlingar än pass är godkända såsom resehandling. Regeringen och Statens invandrarverk föreskriver vilka handlingar som avses.<sup>65</sup> Efter att Sverige blivit medlem i EU är i stort sett varje identitetshandling utfärdad av EU-stat godkänd såsom resehandling. Vissa krav uppställs på identitetshandlingen för att den ska godkännas såsom resehandling, bl a ska det finnas uppgifter om medborgarskap på handlingen. Personer som saknar hemlandspass kan inneha ett resedokument<sup>66</sup> eller främlingspass<sup>67</sup>, även dessa handlingar kan vara giltiga såsom resehandling. Resedokument har högre status än främlingspass. Trots olika identitetshandlingars giltighet såsom resehandling krävs det visering för ett stort antal dokument.<sup>68</sup>

### 4.3.3 Lagtextens utformning och tillämpning

En utlänning *får* avvisas enligt punkt 1 om han saknar pass, om det krävs vid inresa eller vistelse i landet. Ordvalet *får* är att betrakta som om det ska ske en subjektiv bedömning av om personen som saknar pass ska avvisas eller inte. Formuleringen av lagtexten har varit likvärdig i tidigare utlänningslagstiftning. I princip föreligger det en form av avvisningsskyldighet då en person saknar giltig resehandling. Det föreligger däremot ingen absolut skyldighet.<sup>69</sup> Anledningen till detta torde enligt förarbeten och kommentarer till lagtexten vara att en person inte kan hindras från att resa in i landet på några formella grunder, såsom avsaknad av pass, då andra grunder i lagtext talar för att personen bör få resa in i landet. Dessa

---

<sup>61</sup> UtL 1:2 st 1

<sup>62</sup> SÖ 1958:24, UtF 1:1 st 1

<sup>63</sup> UtF 1§

<sup>64</sup> UtL 1:2 st 1

<sup>65</sup> UtL 1:2 st 3

<sup>66</sup> UtF 1:10

<sup>67</sup> UtF 1:11

<sup>68</sup> Se vidare under 4.4.3

<sup>69</sup> Wikrén s 174



grunder kan vara att personen ansöker om asyl, under prövotiden har utlänningsmyndigheten rätt att vistas i landet. Om personen skulle beviljas asyl har han möjlighet att ansöka om främlings- eller resedokument. Det skulle då vara orimligt att avvisa personen på formella grunder samtidigt som han har rätt till ansökan om asyl. Asylrätten tar över för passtvangen. Vidare kan det röra sig om en återförening av familj vilket kan innebära vissa undantag i de formella grunderna. I andra fall kan det vara så att en person är berättigad till nödfalls- eller sjömansvisering. Beviljas denna form av visering bortfaller även kravet på pass.<sup>70</sup>

Då en person underlåter att uppvisa passhandling trots att han egentligen har pass med sig betraktas det som om han saknar pass och är således avvisningsbar på denna grund.<sup>71</sup> En person som saknar passhandling inne i landet är avvisningsbar enligt denna punkt trots att han innehaft pass vid inresan.<sup>72</sup> Numera finns det ingen tidsgräns på när en utlänning kan avvisas enligt denna punkt. Det är skillnad i vem som är beslutsfattare enligt UtL 4:4, beroende av hur länge personen befunnit sig i landet. UtL 4:4 reglerar vilken myndighet som är beslutsfattare i vilket ärende.

Huruvida det i alla andra lägen än de ovan beskrivna finns någon skyldighet att avvisa en person som är i avsaknad av pass finns egentligen inte beskrivet i förarbeten och kommentarer till lagtexten. Utgångspunkten torde vara att det finns möjlighet till en subjektiv bedömning från beslutsfattarens sida då det är lagtexten som gäller, förarbeten är vägledande ej bindande. I lagtexten står klart och tydligt ordet *får*. Vid allt polisarbete tillämpas proportionalitetsprincipen, vilken innebär att myndighetsutövningen hela tiden ska ställas i proportion till vad beslutet får för konsekvenser. Med hänsyn till denna princip kan det förefalla rimligt att i vissa enstaka fall låta bli att avvisa en person trots det formella passkravet. Detta kan även gälla i andra ärenden än de fall som uttryckligen beskrivits i förarbeten till lagtexten, se ovan.

Med hänsyn till Sveriges EU-medlemskap torde det vara i enlighet med Romfördraget att inte avvisa en EU/EES-medborgare på denna punkt. Syftet med avvisningsmöjligheterna är att förhindra illegal invandring till framförallt Sverige, men även till övriga nordiska länder. Då en EU-medborgare har möjlighet att resa till ett annat EU/EES-land för att söka arbete och då i princip automatiskt beviljas uppehållstillstånd går det inte att motivera en avvisning på formella grunder med att denna person riskerar bli en illegal invandrare. Detta torde även gälla familjemedlemmar till EU/EES-medborgare. Det borde vara upp till varje beslutsfattare att i det enskilda ärendet bedöma om personen kan antas vara EU/EES-medborgare, om än på bristfälliga ID-handlingar.<sup>73</sup> Även i vissa andra fall borde en individuell bedömning av ett ärende leda till att en person i avsaknad av pass ändå kan

<sup>70</sup> Se vidare under avsnitt 4.4

<sup>71</sup> Prop 1988/89:86, s 159

<sup>72</sup> Wikrén s 174, Prop 1988/89:86, s 159

<sup>73</sup> Se vidare under avsnitt 4.4.2 om EES/EU medborgare

komma att beviljas inresa, på grund av särskilda omständigheter, i det enskilda fallet. Om personen har någon form av ID-handling som styrker identiteten och det inte finns några tvivel om att personen kommer att lämna Sverige kan inte enbart den formella grunden av passtvang tvinga beslutsfattaren att avvisa personen. Det kan till exempel röra sig om en amerikansk turist som medför amerikanskt körkort och som har för avsikt att stanna i 2 timmar. Personen innehar bokad returbiljett och det finns inga tvivel om personens avsikt med resan till Sverige. Tyvärr kan den subjektiva bedömningen, om en person kan resa in i landet trots avsaknad av pass, innebära att ett visst utrymme för diskriminering kan komma ifråga. I praktiken är det inte rimligt att göra en godtycklig bedömning, eftersom denna oundvikligen leder till ett antal felaktiga beslut. Personer som till hudfärg, hårfärg etc har svårare att hävda ett visst medborgarskap hindras troligen att inresa, i fall då en person med ett mer "landstypiskt" utseende släpps in, detta trots att båda kan sakna giltig resehandling. Den subjektiva bedömningen leder således till mer diskriminering än vad en objektiv bedömning gör.

Det kan tyckas självklart att beslutsfattaren och handläggaren i ett ärende inte är diskriminerande, men då lagen ger möjlighet till "subjektiv" bedömning, är det en ofrånkomlig följd av ett sådant beslut. Till exempel reser två fransmän separat, båda visar upp franska körkort. Den ena fransmannen "ser fransk ut", talar perfekt franska, har franskt resesällskap med sina passhandlingar i ordning. Den andra ser nordafrikansk ut, talar perfekt franska och reser i sällskap med franska medborgare, före detta nordafrikanska medborgare. I det första fallet finns troligtvis inte det minsta tvivel om att personen är fransk medborgare och ingen risk finns med att låta bli att avvisa denna person. I det andra fallet finns det ett utseende som talar emot att personen uteslutande skulle kunna vara fransk medborgare, dessutom har han ett resesällskap som bekräftar att sällskapet härstammar från Nordafrika. Många asylsökande kommer från Nordafrika och samtliga dessa talar perfekt franska då det är ett av deras modersmål. Personen kommer troligtvis att avvisas, i vart fall utsätts personen för en mycket noggrannare kontroll och personens samarbetsvilja kommer troligtvis också att vägas in.

Handläggarens och beslutsfattarens gemensamma bedömning bör emellertid bli så rättvis som möjligt med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Även om den första personen inte avvisas och den andra personen avvisas gör tjänstemännen rätt. Frågan är om det egentligen är rättvist och rimligt? Det finns inte en möjlighet att helt ställa utom rimligt tvivel att den andra personen är fransk medborgare, men det kan egentligen inte heller ställas utom rimligt tvivel att den första personen är fransk medborgare. Ändå måste en subjektiv bedömning till enligt lag. Lagstiftaren försätter beslutsfattare i en mycket svår sits och den försätter resenären i en orättvis sits. Troligtvis hade det känts bättre och mindre diskriminerande för den andra mannen om även den första mannen blivit avvisad på det faktum att han saknade giltig resehandling. Kan denna i lag påtvingade subjektiva bedömning i själva verket leda till en nödvändig diskriminering då

tjänstemannen inte vill riskera att släppa in en illegal invandrare? Eller kan det för en annan beslutsfattare handla om att släppa in fler tveksamma fall än lagstiftarens intention varit? Naturligtvis handlar det om en professionell yrkesmässig bedömning utifrån varje beslutsfattarens egna referensramar.

Flertalet gånger då en avvisning enligt punkt 1 kommer ifråga kombineras denna avvisning med avvisning enligt punkt 2, avsaknad av visering. Tveksamheten i huruvida en avvisning bör ske eller inte kommer främst ifråga då endast en avvisningsgrund finns att tillgå, då personen saknar giltig resehandling. Då en person kan avvisas på mer än en punkt torde det istället tala för avvisning.

## 4.4 Avsaknad av visering, uppehålls- eller arbetstillstånd

### 4.4.1 Allmänt

För att resa in i och vistas i Sverige krävs visering<sup>74</sup> om ej undantag meddelats av regeringen<sup>75</sup>. Ett särskilt tillstånd<sup>76</sup> krävs också ifall en person meddelats återreseförbud och ändå önskar komma hit. Vidare krävs uppehållstillstånd<sup>77</sup> för den som avser att stanna i Sverige utöver den uppehållstillståndsfria tiden tre månader. Om en utlänning avser att arbeta i Sverige krävs arbetstillstånd.<sup>78</sup> Kraven på uppehålls-, arbetstillstånd verkar oberoende av varandra. Om man avser att arbeta mer än tre månader krävs således både uppehålls- och arbetstillstånd. Ska man arbeta och det krävs visering ska även det finnas, då vistelsen är mindre än 3 månader. Endast de som har permanent uppehållstillstånd har sitt arbetstillstånd automatiskt.<sup>79</sup>

Kravet på någon form av tillstånd bygger på de riktlinjer för svensk utlänningspolitik som antogs av riksdagen 1968.<sup>80</sup> Sverige vill bli säkerställa de arbetstillfällen som finns för svenska medborgare och utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige.<sup>81</sup>

### 4.4.2 EU/EES medborgares fria rörlighet

Den fria rörligheten för EU/EES-medborgare, vilka också har rätt att arbeta på den svenska marknaden, har tillkommit sedan Sverige tillträdde EES-

---

<sup>74</sup> UtL 1:3

<sup>75</sup> UtF 2:1, 2:1a

<sup>76</sup> UtL 4:15

<sup>77</sup> UtL 1:4

<sup>78</sup> UtL 1:5

<sup>79</sup> UtL 1:5

<sup>80</sup> Prop 1968:142

<sup>81</sup> Wikren s 57

avtalet. För fördragsanslutna stater medborgare gäller dock fortfarande att de ska ha uppehållstillstånd, ett tillstånd de i princip inte kan nekas.<sup>82</sup> Anledningen till att dessa personer fortfarande är tvungna att inneha tillstånd torde därför vara ett tecken på en myndighetskontroll, istället för ett tillstånd utfärdat i utlänningslagen i enlighet med dess principer. Liknande regler gäller för deras anhöriga.<sup>83</sup>

EU/EES- medborgare och anhöriga till dessa särskiljs från övriga utlänningar genom Romfördraget och nya regler i UtlL och UtlF.<sup>84</sup>

### 4.4.3 Visering

Huvudregeln är att alla utlänningar som reser in i eller vistas i Sverige ska ha en tidsbegränsad visering om de inte har uppehållstillstånd i Sverige eller är medborgare i något av de nordiska länderna. Anledningen till viseringskravet är att regeringen vill att det ska finnas kontroll på antalet inresande från vissa stater. Från denna huvudregel kan regeringen meddela undantag.<sup>85</sup> De undantag som meddelas finns på en särskild lista som grundar sig på bilaterala avtal eller andra internationella avtal. Vidare kan det vara Sverige självt som föreskriver undantag från viseringsplikt.<sup>86</sup> Normalt sett är det ömsesidiga avtal som reglerar viseringsfrihet gällande för båda länders medborgare. När det gäller t ex Sverige - Polen behöver svenska medborgare inte visering för att resa till Polen och polska medborgare behöver inte ha visering för att resa till Sverige.

EU/EES-medborgare är genom EES-reglerna befriade från viseringstvång.<sup>87</sup> Även barn och ungdomar under 18 år vilka är boende i EES-anslutna stater kan undantas från viseringskravet då de ingår i en skolresa åtföljd av lärare/ledare och där en klasslista och resehandlingar uppfyller vissa krav.<sup>88</sup>

De personer som bor i en stat vars medborgare är undantagna från kravet på visering kan vara viseringspliktiga. Det gäller de personer som inte är medborgare i staten. De kan vara medborgare i en viseringspliktig stat eller sakna medborgarskap i erkänd stat. De kan då antingen inneha sitt hemlands pass eller inneha ett resedokument alternativt främlingspass. Särskilda undantag från viseringskrav ska vara föreskrivit för att viseringsfrihet ska gälla för dessa personer. För i stort sett alla EU-länder<sup>89</sup> gäller att resedokument<sup>90</sup> är undantagna från viseringskrav vid inresa till Sverige. När det gäller nordiska medborgare är även personer med främlingspass

<sup>82</sup> UtlF 5a§

<sup>83</sup> Se kategorier enligt Romfördraget i bilaga A

<sup>84</sup> Se övrigt 4.4.3, 4.4.4, 4.4.5

<sup>85</sup> UtlL 1:3 st 1,2, UtlF 2:1, 2:1a

<sup>86</sup> UtlF 2:1, 2:1a

<sup>87</sup> UtlF 2:1

<sup>88</sup> UtlF 2:1a

<sup>89</sup> Innehavare av resedokument utfärdat av Frankrike och Österrike är viseringspliktiga.

<sup>90</sup> enligt 1951 - års konvention

undantagna från viseringskrav vid inresa till Sverige. När det gäller de nordiska länderna gäller likartade regler för de i Sverige boende personer vilka är innehavare av resedokument respektive främlingspass.

En person som har meddelats återreseförbud i samband med att tidigare ha blivit avvisad eller utvisad behöver också en form av visering för att beviljas inresa till landet. Ett sådant tillstånd kan meddelas om personen behöver resa hit t ex då en släkting har blivit svårt sjuk.<sup>91</sup> Om personen efter tillståndet gått ut ändå stannar i Sverige behöver inte något nytt avvisningsbeslut tas utan det gamla avvisnings-, utvisningsbeslutet kan istället verkställas på nytt.<sup>92</sup>

Personer som önskar visering får ansöka om detta, huvudsakligen på svenska beskickningar i utlandet, till en ringa kostnad. Även Invandrarverket och polismyndigheterna kan meddela visering.<sup>93</sup> En visering kan beviljas på olika grundval, dels för turistbesök, dels för genomresa<sup>94</sup>, dels då personen behöver komma till Sverige på affärsresa eller för att hälsa på släkt och vänner.

Visering beviljas på högst 3 månader vid varje tillfälle om inte annat föreskrivs. Normalt beviljas inte en visering för längre tid än vad som är absolut nödvändigt.<sup>95</sup> När det gäller släktresa är det normala dock 90 dagar. En visering kan beviljas för enstaka eller upprepade inresor.<sup>96</sup> Det som är avgörande för om en person beviljas visering, är olika materiella krav. Kraven som uppställs är likvärdiga med utlänningslagens syfte. En viseringsansökan kan avslås på samma grunder som en person kan avvisas på enligt utlänningslagens regler. Personen ska ha sin försörjning tryggad, inte antas begå brott och inte ha för avsikt att bosätta sig här. En person som innehar visering kan inte avvisas på materiella grunder då dessa redan prövats vid viseringens beviljande. En visering kan återkallas om det visar sig att personen beviljats visering på felaktiga grunder.<sup>97</sup> Om en utlänning ankommer till Sverige utan visering trots krav på detta kan personen i vissa speciella fall beviljas sjömans- eller nödfallsvisering.

Sjömansvisering beviljas sjöman som angör svensk hamn och som avser att gå iland för att återvända till hemlandet. Sjömän innehar en särskild sjöfartsbok och denna ska uppvisas vid beviljande av sjömansvisering. De får betala en mindre kostnad än den normala viseringskostnaden. Viseringen kan också beviljas en sjöman som ankommer till Sverige för att här mönstra på eller av ett fartyg för att sedan bege sig ut ur Sverige. Sjömansviseringen avser också tillämpas på besättningsmän på flygfartyg, samma regler gäller

<sup>91</sup> UtL 4:15

<sup>92</sup> Prop 1988/89:86, s 160

<sup>93</sup> UtF 2:2, 2:2a, 2:3, 2:4

<sup>94</sup> då personen t ex behöver resa genom Sverige för att ta sig till något annat nordiskt land

<sup>95</sup> UtF 2:6

<sup>96</sup> UtL 2:1

<sup>97</sup> UtL 2:9

för dessa. Sjömansvisering kan beviljas i högst 14 dagar.<sup>98</sup> Sjömän behöver ingen sjömansvisering då de fortfarande anses aktiva, t ex då en flygplansbesättning mönstrar av sitt flygplan, stannar för vila inom huvudorten<sup>99</sup> och sedan mönstrar på ett nytt flygfartyg. Detta gäller även om flygfartyget byts ut mot ett nytt flygfartyg.

Nödfallsvisering kan beviljas den person som av en eller annan anledning inte haft möjlighet att ansöka om visering på vanligt sätt. Det kan röra sig om en affärsman som för sent eller på väg fått reda på att han ska till Sverige. Det kan vara en utlänning som hastigt fått resa hit p g a sjuk släkting, begravning eller bröllop. Nödfallsvisering ska alltså röra sig om de tillfällen där det inte funnits några möjligheter att erhålla en visering från svensk beskickning i utlandet. Nödfallsvisering kan beviljas i högst 14 dagar om det finns särskilda skäl.<sup>100</sup>

Anhöriga till EU/EES medborgare är även de undantagna från visering i vissa fall. Anhöriga har precis som EU/EES medborgaren i egenskap av anhörig rätt att resa in i och stanna i annat EU/EES land och de kan inte nekas uppehållstillstånd. Det gäller dock att de ska styrka att de är anhöriga t ex med äktenskapsbevis. Då det gäller de i Norden som är gifta med en viseringspliktig medborgare gäller att de enbart har rätt att resa in i Sverige utan visering då deras anhörige innehar anställning i Sverige. Detta ska styrkas och då kan personen få uppehållstillstånd i Sverige. Detta har uppkommit för att undvika fusk. Viseringsfriheten gäller ej sk turistresa, men å andra sidan får en EU/EES medborgare inte tillfrågas om sitt syfte<sup>101</sup> med resan till Sverige och i praktiken blir det omöjligt att avgöra om en anhörig vilken normalt skulle vara viseringspliktig kommer hit för att bosätta sig eller för att turista.

För vissa länder krävs att de innehar en flygplatsvisering<sup>102</sup>, trots att de befinner sig inom ett transitområde<sup>103</sup> på en flygplats. I praktiken kommer de aldrig kontrolleras genom regelrätt passkontroll, däremot genom kontroll i transithallen, vilket förekommer för att undvika avhopp då vissa flyg anlant.

Saknar utlänning visering enligt gällande krav får personen avvisas.<sup>104</sup> Detta gäller även då en person innehar visering, men viseringen är utgången.<sup>105</sup>

---

<sup>98</sup> UtIF 2:4

<sup>99</sup> Olika radie beroende på polismyndighet, i normalfallet gäller kommun som huvudort.

<sup>100</sup> UtIF 2:3, RPS CM 1/97

<sup>101</sup> RPS CM11/97

<sup>102</sup> Airport Transport Visa

<sup>103</sup> Transitområde är det område inom en flygplats vilken passagerarna aldrig går igenom pass-tullkontroll, utan kan avvakta för vidarefart med annat flygplan.

<sup>104</sup> UtIL 4:1:2

<sup>105</sup> Prop 1979/80:96, s 57

#### 4.4.4 Uppehållstillstånd

Den uppehållstillståndsfria tiden är tre månader för vistelse i samtliga nordiska länder. Nordiska medborgare är undantagna från krav på uppehållstillstånd. Även andra undantag får meddelas av regeringen, men dessa är mycket ovanliga.<sup>106</sup>

När det gäller de tre månaderna, som är gemensamma för de nordiska länderna, ska tiden beräknas på grundval av total vistelse i Norden. Tiden ska beräknas så att utlänningen inte visats i Norden mer än 90 dagar under den senaste 6-månadersperioden.<sup>107</sup>

För EU/EES-medborgare gäller inte den sammantagna nordiska vistelsen utan enbart den svenska. En utlänning som har för avsikt att bosätta sig i Sverige eller annat nordiskt land redan vid inresan kan avvisas då det krävs att personen ordnat sitt uppehållstillstånd före inresan. När det gäller EU/EES-medborgare har de i vissa fall rätt att vistas i Sverige utan uppehållstillstånd<sup>108</sup>. En EU/EES-medborgare avvisas normalt sett inte på grund av avsaknad av uppehållstillstånd trots att personen befinner sig i Sverige då han/hon bestämmer sig för att ansöka om uppehållstillstånd. Då det i princip strider mot EG-rätten att inte ge en EU/EES-medborgare uppehållstillstånd finns det heller inga skäl att inte låta personen ansöka om uppehållstillstånd i Sverige. Istället ska myndigheterna hjälpa EU/EES-medborgaren till rätta och hänvisa denne till Invandrarverket där han/hon kan ansöka om uppehållstillstånd. Detsamma gäller anhöriga till EU/EES-medborgaren.<sup>109</sup>

En person som under sin vistelse eller vid ankomsten till Sverige ansöker om uppehållstillstånd kan i vissa fall avvisas redan innan ärendet prövats. Ansökan om uppehållstillstånd ska enligt huvudregeln lämnas in på svensk beskickning i hemlandet. Personen har i vissa fall rätt att stanna i Sverige under behandlingen av ärendet, t ex en asylsökande eller en person med familj i Sverige.<sup>110</sup> Flertalet asylsökande kommer till Sverige utan uppehållstillstånd. Många hemländer har inte någon svensk beskickning och omständigheter i det enskilda fallet och en rätt att söka asyl gör att en sådan ansökan kan prövas vid ankomsten till Sverige.

#### 4.4.5 Arbetstillstånd

Då en person har för avsikt att arbeta i Sverige eller annat nordiskt land på grund av anställning här eller utomlands krävs arbetstillstånd. Undantagna är de som har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller nordiskt medborgarskap. Vidare är EU/EES-medborgare undantagna från krav på arbetstillstånd.

<sup>106</sup> UtIL 1:4

<sup>107</sup> UtIF 3:1,2, 2a

<sup>108</sup> art 8 Dir 68/360/EEG, UtIF 3:2a§

<sup>109</sup> Se avsnitt 4.4.2

<sup>110</sup> Reg.1991-05-08 U4818/91, Wikren s 175

Detta gäller även dennas make/maka och barn under 21 år samt i vissa fall även andra familjemedlemmar.<sup>111</sup>

Arbetsstillstånd ska likt uppehållstillstånd vara ordnat innan ankomsten till Sverige.<sup>112</sup> Regeringen har även här möjlighet att meddela undantag.<sup>113</sup> Dessa undantag avser främst då en person innehar anställning utomlands.<sup>114</sup> Kravet på arbetsstillstånd gäller enbart arbetstagare. Det civilrättsliga arbetstagarbegreppet gäller. Arbetsstillstånd krävs för de som arbetar i Sverige på ett anställningsförhållande. Det krävs inte arbetsstillstånd för egen företagare eller för handelsresande. Frågan om ett anställningsförhållande föreligger eller ej bedöms enligt civilrätten. Utgångspunkten är i första hand för vems räkning arbetet utförs.<sup>115</sup> Det civilrättsliga arbetstagarbegreppet innebär att den som är anställd eller utför arbete åt annan trots att den inte är anställd, men har en ställning väsentligen lik en anställd är att betrakta såsom arbetstagare.<sup>116</sup>

Många problem uppstår i tolkningen av vad som kan kallas ett arbetstagarförhållande och när det således kan krävas arbetsstillstånd. Ett problem under många år är att svenska lantbrukare har svårigheter med att rekrytera i Sverige boende arbetstagare för olika sorters säsongarbete t ex jordgubbsplockning. Arbetet är säsongsbetonat och relativt dåligt betalt. Personer från främst Östeuropa har visat stort intresse för denna typ av arbete. Kravet på arbetsstillstånd är klart det råder inget tvivel om att det råder ett anställningsförhållande i dessa fall. Problemet är istället att behovet av antalet arbetare är stort och varje arbetsstillståndsansökan kostar pengar. Då arbetstagarna från öst oftast inte har möjlighet att betala detta är det arbetsgivaren som får betala avgifterna. Det förefaller då enkelt och billigt att låta vissa av de anställda ha tillstånd medan andra saknar tillstånd. Både arbetsgivare och arbetstagare är införstådda med hur de ska "lura" polismyndigheterna vid inresan, alla inblandade spelar med i ett spel som om de vore turister på besök. För att avslöja dessa personer är det viktigt att ta dem arbetande på bar gärning, vilket kräver mycket resurser från polismyndigheterna.

På sensommaren - hösten är det dags för bärplockning (lingon, blåbär, hjortron etc). Mängder av personer från Östeuropa och Asien kommer till Sverige för att plocka bär. Alla utan arbetsstillstånd och en del, de som är viseringspliktiga, med visering beviljad av de svenska beskickningarna just för ändamålet att plocka bär. Vallfärden till Sverige kommer från marknadsföring i hemländerna om att det är lönsamt att plocka bär i Sverige. Dessutom sägs allt vara ordnat för dem mat, logi etc. De får namnet på en kontaktman i Norrland, denna kontaktman är tänkt att köpa de bär de

<sup>111</sup> UtIF 4:1, Se avsnitt 4.4.2

<sup>112</sup> UtIL 2:6 st2

<sup>113</sup> UtIL 1:5, UtIF 4:1-3

<sup>114</sup> Wikren s 60

<sup>115</sup> SOU 1951:42 s 272, SOU 1988:1 s 120

<sup>116</sup> MBL 1§, SOU 1975:1, s 691 ff, s 737f



plockar i skogen enligt allemansrätten. Förhållandet är i det närmaste att betrakta som ett anställningsförhållande även om de inte har något anställningsavtal. Numera är det utrett att det krävs arbetstillstånd för de som kommer hit för att uppsöka en uppköpare som de på uppdrag ska plocka bär till.<sup>117</sup> Andra problem kan uppkomma för de som inte har en uppköpare eller i vart fall inte uppger någon sådan att plocka bär till. Liknande problem är det för de personer som erhållit visering för detta ändamål. Jag återkommer till de problem som kan vara aktuella.<sup>118</sup>

Ett nytillkommet problem är polska hantverkare som registrerar sig som egna företagare hos den lokala skattemyndigheten och erhåller F-skattebevis. På så vis undantas personerna från krav på arbetstillstånd enligt nuvarande tolkning av lagen. Någon skatt betalas emellertid inte in från de polska hantverkarna. Vidare registreras de i sådan mängd och ansluter sig i olika hantverksförmedlingar att deras arbetsituation skulle gå att likna vid ett normalt anställningsförhållande. På detta förhållande kan det tänkas att invandrarverket kommer att kräva arbetstillstånd för dessa personer. Frågan ligger för bedömning hos Invandrarverket.

#### 4.4.6 Lagtextens utformning och tillämpning

Personer som saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd får avvisas då något eller några av dessa krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige.<sup>119</sup> Orden *får* avvisas gäller även denna punkt. Precis som när det gäller punkt 1, avsaknad av pass, kan ordet *får* lätt tolkas som om det finns inslag av subjektiv bedömning från beslutsfattarens sida. Enligt min mening är det däremot annorlunda än i punkt 1. Här måste det anses finnas möjlighet till ytterst litet inslag av subjektiv bedömning från beslutsfattarens sida. Enligt denna punkt rör det sig om personer som före inresan ska ha ordnat någon form av tillstånd för sin inresa och vistelse i Sverige. Likartade regler för när visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd kan krävas finns i de flesta andra stater. De som inte innehar dessa tillstånd bör därför främst hänföras till två sorters kategorier.

1. De som försöker komma in i landet utan tillstånd trots vetskapen om behov av dessa.
2. De som inte har tid att ansöka om dessa tillstånd av en eller annan anledning.

De som försöker komma in i landet trots avsaknad av tillstånd är just de som lagen syftar till att avvisa. Det kan finnas flera anledningar till att personen valt att komma till Sverige utan tillstånd. Personen vet att han inte uppfyller kraven för att erhålla ett sådant tillstånd, han har inte råd eller möjlighet att

---

<sup>117</sup> RPS CM 6/99

<sup>118</sup> Se vidare avsnitt 5.3

<sup>119</sup> UtL 4:1:2

söka dessa tillstånd av någon anledning eller har personen försökt att erhålla sådant tillstånd men fått negativt beslut.<sup>120</sup>

För de som inte haft tid att ansöka om tillstånd finns det möjlighet till en prövning av om resan in i Sverige kan vara av sådan dignitet att en myndighet på plats vid gränsen kan bevilja sådant tillstånd. Personen kan uppfylla de kriterier som gäller för sjömansvisering, nödfallsvisering eller uppehållstillstånd. När det gäller uppehållstillstånd är det kanske främst frågan om dem som söker asyl. Förmodligen har det heller inte bara varit tiden som gjort det omöjligt att söka tillstånd från hemlandet, personen kan ha varit på flykt under en längre tid och hemlandet/de länder personen besökt har inte alltid någon svensk beskickning att söka tillstånd på. För de som redan har anhöriga i Sverige finns dock möjligheten att genom släktingarna försöka hjälpa familjen komma hit såsom kvotflyktingar genom Röda Korset.

Arbetstillstånd torde aldrig föranleda så snabba resor till Sverige att personen inte hinner planera så att han hinner få sitt tillstånd genom en svensk beskickning. Om skälen inte är av sådan dignitet att något tillstånd kan erhållas vid gränsen ska personen avvisas.<sup>121</sup> Om skälen för behov av längre vistelse uppstår inne i landet finns alltid möjligheten att uppsöka Invandrarverket för att ansöka om förlängd visering eller uppehållstillstånd. Under en sådan ansökans behandling har personen rätt att vistas i landet. Det ska till särskilda skäl för att en ansökan ska beviljas efter inresan.<sup>122</sup> Om däremot en person upptäcks inne i landet utan sådant tillstånd, utgången visering, utan uppehålls- eller arbetstillstånd finns normalt sett inga ursäkter. Om det inte är personen själv som drabbats av t ex sjukhusvistelse har det alltid funnits en valmöjlighet för personen att ge sig tillkänna för Invandrarverket eller chansa och satsa på att inte bli upptäckt. De personer som väljer att chansa är enligt min mening inte skyddade av lagens utformning, förarbeten talar för att de ska avvisas.

I de fall en person inte behöver tillstånd för sin inresa eller kortare vistelse, kan de ändå avvisas om det klart framgår att han kommer att behöva sådant tillstånd under sin vistelse i landet.<sup>123</sup>

Anledningen till att lagstiftaren i det längsta vill försöka få människor, med avsikt att bosätta sig eller arbeta i landet, att söka tillstånd innan de reser in, är att hindra människor från att söka sig till Sverige på vinst och förlust för att söka tillstånd. Kontrollen av den reglerade invandringen visar sig fungera effektivt genom att ha denna tillståndsprövningen redan innan en person reser in i landet.

---

<sup>120</sup> SOU 1982:49, s 181

<sup>121</sup> Om frågan kan anses oklar kan ärendet överlämnas till SIV för beslut enligt UtIL 4:4

<sup>122</sup> SOU 1983:29, s 90-91

<sup>123</sup> SOU 1988:1, s 211

## 4.5 Avsaknad av visering, uppehålls- arbetstillstånd för annat nordiskt land

### 4.5.1 Allmänt

Denna avvisningspunkt finns till för att möjliggöra upprätthållandet av de åtaganden Sverige tagit på sig genom den nordiska passöverenskommelsen.<sup>124</sup> Då en person ankommer till Sverige genomförs en passkontroll ägnad att bedöma om personen har rätt att resa in i Sverige. Om personen uppfyller de krav Sverige uppställer för att en person ska få resa in i landet, släpps personen in i landet. Det kan emellertid vara så att personen inte har för avsikt att stanna i Sverige mer än en halv dag och detta för att komma vidare till ett annat land, en så kallad transitresa. För att få resa in i Sverige krävs då inte mer än pass, en kortvarig visering (om det behövs) och pengar för den halva dagens vistelse.

Då Sverige, enligt den nordiska passöverenskommelsen tagit på sig att gentemot övriga nordiska länder kontrollera personers rätt att resa in i annat nordiskt land, krävs det även att Sverige kontrollerar personens rätt att resa in i det land han har för avsikt att besöka. Det kan exempelvis vara en polsk medborgare som reser till Malmö för att sedan köra vidare till Norge. Personen har inte för avsikt att stanna i Sverige utan ska bara köra genom Sverige för att nå sitt slutmål Norge. Personen har för avsikt att arbeta i Norge under fyra månader. Svensk passkontroll måste då redan vid passkontrollen i Malmö, såsom första och eventuellt enda nordiska passkontroll, kontrollera att den polske medborgaren innehar arbets- och uppehållstillstånd för att få resa in i Norge.

Ett annat exempel kan vara en rysk medborgare som kommer till Malmö från Polen, dvs Malmö är första passkontrollort för Norden, personen har för avsikt att resa vidare till Danmark där han ska vistas i tre dagar. Svensk passkontroll måste här inte bara kontrollera att personen innehar svensk visering, utan även kontrollera om personen behöver och i så fall har dansk visering, för att få resa in i Danmark. Anledningen till att Sverige såsom första passkontrollort måste genomföra denna kontroll beror primärt på att nordiska länder inte ska behöva ha någon passkontroll gentemot andra nordiska länder. Viss kontroll i form av stickprovskontroll förekommer dock. Om det är så att en person ankommer till Sverige, men har för avsikt att resa vidare till ett annat nordiskt land och saknar erforderligt tillstånd för att resa dit, har Sverige möjlighet att på denna paragraf, UtL 4:1:3, avvisa personen redan från den svenska gränsorten. Möjligheten till denna avvisning hade inte kunnat genomföras enligt UtL 4:1:2, då personen inte alltid saknar, eller inte behöver, tillstånd för Sverige.

---

<sup>124</sup> SÖ 1958:54

## 4.5.2 Lagtextens utformning och tillämpning

Lagtexten är utformad för att möjliggöra de avvisningar som sker enligt passöverenskommelsen. Det står i lagtexten att personen kan avvisas om det vid ankomsten till Sverige framkommer att personen ska besöka ett annat nordiskt land och personen saknar erforderligt tillstånd dit. Ordet *framkommer* kan emellertid vara ett ord som gör att en person som gör sken av att endast avse att besöka Sverige, kan undgå kontrollen för det nordiska land personen egentligen avsett att resa till. Precis som jag beskrivit under punkt 4.4.5 är de grupper som av en eller annan anledning kan tänkas undanhålla vissa uppgifter vara de som vet om behovet av ett tillstånd. De försöker ändå ta sig in i landet utan sådant tillstånd eller kan det vara de som inte haft tid att ansöka om tillstånd. För de som inte har haft tid att ansöka om tillstånd, kan när det gäller visering, söka om nödfallsvisering för att ta sig till det andra landet. Ordvalet som framkommer i passkontrollen kan göra att en person som saknar tillstånd till annat nordiskt land undviker att avvisas. Antingen beror det på att passkontrollpersonalen missar information om att en person ska resa vidare eller att personen undgår eller ljuger om sin avsedda vistelse i det andra nordiska landet. Om en person reser in i ett nordiskt land och har passerat en annan nordisk gräns, vilka skulle ha kontrollerat personens rätt att resa in i det andra nordiska landet, kan detta land begära att det första nordiska landet ska återta personen enligt artikel 10 i nordiska passöverenskommelsen<sup>125</sup>. Överenskommelsen gör att de nordiska länderna tagit på sig en avvisningsplikt gentemot de övriga nordiska länderna. Viktigt att lägga märke till är att avvisningsplikten avser flera områden.

De punkter som avvisningsplikten avser beskrivs i passöverenskommelsen i artikel 6. I artikel 6 står:

*De fördragsslutande staterna böra vid sina nordiska yttergränser avvisa envar utlänning*

- a) *som icke innehar giltigt pass eller annan legitimationshandling, som av vederbörande myndigheter i de fördragsslutande staterna godtagits att gälla såsom pass,*
- b) *som saknar föreskrivet inrese- eller arbetstillstånd avseende inresestaten ävensom den eller de övriga nordiska stater som utlänningen har för avsikt att besöka,*
- c) *som må antagas sakna erforderliga medel för sitt uppehälle i den eller de fördragsslutande stater där han ämnar vistas samt för sin hemresa,*
- d) *som må antagas icke komma att ärligen försörja sig,*
- e) *som tidigare dömts till frihetsstraff och kan antagas komma att begå straffbar gärning i nordisk stat, eller som på grund av sin tidigare verksamhet eller eljest skäligen kan befaras komma att bedriva*

---

<sup>125</sup> SÖ 1958:54

- sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i någon av de fördragsslutna staterna,*
- f) *som är uppförd i någon av de fördragsslutande staternas förteckningar över utvisade utlänningar.*

Innebörden *böra* i första meningen i artikel 6 kan stämma väl överens med att lagstiftaren valt att skriva ordet *framkommer* i UtIL 4:1:3.

UtIL 4:1:3 avser att avvisa de utlänningar som enligt passöverenskommelsens artikel 6 punkt a, b och f. Punkt a borde sällan komma ifråga då dessa utlänningar kan avvisas på UtIL 4:1:1 avsaknad av pass som krävs för inresa till Sverige. Utlänningen skulle i dessa fall emellertid kunna avvisas även på UtIL 4:1:3. Övriga punkter i passöverenskommelsens artikel 6 och när det enligt svensk lag finns möjlighet att avvisa dessa framkommer i beskrivningen av respektive avvisningspunkt.<sup>126</sup>

Avvisningsplikten gentemot övriga nordiska länder avser inte bara då en person avser att resa in i ett annat nordiskt land. Avvisningsplikten avser även då en person saknar erforderliga tillstånd för inreselandet. Dvs då t ex en rysk medborgare ska besöka Sverige och saknar visering avvisas den ryske medborgare inte bara på grundval av vad Sverige anser utan beslutsfattaren måste hela tiden ta i beaktande att Sverige åtagit sig en avvisningsplikt gentemot övriga nordiska länder. Det är viktigt att ha detta i åtanke då det hela tiden finns en fysisk möjlighet för, i detta exemplet ryssen, att bege sig till t ex Norge. Låt säga att ryssen i det här fallet beger sig till Norge efter att den svenske beslutsfattaren har släppt in ryssen utan erforderlig visering för Sverige. Norge kommer i kontakt med ryssen inne i Norge. Norge har rätt att enligt artikel 10 i passöverenskommelsen begära att Sverige återtar ryssen. Norge har i detta fall svårt att visa att ryssen verkligen befunnit sig i Sverige, då han inte har någon visering för Sverige, det blir en negativ kedjeffekt av det svenska inresebeslutet. Tyvärr kan det "gynna" Sverige så till vida att Sverige inte får tillbaka ryssen. Låt säga att ryssen vid upptäckten i Norge saknar pengar. Vem ska då bekosta återresan till Ryssland? Egentligen är det Sverige, men Norge får p g a det svenska inresebeslutet svårigheter att överföra ryssen till Sverige. Problemet borde dock vara litet då samma ansvar, samma kedjeproblem, gäller för samtliga nordiska länder.

Avvisning enligt UtIL 4:1:3 kan enbart ske i samband med utlänningens ankomst till Sverige.<sup>127</sup>

<sup>126</sup> Se avsnitt 5:3, 5:4, 5:5, 5:6 och 5:8

<sup>127</sup> Jämför Prop 1988/89:86, s 160

## 4.6 Oriktiga uppgifter och liknande

### 4.6.1 Allmänt

Avvisningsmöjligheten då en person undviker, medvetet förtiger eller lämnar oriktiga uppgifter av betydelse för inresan i Sverige finns i UtIL 4:1:4. Denna avvisningspunkt har inte direkt med den nordiska passöverenskommelsen att göra, någon avvisningsplikt enligt denna punkt finns inte i passöverenskommelsen. Indirekt kan dock punkten anses ha med passöverenskommelsen att göra såtillvida att en person som undviker, medvetet förtiger eller lämnar oriktiga uppgifter, angående sin vistelse i annat nordiskt land, kan ha betydelse för inresan i Sverige. Primärt gäller punkten utlännningar som ska in i och stanna i Sverige.

Denna avvisningspunkt tillkom, i denna form, i 1989-års UtIL. Ursprungligen grundar sig innehållet i avvisningspunkten på en upplysningsplikt som fanns, utlänningsankommande till Sverige gentemot polis. Enbart det faktum att en utlänningslämnade oriktiga uppgifter kunde leda till att personen avvisades. Före 1954-års utlänningslag behövde inte den oriktiga uppgiften ha med själva inresan att göra, men efter lagens tillkomst ska den oriktiga uppgiften ha med inresan att göra, detta gäller fortfarande. Fram till 1989-års UtIL är det nuvarande innehållet i UtIL 4:1:4 uppdelad i två punkter. Den första gäller de som inte uppvisar sitt pass och vägrar lämna begärda uppgifter och den andra gäller de som lämnar oriktiga uppgifter. I nuvarande lagstiftning har lagstiftaren valt att enbart ha en avvisningspunkt gällande förtigande och oriktighet. För dem som inte uppvisar sitt pass anses de sakna pass och kan avvisas enligt UtIL 4:1:1.<sup>128</sup>

I tidigare lagstiftning har det stått *mot bättre vetande...*, förmodligen för att understryka den bristande moral som anses föreligga då en person inte medverkar i polisens arbete. Även om orden *mot bättre vetande* inte finns med i den nuvarande lagstiftningen finns ett underliggande understrykande av riktigheten att lämna polisen de uppgifter de behöver för att kunna utföra en korrekt bedömning inför ett beslut. Avvisningspunkten kommenteras mycket lite i förarbetena till de två senaste utlänningslagarna, sedan tillägget att oriktigheten ska ha med inresan att göra ifrågasätter ingen att avvisningspunkten finns eller hur den är utformad. Om punkten inte funnits hade det i viss mån undergrävt polisens möjligheter att handla gentemot en person som av en eller annan anledning väljer att inte medverka med riktiga uppgifter. Om möjligheten inte finns vinner en person som ljuger eller tiger framför en person som är ärlig och det är inte lagstiftarens intention..

---

<sup>128</sup> Prop 1988/89:86 s 159

## 4.6.2 Lagtextens utformning och tillämpning

Avvisningspunktens existens är viktigt för att markera att en person inte kan undvika inresebehandling genom att förtiga eller ljuga om någon omständighet som rör personens inresa. Tillämpningen av punkten är dock svår. Det är meningen att "lögnen" som lämnas eller lämnats ska ha inverkan på frågan om behov av pass, tillstånd eller visering, om det rör annat torde inte avvisning ske.<sup>129</sup> Avvisning enligt denna punkt kan i princip bara baseras på indicier och intuition/erfarenhet från beslutsfattaren och framförallt handläggarens sida. Handläggaren måste anta att personen ljugar eller förtiger omständighet av betydelse för inresan. Det är inte lätt att med säkerhet veta att en person ljugar, svaret visar sig egentligen inte, om inte handläggaren beslutar sig för att släppa in personen och göra efterarbete i form av spaningsarbete. Avvisningspunkten kan visserligen användas i ett senare skede då det i efterhand visar sig att en person ljugar eller förtigit en omständighet. Detta kräver emellertid stora resurser från polismyndigheternas sida, något som inte finns.

Den samlade mängden information i ärendet dvs motsägelser i personens berättelse gentemot sig själv eller andra samt erfarenheter från handläggare/beslutsfattare torde vara tillräckligt. Emellertid anser inte Polismyndigheten i Skåne detta. Vid ett polischefsmöte har polischeferna<sup>130</sup> enats om att en avvisning enligt UtilL 4:1:4 bör kombineras med en annan avvisningspunkt. En avvisning enbart på punkt 4 anses i regel för tunn. Om det däremot finns fler anledningar till att en person bör avvisas, t ex personen saknar medel, kan personen avvisas på dessa båda grunder. Avsaknad av medel är något konkret som kan styrka en "dålig" berättelses troliga oriktighet. Huruvida det skulle gå att avvisa en person på två lite mer abstrakta avvisningspunkter är oklart.

Rent lagtekniskt sett går det utmärkt att avvisa en person enbart på punkten 4. Denna typ av beslut kan inte bedömas objektivt, det kommer alltid att finnas ett inslag av subjektiv, om än professionell bedömning. En beslutsfattare kan anse att en person ljugar en annan att han inte ljugar. Bara det faktum att en person förblir tyst behöver inte ha med själva inresan att göra, klart är att personen inte medverkar, men hur kan handläggaren visa att det har med inresan att göra? Människokänedom och stor erfarenhet är viktiga ingredienser i en handläggares bedömning av riktigheten i en persons uppgifter. Det torde vara tillräckligt att lita på en handläggares och beslutsfattares gemensamma ståndpunkt avseende avgörandet om en person kan avvisas enligt denna punkt. Det kan emellertid bli så att om en person kommer vid ett tillfälle då t ex handläggare A i kombination med beslutsfattare B arbetar slutar inresekontrollen med avvisning. Om däremot handläggare C i kombination med beslutsfattare B eller handläggare A i

<sup>129</sup> Prop 1988/89:86, s 160

<sup>130</sup> vilka är beslutsfattare i dessa ärenden enligt Polismyndigheten i Skånes delegationsordning.

kombination med beslutsfattare D arbetar, hade personen beviljats inresa. Detta resultat är enligt min mening ofrånkomligt när en avvisningspunkt förutsätter ett stort mått av subjektiv bedömning. Hur objektivt en beslutsfattare än kan tycka att han bedömer ett ärende, är det osannolikt att en annan beslutsfattare med en annan bakgrund såsom referens beslutar på samma sätt. Jag tror därför att Polismyndigheten i Skåne väljer en bra arbetsmetod då den anser det önskvärt att avvisningen sker på grundval av mer än enbart denna avvisningspunkt. Denna medelväg är ett rimligt sätt att tackla problemen kring de ärenden där det är svårt att påvisa förtigandets eller lögnens inverkan på inresan.

Personer som förtiger eller ljuger i samband med inresekontrollen är ett stort problem. En stor del av de som ljuger kring sin inresa är de som avser att vistas illegalt i Sverige. Det är t ex personer som inte har arbetstillstånd, men avser att arbeta i Sverige, det är enklare att säga att man är turist på besök. Dessa personer har visserligen sällan pengar med sig, men antingen ljuger de om vistelsens längd eller har de en ekonomisk garant, dvs arbetsgivaren som står för deras uppehälle. Garanten har i dessa ärenden sällan någon fördel av att säga som det är, utan turism är det parterna kommit överens om att man ska uppge i passkontrollen. Om garanten mot förmodan skulle säga som det är, att personen ska arbeta, blir han av med sin arbetstagare då personen troligtvis kommer att avvisas i avsaknad av arbetstillstånd. Andra ärenden då en person ljuger kan vara en person som kommer till Sverige för att bosätta sig, men som inte kan få uppehållstillstånd eller inte har tålamod att i hemlandet avvakta ett sådant. Även i dessa ärenden kan pengar brista, men då det finns en person som har allt att vinna genom att förtiga eller ljuga om vistelsetiden vinner både utlänningsen och den eventuella garanten på att undanhålla polismyndigheterna de riktiga uppgifterna kring inresan och vistelsen.

En annan stor andel personer som ljuger eller förtiger omständigheter kring sin avsikt med vistelsen i Sverige är de som avser att ansöka om asyl. Asylsökande har allt att vinna i att försöka komma in i landet. Flertalet asylsökande ansöker om asyl inne i landet, de saknar rese/ID-handlingar eller så har de med sig sina original ID-handlingar, handlingar de inte legalt kunnat komma in i Sverige på utan tillstånd. Genom att förtiga eller ljuga om hur de ankommit till Sverige har de större möjligheter att få stanna i Sverige. Även om Sverige skulle kunnat avvisa personen till ett annat land, ett så kallat tredje land<sup>131</sup>, framkommer detta sällan då de resehandlingar de ankommit på saknas. Då dessa saknas finns det väldigt liten risk att personen avvisas. Om det dessutom aldrig kommer fram att personen vistats i ett tredje land (än mindre att han sökt asyl där) ökar chanserna avsevärt att få stanna i Sverige.

Personer som ankommer till gränsen har därför allt att vinna genom att ljuga i passkontrollen. Flertalet asylsökande kommer legalt in i Sverige, de har

---

<sup>131</sup> regler om första asylland enligt Dublinkonventionen



legala viseringar utfärdade på felaktiga grunder eller resehandlingar med uppehållstillstånd i tredje land. De som är ärliga och söker asyl vid gränsen blir i princip samtliga avvisade till tredje land då Sverige, undantaget de större flygplatserna, enbart gränsar till tredje land.

Då en person anträffas inne i landet och det visar sig att tidigare lämnade uppgifter inte stämmer finns möjligheten att avvisa enligt denna avvisningspunkt. Eftersom dessa fall torde vara vanligare än att personal redan vid inresan skulle upptäcka att något är fel föreslogs en ändring i tempusform (har lämnat) vara mer adekvat, inför 1980-års lag, en ändring som dock aldrig blev av.<sup>132</sup>

## 4.7 Sammanfattning

Möjligheterna för en beslutsfattare att "rättvist" besluta i varje utlänningsärende av formell avvisningskaraktär är inte lätt att bedöma. Reglerna i UtIL 4:1 förefaller relativt klara språkmässigt, även om utrymme för bedömning av det enskilda fallet ges. Detta utrymme behöver inte betyda att det ges avkall på tillämpningen av de rättsprinciper som är viktiga för bedömning inför ett förvaltningsbeslut. Jag försöker nedan sammanfatta min uppfattning av de olika avvisningspunkterna i UtIL 4:1 och beslutsfattarens möjlighet att bedöma ett ärende utifrån rättsprinciperna: proportionalitetsprincipen, likhetsprincipen, ändamålsprincipen och legalitetsprincipen. Vid bedömningen använder jag mig av stor (++) , liten (+) eller obefintlig (0).

Tabell 6

Lagrum	Möjlighet att följa rättsprinciper			
	Prop. Principen	Likhets-principen	Ändamåls-principen	Legalitets-principen
UtIL 4:1 p 1 avsaknad pass	++	+	+	++
UtIL 4:1 p 2, avsakn visum	++	+	+	++
UtIL 4:1 p 2, avsaknad UT	++	+	++	++
UtIL 4:1 p 2, avsaknad AT	++	+	++	++
UtIL 4:1 p 3 Norden	++	+	++	++
UtIL 4:1 p 4, oärliga uppg.	+	0	+	+

<sup>132</sup> Prop 1979/80:96, s 96

Lagtextens språkliga exakthet har betydelse för tillämpningen av rättsprinciperna. I UtlL 4:1 p 1, 2 och 3 är det relativt klart vilka personer som är oönskade i Sverige, Norden och därför ska avvisas, proportionalitetsprincipen och legalitetsprincipen blir därför stor. Det är rimligt att personer i de nämnda kategorierna avvisas och det är också rimligen förutsebart för den enskilde. När det däremot gäller den som lämnar oärliga uppgifter minskar möjligheten att följa nämnda rättsprinciper.

Ändamålsprincipen beror istället på vilket tolkningsutrymme som lämnats i lagtexten samt vilken karaktär avvisningen har. Ändamålet med utlänningslagen är bl a att hindra illegal invandring. De avvisningsparagrafer som klart syftar till att hindra personer från att bli illegala invandrare ökar också möjligheten till att följa ändamålsprincipen.

Likhetsprincipen visar vilken styrning i form av förarbeten, praxis och doktrin som finns. För de avvisningsparagrafer som har oklara riktlinjer om vilka personer som ska avvisas blir också möjligheten att följa likhetsprincipen obefintlig. Eftersom praxis på området inte finns i någon nämnvärd omfattning kan möjligheten att besluta efter likhetsprincipen inte bli stor i någon av avvisningspunkterna.



närmare in på de materiella kraven, då en avvisning redan kan komma ifråga på de formella kraven. Då en person uppfyller de formella kraven görs däremot en prövning av de materiella kraven vid inresekontrollen till Sverige. En person som är beviljad visering eller uppehållstillstånd kan emellertid inte avvisas enligt de materiella grunder som uppställs<sup>134</sup> i UtlL 4:2 utan att tillståndet först återkallas, vilket är möjligt då ett tillstånd utfärdats på felaktiga grunder. Det är möjligt eftersom det vid ansökan om visering uppställs samma krav materiellt. Om en person inte uppfyller de materiella kraven som uppställs i UtlL 4:2 får personen avvisas. Samtliga materiella krav som uppställs i denna paragraf är desamma som uppställs enligt nordiska passöverenskommelsen. Det är således ett åtagande för Sverige att gentemot övriga nordiska länder kontrollera att en utlänning som vill resa in i Sverige, antingen för att stanna här eller resa vidare till annat nordiskt land, uppfyller de materiella krav som anses nödvändiga för den nordiska vistelsen.

En EU/EES medborgare kan formellt sett avvisas enligt de materiella avvisningsgrunderna i UtlL 4:2. Däremot får en EU/EES medborgare ej avkrävas svar på frågor om syftet med inresan eller om vistelsens längd då personen ska resa in i en annan medlemsstat. Undantag kan göras då det sker för att upprätthålla den allmänna ordningen, detta är fastställt genom Kommissionen mot Nederländerna.<sup>135</sup> I praktiken försvinner då möjligheten att avvisa en EU/EES medborgare i varje fall avseende brist på medel enligt UtlL 4:2:1.

I UtlL 4:2 finns inte bara krav på materiell försörjning och hederligt leverne, utan det uppställs även möjlighet att avvisa personer som bedriver spionage, terrorism eller olovlig underrättelseverksamhet. Det finns även möjlighet att avvisa personer tillhörande en blockerad stat efter regeringens förordnande. Emellertid bör detta i princip aldrig ske då dessa personer torde sakna visering och således kunna avvisas enligt UtlL 4:1:2. Då ett annat nordiskt land begär att en person ska avvisas och det kan befaras att den omtalade utlänningen kan bege sig till detta landet finns det möjlighet att avvisa denna person även i andra fall än de som föreskrivs i UtlL 4:2. Jag kommer inte närmare att gå in på dessa avvisningsmöjligheter. Avvisningarna av denna typ är mycket ovanliga och avvisningarna tillhör inte det dagliga pass/utlänningskontrollarbetet utan ligger på en hög politisk nivå och i det närmaste kan dessa avvisningsmöjligheter ses som ett rent politiskt moment i utlännings- och utrikes diplomatipolitiken.

I stort sett ser avvisningspunkterna i UtlL 4:2 ut som i tidigare utlänningslagar. Viss diskriminerande lagstiftning har tagits bort, men vad gäller de punkter som finns kvar har de flesta funnits i nuvarande eller likartad form sedan början av 1900-talet. När det gäller avvisningar på olika sorters oärliga försörjning har denna bedömning förändrats under åren.

<sup>134</sup> SOU 1988:1, s 212

<sup>135</sup> C-68/89, RPS CM 11/97

Det har till följd att kommentarer kring avvisningspunkterna har förändrats vartefter åren gått och avvisning enbart grundad på rent diskriminerande synpunkter i lagen och avvisningar på grund av asocialitet har i största mån tagits bort från lagstiftningen. Före 1954-års UtIL fanns en regel om att zigenare skulle avvisas, grundat enbart på den anledningen att personen tillhörde folkgruppen. I kommentarerna till 1954-års UtIL beskrivs denna lagpunkt såsom diskriminerande och därför har lagstiftaren valt att ta bort avvisningspunkten. Däremot beskrivs att om det finns skäl att tro att en zigenare inte kommer att försörja sig ärligt i landet finns ändå avvisningsmöjlighet av dessa genom den generella avvisningspunkten i nuvarande UtIL 4:2:2.<sup>136</sup>

Till viss del har grunderna i UtIL 4:2 förändrats rent bokstavligt och andra kommentarer kring avvisningspunkterna tillkommit, men i stort beror dagens utformning av avvisningspunkterna på dåtidens problem och åsikter. Visserligen finns många av de problemen kvar, dock inte alla och nya problem har tillkommit, vilka inte alltid går att placera som en avvisningsgrund i de relativt ålderstigna avvisningspunkterna i UtIL 4:2.

Avvisning av utlänningar enligt denna paragraf kan inte ske senare än tre månader från utlänningens inresa i landet.<sup>137</sup> Anledningen till denna begränsning avseende avvisning på materiell grund är av hänsyn till de utlänningar som kan bo i Sverige utan uppehållstillstånd, dvs nordbor.<sup>138</sup> Polismyndigheterna är beslutsfattare för samtliga avvisningspunkter i UtIL 4:2, 1 st.<sup>139</sup>

## 5.3 Avsaknad av medel

### 5.3.1 Allmänt

Möjligheten att avvisa en person som saknar tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller annat nordiskt land finns sedan den nordiska passöverenskommelsen och det enda tillägg som gjorts i den senaste lagstiftningen är ..., *samt för sin hemresa*. Sverige och övriga nordiska länder uppställer, likt många andra länder, krav på att en utländsk medborgare som reser in i landet bör ha pengar och biljett (eller pengar till denna) så att personen kan klara sig utan hjälp från samhället. Då en utländsk medborgare reser in i landet bör han inte ligga samhället till last avseende levnadskostnader, eventuella sjukvårdskostnader etc. Kravet är nödvändigt för att visa att enbart utländska medborgare som har möjlighet att försörja sig under vistelsetiden är välkomna. Andra än dessa får söka sig

<sup>136</sup> SOU 1951:42, s 191

<sup>137</sup> UtIL 4:2, st 3

<sup>138</sup> SOU 1988:1, s 212

<sup>139</sup> UtIL 4:4

till Sverige genom att först söka uppehålls- eller arbetstillstånd, t ex genom att söka asyl. Om en person vill besöka Sverige utan att ha några pengar har personen möjlighet att genom en ekonomisk garant visa att personens uppehälle är säkrat. Denna garant kan vara en släkting eller en vän som bor i Sverige och som är villig att betala för besökarens uppehälle och hemresa. Garanten måste själv ha en inkomst som räcker till för att försörja den eller de personer som är på besök. Därför kan en garant som är socialbidragstagare aldrig accepteras såsom ekonomisk garant. Socialbidrag är enligt SoL §6, menat att hjälpa bidragstagaren i dennas situation.<sup>140</sup>

*Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd)...*

SoL §6a

*Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv.*

Då en person åberopar en ekonomisk garant är det enligt JO:s uttalande<sup>141</sup> upp till utlänningen att se till att garanten finns att tillgå för polismyndigheten då utlänningen kommer till Sverige. JO menar att polismyndigheterna är skyldig att kontrollera uppgiften om garant genom att t ex ringa garanten. Däremot behöver inte polismyndigheterna avvakta den fortsatta hanteringen av ärendet (utredning - avvisningsbeslut - verkställighet) då garanten inte går att nå. Om däremot verkställigheten av någon annan anledning ändå blir försenat bör polismyndigheten försöka nå garanten på nytt.<sup>142</sup>

Hur mycket pengar som behövs för vistelsen i Sverige och/eller övriga Norden samt för hemresan är beroende av vilken person som kommer till landet, ålder, avsett boende, årstid etc. Olika personer behöver olika mycket pengar för sitt uppehälle och därför måste en individuell prövning av varje ärende ske.<sup>143</sup> Några riktlinjer bör dock vara viktiga för polismyndigheterna då de ska besluta i ett ärende. Polismyndigheten i Skåne väljer att arbeta efter riktlinjerna 500 kr/dag om personen avser att bo på hotell och 250 kronor/dag då en person avser att bo hos någon i Sverige boende eller avser att campa, förutom dessa pengar behövs dessutom pengar eller biljett för hemresan. De flesta länder har ett referensbelopp som visar vad ett land kräver av en utlänning för att komma in i landet. En sådan referensbelopp lista finns som bilaga till Schengenkonventionen<sup>144</sup> avseende de Schengen-stater som har referensbelopp. Som exempel från Schengen

<sup>140</sup> Norström, s 50-53

<sup>141</sup> JO-uttalande dnr 300-1978

<sup>142</sup> Wikrén s 177-178

<sup>143</sup> Prop 1979/80:96, s 119

<sup>144</sup> Se avsnitt 5.7.2

finns Tyskland som kräver 50 DM/dag samt returbiljett, Frankrike ca 150 franc/dag + garant, övriga exempel är t ex Polen som kräver 500 kronor/dag, Danmark och Norge kräver ca 500 kr/dag.

I dagens samhälle är det många människor som inte har med sig några kontanter utan de har istället kredit- och kontokort. Då personer uppvisar kreditkort anses det uppfylla kraven på innehav av medel. När det gäller kontokort krävs någon form av kontoutdrag för att visa hur mycket pengar som finns på kontot. Om inte det finns tillgängligt finns alltid möjligheten att göra ett provuttag vid en bankomat.

Det är inte bara personer som ankommer till ett land som kan bedömas enligt denna avvisningspunkt, även personer som befinner sig i landet kan bedömas om de har tillräckliga medel för sin vistelse och hemresa. För personer som kontrolleras på pengar och returbiljett inne i landet uppställs samma krav som vid inresan. Anledningen till att en person befinner sig i landet utan pengar kan vara flera, de kan ha haft pengar vid inresan och gjort av med dessa, de kan ha stannat längre än vad de uppgivit i passkontrollen eller de har kommit in i landet utan att bli kontrollerade på pengar och biljett. I praktiken kommer dessa personer enbart kontrolleras då de själva söker sig till en polismyndighet eller till Invandrarverket, eller då de av annan anledning kommer i kontakt med polisen t ex om de begår brott. Om utlänningen i det här läget uppger en ekonomisk garant uppställer JO högre krav på att polismyndigheterna försöker nå garanten, än vid inresekontrollen till Sverige.<sup>145</sup> Om en utlänning väljer att söka arbetstillstånd under den tillståndsfria tiden anses personen visa att denne har tänkt att stanna här efter den tillståndsfria tiden utgått och att han inte kan klara sin försörjning. Dessa utlänningar är möjliga att avvisa i avsaknad av medel.<sup>146</sup>

### 5.3.2 Lagtextens utformning och tillämpning

Någon generell avvisningsskyldighet vid avsaknad av medel finns inte. I inledningen till UtIL 4:2 står *En utlänning får vidare avvisas...*

Utformningen av första punkten är dessutom skriven på ett sätt som öppnar möjligheten för handläggaren att bedöma varje enskilt fall olika. Orden *...kan antas sakna tillräckliga medel...* visar tydligt på att utlänningens kostnadskalkyl beror på. Lagstiftaren öppnar möjligheten för både beslutsfattare och handläggare att företa subjektiva, men professionella, bedömningar till beslut om beviljad inresa eller beslut om avvisning för varje individ.

Samtliga resenärer som anländer till Sverige kontrolleras inte i avsikt att kontrollera hur mycket pengar de har tagit med sig. Kontrollen är en individuell utlänningskontroll och inte någon generell utlänningskontroll och därför kan enskilda individer kontrolleras. Det går inte att komma ifrån

<sup>145</sup> Wikrén s 178

<sup>146</sup> SOU 1979:64, s 131-132

att det främst rör sig om kontroll av de nationaliteter som oftast har mer ont om pengar än andra nationaliteter. För Nordens del rör det sig främst om medborgare från de forna öststaterna, för vilka viseringskravet släppts, men som fortfarande har stor anledning att söka sig till Norden bl a i avsikt att söka arbete. Då personer söker sig till Norden för att arbeta kommer de oftast utan tillräckligt med pengar. Det är dessutom så att många från de forna östländerna har ont om pengar i hemlandet och har heller inte möjlighet att ta med så mycket pengar som det behövs. Många kommer till väst för första gången och inser inte att allt är mycket dyrare i Norden.

De riktlinjer som Polismyndigheten i Skåne utgår ifrån är på intet sätt absoluta. Varje individs behov måste bedömas för sig och utifrån detta görs en professionell bedömning av hur mycket pengar en person kan komma att behöva för sin vistelse i Sverige. Många gånger kan det vara en "hjälp" för dessa personer att förstå att, om de ska klara sig i Norden, behövs mer pengar och genom att avvisa dem undgår de att tvingas leva under en normal levnadsstandard. De problem som uppkommer i samband med denna avvisningspunkt är svåra att komma åt. Det handlar om att enskilda handläggare bedömer en persons behov av pengar olika. Samma person kan därför råka ut för olika krav på hur mycket pengar som krävs vid ankomsten till landet.

Då en person i passkontrollen kontrolleras på medel och returbiljett bygger kontrollen på ett flertal kontrollfrågor som utlänningen måste svara på. Hur länge de avser att stanna i Sverige eller övriga Norden? Var de ska bo någonstans? Hur mycket pengar de har med sig? Har de returbiljett och om inte hur har de för avsikt att resa hem? Hur kontrollfrågorna sedan besvaras avgör om en person anses ha tillräckliga medel för sin vistelse och hemresa eller inte.

En EU/EES medborgare får inte tillfrågas om syfte med resan och liknande<sup>147</sup> och därav heller inte tillfrågas om hur mycket pengar personen innehar. EU/EES medborgare har rätt till fri rörlighet och kan söka arbete i Sverige om han saknar pengar, avvisning i avsaknad av medel blir därför i praktiken helt uteslutet vid inresan till Sverige. Däremot går det inte att utläsa om det går att avvisa en person som inne i landet påträffas utan pengar. Jag menar att detta är fullt möjligt, då personen inte innehar anställning. Personen ska sörja för sitt eget uppehälle och han har inte rätt till några socialbidrag om han inte tidigare varit anställd under viss tid. Det bör dock höra till undantagen att en EU/EES medborgare avvisas enbart på den grunden att han saknar medel. Avvisning av EU/EES medborgare på grund av brist på medel förekommer, men ytterst sällan.

En oärlig person kan ganska enkelt ta sig in i Sverige med för lite pengar, t ex genom att uppge ett mindre antal dagar såsom vistelse och eventuellt ange ett annat boende än det egentliga. Utlänningar som tidigare har haft

---

<sup>147</sup> Se avsnitt 5.2



svårigheter att ta sig in i Norden har vid den tidigare avvisningen blivit upplyst om hur mycket pengar som krävs för vistelse i Norden. Om personen då inte har dessa pengar kan personen återvända och istället för att ta mer pengar med sig ändra antalet dagar så att det stämmer överens med summan medhavda pengar. Det är oftast omöjligt att komma åt dessa personer. Det är fråga om en ny inresa och en ny individuell bedömning. Dessutom kan det vara på det viset att personen inser att inte pengarna räcker för mer än det nu (vid den nya inresan) uppgivna antalet dagar och personen heller inte avser att stanna längre. Att därför avvisa enbart på den grunden att personen igår uppgivit fler dagar går inte, däremot är det fullt möjligt att göra en bedömning av trovärdigheten i uppgifterna enligt UtL 4:1:4.<sup>148</sup> Då utläningen uppger annat boende än avsett (vad personen egentligen avser men inte uppger) kan också detta minska kravet på pengar. Kredit- och kontokort liksom möjligheten till olika former av telefon- och internetöverföringar av pengar ställer också till problem då dessa uppgifter är svårkontrollerade.

Möjligheten för en utläning att åberopa en ekonomisk garant istället för pengar och returbiljett kan inte anses annat än rimlig. Möjligheten innebär dock att risken för missbruk på olika sätt ökar, vilket gör att en noggrannare bedömning av varje garant måste företas. Personer som avser att komma in i landet av annan anledning än att bara turista eller besöka familj och vänner använder sig också av garantmöjligheten. Det finns flera möjligheter att ordna en garant. Det har visat sig att "proffsgaranter" ställer upp som garant för en person utan att denna egentligen ska besöka den de uppgivit, de ställer upp för skens skull. Det kan vara mycket svårt att vid passkontrollen upptäcka denna typ av garant om inte denna uppmärksammas såsom "proffsgarant".

Ett annat sätt att ordna garant på är att på ett eller annat sätt komma över en persons namn, telefonnummer och adress och använda denna person som garant. Garanten vet när passkontrollen tar kontakt oftast inte vem personen som åberopar dem är eller så har de träffat på personen i utlandet, men aldrig avsett att stå som garant för denna. Så länge en motkontroll från polisens sida sker, genom kontakt med garanten, uppdagas detta fusk.

Rent fiktiva namn och personuppgifter med skrivna lappar om att en person garanterar för utläningen förekommer också, ofta finns på dessa lappar rena felaktigheter. Kontroll i RPS register visar att personnumret inte finns, angivet telefonnummer fungerar ej etc, garanten går aldrig att kontakta. Dessutom är det inte ovanligt med stavfel som gör att det går att avslöja att utläningen själv har skrivit "garantlappen".

Personer boende i Norden som väntar på utländska svartarbetare kallar sig ofta för garant trots att detta är helt felaktigt. Visserligen tänker de betala för arbetet utläningen utför vilket i sin tur kan bidra till utläningens

---

<sup>148</sup> Se vidare avsnitt 4:6

försörjning, men många gånger får utlänningen själv stå för sitt uppehälle i Norden, inte ens mat och bostad ingår alltid i "löneförmånen". Dessa garantier är tveklöst de absolut svåraste att komma åt<sup>149</sup>.

Avvisningspunkten är användbar på personer som avser att arbeta här svart och av den anledningen har för lite pengar med sig. Den är också användbar på prostituerade som inte har pengar och på de som har tänkt begå brott men som har för lite pengar med sig. Ofta har dock dessa personer god kontroll på hur mycket pengar som krävs för inresan och de ordnar därför så att de inte är avvisningsbara enligt denna avvisningspunkt. Däremot kan avvisning komma ifråga då personen kontrolleras inne i landet då det uppdragas att pengarna inte räcker. Det är bra att personerna går att avvisa på denna punkt då andra avvisningspunkter kan kräva "mer bevis" för att en avvisning enligt annan grund ska komma till stånd. Det kan också ses som en nackdel att personer avvisas på denna grund då de egentligen vore avvisningsbara på annan grund, detta rent statistiskt sett. De som läser statistiken kan få fel uppfattning och tro att det som står i avvisningsbeslutet är hela sanningen. I själva verket borde varje promemoria bedömas för att få fram det ursprungliga skälet till att polisen väljer att extra noggrant kontrollera just den individens medelstatus. I flertalet fall vill jag påstå att det är andra skäl (även om de också är utan tillräckliga medel) än rent medelsmässiga som avgör om en person avvisas på denna grund eller ej. Eftersom regeln ger utrymme för tolkning är det lätt att förbise en barnfamiljs alltför snåla reskassa, medan en misstänkt kriminell eller prostituerad inte får "nåd" med sin reskassa.

## 5.4 Öärligen försörja sig

### 5.4.1 Allmänt

Nuvarande formulering av UtIL 4:2 p 2, vilken kom 1995, skiljer sig något från tidigare stadganden. Avvisningspunkten har funnits med sedan början av 1900-talet men har förändrats flera gånger för att anpassas efter tidens förändringar och behov. Avvisningsmöjligheten stämmer överens med nordiska passöverenskommelsen.<sup>150</sup> För att förstå bakgrunden till nuvarande bestämmelse är det viktigt att veta hur avvisningspunkten kommit till från början och jag går därför igenom hur den sett ut tidigare och hur den förändrats till hur den ser ut idag.

Före 1954-års UtIL fanns flera stadganden om avvisning som nuvarande UtIL 4:2 p2 kan härledas till. Det rörde sig om avvisning av utlänningar som inte är önskvärda i landet p g a kriminalitet eller andra sociala skäl.<sup>151</sup>

<sup>149</sup> Se vidare 4.4.4

<sup>150</sup> SÖ 1958:24, art 6 p. d

<sup>151</sup> SOU 1951:42, s 100

Avvisningsskälerna var avvisning av zigenare (tillhörighet av ras), avvisning av utlänning med avsikt att bettla för sitt uppehälle, avvisning av utlänning som genom att vandra från ort till ort tjäna pengar på utförande av musik eller förevisande av djur etc samt avvisning av utlänning som yrkesmässigt bedrivit hazardspel.<sup>152</sup> I 1954-års UtL behövde ovanstående avvisningsparagraf förändras. Diskriminering av en viss ras, zigenare, ansågs inte stämma överens med svensk rättsuppfattning. Behovet av avvisning av icke önskvärda zigenare fanns dock kvar och dessa ansågs kunna avvisas enligt det då nya stadgandet, UtL 19§ 1p. Skillnaden var säkert hårfin, i 1954-års lag stod inte ordet zigenare kvar, men om det fanns "*skälig anledning antaga att en zigenare ej kommer att försörja sig genom ärligt arbete utan t ex med spådom, signeri e.d., kan avvisning ske...*".<sup>153</sup> Bettlande och hazardspelande utlänningar ansågs också kunna avvisas enligt det nya stadgandet. Däremot utlänningar som utförde musik eller förevisade djur ansågs inte längre enbart av denna anledning kunna avvisas enligt det nya stadgandet. I 1954-års UtL 19§ p1-2 stod:

*Utlänning, som ankommer till riket, må ock avvisas,*

- 1) *om han ämnar här i riket söka sitt uppehälle och det skäligen kan antagas att han icke kommer att här ärligen försörja sig;*
- 2) *om han, enligt vad känt är, under de senast förflutna två åren yrkesmässigt bedrivit otukt, yrkesmässigt utnyttjat annans otuktiga levnadssätt eller yrkesmässigt bedrivit olovlig införsel eller utförsel;*

Inför 1980-års UtL diskuterades om dessa båda avvisningspunkter skulle bibehållas. På den nordiska passöverenskommelsen togs hänsyn till att de nordiska länderna i sin lagstiftning var överens om att de som inte kan försörja sig på ett hederligt sätt bör avvisas. Därför ansågs det kvarstå behov av den första avvisningspunkten<sup>154</sup> även om dessa personer ofta är medellösa och bör kunna avvisas enligt avvisningspunkt 1.<sup>155</sup> Däremot ansåg kommittén att den andra avvisningspunkten inte behövdes så till vida att personer som bedrev otukt, utnyttjade annans otukt etc kunde avvisas på avvisningspunkt 1.<sup>156</sup> Anledningen till detta var att dessa personer också oärligen försörjde sig. Även då de begått brott blev det möjligt att avvisa dem enligt denna punkt trots att brottet aldrig prövats rättsligt. På den nuvarande UtL 4:2:3 och dess formulering<sup>157</sup> är det möjligt att avvisa "brottslingar" som inte fått sin sak prövad i domstol även på denna avvisningspunkt. Vilken avvisningspunkt som ska väljas för en presumtiv brottsling kan diskuteras, det är upp till beslutsfattaren. Enligt min mening är det fullt möjligt att idag avvisa en presumtiv brottsling på både UtL 4:2:2 och UtL 4:2:3, jag tror dock att det fåtal presumtiva brottslingar avvisas enligt UtL 4:2:3 och därför diskuteras detta vidare under avsnitt 5.5.1.

<sup>152</sup> SOU 1951:42, s 91-92, dåvarande Ul 19§ 1-3p

<sup>153</sup> SOU 1951:42, s 191

<sup>154</sup> sedermera 1980-års UtL 29§ p 2

<sup>155</sup> 1980-års UtL 29§ p 1, tillkom vid nordiska PÖK

<sup>156</sup> 1980-års UtL 29§ p 2

<sup>157</sup> som varit likartad sedan 1980- års UtL, se vidare under avsnitt 5.5.1

Avvisning av prostituerade anses falla under "bedriva otukt". Även om en person inte prostituerar sig för att oärligen försörja sig anses prostitutionen i sig ge upphov till brottslig verksamhet. Med dagens lag om förbud mot köp av sexuella tjänster borde detta uttalande vara helt adekvat. Huruvida uppträdande på sexklubb såsom t ex striptease kan utgöra skäl för avvisning har regeringsrätten uttalat sig om i en dom från 1973. Regeringsrätten menar att en utlänning som utövat verksamhet på en sexklubb inte kan utgöra "sådant asocialt levnadssätt" som är en förutsättning för avvisning enligt denna punkt.<sup>158</sup>

Det uttalas även att personer som kan antas komma att arbeta illegalt kan komma att avvisa på denna punkt.<sup>159</sup> Lagrådet krävde ett tillägg om just detta, för att undvika alltför extensiv tolkning, vilket också företogs.<sup>160</sup> 1980-års UtL skiljer sig också på så sätt att den nordiska passöverenskommelsen tillkommit och det måste även tas hänsyn till de övriga nordiska länderna. I 1980:års UtL § 29 p 2 stod:

*En utlänning får dessutom avvisas,*

- 1) ...
- 2) *om han tänker söka sitt uppehälle i Sverige eller något annat nordiskt land och det skäligen kan antas att han inte kommer att ärligen försörja sig eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha sådant tillstånd.*

I nuvarande utlänningslag är det väldigt liten skillnad av ordalydelsen i denna avvisningspunkt.<sup>161</sup> I praktiken rör det sig bara om en förändring till ett modernare språk. I förarbetena anges också att det är samma förutsättningar som gäller i den nya lagen och det uttalas också att vid bedömning om avvisning enligt denna avvisningspunkt ska det företas en likvärdig bevisprövning som då avvisning sker enligt UtL 4:2:3,4<sup>162</sup> <sup>163</sup>.

## 5.4.2 Lagtextens utformning och tillämpning

Relativt få människor avvisas på grund av denna regel, oärligen försörjer sig.<sup>164</sup> Avvisningspunkten härrör som beskrivits ovan i princip helt från tidigare utlänningslagar även om texten moderniserats till ett modernare språk och anpassats mer efter dagens behov, t ex med regeln om "svartarbetare". Enligt kommentaren till 1954:års UtL härrör innehållet från 1885:års lag om lösdriveri.<sup>165</sup> På den tiden var det förbjudet med lösdriveri vilket det inte är idag. Avvisningspunkten har efter hand anpassats efter

<sup>158</sup> Nelhans, s 86

<sup>159</sup> SOU 1979:64, s 134, Prop 1979/80:96, s 97

<sup>160</sup> Wikrén s 179

<sup>161</sup> 1989:års UtL 4:2:2

<sup>162</sup> avvisning av brottsling respektive avvisning av spion o.liknande

<sup>163</sup> SOU 1988:1, s 213

<sup>164</sup> Wikrén s 178

<sup>165</sup> Björling s 59

dagens förhållanden. I slutänden gäller samma sak som från början, det ska förhindras att utlänningar inte kan försörja sig på ett hederligt sätt när de befinner sig i Norden, även om det inte kan bevisas i domstol att så sker, ska dessa personer kunna avvisas ur landet såsom icke önskvärda utlänningar.

Det finns behov av att kunna avvisa icke önskvärda utlänningar, personer som moraliskt sett inte passar in i vårt samhälle av en eller annan anledning och antalet avvisningar har ökat jämfört med 1977.<sup>166</sup> Orden *oärligen försörjer sig* har funnits med sedan början av 1900-talet och handlar enligt min mening om moral. Dagens handläggare och beslutsfattare är uppväxta och fostrade i ett demokratiskt samhälle där varje person är oskyldig tills motsatsen är bevisad. Avvisning av en person p g a bristande moral är enligt min uppfattning tveksamt om det går att genomföra, speciellt om polisen inte fullt ut kan bevisa omoralen. Skälen för att avvisa enligt denna avvisningspunkt är desamma som från tidigare utlänningslagar. Personer som spelar hazard har beskrivits som en avvisningsbar grupp - dessa begår idag brott enligt BrB och kan därför avvisas enligt UtIL 4:2:3, även då de inte hunnit dömas för brottet. Hazardspelare torde vara högst ovanliga såsom avvisade i statistiken. Kopplaren begår även han brott och avvisning kan idag ske enligt UtIL 4:2:3. Bettlaren torde knappast vara aktuell i dagens samhälle även om en del utlänningar fortfarande kan upptäckas med tavelförsäljning, dessa personer saknar oftast pengar och det är anledningen till att de säljer sina verk och kan alltså avvisas på UtIL 4:2:1. Den som olovligen bedriver in- och utförsel kan även dessa avvisas enligt UtIL 4:2:3. De som bedriver otukt, dvs prostituerade är då en av de två grupper som blir kvar att avvisa på denna paragraf. Det är sällsynt att en prostituerad blir avvisad enbart på denna avvisningspunkt. Däremot avvisas många prostituerade i avsaknad av pengar. Det är egentligen synd att de inte avvisas på denna paragraf då de verkligen ger upphov till kriminalitet p g a den nya sexköpslagen.

Jag har i samband med ärenden av detta slag talat med några beslutsfattare och frågat varför det är så svårt att avvisa enbart på denna grund, de anser att det krävs bevis för att kunna avvisa på denna punkt. Uttalanden<sup>167</sup> om att bevisprövningen bör vara densamma som i UtIL 4:2:3, ger enligt min mening upphov till denna "avvaktan" att avvisa i brist på bevis. Wikrén har inte skrivit något om att han anser att det bör finnas bevis för att avvisa på denna avvisningspunkt, men å andra sidan har han heller inte kommenterat de prostituerades situation mer än att de nämns som potentiellt avvisningsbara på denna avvisningspunkt. För beslutsfattaren är det då lättare att avvisa den prostituerade på UtIL 4:2:1, i avsaknad av medel. Det vore också, enligt min mening, möjligt att avvisa de prostituerade kvinnorna enligt UtIL 4:2:3 då de ger upphov till kriminella handlingar då köparen begår brott.<sup>168</sup>

<sup>166</sup> Se avsnitt 6

<sup>167</sup> SOU 1988:1, s 213

<sup>168</sup> Se vidare avsnitt 5.5

De personer som kan antagas arbeta svart i Sverige kan också avvisas enligt denna avvisningspunkt. Emellertid sätter även här "beviskravet" upp svårigheter för beslutsfattaren. Tillräckligt beslutsunderlag för att avvisa en person krävs för att visa att han kan antas arbeta illegalt i landet. Om beviset uppfylls kan personen avvisas på den formella grunden att han saknar erforderligt arbetstillstånd enligt UtL 4:1:2 eller 4:1:3. Det nämns också att en person som upptäcks redan arbeta svart kan avvisas enligt denna avvisningspunkt. Emellertid är det min uppfattning att dessa kan avvisas i brist på arbetstillstånd och de kan även lagföras för detta likt deras arbetsgivare.<sup>169</sup> På detta finns det, när det gäller svart arbetskraft, enbart få tillfällen behov av att avvisa enligt denna punkt.

## 5.5 Begå brott

### 5.5.1 Allmänt

Det är enligt UtL 4:2:3 möjligt att avvisa personer som kan antas komma att begå brottslig verksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. Det uppställs två rekvisit för att personen ska kunna avvisas. Antingen ska personen på tidigare ådömt frihetsstraff antas kunna begå brott eller ska någon annan särskild omständighet tyda på att personen kan antas begå brott. Denna lydelse av avvisningspunkten kom med 1980:års UtL. Tidigare har det enbart varit möjligt att avvisa personer som ådömts tidigare frihetsstraff och som kunde antas begå brott i Sverige eller annat nordiskt land. I nordiska kommittén diskuterades möjligheten att utlänningar söker sig till de nordiska länderna uteslutande för att begå brott och därför borde det vara möjligt att avvisa personer som genom egna uttalande eller andra förhållanden kunde antas begå brott, även då de tidigare inte ådömts något frihetsstraff. Det exempel som togs upp var en person som kom för att hämta sina barn trots att de ej var vårdnadshavare och olovandes ta dem ut ur landet. Utlänningslagkommittén går på nordiska kommitténs förslag och en utvidgning med möjlighet till avvisning av presumtiv brottsling blev till följd.<sup>170</sup> Utvidgningen ger fler möjligheter att avvisa presumtiva brottslingar än den ursprungliga som de nordiska länderna kom överens om.<sup>171</sup> Den typ av brottslighet som kan komma ifråga nämns inte i något av förarbetena till de senaste utlänningslagarna. Det bör däremot inte vara brottslighet av alltför ringa art. Det framgår ur förarbeten till 1954:års UtL att det är mer angeläget att avvisa en grov förbrytare t ex mördare eller grov sedlighetsförbrytare än t ex en snattare, gränsen dras för de personer som ådömts frihetsstraff. Det nämns också en tidsrymd att brottet bör ha skett

<sup>169</sup> Lagföring för brott mot UtL 10 kap

<sup>170</sup> SOU 1979:64, s 134-135, Prop 1979/80 :96, s 97

<sup>171</sup> SÖ 1958:24, art 6 p. E

inom fem år från avvisningen.<sup>172</sup> JO anser att den misstänkta brottsligheten, som utlänningen kan förväntas begå, bör vara av allvarligare art än t ex bedrägligt beteende.<sup>173</sup> Det bör alltså ingå fängelsestraff i straffskalan för att en avvisning ska kunna komma ifråga. Avvisningen kan ske både vid gränsen eller då en person anträffas inne i landet.<sup>174</sup>

### 5.5.2 Lagtextens utformning och tillämpning

Någon ovillkorlig skyldighet att avvisa presumtiva brottslingar finns inte. För det första gäller orden ...en utlänning *får* vidare avvisas... och för det andra betonas en ytterligare bedömning genom orden ...*kan antas*...Två enligt min mening subjektiva bedömningar som i och för sig ska göras så objektivt och professionellt som det är möjligt.

Då en person kommer till svensk passkontroll för inresebehandling görs det en bedömning från passkontrollanten, om personen kan tänkas begå brott i Norden, utifrån vissa förutsättningar. Antingen har personen tidigare begått brott eller finns andra omständigheter som talar för att personen kan antas begå brott i Sverige. En person som tidigare begått brott (i Norden eller utom Norden) ska då ha blivit ådömd frihetsstraff om inte *andra omständigheter* gör att personen kan antas begå brott. Om andra omständigheter föreligger faller enligt min mening kravet på ett ådömt frihetsstraff. En person som således blivit meddelad åtalsunderlåtelse eller dagsböter vid fler än ett tillfälle måste sägas ha andra omständigheter som talar för att personen kan begå brott på nytt.

När det gäller personer som inte är dömda för brott (som är till passkontrollens kännedom) ska det råda andra omständigheter som talar för att en person kan antas begå brott i Norden. I avsnitt 5.5.1 beskrivs att dessa omständigheter kan härledas från personens egna uttalanden. Emellertid torde det enligt min erfarenhet vara ytterst ovanligt att en utlänning som har i avsikt att komma in i landet för att kunna begå brott, uttalar sig på så vis att han "röjer" sitt egentliga syfte med resan. Däremot är det möjligt att en grupp utlänningar som har i syfte att begå brott vid förhör uppger olika syften med sin resa vilket tillsammans med andra indikationer kan vara nog för avvisning enligt denna punkt. Andra indikationer som kan vara av betydelse kan enligt min erfarenhet vara att utlänningen medför brottsverktyg. Det finns en uppsjö av tänkbara brottsverktyg, t ex registreringsskyltar till bilar, flertal nycklar, dyrk, kofot, påsar, väskor eller kläder utrustade för underlättande av stöld, rånarluvor. Bara innehavet av speciella brottsverktyg bör kunna vara skäl nog att avvisa enligt denna punkt. Ytterligare indikationer på brottslig verksamhet kan vara att tidigare spaningar gett upphov till misstanke, personen ska hälsa på kända brottslingar, tips etc. Enligt mitt sett att se det är detta dock svagare

<sup>172</sup> SOU 1951:42, s 192-193

<sup>173</sup> Wikrén, s 179

<sup>174</sup> upp till tre månader

indikationer och dessa kräver ofta ytterligare något för att personen ska kunna avvisas enbart på denna punkt.

Personer som kommer till Sverige i syfte att begå brott har ofta för avsikt att stanna enbart den tid som brottet avses att begås under, dvs en mycket kort period. Beroende av vad för typ av brott personen kan misstänkas begå kan olika indikationer krävas. Stöld-häleribrott har blivit ett vanligt problem. Utländska personer reser in i en grupp om 3 -5 personer, begår brott och reser ut samma dag igen. Det kan röra sig om inbrott i sommarstugor, butiker eller bilstölder. Det är svårt att kontrollera vilka personer som reser in i landet enbart för att begå brott. I det dagliga passkontrollarbetet märks en ökning an denna kategori utlänningar, allteftersom visumkraven till det forna öst har försvunnit. Det är svårt att beskriva ett mönster för hur personerna arbetar då de har för avsikt att begå brott i landet. Beroende på vilken typ av brottslighet det rör sig om finns olika mönster personerna arbetar efter. Något analysarbete avseende utlänningar som begår brott i landet finns inte när det gäller "småbrottslingar". Frågan är bara om inte småbrottslingarna har kopplingar till organiserad brottslighet, men p g a resursbrist inom polisen finns det inte resurser att följa upp det.

En ökad uppkläring avseende brott begångna av utlänningar är nödvändig för en uppfattning av hur omfattande verksamheten är och hur verksamheten är organiserad. Eftersom möjligheten till avslöjande sker mest effektivt då brottslingarna grips på bar gärning eller vid en företedd utresekontroll innan de försvunnit ut ur landet menar jag att deras arbetsmetoder också förändras för att minska risken för avslöjanden. Det finns indikationer som tyder på att utlänningar kommer hit begår brott, gör sig av med godset i landet antingen till någon lokal hälare eller skickar de via post hem stöldgodset till sina hemländer. För att avslöja dessa brottslingar krävs i princip ett "på bar gärning" gripande. Problemet med utlänningar som kommer hit och begår brott är stort och möjligheten till avvisning av dessa finns och möjliggörs genom denna avvisningspunkt.

## 5.6 Sammanfattning

Avvisningar av materiell karaktär är sällan lätt att bedöma, en stor del av beslutsprocessen rör att bedöma trovärdigheten i en persons uppgifter tillsammans med det material denna medför. Möjligheterna att i dessa fall besluta på ett "rättvist" sätt är svårt. Reglerna i UtL 4:2 är språkmässigt svårbeskrivna, utrymmet för inslag av subjektiv bedömning är stort. Ett beslut i ett fall blir sällan likt ett beslut i ett annat fall då ärendena skiljer sig åt. Tillämpningen av de rättsprinciper som är viktiga för bedömning inför ett förvaltningsbeslut blir då också extra viktiga p g a lagtextens utformning. Nedan sammanfattar jag min uppfattning av de olika avvisningspunkterna i UtL 4:2 och beslutsfattarens möjlighet att bedöma ett ärende utifrån rättsprinciperna: proportionalitetsprincipen, likhetsprincipen,



ändamålsprincipen och legalitetsprincipen. Vid bedömningen använder jag mig av stor (++), liten (+) eller obefintlig (0).

Tabell 7

Lagrum	Möjlighet att följa rättsprinciper			
	Prop. Principen	Likhetsprincipen	Ändamålsprincipen	Legalitetsprincipen
Utl 4:2 p 1 avsaknad medel	+	0	+	++
Utl 4:2 p 2, oärligen försörja sig	++	0	++	+
Utl 4:2 p 3, kan antas begå brott	++	0	++	+

När det gäller de materiella avvisningsgrunder jag behandlar i uppsatsen är de något oklara per definition. Det kan verka enkelt att den som inte har tillräckliga medel får avvisas, men vad är tillräckliga medel? De som oärligen kan antas försörja sig eller kan antas begå brott består av lika mycket oklarhet när det gäller vilka personer som kan komma att avvisas. Dessa oklarheter bidrar i själva verket till att likhetsprincipen blir obefintlig. Sammantaget med att det inte finns någon nämnvärd praxis eller förarbeten med någorlunda riktlinjer bidrar till bristen på möjligheten att följa likhetsprincipen. Trots brist på språklig exakthet är rimligheten i att avvisa en person enligt innehåll i avvisningsgrund så pass stor att proportionalitetsprincipen till stor del uppfylls. Legalitetsprincipen blir liten i de fall förutsägbarheten för den enskilde blir liten. Bristen på språklig exakthet bidrar här till resultatet. Rättssäkerheten för personer som avvisas på mer oprecisa grunder måste också sägas vara mindre än i de fall där språket i lagtexten visar mer exakt vilka som kan komma att avvisas.

Möjligheten att följa ändamålsprincipen blir stor i de fall där avvisningsgrunden syftar till att personen är oönskad t ex p g a misstänkt kriminalitet. Då det gäller medelsavvisning anser jag ändamålsprincipen brister så till vida att punkten ger utrymme för att avvisa även andra personer än då syftet egentligen är att avvisa i brist på medel, t ex prostituerade kvinnor.

## 6 Schengen

### 6.1 Historik

Schengen är en ort i Luxemburg där en konvention om bl a polissamarbete, gränskontroll och personers fria rörlighet inom "Schengenområdet" slöts. Avtalet kom till 1985 och de stater som var avtalsslutande från början var Tyskland, Belgien, Nederländerna, Luxemburg och Frankrike. Syftet med avtalet var att avskaffa de inre gränserna mellan de avtalsslutande staterna och istället utöka gränskontrollen gentemot övriga länder. Konventionen var ett förverkligande av Romfördragets skrivning om personers fria rörlighet. Schengenkonventionen är tänkt att upphöra den dagen EU beslutar om regelverk kring de berörda områdena. 1991 hade en gränskontrollkonvention arbetats fram inom EU, men p g a motsättningar från bl a Storbritannien har denna ännu inte ratificerats. 1995 blev arbetet med Schengenkonventionen operativt. 1999 ratificerades att arbetet med Schengenkonventionen sköts inom EU. Idag ingår även Italien, Portugal, Spanien och Österrike i samarbetet. På väg in i samarbetet är Grekland, Sverige, Danmark, Finland samt Norge och Island som ansökt om specialstatus p g a den nordiska passöverenskommelsen.

### 6.2 Schengenkonventionen

Schengenkonventionen innehåller åtta avdelningar med totalt 142 artiklar. De åtta avdelningarna reglerar:

Avd I: Definitioner

Avd II: Avskaffande av inre gränskontroller och om persontrafik (samt regler angående asylpolitik som numera är avskaffad p g a Dublinkonventionen.)

Avd III: Polis och säkerhet

Avd IV: Schengens informationssystem (SIS = datasystem)

Avd V: (Transport av rörlighet för varor, avskaffad p g a EU-regler)

Avd VI: Skydd av personuppgifter

Avd VII: Verkställande kommittén

Avd VIII: Slutbestämmelser

Dessutom innehåller konventionen en rad bilagor med godkända gränsövergångsställen, sanktioner vid otillåten gränspassering, lokal gränstrafik (bilateral avtal), giltiga handlingar vid gränspassage, viseringslista, viseringar, referensbelopp (medel) samt förslag till viseringar vid gränsen (t ex nödfallvisering).

Sammanfattat kan Schengenkonventionen sägas innehålla regler för de avtalsslutande staterna om allt som rör personkontroll både avseende de inre gränserna och avseende gränserna mot tredje land. För att denna gemensamma utlänningspolitik ska fungera finns också regler om olika kompensatoriska åtgärder för att komma åt illegala flyktingar som redan finns i området. Det finns också regler om polissamarbete över gränserna, regler om gemensamma datasystem och en gemensam viseringspolitik.

### 6.3 Sveriges operativa medverkan

Sverige avser att samtidigt med övriga nordiska länder bli operativ medlem i Schengen så snart det är möjligt. Först trodde Sverige det var möjligt att bli operativ medlem redan under hösten 2000, men nu ser det snarare ut att bli någon gång under 2001. De nordiska länderna har kommit överens om att antingen går samtliga med eller så väntar alla. Ett stort förberedelsearbete pågår därför gemensamt med övriga nordiska länder. Ett operativt medlemskap föregås av ett antal inspektioner både skriftliga och fysiska för att se om ett land når upp till de förutsättningar som krävs för att bli operativ medlem. Grekland har blivit underkänd vid två sådana inspektioner och har precis genomgått en tredje, resultatet av denna är ännu inte klart. Sverige har på grund av Greklands svårigheter att bli godkänd försökt att se till att Greklands misstag inte ska göras om i Sverige. Den första inspektionen i Sverige väntas bli under mitten av år 2000.

För att Sverige ska fungera som operativ medlem krävs en rad åtgärder, bl a avskaffas stickprovskontrollen mellan Sverige och övriga nordiska länder<sup>175</sup> och den reguljära kontrollen gentemot övriga avtalsslutande stater avskaffas. Dessa kontroller avskaffas den dag Sverige blir operativ medlem. Samtidigt måste kontrollen gentemot tredje land t ex Polen och Baltikum skärpas, både in- och utresekontroll måste tillämpas. Flera lagändringar i UtIL måste ske bl a tillkommer en formell avvisningsgrund då en person inte uppfyller kraven enligt Schengenkonventionens artikel 5. Fler förändringar måste ske inför Sveriges operativa medverkan.<sup>176</sup>

Vid lagkonkurrens är det Schengenkonventionens regler som har företräde framför nationella regler. Nordiska passöverenskommelsen<sup>177</sup> kommer att finnas kvar. Det är däremot fortfarande oklart om det är den nordiska

<sup>175</sup> SÖ 1958: 24

<sup>176</sup> Prop 1997/98:42

<sup>177</sup> SÖ 1958:24

passöverenskommelsen eller Schengenkonventionen som har företräde vid fråga om lagkonkurrens dessa emellan.

Utifrån min uppsats utgångspunkt är det främst tillkomsten av en formell avvisninggrund som påverkar. Den föreslagna ändringen är.<sup>178</sup>

Utl 4:1 p 5

*Om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.*

I Schengenkonventionen artikel 5<sup>179</sup>, st 1 föreskrivs fem krav för beviljande av inresa, kraven är:

- a) innehavare av giltigt resedokument (giltigt enligt Schengenkonventionens regler).
- b) Innehar giltig visering, om så krävs enligt Schengenkonventionens regler.
- c) I förekommande fall kan uppvisa dokument som bevisar syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen samt har tillräckliga medel för sitt uppehälle vad gäller den planerade vistelsens längd samt återresan till ursprungslandet eller transitresa till ett tredje land som medger inresa, eller att han är i stånd att på laglig väg anskaffa dessa medel.
- d) Inte finns registrerad på spärrlista (SIS, det gemensamma datasystemet).
- e) Inte anses utgöra en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av de avtalsslutande parternas internationella förbindelser.

I artikel 5, st 2 föreskrivs att inresan *skall* vägras en utlänning som inte uppfyller ovanstående krav, undantaget om staten finner det nödvändigt att avvika från detta av humanitära skäl, i statens eget intresse eller p g a internationella förpliktelser. Om staten väljer att bevilja inresa p g a ovan undantag gäller den beviljade inresan nationellt och övriga stater ska underrättas om detta.

I artikel 5, st 3 föreskrivs vidare att undantagen från ovanstående krav är utlänning som innehar giltigt uppehållstillstånd eller visum utfärdat av någon av de avtalsslutande staterna. Om däremot utlänningen finns på spärrlista i det land han anträffas gäller undantag från detta undantag.

Sammanfattningsvis kan sägas att när en utlänning ankommer från tredje land<sup>180</sup> ska kontroll företas enligt artikel 5, st 1. Uppfylls inte kraven *ska*

<sup>178</sup> RPS Schengen-utbildningsmaterial

<sup>179</sup> Se bilaga C

<sup>180</sup> dvs icke avtalsslutande stat

personen avvisas enligt artikel 5, st 2. Några undantag finns föreskrivna i art 5, st 2, men om dessa tillämpas *ska* övriga avtalsslutande parter underrättas. I art 5, st 3 finns undantag för de som redan bor i en avtalsslutande stat, då dessa ankommer till en stat behöver övriga stater ej underrättas.

Kraven som uppställs i artikel 5, st 1 motsvarar i princip de formella och materiella avvisningsgrunder som finns i dagens utlänningslag. Dagens utlänningslag ger dock inga möjligheter till avvisning av utlänning som ska till övriga Schengen, i ett operativt arbete måste passkontrollarbetet ske utifrån ett Schengenperspektiv och utlänningens vistelse i hela Schengen kontrolleras. Det kommer att finnas möjlighet att avvisa utlänningar som enbart avser att genomresa Sverige för att komma till ett annat Schengenland, idag finns bara den möjligheten avseende övriga nordiska länder<sup>181</sup>. Dessutom är en dataslagning i SIS obligatorisk och en spärr i SIS föranleder avvisning. Enligt min mening införs en avvisningsplikt gentemot utlänningar boende i tredje land såtillvida att undantagen ska underrättas övriga avtalsslutande stater. Det blir en kontradiktion i UtL 4:1,2 de första meningarna att en utlänning *får* avvisas, samtidigt som det i UtL 4:1 p 5 blir ett *ska* avvisas i praktiken då Schengenkonventionens artikel 5 går före nationell utlänningslag, UtL 4:1,2. Åtminstone blir det på det viset att det subjektiva *får* i praktiken försvinner i och med underrättelseplikten till övriga avtalsslutande stater.<sup>182</sup>

En annan stor förändring är den som föreskrivs i artikel 5, st 3 nämligen att personer som innehar uppehållstillstånd eller visering i annan Schengen-stat är undantagen från avvisning. Idag krävs pass och eventuellt visum även om en person innehar uppehållstillstånd i annat EU-land, detta gäller även utlänningar boende i Norden, vilket jag beskrivit tidigare i uppsatsen. Den fria rörligheten kommer i ett operativt läge även gälla de i Schengen-stat boende utlänningar för avsedd vistelse i annan Schengen-stat på en tid upp till tre månader. Att det gäller den utlänning som innehar visering faller sig naturligt eftersom det blir en gemensam visering för samtliga Schengen-stater, vilken ska beviljas utifrån samma kriterier som finns uppställda i artikel 5. Den nationella spärrlistan på utlänningar som har avvisats eller utvisats ur Sverige med återreseförbud kommer dock att finnas kvar och i artikel 5, st 3 är de som finns på en nationell spärrlista undantagna från möjligheten att bli insläppta då de innehar uppehållstillstånd eller visering för annan Schengen-stat. Möjligheten att inte släppa in dem gäller enligt artikel 5, st 3 dock enbart då personen kommer från tredje land, men vad händer då personen blir anträffad inne i landet? Det finns en stor andel utlänningar som sökt asyl i Sverige och sedan avvisats med återreseförbud till ett annat EU-land där de nu är beviljade uppehållstillstånd. Är det bara när dessa ankommer från tredje land de kan förhindras inresa och inte när de anträffas inne i landet? Det finns många frågetecken som jag inte lyckats

<sup>181</sup> vissa avvisningspunkter undantagna

<sup>182</sup> gällande kraven uppställda i artikel 5

finna svar på. Jag återkommer till jämförelsen mot dagens utlänningslag i min slutanalys.

## 6.4 Sammanfattning

Om Sverige blir operativ medlem i Schengen-samarbetet innebär detta en rad förändringar på avvisningsområdet. Avvisning ska inte längre ske enbart då en person är oönskad i Sverige och övriga Norden utan då den är oönskad i hela Schengen-området. Schengen-samarbetet kommer därför att innebära en uppstramning av de avvisningar som riktar sig mot oönskade personer. De oönskade personerna har spaltats upp på ett tydligare sätt och utrymmet för egen bedömning av vilka som kan komma att avvisas minskar. Det minskade utrymmet innebär ökad möjlighet att besluta "rättvist". Rättsprinciperna har ett fortsatt viktigt inslag i beslutsfattandet. Jag försöker nedan sammanfatta min uppfattning av beslutsfattarens framtida möjlighet att bedöma utlänningsärenden av avvisningskaraktär utifrån rättsprinciperna: proportionalitetsprincipen, likhetsprincipen, ändamålsprincipen och legalitetsprincipen. Vid bedömningen använder jag mig av stor (++) , liten (+) eller obefintlig (0).

Tabell 8

Sveriges operativa medverkan i Schengen	Framtida möjlighet att bedöma efter rättsprinciper			
	Prop. Principen	Likhetsprincipen	Ändamålsprincipen	Legalitetsprincipen
Avvisning enligt UtlL	++	+	++	++

Generellt kan det sägas att möjligheten att bedöma ett ärende utifrån rättsprinciperna ökar jämfört med idag, även om det för enstaka avvisningsgrunder fortfarande kan bli litet eller obefintligt. Schengen-samarbetet syftar till att låta människor boende i Schengen-området röra sig fritt då de innehar uppehållstillstånd i någon Schengen-stat. Detta innebär att proportionalitets-, ändamåls- och legalitetsprincipen blir stor avseende de formella avvisningsgrunderna av mer precis karaktär. Här kommer också "Schengen-avvisningsgrunden" ingå som en formell avvisningsgrund.

Likhetsprincipen kommer förhoppningsvis också att öka. Detta är dock beroende på hur samarbetet Schengen-staterna emellan kommer att utvecklas på området. Möjligheten finns i vart fall då det gäller att finna gemensamma riktlinjer och skapa praxis på området. Om ett sådant samarbete inte sker fortsätter den enskilde beslutsfattaren att på området

fatta enskilda förvaltningsbeslut i brist på praxis på området. Schengen-samarbetet innebär en översyn på området och det finns ingen anledning att tro att intresset av någon sorts gemensam inriktning på området kommer att minska. Det troliga är istället att intresset för hur olika Schengen-stater beslutar i olika utlänningsärenden skapar en regelbunden översyn av avvísningar av utlänningar. Det ligger i samtliga Schengen-staters intresse att personer som är önskvärda respektive icke-önskvärda släpps in i respektive avvisas från den yttre gränsen.

## 7 Avslutande analys

### 7.1 Utgångspunkter för analys

Avvisningsområdet går att analysera på många olika sätt men jag väljer att analysera vissa specifika frågor utifrån de rättsprinciper jag behandlat uppsatsen ifrån. Slutanalysen inriktar jag på frågan om hur tolknings- handlingsutrymmet av vissa utvalda avvisningspunkter i praktiken används. Jag går också in på lagtextens exakthet och vilken styrning som finns i form av förarbeten.

De avvisningspunkter som jag anser ger upphov till mångfacetterade problem är de jag beskriver närmare i min analys. Jag går in på avvisning i avsaknad av visering, avvisning av så kallade svartarbetare, avvisning i avsaknad av medel och avvisning av prostituerade. Hela tiden utgår jag från de rättsprinciper som jag tidigare tagit upp i uppsatsen. Jag går vidare in och analyserar hur arbetet med de olika avvisningspunkterna kan komma att förändras om Sverige blir operativ medlem i Schengen-samarbetet.

Vad gäller övriga avvisningspunkter går jag inte närmare in på dem mer än att jag tar med dem i tabellerna så att det går att få en uppfattning om hur jag anser de fungerar i förhållande till de problemområden jag tar upp i analysen.

Jag börjar med att visa hur jag anser att beslutsfattarens möjligheter borde se ut för att proportionalitets-, likhets-, ändamåls- och legalitetsprinciperna skulle kunna följas. Om de fullt ut kan följas innebär det att en utlänning kan förutse då han kan komma att avvisas. Det innebär ökad rättssäkerhet, personen kan på sitt beteende och förberedande åtgärder komma in i landet. Det beror inte på vilken beslutsfattare som är i tjänst, om en person avvisas eller ej, utan likhet inför lagen med förutsägbarhet gäller. Ändamålet med utlänningslagen uppfylls genom att personer som är oönskade avvisas.

I slutet av min analys går jag in på vilka möjligheter till tolknings-, handlingsutrymme, styrning i förarbeten och lagtextens exakthet som jag anser att det ser ut idag och vilka förbättringar som kan komma att ske genom en operativ medverkan i Schengen-samarbetet.

### 7.2 Beslutsfattarens möjlighet följa rättsprinciper

Jag visar vilka möjligheter som finns genom stort mycket stort (+++), (++), litet (+) och obefintligt (0).



Tabell 9

Beslutsfattarens möjligheter, så som det borde vara.

	<b>Tolknings- utrymme</b>	<b>Handlings- utrymme</b>	<b>Styrning i förarbeten</b>	<b>Lagtextens exakthet</b>
<b>UtIL 4:1 p1 avsaknad av pass</b>	0	+	++	+++
<b>UtIL 4:1 p2 avsaknad av visum</b>	0	+	++	+++
<b>UtIL 4:1 p2 avsaknad av UT</b>	0	0	++	+++
<b>UtIL 4:1 p2 avsaknad av AT</b>	0	0	++	+++
<b>UtIL 4:1 p3 Norden</b>	0	+	++	+++
<b>UtIL 4:1 p 4 oriktiga uppgifter</b>	0	+	+++	++
<b>UtIL 4:2 p1 avsaknad av medel</b>	0	+	+++	++
<b>UtIL 4:2 p2 oärligen försörja sig</b>	0	+	+++	++
<b>UtIL 4:2 p3 Kan antas begå brott</b>	0	+	+++	++

För att de olika rättsprinciperna ska kunna följas menar jag att det krävs en någorlunda exakthet i lagtexten. Genom att ha fullgod exakthet i lagtexten behöver styrning i förarbeten inte vara fullt så stor. Om exaktheten inte är fullgod krävs mer styrning i förarbeten. Även om styrning i förarbeten inte på något sätt är bindande för den enskilde beslutsfattaren, ger ändå styrningen en inriktning på arbetet och beslutsfattandet. Genom praxis kan det fastställas hur en lagtext ska tolkas. Om det som på detta område finns lite praxis blir förarbetena en viktig del i beslutsfattandet. För att en person ska känna sig behandlad likt andra människor i samma situation och föra att en person ska kunna förutsäga hur en inresebehandling kan gå krävs att tolkningsutrymmet i lagtexten i princip är obefintligt. Om det finns ett tolkningsutrymme blir det istället vilken beslutsfattare som är i tjänst som styr en eventuell avvisning istället för lagtextens utformning. Om lagstiftaren vill att en åtgärd ska ske utifrån varje enskilt ärende kan istället

ett visst handlingsutrymme för beslutsfattaren ske, t ex såsom det är skrivit i början till avvisningsparagraferna en utlänning *får* avvisas...

Sammanfattningsvis kan jag säga att min uppfattning är att tolkningsutrymmet, handlingsutrymmet, styrning i förarbeten och lagtextens exakthet idag, enligt min uppfattning, ser ut på följande sätt för de olika avvisningspunkterna.

Tabell 10

Beslutsfattarens möjligheter så som det ser ut enligt min bedömning.

	Tolknings- utrymme	Handlings- utrymme	Styrning i förarbeten	Lagtextens exakthet
<b>UtIL 4:1 p1 avsaknad av pass</b>	+	++	++	++
<b>UtIL 4:1 p2 avsaknad av visum</b>	+	++	++	++
<b>UtIL 4:1 p2 avsaknad av UT</b>	+	++	+++	++
<b>UtIL 4:1 p2 avsaknad av AT</b>	+	++	+++	++
<b>UtIL 4:1 p3 Norden</b>	+	++	+	++
<b>UtIL 4:1 p 4 oriktiga uppgifter</b>	+++	+++	+	+
<b>UtIL 4:2 p1 avsaknad av medel</b>	+++	+++	+	+
<b>UtIL 4:2 p2 oärligen försörja sig</b>	+++	+++	++	+
<b>UtIL 4:2 p3 Kan antas begå brott</b>	++	+++	++	++

Det som jag uppfattar som tolkningsutrymme, handlingsutrymme, styrning i förarbeten och lagtextens exakthet skiljer sig från den tidigare tabell som visar hur jag anser att det borde se ut för att myndighetsutövningen ska kunna följa proportionalitets-, likhets-, ändamåls- och legalitetsprincipen. Vissa förbättringar kan ske inom den närmaste tidsperioden.

## 7.3 Särskild avvisningsproblematik

Jag går nu igenom de avvisningspunkter som jag anser ställa till vissa bekymmer för beslutsfattaren då det ska avgöras om en person ska avvisas eller inte. Jag går in på fyra problemområden.

### 7.3.1 Avsaknad av visering

Avvisning i brist på visering kan vålla många problem även om lagtexten i sig är relativt tydlig, UtL 4:1:2. Krav på visering för olika nationaliteter finns i varje stat. Problemet är att varje EU-stat har egna viseringsregler och dessa är inte harmoniserade trots den fria rörligheten inom EU. Visserligen gäller bara den fria rörligheten primärt medborgare i EU-stat, men gränskontrollerna kan i praktiken inte minska på det stora antalet människor som befinner sig legalt och illegalt inom EU:s gränser.

Ett stort antal människor med uppehållstillstånd i någon EU-stat är medborgare av stat som i Sverige är viseringspliktig. Personen måste i praktiken söka och erhålla visering för varje annan EU-stat han/hon ska besöka t ex i sitt arbetes tjänst. Förutom olägenheten i att varje visering kostar pengar tar också ansökningsförfarandena tid. Det måste planeras i god tid då en person ska besöka en annan EU-stat. Det går inte att befinna sig i Köpenhamn för att samma dag bestämma sig för att resa över till Malmö. En visering kan inte erhållas på så kort tid i vart fall inte enligt huvudregeln. Personens passhandling måste dessutom lämnas in på varje stats beskickning och då personen i regel inte innehar mer än en passhandling kan detta bli svårt om ett flertal viseringar ska föras in under en kortare tidsrymd. Dessa krav gäller inte bara flyktingar med uppehållstillstånd utan även andra personer som kanske är bosatta sedan tiotal år tillbaka i en EU-stat. Flyktingar med uppehållstillstånd kan tom ha det lättare då dessa kan inneha ett resedokument som ger möjlighet att resa inom EU utan visering. I praktiken ger viseringspliktiga personer, vilka är bosatta inom EU, upphov till många olika tolkningar av viseringskravet. Eftersom personen redan innehar ett uppehållstillstånd inom EU kan personen om han/hon är gift med EU-medborgare bosätta sig i Sverige för att arbeta här. Däremot att arbeta i sitt hemland och resa i arbetet går inte vare sig du är gift med EU-medborgare eller inte.

Sverige är medlem i EU och har då valt att ha en fri rörlighet mellan EU-stater. Det känns inte lika angeläget för varken handläggare eller beslutsfattare att avvisa skötsamma personer boende i EU-stat som att avvisa presumtiva illegala flyktingar/arbetare. Sannolikheten för att personer boende inom EU tänker bosätta sig i Sverige är relativt liten. De som vill och har ärliga intentioner kan ansöka om tillstånd i Sverige och de som vill bosätta sig i Sverige och som inte har ärliga intentioner kommer försöka ta sig hit illegalt istället för legalt. Jag anser därför att kravet på visering för personer boende i EU-stat är verkningslöst. Om Sverige ansluter sig till

Schengen-avtalet kommer förbättring på området att ske. Personer boende inom Schengen-området kommer kunna röra sig fritt (dock ska de kunna identifieras) inom en tremånaders-period. Dessutom kommer viseringsreglerna harmoniseras Schengen-staterna emellan och enbart en visering kommer att behövas för hela Schengen-området.

Tolkningsutrymmet avseende viseringskravet minskar och beslutsfattandet kommer troligen att likriktas på ett mer rättssäkert sätt för de drabbade personerna. Antalet verkninglösa avvisningar kommer att minska och arbetsbelastningen på avvisningsärenden kommer att minska. I förlängningen innebär det att polisens resurser kan läggas på att arbeta med att finna de personer som inte ska in i landet och en mer noggrann kontroll gentemot tredje land jämfört med idag.

### 7.3.2 Svartarbete

Personer som saknar arbetstillstånd kan avvisas enligt Util 4:1:2.

Svartarbetande personer är ett stort problem. Däremot anser jag egentligen inte att det är ett problem för utlänningslagen att lösa. Svartarbete utförs inte bara av utlänningar utan största andelen svartarbete utförs av svenskar. Personer arbetar svart av i grunden en anledning. Arbetstagarna slipper betala skatt, arbetsgivarna slipper betala arbetsgivaravgifter och sociala avgifter dessutom slipper kunderna betala moms. Staten är förloraren då de inte får inbetalt skatter och avgifter. Enda nackdelen för arbetstagaren är egentligen brist på pensionspoäng. För utlänningar som vill komma till Sverige och arbeta spelar knappast brist på pensionspoäng in i valet av arbete. Däremot kan dessa mista rätt till skälig lön då fackföreningarna inte kan ha kontroll på detta. Skälig lön är dock ett relativt begrepp. De utlänningar som främst söker sig till Sverige för att arbeta är personer från de forna öststaterna. År 1999 var 86,6% av de avvisade utan arbetstillstånd polska medborgare.

Många av de utlänningar som kommer till Sverige kommer för att säsongsarbeta. När det gäller säsongsarbete är Sverige i behov av utländsk arbetskraft för att ta de arbeten som i praktiken ingen svensk vill ha. Det gäller tunga arbeten som är dåligt betalda. Det är heller inget problem för dessa att erhålla ett arbetstillstånd. Problemet går istället tillbaka till att arbetsgivarna inte vill att arbetstagarna ska ha arbetstillstånd, det blir helt enkelt för dyrt med tanke på de avgifter och skatter som finns. Problemet med svartarbetare härrör sig alltså inte från utlänningslagen utan istället från den skattelagstiftning Sverige har. Problemet blir däremot utlänningslagens. Polisen och Invandrarverket blir då satta till att "ta itu med" skatteproblematiken eftersom det hela avgörs av om personen innehar arbetstillstånd eller ej. Personer utan arbetstillstånd kommer att finnas så länge skattereglerna ser ut som de gör. För att undvika skatteproblemen har då flertalet utlänningar valt att starta eget och då få möjlighet att genom skattemyndigheten erhålla F-skattebevis. På så vis uppfyller de skattemyndighetens krav, även om de i praktiken varken är egna företagare

eller betalar in någon skatt till svenska myndigheter. Återigen blir det ett problem för dem som arbetar med utlänningslagen. Personerna kan i de flesta fall anses ha ett anställningsförhållande och ska då avkrävas arbetstillstånd. Skattelagstiftning och utlänningslagstiftningen skapar problem för varandra. Denna problematik löses ej om Sverige går med i Schengen-samarbetet.

### 7.3.3 Avsaknad av medel

Avvisningar i avsaknad av medel, UtIL 4:2:1, är den avvisningsgrund som förorsakar flest antal avvisningar av de materiella avvisningsgrunderna. 805 personer avvisades år 1999 på denna grund. Dessa var i princip uteslutande medborgare från de forna öststaterna. Grunden i detta är naturligtvis att personer från dessa länder i allmänhet har det sämre ställt än i Sverige. Avvisning på grund av avsaknad av medel är ett nödvändigt instrument för att se till att inte personer med för lite pengar kan komma in i Sverige så att sedan svenska myndigheter får stå för deras uppehälle och hemresa. I grunden är alltså regeln bra och många gånger är det lätt för polisen att kontrollera efterlevnaden. Problemet finns på två plan. Tolkningsmöjligheten som finns genom utformningen av avvisningspunkten och möjligheten för kriminella/oärliga element att utnyttja bestämmelserna för att ta sig in i landet.

Tolkningsutrymmet i avvisningspunkten måste sägas vara mycket stort. För det första får personen avvisas och för det andra *om personen kan antas sakna tillräckliga medel*, ett rekvisit för avvisning, men två möjligheter till subjektiv tolkning från handläggares och beslutsfattares sida. I princip kan alla personer avvisas, möjligheten finns alltid att en resa kan innebära oerhörda kostnader och är handläggare och beslutsfattare överens kan personen avvisas. I princip kan också alla personer släppas in då personen kan klara sig helt utan medel. Personen kan ha med sig mat, ha med sig tält och utnyttja allemansrätten och han/hon kan lifta till hemlandet. Allt är egentligen beroende av handläggaren och beslutsfattaren. Den som avvisar alla lär klart utsättas för JO-granskningar och överklaganden, men primärt har personen ändå avvisats och beslutet verkställts. Den som aldrig avvisar någon lär inte märkas då beslut av detta slag är gynnande för den enskilde och därför inte torde vara överklagbara. Visserligen kan det märkas i form av ökad brottslighet, fler svartarbetare och fler personer i behov av socialt bistånd. Är däremot inget papper skrivet då personen beviljats inresa kan någon enskild handläggare eller beslutsfattare aldrig lastas för detta.

Det faktum att inget referensbelopp tagits fram för efterlevnad av kontroll av medel bidrar enligt min mening till minskad rättssäkerhet för de drabbade. De vet inte vilka riktlinjer som gäller vid inresa till Sverige och kan heller inte med lätthet efterleva detta. Tillräckligt med pengar kan betyda väldigt mycket för vissa och mindre för andra, allt beror på. De riktlinjer som Polismyndigheten i Skåne arbetar efter är därför ett steg i rätt riktning, men

då det handlar om en subjektiv bedömning i varje enskilt fall, är besluten inte alltid lika. Samtidigt vore det orimligt att ha en strikt gräns för numerär av pengar och sedan följa denna slaviskt, liksom många Schengen-stater som har fastställda referensbelopp att besluta efter.

Möjligheten för kriminella och oärliga element att ta sig in i landet är stor trots regeln om att en person ska ha tillräckliga medel för sin vistelse och hemresa. Oärliga människor skyr i princip inga medel för att nå sitt mål. Möjligheten att ljuga vid ställda kontrollfrågor finns. Om personen lärt sig ungefär hur mycket pengar som behövs (t ex från tidigare inresa/avvisning), anpassas antalet dagar i landet till antalet medhavda pengar. Hur många dagar personen faktiskt stannar i landet finns ingen möjlighet att kontrollera vid inresetillfället, personen kan alltså beviljas inresa på grund av de falska uppgifterna. Genom att inneha falska pengar och falska/stulna kreditkort kan en person relativt lätt luras. Ingen i passkontrollen har möjlighet att kunna all sorts valuta och alla sorters kreditkort. Det ska enligt min mening till en hög grad av misstanke innan en noggrannare kontroll utförs. Det förekommer att personer på t ex en färja lånar ut pengar till resenärer som har för lite pengar med sig, på så vis kan resenären visa upp ett större belopp kontanter utan att äga dessa. Användandet av ekonomiska garantier möjliggör också fusk. Personer kan betalas eller på annat sätt gå med på att ställa upp som ekonomiska garantier även om det aldrig kommer genomföras i praktiken. Genom att använda fiktiva namn på garantier finns en möjlighet att de kommer igenom kontrollen, då en motkontroll inte alltid genomförs.

Sätten att fuska sig genom medelskontrollen är otaliga. Det är svårt att få någon rätsida på problemet. Utrymmet att fuska är dock allt för stort för att avvisningar enligt denna paragraf kan verka mot dessa element. Tolkningsutrymmet sammantaget med möjligheterna att fuska visar att sannolikheten för att de rätta avvisningarna kommer till stånd redan vid inreseskedet är små. Avsaknade av ett referensbelopp såsom riktmärke kommer att försvåra möjligheten för andra Schengen-stater att kontrollera och rätt avgöra om en person har rätt att komma till Sverige eller inte. Denna kontroll utförs inte bara vid gränsövergången utan även vid ansökan om visering på utländsk beskickning. Jag anser att ett referensbelopp såsom riktmärke är viktigt vare sig Sverige blir operativ medlem i Schengensamarbetet eller inte.

#### **7.3.4 Prostitution**

Antalet utländska prostituerade har ökat under de senare åren. Antalet koppleriärenden med utländska prostituerade kvinnor är flera och då utkristalliserar sig också problemet när det gäller dessa ärenden. Enligt förarbeten ska prostituerade kvinnor anses oärligen försörja sig i landet och då kan de också avvisas enligt UtL 4:2:2. I dagsläget utnyttjas enligt min mening inte den lagstadgade möjligheten att avvisa prostituerade på denna avvisningsgrund. Det är enligt min mening vanligare att avvisa kvinnorna p

g a avsaknad av medel. Enligt min mening vore det fullt möjligt att utnyttja denna avvisningspunkt oftare på prostituerade om inte annat så i kombination med UtL 4:2:1, så att statistiken kan visa att vi har ett antal utländska prostituerade som bedriver prostitution i landet. Det är också såsom jag tidigare visar i min uppsats möjligt att avvisa kvinnorna enligt UtL 4:2:3 då de ger upphov till en kriminell verksamhet.

Det är ingen tvekan om att utländska kvinnor som upptäcks prostituera sig i landet avvisas, vilket också är i enlighet med svensk utlänningslagstiftning. Det är möjligt att avvisa prostituerade, men vill Sverige avvisa kvinnor bara för det faktum att de bedrivit prostitution i landet? I Sverige väljer vi att kriminalisera sexköparen istället för den prostituerade eftersom kvinnan anses befinna sig i en utsatt situation då hon väljer att prostituera sig. utlänningslagen kan här hamna i konflikt med de politiska uttalanden som gjorts i samband med den nya sexköplagen. Det handlar mycket om politik, för avvisade blir kvinnorna i vilket fall som, även om det må vara på ett annat avvisningsskäl än det egentliga. Det vore mer korrekt att stå för att vi har utländska kvinnor som väljer att prostituera sig i Sverige och att vi väljer att avvisa dem därför att de ger upphov till brottslig verksamhet, nämligen sexköparen, som då han köper sex av den prostituerade begår brott. Regeringsrättens uttalande i dom att utövande av verksamhet på sexklubb inte i sig skulle vara skäl nog att avvisa denna person på oärligen försörja sig. Jag är dock osäker på om samma ärende kommit upp i en domstol idag skulle fått samma utslag. Jag tror att synen på kvinnans roll på en sexklubb har förändrats. Det är känt att många utländska kvinnor hämtas hit för att t ex uppträda på sexklubb samt prostituera sig, "hallicken" ser till att få kvinnans passhandling och genom visst hot mot familjen i hemlandet och åtstramning av kvinnans ekonomi handlar det sammantaget om en kvinna i mannens våld som inte ska vara i Sverige och utsättas för detta. Jag menar därför att det skulle vara möjligt att avvisa kvinnor som uppträder på sexklubb, i vart fall om det inte står klart att kvinnan gör det av egen fri vilja. Då kan å andra sidan det ifrågasättas om inte arbete på sexklubb är arbetstillståndskrävande och att avvisning i så fall kan komma att ske på denna grund.

En annan konflikt som uppstår vid avvisning av utländska prostituerade kvinnor är att dessa kvinnor ofta är viktiga vittnen för att kunna åtala kopplaren, den person som tagit hit kvinnan och som ser till att hon arbetar som prostituerad. Då kvinnan avvisas ökar svårigheterna att förhöra henne och använda henne som vittne i en senare rättegång. Om kvinnorna får stanna kvar i avvaktan på rättegång är det polisen som får betala uppehållet i Sverige. Ofta utsätts också kvinnorna för hot då de kommer till sin hemstad i utlandet och p g a detta minskar ytterligare chanserna att få henne att vittna i en framtida rättegång mot kopplaren. Avvisning av den prostituerade kvinnan ger upphov till stora svårigheter att åtala kopplaren. Tidigare har köparen kunnat användas som vittne i ett åtal mot kopplaren, men idag erkänner köparen ett brott om han vittnar och då åtnjuter han skydd enligt

RB och han behöver inte uttala sig. Några vittnen återstår inte att använda vid åtal mot kopplaren om kvinnan avvisas.

Viktigt att se är däremot att konflikten mellan RB och UtIL finns där oavsett om den prostituerade kvinnan avvisas i brist på medel eller på grund av att hon oärligen försörjer sig. Det är avvisningen i sig som ger upphov till problem med avläggande av vittnesmål. Det finns sätt att komma åt problemet med vittnesmål, vilket nyligen prövats i Malmö, utgången är ännu oklar. Den prostituerade kvinnan fick avlägga vittnesmål i en muntlig förhandling innan rättegången, försvarsadvokaten hade då möjlighet att ställa frågor till kvinnan och vittnesmålet är därmed användbart i en senare rättegång. Kvinnan avvisas efter det avlagda vittnesmålet. Problemet med avvisning av prostituerade kommer inte att lösas genom ett medlemskap i Schengen-samarbetet.

## 7.4 Schengen-samarbetet

Sverige har liksom övriga nordiska länder ansökt om att bli operativ medlem i Schengen-samarbetet. Något Sverige räknar med att bli senast mars år 2001. Om Sverige skulle bli operativ medlem i Schengen-samarbetet skulle det förändra arbetet med utlänningsärenden förhållandevis mycket. År 1999 avvisades 4719 personer från Sverige varav 4016 st avvisades från Skåne. Då Sverige främst gränsar till andra Schengen-stater kan samarbetet komma att innebära att antalet avvisningar radikalt kommer att sjunka, på ont och gott. Idag gäller nationella viseringsregler och jag menar att ett stort antal avvisningar sker av personer som har uppehållstillstånd i någon Schengen-stat. Andra personer innehar Schengen-visering, men saknar visering för Sverige. Samtliga dessa kommer ha rätt att resa in i Sverige. Naturligt blir då att antalet avvisningar kommer att sjunka avseende dessa personer.

Möjligheten till gränskontroll gentemot andra Schengen-stater kommer i princip att vara obefintlig. Personer som idag påträffas vid gränsen och som vistas illegalt i Europa avvisas, men kommer i praktiken att bli mycket svåra att finna då gränskontrollen inte finns mer. Ett ökat antal flyktingar kan väntas in i landet på grund av inskränkningen av möjligheten till kontroll vid gränsen. Däremot kommer kontrollen gentemot icke-Schengen att bli rigorös. Samtliga resenärer kommer att kontrolleras vid både in- och utresa. Detta kommer i sin tur att öka upptäckten av illegala utlänningar som befinner sig i landet, då det idag i princip inte förekommer någon utresekontroll från Sverige.

Rörligheten inom Schengen-området kommer öka, både vad gäller legala och illegala utlänningar. Arbetsbelastningen kommer istället för att ligga vid gränsen att ligga vid den inre utlänningskontrollen, som också i viss mån kommer att öka.



Lagstiftningen som finns föreslagen gäller en avvisningsgrund som kommer att gälla generellt för samtliga Schengen-stater. Kriterierna för avvisning är i princip desamma som finns i svensk utlänningslag idag. Skillnaden är att kontrollen inte bara riktar sig mot de nordiska länderna utan mot hela Schengen-området. Det jag ställer mig frågande till är varför lagstiftaren väljer att lägga till en avvisningsgrund som innehåller allt och samtidigt behålla de andra avvisningsmöjligheterna. Detta kommer enligt min mening att kunna skapa problem för beslutsfattaren då denne ska välja avvisningsgrund. Ska personen avvisas på två parallella avvisningsgrunder eller på en grund företrädesvis och i så fall på vilken? Jag menar att lagstiftningen såsom den är föreslagen uppfyller Schengen-staternas krav på svenska möjligheter att avvisa icke önskvärda utlänningar. Den kommer däremot att skapa förvirring för beslutsfattarna och flera avvisningsgrunder i den nuvarande lagstiftningen kommer inte att användas och kunde därför tas bort helt.

Schengen-samarbetet kontra utlänningslagen är intressant att analysera. Många problem med utgångspunkt i dagens utlänningslag och dess tolkningsutrymme löses genom ett minskat tolkningsutrymme och ett större krav från samtliga Schengen-stater på efterlevnad av reglerna. Samtidigt uppstår nya problem för beslutsfattarna genom tilläggen i utlänningslagen avseende avvisningar.

## 7.5 Sammanfattning

Utlänningslagstiftningen har omarbetats ett flertal gånger och vid varje omarbetning finns utredning kring utlänningslagstiftningens mål och riktlinjer. Varje lagparagraf utreds inte i varje förarbete inför en lagförändring i utlänningslagen. Det har istället blivit naturligt att kommentera de lagparagrafer som varit föremål för förändring eller samtliga paragrafer då hela utlänningslagstiftningen har setts över. Även om flera av lagparagraferna setts över flertal gånger är det sällan som de har kommenterats mer i detalj. Lagstiftaren väljer istället att gå på tidigare förarbetens uttalanden och har i senare förarbeten istället renodlat paragrafernas syfte och verkningsområde. Jag anser att en ordentlig genomsyn av avvisningsparagraferna vore riktig och borde ligga rätt i tiden då eventuellt Schengen-samarbete kräver viss översyn av utlänningslagen. Mycket av uttalanden kring nuvarande avvisningsparagrafer tenderar vara ålderdomliga och kan i flera fall inte appliceras på dagens utlänningsärenden. Några direkta riktlinjer finns inte på området, däremot finns det en kommentar kring utlänningslagen av Wikrén som fungerar som riktlinjer för polisens arbete kring utlänningsärenden. Någon litteratur i övrigt som hanterar polisavvisningsfrågorna finns i princip inte. Min mening är att det inte hade skadat med ytterligare kommentarer kring polisavvisningsparagraferna.



## 8 Slutsats

Min genomgång av svensk utlänningslagstiftning visar att lagstiftningen i sig ger utrymme för vida tolkningar och till viss del subjektiva bedömningar. Detta skapar problem vid tillämpningen av lagstiftningen. Det ger också upphov till brister i rättssäkerhet på området. Möjligheten att i förväg kontrollera vad som gäller för en utlänning är svår att överskåda och några generella råd går inte att ge till oroliga utlänningar på väg till Sverige. Någon egentlig upprättelse kan det heller aldrig bli frågan om då en personen avvisats på felaktiga grunder. Visserligen kan ett överklagande på papperet visa rätt beslut, men olägenheten i form av verkställt avvisningsbeslut kan inte göras ogjort. Viss ekonomisk ersättning kan dock förekomma.

Andra skäl till att utlänningslagstiftningen anses problematisk är att utlänningslagen i vissa fall står i motsättning till andra nationella lagstiftningar och EU-regler. Svårigheter uppkommer exempelvis då ett ärende löper parallellt, utlänningslag med annan lagstiftning, t ex RB, BrB, skattelagstiftning.

Polisen har till uppdrag att se till att utlänningsärenden såväl som brottsärenden handläggs enligt gällande lagstiftning. Ärendegången medför då att någon form av samordning avdelningar/myndigheter emellan måste till för att finna lösningar på ärenden då olika lagstiftningar kan komma i konflikt med varandra.

Primärt gäller att arbetet med utlänningsärenden är minst lika viktigt som andra ärenden som sköts av polisen. Resurser måste därför finnas för att på ett tillfredsställande sätt hantera dessa. Kompetent personal och fortlöpande vidareutbildning är ett krav för att utlänningsärenden inte ska komma i skymundan.

Kompetensutveckling krävs på alla nivåer, beslutsfattare - handläggare, för att uppnå en större rättssäkerhet kring utlänningsärenden. Jag menar att hanteringen av dessa ärenden skulle bli klarare genom att fler ärenden överklagas upp till Utlänningsnämnden så att rättspraxis kan utvecklas, vilken kan ligga till grund för handläggning. Varje uttalande av JO är också viktigt för att visa en riktning i hur ett lagrum ska tolkas.

Med min uppsats synliggör jag de problem som uppkommer vid utlänningslagstiftningens praktiska tillämpning och jag hoppas på så vis ge en inblick i svårigheterna för handläggare och beslutsfattare att arbeta med utlänningsärenden. Förbättringar behövs på tillämpningsområdet när det gäller att följa de rättsprinciper som förvaltningsmyndigheter har att följa vid förvaltningsbeslut. Jag antyder dessutom vilka förbättringar/förändringar

som kan göras för att uppnå en högre grad av rättssäkerhet för berörda individer.

Det är viktigt att följa de rättsprinciper som finns till för att säkerställa individens rättigheter vid myndighetsutövning. Det är synd att lagstiftning med stora tolkningsutrymme och liten språklig exakthet bidrar till att proportionalitets-, likhets-, ändamåls- och legalitetsprincipen inte kan följas såsom vore önskvärt. Enligt min mening bör lagstiftningen på området ses över då den har sin grund i en tidssituation som för länge sedan är överspelad.

# Bilaga A

## Kategorier enligt EU/EES:

1. Arbetstagare/egna företagare
2. Tjänstemottagare/tillhandahållare
3. Pensionärer
  - egna företagare som levt i Sverige (dir 75/34)
  - arbetstagare/anställda som levt i Sverige (förordning 1251)
  - anställda/egna företagare som levt utomlands (direktiv 365)
4. Studerande
5. Övriga, anhöriga till ovanstående:
  - make/maka (i Sverige även registrerat partnerskap, i vissa fall även sambo)
  - barn under 21 år
  - äldre beroende barn
  - beroende föräldrar

Den fria rörligheten enligt Romfördraget innebär:

- gemensam arbetsmarknad (etableringsrätt för egna företagare, fritt tjänsteutbyte)
- rätt att resa in
- rätt att söka och ta anställning (Arbetsstillstånd slopat)
- rätt till bosättning
- rätt att studera
- erkännande av examina
- rätt till social trygghet
- rätt till likabehandling
- förbud mot diskriminering (arbete, arbetsvillkor, lön, sociala- och skattemässiga förmåner), gäller ej anställning i offentlig tjänst.

Den fria rörligheten gäller för EU-medborgare och andra medborgare som kan falla in under ovanstående kategorier.

# Bilaga B

## Statistik 1999

Antalet avvisade uppdelat på avvisningsgrund och stat som avvisningarna är representerade från i procent.

År		1999
Totalt antal avvisningar:		4719 st
Stat:	Irak	24,8%
	Polen	15,5%
	Jugoslavien	28,2%
	Turkiet	6,3%
	Statslös	5%
	Somalia	3,9%
	Litauen	3,6%
	Iran	2,7%
	Bosnien	2,3%
	Kina	1,8%
	Libanon	1,8%
	Övriga	21,5%
Utl 4:1 p 1		2460 st
Stat:	Irak	36,5%
	Jugoslavien	15,3%
	Somalia	6,5%
	Statslös	5,9%
	Turkiet	3,9%
	Övriga	31,9%
Utl 4:1 p 2 (inresevisering)		3378 st
Stat:	Irak	32%
	Jugoslavien	14,2%
	Turkiet	8,6%
	Statslös	6,4%
	Somalia	3,4%
	Övriga	35,4%

UtilL 4:1 p 2 (uppehållstillstånd)	267 st
Stat:	
Polen	74,9%
Estland	4,1%
Litauen	2,6%
Övriga	18,4%
UtilL 4:1 p 2 (arbetstillstånd)	142 st
Stat:	
Polen	86,6%
Övriga	13,4%
UtilL 4:1 p 3	18 st
Stat:	
Polen	66,7%
Övriga	33,3%
UtilL 4:1 p 4	73 st
Stat:	
Polen	71,2%
Litauen	19,2%
Irak	6,8%
Övriga	2,8%
UtilL 4:2 p 1	805 st
Stat:	
Polen	55,4%
Litauen	14,2%
Estland	9,1%
Lettland	5,2%
Övriga	16,1%
UtilL 4:2 p 2	75 st
Stat:	
Polen	57,3%
Litauen	32%
Övriga	10,7%
UtilL 4:2 p 3	78 st
Stat:	
Polen	57,7%
Litauen	28,2%
Övriga	14,1%
UtilL 4:2 p 4	0 st
UtilL 4:2 p 5	0 st

# Bilaga C

## Schengenkonventionens artikel 5 (RPS Schengenutbildningsmaterial)

1. I samband med vistelse som inte överskrider tre månader, kan inresa till de avtalsslutande parternas territorium beviljas en utlänning, som a) är innehavare av ett eller flera giltiga dokument som tillåter passerande av gränsen och som fastställts av den verkställande kommittén, b) innehar giltig visering, om sådan krävs, c) i förekommande fall kan uppvisa dokument som bevisar syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen samt har tillräckliga medel för sitt uppehälle vad gäller såväl den planerade vistelsens längd som återresan till ursprungslandet eller transitresa till ett tredje land som medger inresa, eller att han är i stånd att på laglig väg anskaffa dessa medel, d) inte finns registrerad på spärllista, e) inte anses utgöra en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av de avtalsslutande parternas internationella förbindelser.
2. Inresa till de avtalsslutande parternas territorium skall vägras en utlänning som inte uppfyller samtliga dessa villkor, utom i de fall då en avtalsslutande part finner det nödvändigt att avvika från denna princip av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser. I sådana fall skall inresetillståndet begränsas till den berörda partens territorium varvid denna avtalsslutande part är skyldig att underrätta övriga avtalsslutande parter om detta. Dessa regler påverkar inte tillämpningen de särskilda bestämmelserna om rätten till asyl eller bestämmelserna i artikel 18.
3. Genomresa skall beviljas en utlänning som är innehar uppehållstillstånd eller visum utfärdat av någon av de avtalsslutande parterna eller, om så krävs, båda dessa dokument, varvid undantag skall göras om utlänningen finns upptagen på spärllistan hos den avtalsslutande part vars yttre gräns han infunnit sig vid.



# Litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Prop 1968:142

Prop 1968:158

Prop 1979/80:96

Prop 1983/84:144

Prop 1988/89:86

Prop 1997/98:42

SOU 1951:42. *Betänkande med förslag till utlänningslag mm.*

SOU 1975:1. *Demokrati på arbetsplatsen.*

SOU 1979:64. *Ny utlänningslag*

SOU 1982:49. *Invandringspolitiken bakgrund, delbetänkande.*

SOU 1983:29. *Invandringspolitiken förslag, delbetänkande.*

SOU 1988:1. *Översyn av utlänningslagen.*

SÖ 1958:24. *Nordiska passöverenskommelsen.*

SÖ 1958:54. *Nordiska passöverenskommelsen.*

SÖ 1973:43. *Nordiska passöverenskommelsen.*

RPS CM 1/97

RPS CM 11/97

RPS CM 6/99

## Annat myndighetsmaterial

RPS Schengen-utbildningsmaterial

## Litteratur

Björling/Lindencrona, *Utlänningslagen jämte dithörande författningar*, Kungliga boktryckeriet P.A.Norstedt&Söner, Stockholm 1955

Nelhans, Joachim, *Utlänningsrätt*, 2 uppl, Studentlitteratur, Lund 1987

Norström/Thunved, *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 1999*, Norstedts, Stockholm 1999

Strömberg, Håkan, *Allmän förvaltningsrätt*, Upplaga 20:1, Liber AB, Malmö 2000

Wikrén Gerhard/Håkan Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, Norstedts, Stockholm 1999

# Rättsfallsförteckning

NJA II 1914, s 412

C-68/89, Kommissionen mot Nederländerna

Dnr 300-1978, JO-uttalande

Reg.1991-05-08 U4818/91