



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Björn Westerfors

# **Polisens ID-kontroller i konflikt med den (rasifierade) enskildes fri- och rättigheter**

Rättstillämpning av inre utlänningskontroll  
i ljuset av fri- och rättigheter i regeringsformen och  
Europakonventionen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak  
Termin för examen: VT13

# Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
<b>1 INLEDNING</b>	<b>7</b>
1.1 Syfte och frågeställning	9
1.2 Avgränsningar	9
1.3 Disposition	10
1.4 Metod och material	11
1.5 Forskningsläge	14
<b>2 FRI- OCH RÄTTIGHETSSKYDDET I REGERINGSFORMEN</b>	<b>15</b>
2.1 Likabehandling	16
2.2 Integritet	16
2.3 Icke-diskriminering	17
2.4 Inskränkningar av den enskildes fri- och rättigheter	19
<b>3 FRI- OCH RÄTTIGHETSSKYDD I EUROPAKONVENTIONEN</b>	<b>22</b>
3.1 Mänskliga rättigheter i förhållande till statens suveränitet	23
3.2 Europakonventionen	24
3.2.1 Europadomstolens funktion och prövning	25
3.3 Artikel 8 - Rätten till respekt för privatliv och familjeliv	26
3.4 Artikel 14 - Icke-diskriminering	29
3.5 Europadomstolen: Gillan och Quinton mot UK	29
<b>4 MIGRATIONSRÄTTENS KOPPLING TILL INRE UTLÄNNINGSKONTROLL</b>	<b>35</b>
4.1 Införandet av kontroll med migrationsrättens i Sverige	35
4.2 Migrationsrättens koppling till ras i Sverige	36
4.3 Sveriges förändrade yttre och inre gränser	38
4.3.1 Fler inre utlänningskontroller med Schengensamarbetet	39
<b>5 UTLÄNNINGSLAG</b>	<b>41</b>
5.1 Regleringen om inre utlänningskontroll	41
5.1.1 Rekvisen ”grundad anledning” och ”annars finns särskild anledning till kontroll”	43
5.2 Rättstillämpning av inre utlänningskontroll	45
5.2.1 Dokumentation vid inre utlänningskontroll	46
5.2.2 Förutsägbarhet av inre utlänningskontroll	47
5.3 Polisens kontrollmöjligheter av enskilda	48

<b>6</b>	<b>POLISENS VERKSAMHET I RELATION TILL EFFEKTIVITET, INTEGRITET OCH RÄTTSTILLÄMPNING</b>	<b>49</b>
6.1	Projektet Rättsäkert och effektivt verkställighetsarbete (REVA)	51
6.2	Aktörernas syn på rättstillämpningen	53
6.2.1	Verkställande makt – Polisen	54
6.2.2	Styrande makt – Regeringen	56
<b>7</b>	<b>R SOM I RAS, RASISM OCH RASPROFILERING</b>	<b>58</b>
7.1	Begreppen ras och etnicitet i koppling till rasifiering	59
7.2	Definintion av rasprofilering och etnisk profilering	62
7.3	Problematik med etnisk profilering som arbetssätt	64
7.3.1	Förekomst av och metoder för att motverka etnisk profilering	66
<b>8</b>	<b>ANALYS</b>	<b>68</b>
8.1	Inre utlänningskontroll och den enskildes fri- och rättigheter gällande integritet, likabehandling och icke-diskriminering i regeringsformen och Europakonventionen	68
8.2	Fallet Gillan och Quinton mot UK i förhållande till inre utlänningskontroll	71
8.3	Inre utlänningskontroll i ljuset av ”ras”, etnicitet och etnisk profilering	74
<b>9</b>	<b>SLUTSATS</b>	<b>76</b>
<b>10</b>	<b>SLUTORD</b>	<b>78</b>
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	<b>80</b>
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	<b>86</b>
	APPENDIX 1	<b>87</b>

# Summary

The debate on the Police's identity checks in connection to ticket control in the Stockholm metro culminated during the first half of 2013. In the media the discussions focused whether the ticket controls were undertaken due to *internal border control*, the methods for the procedure and on what legal ground it was undertaken. It was also especially noted that this form of controls seemed to specifically target people with minority appearance.

The border of Sweden is characterized by freedom of movement to its neighbour states and within the EU with the result of the growing importance of the internal border control. The Police's control highlights the two conflicting interests; firstly the *individual's rights and liberties* not to be checked without substantial ground and secondly the state's interest of efficient controls of individual's right to uphold within the territory. From that starting point, this thesis examines the individual's rights and liberties in relation to the internal border control, followed with a race and ethnicity perspective along with important international indications from court cases showing ethnic profiling and discrimination.

Initiating with a review of the individual's rights and liberties connected to equal treatment, integrity and non-discrimination in the Swedish constitutional law, specifically in the fundamental law of the 1974 Instrument of Government (RF) and the parallel protection of rights in article 8 and 14 in the European Convention of Human Rights. Through the narration of the European Court of Human Rights case Gillan and Quinton vs. UK from 2010 the Court's interpretation is used in the analysis to compare the application of law of the internal border control with the scope of the Conventional protection.

The historical background of present border controls and how race formerly was used to legitimate migration law supplements the problematic issue of differentiating people. The legal understanding including the application of law is based on the review of the law, *travaux préparatoires*, doctrine and instructions.

The application of law of internal border control should be efficient but also respect the fundamental principles in rule of law and the Police's internal basic values. The control has a serve impact on the individual's equal treatment, integrity and non-discrimination. Awareness of race, ethnicity, racialization and ethnical profiling is important to make sure that the used working methods not discriminate individuals due to their physical appearance.

The conclusion that can be drawn is that the regulation of internal border control cannot formally be considered to violate the individual's rights and liberties in the Swedish constitution or the European Convention of Human Rights but the legislator should clarify the necessary prerequisite so that the application of law is in accordance with the legislator's intention. Certain of the Police's working methods lack predictability, which threatens fundamental principles of rule of law that needs to be further discussed. A control that targets individuals only or primarily from an assumed ethnical origin is clearly a violation the right to

respect for privacy in article 8 and the prohibition of discrimination in article 14. Even if the internal border control is in accordance with restrictions of the individual's rights and liberties in the Swedish constitutional laws and limited by *travaux préparatoires* and the internal police instructions, the police lack instructions for appropriate security measures of how to avoid discriminatory and excessive abuse. Based on the research a number of measures are suggested such as that the Police instructions should include a guide when controls should not be undertaken and what could indicate that a control should be aborted. A more extensive documentation of interventions should be coordinated to enable analysis on who's being controlled and on what grounds.

This paper does not draw any conclusion of the factual outcome of the application of law or possible ethnical profiling regarding internal border control due to lack of basic data. Several factors indicate that that issue of ethnical profiling and structural discrimination needs to be studied in Sweden. Judgments in recent international court cases concerning police controls declared discriminatory working methods (i.e. stop and search) towards minorities indicate that it also could be a problem in Sweden. With an independent supervisory body, a review of the police education, an introduction of appropriate legal security measures and cooperation with the civil society the risk for ethnic profiling and discrimination can be reduced.

# Sammanfattning

Debatten om polisens kontroller av ID-handlingar i samband med färdbeviskontroll i Stockholms tunnelbana kulminerade under första halvåret av 2013. I media diskuterades att färdbeviskontrollerna egentligen syftade till att utföra inre utlänningskontroll, metoderna för dessa och på vilken rättslig grund det kan ske. Det uppmärksammades även att kontrollerna tycktes rikta sig mot personer med minoritetsutseende.

Sverige präglas av fri rörlighet till grannländer och inom EU med konsekvensen att den inre utlänningskontrollen växer i betydelse. Polisens kontroller ställer två motstående intressen på sin spets. Den enskildes fri- och rättigheter att inte bli kontrollerad utan välgrundad anledning och statens intresse att effektivt kontrollera enskildas lagliga rätt att vistas inom landet. Därför undersöker uppsatsen den enskildes fri- och rättigheter utifrån migrationsrättens reglering av inre utlänningskontroll vilket följs upp med ett ras- och etnicitetsperspektiv och viktiga indikationer från en internationell rättsutveckling som påvisar fall av etnisk profilering och diskriminering.

Inledningsvis undersöks den enskildes fri- och rättigheter i regeringsformen utifrån begreppen likabehandling, integritet och icke-diskriminering samt det parallella fri- och rättighetsskydd som återfinns i Europakonventionens artikel 8 och artikel 14. Genom att redogöra för rättsfallet Gillan och Quinton mot UK från 2010 kan Europadomstolens tolkning användas i analysen för att jämföra rättstillämpningen av den inre utlänningskontrollen med Europakonventionens skydd.

Med en redogörelse för hur dagens gränskontroller uppkommit och hur ras varit en inkluderad del av migrationsrätten ökar förståelsen för den problematik som uppstår vid särskiljande av människor. Genom att granska lag, förarbeten, doktrin och föreskrifter beskrivs regleringen av inre utlänningskontroll och rättstillämpningen av den.

Rättstillämpningen av inre utlänningskontroll ska vara effektiv men också uppfylla rättsstatens grundläggande principer och vara i enlighet med polisens värdegrund. Kontrollen har betydande inslag på inverkar på enskildas integritet, likabehandling och icke-diskriminering. En medvetenhet om begreppen ras, etnicitet, rasifieringsprocess och etnisk profilering är därför viktig för att se till att de arbetsmetoder som används inte diskriminerar enskilda utifrån deras yttre attribut.

I slutsatsen konstateras att regleringen om inre utlänningskontroll inte formellt kan anses strida mot den enskildes fri- och rättighetsskydd i regeringsformen och Europakonventionen men att lagstiftaren bör förtydliga rekvisiten så att rättstillämpningen är i enlighet med lagstiftarens syfte. Vissa av polisens arbetsmetoder brister i förutsägbarhet vilket är ett hot mot rätts säkerheten som bör diskuteras ytterligare. Att kontrollera en enskild endast eller huvudsakligen utifrån antagen etnisk bakgrund strider mot rätten till respekt för privatliv och integritet i artikel 8 samt strider mot diskrimineringsförbudet i artikel 14. Även om inre utlänningskontroll är i enlighet med inskränkningarna av den enskildes fri- och rättighetsskydd och rättsligt begränsade enligt förarbeten

och föreskrifter saknas föreskrifter hos polisen kring lämpliga säkerhetsåtgärder för att förhindra missbruk. Utifrån forskning på området samt intervjuer föreslås ett antal åtgärder. Föreskrifter bör inkludera vägledning om när kontroller inte bör inledas eller vad som kan indikera att en kontroll bör avbrytas. Dokumentationen vid ingripanden bör utökas och samordnas för att i efterhand utgöra underlag för att se vem som kontrolleras och utifrån vilken grund.

Uppsatsen drar inga slutsatser om utfallet av rättstillämpningen och eventuell etnisk profilering vid inre utlänningskontroll då underlag i stort sett saknas. Flera indikatorer pekar mot att frågan om etnisk profilering och strukturell diskriminering behöver undersökas ytterligare i Sverige. Aktuella internationella rättsfall som rör poliskontroller har tydligt fastställt diskriminerande rättstillämpning mot minoriteter vilket indikerar att problematiken även kan finnas här. Med ett oberoende tillsynsorgan, översyn av polisutbildning, införandet av lämpliga rättsliga säkerhetsbestämmelser samt samarbete med civilsamhället kan risken för etnisk profilering och diskriminering minskas.

# Förord

Under en resa till Paris våren 2004 deltog jag på seminarier med jurister som berättade hur de använde juridiken för att förändra och agera. Mänskliga rättigheter kopplades till praktiska fall. Deras inspirerande verklighet inkluderades i min vision och mina mål för framtiden. År 2009 började jag på juristprogrammet och visionen har under åren flätats samman med min verklighet. Därför har det varit spännande och intressant för mig att belysa aktuella frågor i samhällsdebatten utifrån mänskliga rättigheter i examensarbetet. Dessa år har varit en fantastisk resa!

Ett stort tack till min handledare Karol Nowak som kommit med värdefulla synpunkter på strukturen och innehållet i uppsatsen. Tack till alla de personer inom Utrikesdepartementet, Rikspolisstyrelsen och Gränspolisens i Skåne och Stockholm, Polishögskolan i Solna, Justitiedepartementet, JO, REVA-jouren och enskilda som ställt upp för intervjuer och varit hjälpsamma och generösa med sin tid för att ge svar på mina frågor.

Det varmaste och hjärtligaste tack till mina nära och kära för ert ovärderliga stöd! Kärlek till min syster och mina föräldrar som ställt upp på alla möjliga vis under åren. Utan er alla hade det inte gått. Tack!

*Björn Westerfors*

Malmö den 13 september 2013



# Förkortningar

Dir.	Direktiv
Dnr.	Diarienummer
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FAP	Föreskrifter och Allmänna råd för Polisväsendet
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
ICCPR	The International Covenant on Civil and Political Rights (FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter)
ICESCR	The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter)
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
OSF	Open Society Foundations
PL	Polislag (1984:387)
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
REVA	Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete
RF	Regeringsform (1974:152)
RPS	Rikspolisstyrelsen
RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
SIS	Schengens informationssystem
SOU	Statens offentliga utredningar
UD	Utrikesdepartementet
UDHR	The Universal Declaration of Human Rights (FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter)
UK	United Kingdom (Storbritannien)
UtlL	Utlänningslag (2005:716)
UtlF	Utlänningsförordning (2006:97)

# 1 Inledning

Vintern 2013 var debatten som hetast kring polisens kontroller av färdbevis i Stockholms tunnelbana. Medierna tog upp att färdbeviskontrollerna egentligen syftar till att genomföra inre utlänningskontroll och verkar inrikta sig på personer med minoritetsutseende. Funktionen med utlänningslagen och den inre utlänningskontrollen är en indelning mellan vilka som inkluderas och exkluderas. Den inre utlänningskontrollen aktualiserar statens rätt att utföra nödvändiga och acceptabla kontroller av enskildas rätt att vistas eller arbeta i Sverige. Det handlar om grunden för den enskildes polisens beslut om vem som ska kontrolleras. Skyddet för den enskildes integritet kontra målet om effektivitet i maktutövning kan värderas olika av den enskilde respektive staten. En oundviklig fråga är rätten till respekten för den enskildes integritet, likabehandling och icke-diskriminering. Det är utgångspunkten för genomgången av den enskildes fri- och rättigheter som stadgas i regeringsformen och Europakonventionen.

Ett exempel från debatten i media är en artikel<sup>1</sup> på SvD Brännpunkt den 26 februari 2013 skriven av Henrik Bergqvist, kansliråd på regeringskansliet och tidigare chef för utrikesdepartementets arbetsgrupp för mänskliga rättigheter. I artikeln ifrågasätter han polisens arbetsmetoder för de inre utlänningskontrollerna i tunnelbanan. Uppgifter fanns att polisen hade genomfört inre utlänningskontroller i tunnelbanan även om den enskilde med minoritetsutseende passerat spärrarna med giltigt färdbevis. Polisens metoder, menade Bergqvist, motverkar syftet att verka för allmänhetens förtroende och strider mot polisens interna regler och regeringsformens regler – slutligen eventuellt även mot Europakonventionen. I artikeln jämför Bergqvist polisens metoder i tunnelbanan med ett fall från Europadomstolen, Gillan och Quinton mot UK<sup>2</sup>, där brittisk polis med stöd i terroristlagstiftning stoppade och visiterade två enskilda personer i september 2003. Europadomstolen ansåg att regleringen gav rättstillämpande poliser alltför stort handlingsutrymme och att åtgärderna hade kränkt de enskildas rätt till respekt för integritet enligt artikel 8 i Europakonventionen. Bergqvists jämförelse med Gillan och Quinton mot UK motsades dock av Said Mahmoudi<sup>3</sup>, professor i internationell rätt på Stockholms universitet som menade att fallet inte var jämförbart, då Mahmoudi anser att de brittiska kontrollerna syftar till att visitera personer för att finna föremål med koppling till terrorism till skillnad från de svenska inre utlänningskontrollerna. I frågan råder alltså två skilda uppfattningar om gällande rätt vilket gör en undersökning intressant.

Statistiken utifrån Polisens protokoll från inre utlänningskontroller visade att cirka 9 av 10 personer hade rätt att vistas i

---

<sup>1</sup> Svenska Dagbladet (SvD) Brännpunkt, Henrik Bergqvist, ”Kontroller i t-banan bryter mot

<sup>2</sup> I Sverige känns direktöversättningen av United Kingdom (Förenade Konungariket) främmande. Detta omfattar Storbritannien och Nordirland. Därför används nedan förkortningen UK.

<sup>3</sup> Sveriges Radio, ”Oenighet om polisens kontroller” 2013-02-26.

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3993&artikel=5456284>

landet.<sup>4</sup> Och om rättstillämpningen genom myndighetsutövning i alltför hög utsträckning träffar minoriteten som inte ser ut som majoriteten men som har rätt att vistas i landet finns det en risk att kontrollerna underminerar förtroendet för både polis och stat.<sup>5</sup> Det är därför intressant att i samband med inre utlänningskontroll även belysa ras, etnisk profilering och etnicitet.

Debatten väckte mitt intresse att närmare undersöka den inre utlänningskontrollen, polisens arbetsmetoder, fallet Gillan och Quinton mot UK och dess eventuella betydelse för situationen i Sverige, i synnerhet när två experter tolkar fallet olika. I samband med denna debatt diskuterades projektet REVA (Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete) – ett nationellt utvecklingsprojekt mellan Polisen, Kriminalvården och Migrationsverket med syfte att effektivisera myndigheternas administration och interna arbete. REVA involverar egentligen inte polisens inre utlänningskontroll i den yttre verksamheten vilket media ofta blandat ihop. Uppsatsen behandlar dock lagstiftningen för den inre utlänningskontrollen.

Även inom regeringen och Polisen hördes röster som påtalade riskerna.<sup>6</sup> Andra sade att Polisens kontroller är ett led i att upprätthålla lagen mot bakgrund av de personer som inte har rätten på sin sida och vid kontroll ska utvisas eller avvisas.<sup>7</sup> Justitieminister Beatrice Ask uttalade sig i debatten och sade att Polisen har väldigt tydliga regler om att endast utseende som faktor inte får ligga till grund för kontroll.<sup>8</sup>

För akademiskt arbete och forskning i synnerhet, är problem lösning något inneboende positivt. Utan ett problem finns det mindre anledning att utreda, vara nyfiken och lägga fram tänkbara lösningar. Inom rättsvetenskapen och juridiken finns ofta konflikten i centrum. Konflikten utgör ett problem och en kärnfråga. Den kan omfatta rättsfilosofiska frågor om negativa och positiva rättigheter. Denna uppsats handlar dels om den negativa rätten att inte bli kontrollerad. Dels den positiva rätten i formen av att staten ska agera för att rätt och rättstillämpning minimerar inskränkningar i rätten till respekt för privatliv och risken för diskriminering. Inre utlänningskontroll aktualiserar *hur* kontrollen sker och *vem* som kontrolleras. En fråga om förtroendet för demokratin och rättsstaten.

---

<sup>4</sup> Metro, 9 av 10 i polisens id-jakt har rätt att vistas här 2013-02-25.

<http://www.metro.se/nyheter/9-av-10-i-polisens-id-jakt-har-ratt-att-vistas-har/EVHmby!PMA3fueKtO7g2/> [Uppsatsförfattarens egen kommentar: Eftersom undersökningen är begränsad i antal och tidsperiod kan statistiken inte anses ge någon fullständig bild, däremot bör den ses som en indikator för problematiken.]

<sup>5</sup> A.a.

<sup>6</sup> SvD, Reva mellan blocken 2013-03-14. [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/en-reva-mellan-blocken\\_7997694.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/en-reva-mellan-blocken_7997694.svd) Fria tidningen, Poliser kritiserar tunnelbanekontrollerna, 2013-02-26. <http://www.fria.nu/artikel/96629>

<sup>7</sup> SvD, Utgår från att polisen gör sitt jobb, 2013-03-01. [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/malmstrom-jag-utgar-fran-att-polisen-gor-sitt-jobb\\_7959552.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/malmstrom-jag-utgar-fran-att-polisen-gor-sitt-jobb_7959552.svd)

<sup>8</sup> SVT, Ask: Polisen har tydliga regler, 2013-03-14. <http://www.svt.se/nyheter/sverige/ask-polisen-har-tydliga-regler>

## 1.1 Syfte och frågeställning

Min utgångspunkt är att regleringen av inre utlänningskontroller är formellt lagenlig men att rättstillämpningen kan strida mot den enskildes fri- och rättigheter i regeringsformen eller Europakonventionen. I ett stat-individ-perspektiv, ställs värdena effektivitet mot integritet vilket föranleder diskussionen om fri- och rättighetskyddet. Ett utav uppsatsens mål är att identifiera brister så att offentlig sektor och enskilda kan få kunskap och medvetenhet om mänskliga rättigheter och därigenom kunna ta ansvar för att respektera andras mänskliga rättigheter. Uppsatsen fokuserar på det uppmärksammade fallet från Europadomstolen, Gillan och Quinton mot UK från år 2010. Fallet tas upp för att belysa skillnader och likheter med rättstillämpningen i Sverige. Mitt fokus är inriktat på att viss rättstillämpning av den inre utlänningskontrollen uppenbart kan riktas mot enskilda som har rätt att vara här, enskilda som har tillstånd eller är födda i Sverige. Detta berör två identifierade problemområden i samhällets maktstrukturer med inre utlänningskontroll – dels relationen mellan stat och individ, dels faktorn om ras och etnicitet. Områdena kopplas samman för att undersöka lag och rättstillämpning. REVA inkluderas för att klargöra följderna av projektet för den inre utlänningskontrollen, eftersom vårens debatt inte sällan blandat ihop begrepp och processer.

Uppsatsen utgår från följande huvudfrågeställning:

*Hur förhåller sig den inre utlänningskontrollen i relation till den enskildes fri- och rättigheter gällande integritet, likabehandling och icke-diskriminering i regeringsformen respektive Europakonventionen?*

Med följande underfrågor:

- *Hur kan rättstillämpningen av inre utlänningskontroll ses i förhållande till fallet Gillan & Quinton mot UK?*
- *Hur kan den inre utlänningskontrollen ses i ljuset av "ras", etnicitet och etnisk profilering?*

## 1.2 Avgränsningar

Makt, integritet, diskriminering och migration är alla komplexa och föränderliga begrepp i samhället. Denna text utgår från det rättsliga perspektivet. Frågan om den inre utlänningskontrollen fokuserar på kontrollerna av enskilda överlag, inte de så kallade papperslösa. Denna text har inte som syfte att beröra den rättsliga aspekten av ledet innan eller efter den inre utlänningskontrollen. Ledet innan handlar om spaning och utredning medan ledet efter är det verkställande, alltså utvisning och avvísning. De rättsliga regleringarna för verkställandet kommer alltså inte behandlas. Även om regleringen om inre utlänningskontroll medger olika aktörer att kontrollera, kommer uppsatsen fokusera på polisen.

Utifrån Europakonventionen kan fler konventionsbestämmelser aktualiseras vid inre utlänningskontroll men här kommer endast artikel 8 och artikel 14 beröras då dessa är de som närmast rör frågeställningen. Uppsatsen behandlar Europadomstolens dom i målet Gillan och Quinton mot UK då fallet möjliggör en jämförelse med den inre utlänningskontrollen. Frågor om ID-kontroller, att stoppa och visitera (benämns ”stop and search” i Storbritannien) samt etnisk profilering är ställda på sin spets i Storbritannien utifrån polisärt arbete samt terrorist- och migrationslagstiftning och fallet täcker därför väl in uppsatsämnet.

Att diskutera integritet i fråga om kontroller leder oundvikligt in på frågan om diskriminering utifrån olika perspektiv, men diskrimineringsfrågan kommer att behandlas indirekt.

Inre utlänningskontroll ska inte förväxlas med särskild utlänningskontroll. Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll<sup>9</sup> har som syfte att förhindra att terroristdåd utförs eller planeras i Sverige och ger möjlighet till utvisning i andra fall rörande hot mot landets säkerhet. Den ska endast tillämpas i allvarliga fall och är särskilt kvalificerade säkerhetsärenden. Lagen är en del av svensk terroristlagstiftning och är kopplad till bland annat EU:s terroristlagstiftning, asylprocedurdirektivet och rörlighetsdirektivet.

### 1.3 Disposition

*Kapitel 2* behandlar den enskildes fri- och rättighetskydd i regeringsformens första och andra kapitel avseende demokrati och rättsstatsprincipen och begreppen likabehandling, integritet och icke-diskriminering. Ett rättsligt och ett kortare kriminologisk perspektiv visar på inskränkningarna av den enskildes fri- och rättighetskydd.

*Kapitel 3* inleds med bakgrunden till mänskliga rättigheter som begrepp. Därefter följer mänskliga rättigheter i förhållande till suveränitet och går vidare in på tillkomsten av Europakonventionen samt Europadomstolens funktion och prövning. Konventionens fri- och rättigheter utifrån artikel 8 om rätten till respekt för privatliv samt diskrimineringsförbudet i artikel 14 inklusive likabehandling. Den rättsliga beskrivningen av Europakonvention utgör grunden för förståelsen av Europadomstolens fall Gillan och Quinton mot UK från år 2010 som tydligare markerar avvägningar vid polisära kontroller och den enskildes fri- och rättigheter gällande integritet, likabehandling och icke-diskriminering. Den omfattande deskriptiva delen ger möjlighet att i analysen diskutera rättsliga aspekter av Europakonventionen i jämförelse med den inre utlänningskontrollen. Detta aktualiserar en internationellt rättsligt dimension för den nationella rättstillämpningen av inre utlänningskontroll.

*Kapitel 4* ger en bakgrundsförståelse för tillkomsten av migrationsrätten och hur förändrade former av gränskontroller leder fram till dagens avskaffade gränser inom Norden och EU med inre utlänningskontroll som konsekvens.

---

<sup>9</sup> SFS 1991:572 Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Avsnittet belyser migrationsrättens problematiska koppling till begreppet ras som förekom i förarbetena till den första utlänningslagen. Kapitlet avslutas kopplingen mellan Schengensamarbetet och ansvaret om ett ökat antal inre utlänningskontroller.

*Kapitel 5* är den rättsligt centrala utgångspunkten för uppsatsen och här redogörs för regleringen om inre utlänningskontroll och de två rekvisiten som ligger till grund för kontroll. Utifrån bland annat förarbeten, polisens föreskrifter och JO:s kommentar klargörs rekvisitens innehåll och rättstillämpningen. Vidare följer andra viktiga delar som uppkommer vid tillämpning som dokumentation, förutsägbarhet och ett kort stycke om polisens övergripande kontrollmöjligheter.

*Kapitel 6* ger en översiktlig bild av Polisens vision och mål som ska vara en integrerad del av deras verksamhet och rättstillämpning. En förklarande del ger möjlighet att se den indirekta kopplingen och skillnaden mellan REVA och inre utlänningskontroll. Kapitlet avslutas med uttalanden från personer inom polis och regering vilket ger ytterligare förståelse till reglering och rättstillämpning av den inre utlänningskontrollen.

*Kapitel 7* inleder med en problematisering och redogörelse av begreppen ras, etnicitet samt rasifieringsprocessen. Definitionen av rasprofilering och etnisk profilering samt det problematiska med metoden exemplifieras genom aktuella rättsfall som visar på frågans aktualitet och omfattning i Sveriges närhet.

*Kapitel 8 och 9* utgör analys respektive slutsats.

## 1.4 Metod och material

I vetenskaplig forskning och i denna text har förståelse varit det främsta målet snarare än att fastställa de antaganden som gjorts på förhand. Problematisering av ett avgränsat ämne ger möjlighet till ny, nyanserad och fördjupad kunskap.

I arbetet med uppsatsen har traditionell juridisk metod används som en grundläggande metod för att klargöra och fastställa gällande rätt;

- Regeringsformens fri- och rättigheter.
- Europakonventionens artikel 8 och artikel 14.
- Utlänningslagens reglering om inre utlänningskontroll.

Rekvisiten i en rättsregel förstås med bakgrund av rättskällorna. Reglernas innehåll behöver ofta definieras ytterligare utifrån lagstiftarens syfte och överväganden. Utifrån rättskällevärdet utgår uppsatsen från lag, förarbeten, praxis och doktrin i första hand. Processen med att tolka och fastställa en rättsregel handlar som Bert Lehrberg skriver i sin metodbok, ofta om att konstruera en regel utifrån relevanta rättskällor, grundläggande rättsliga principer och med hänsyn till språkbruk, språkregler och värderingar som förutsägbarhet och praktikabilitet. För att belysa områden som fri- och

rättigheter, etnisk profilering och Europakonventionen har det varit naturligt att även undersöka internationella artiklar, litteratur och rättsfall.<sup>10</sup>

Juridisk metod kan med fördel kombineras med andra metoder inom det samhällsvetenskapliga området för att få perspektiv på det rättsliga synsättet och få en djupare förståelse för den rättsliga problematiken. Frågor som berör rättstillämpning och samhällsfrågor återfinns inom både samhälls- och rättsvetenskaperna. Därför innehåller denna uppsats både juridiskt material samt exempelvis doktrin från kriminologi och sociologi. Kapitlet om ”ras”, rasism och etnisk profilering är av samhällsvetenskaplig karaktär.

Doktrin och artiklar har valts och studerats utifrån överväganden om författarnas auktoritet och referenserna inom området. Göran Wikrén och Håkan Sandesjös standardverk *Utlänningslagen med kommentarer* (2010) och Hans Danelius *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2012) har varit grundläggande i arbetet.

Intervjuerna skedde främst genom personliga möten med intervjupersonerna vilket var positivt för att kunna lättare kommunicera frågor och följa upp på oklarheter. Intervjuerna gav också tillfälle att få insikt i personens arbete och personliga syn på vårens debatt. Intervjuerna gav även välkommen information och tips om rättsläget, regleringsbrev, praxis och tips på andra möjliga intervjupersoner inom området.

För intervjuerna användes kvalitativ intervju som metodologiskt kopplas till samhällsvetenskaplig metod och sociologin. Den kvalitativa forskningsansatsen begränsar sig till att främst redogöra för andras intervjuer. Av de olika typerna av kvalitativa intervjuer valdes den semistrukturerade intervjun. Kvalitativa intervjuer kännetecknas av att de är mer flexibla och är mindre strukturerade än kvantitativa intervjuer. Frågornas formulering syftar till att inte inskränka eller begränsa undersökningen alltför mycket. De inledande frågorna var generellt formulerade för att ge intervjupersonerna större möjlighet att betona deras egna uppfattningar och synsätt om vad som är viktigt och relevant. Det finns en risk att vissa frågor uppfattas olika av intervjuaren respektive intervjupersonen vilket kan medför felaktiga tolkningar. Detta var tydligt då syftet med öppna frågor var att få fylliga och utförliga svar men vissa svar från intervjupersonerna resulterade endast i ett kort nekande eller bekräftande. Frågorna följdes upp med kompletterande frågor utifrån intervjupersonens svar. Frågorna täckte vissa områden gällande den inre utlänningskontrollen för att få delvis jämförbara intervjuer och en viss riktning i svaren.<sup>11</sup>

Intervjuer och citat kompletterar den juridiska förståelsen för inre utlänningskontroll inom verkställande myndigheter vilket ger förståelse och visar på förhållningssätt som inte återfinns i rättskällorna. Intervjuer gjordes på plats och per telefon samt att uttalanden i media har använts.

---

<sup>10</sup> Lehrberg, Bert, *Praktisk juridisk metod*, 6., [uppdaterade och omarb.] uppl., Institutet för bank- och affärsjuridik (IBA), Uppsala, 2010, s.89f, 109-111.

<sup>11</sup> Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2., [rev.] uppl., Liber, Malmö, 2011, s.413ff, 419-422; Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend, *Den kvalitativa forskningsintervjun*, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009, s.217f, 231ff

Intervjupersonerna valdes utifrån en bedömning av deras kunskap, position och ställningstagande i media som Henrik Bergqvist, kansliråd på Regeringskansliet, Sören Clerton, överintendent på Rikspolisstyrelsen, Johan Ståhle och Jerk Wiberg, båda på gränspolis i Stockholm. Intervjumaterialet har främst varit ett stöd i den initiala förståelsen även om några korta delar återfinns i uppsatsen.

Avsikten med att inkludera citat löpande i texten är att de i högre grad visar informationen utifrån avsändarens avsikt, än om uttalandena omformuleras med uppsatsförfattarens egna ord. Den precisa skrivningen i lag, författningar, förarbeten, artiklar, rapporter och uttalanden i media kan fylla en förklarande eller förtydligande roll och är därför berättigad att inkluderas i texten. Citat speglar ofta nyanser och uttryck för åsikter som försvinner vid omformuleringar. Särskilt uttalanden i media av politiker, poliser och andra har infogats för att bidra med en fördjupad bild och förståelse av synen på rättstillämpningen, vilket inte kommer till uttryck i rättskällorna. Utgångspunkten för valet av medieaktörer har i första hand varit de rikstäckande.

Rättsfallet Gillan och Quinton mot UK från Europadomstolen är fritt översatt och sammanfattat utifrån uppsatsförfattarens tolkning för att öka tillgängligheten för läsaren och uppmärksamma relevanta delar. Europadomstolen behandlar delvis frågan om etnisk profilering vilket först under senare år har aktualiserats i Sverige. Forskningen kring ”stop and search” och etnisk profilering rör både legala och sociala kontexter. Frågorna har debatterats och forskats kring sedan 1960-talet i Storbritannien och USA varför stora del av sökbara materialet rör förhållandena i dessa stater.

Språket är ett av juristens viktigaste verktyg. Målet bör vara ett enkelt och klart språk i korta meningar utan invecklade bisatser. Ett språk ska, utan att förändra förståelsen eller precisionen i juridiska termer, göra juridisk text tillgänglig och förståelig för alla. Det är även min ambition. I uppsatsen förklaras och förtydligas relevanta begrepp löpande för att ge läsaren en bättre förståelse i hur begrepp och termer används och förstås. Ord och begrepp skapar den verklighet vi ser och förhåller oss till. Ett kritiskt synsätt till språk, normer och begrepp är nödvändigt för att granska och analysera omvärlden. Att diskutera det som utgör normen istället för det som avviker är nödvändigt och effektivt för att synliggöra strukturer och visa hur regelverk påverkar. Rättighetsarbete med mänskliga rättigheter inkluderar dissekering av regler och makt för att identifiera diskriminering och faktorer som begränsar människors handlingsutrymme.

I relationen mellan den enskilde och stat, har staten betydligt större resurser. Att staten respekterar den enskildes rättigheter är ingen självklarhet, varken internationellt eller i Sverige. Frågorna i uppsatsen belyses utifrån ett människorättsperspektiv och strävar efter att vara en del av det människorättsarbete som faktiskt kan bidra till insikter och positiva förändringar. Ett människorättsperspektiv<sup>12</sup> innebär att de mänskliga

---

<sup>12</sup> Mer om människorättsperspektiv och människorättsarbetet se SOU 2010:70, Ny struktur för mänskliga rättigheter, s.121-125; SOU 2011:29 Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009, s.73-79.



rättigheterna konkret används och implementeras i en verksamhets styrning och arbete. Förhoppningen är att uppsatsens metod och innehåll är transparent och förståelig.

## 1.5 Forskningsläge

Tidigare forskning på området som har varit till stor hjälp är Sophie Hydén och Anna Lundbergs avhandling *Inre utlänningskontroll i polisarbete: mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige* från år 2004. Avhandlingen har varit en utgångspunkt och har bitvis liknande angreppssätt. Sedan avhandlingen har det skett vissa förändringar både inom den svenska och europarätten – inte minst med den aktuella debatten i våras. Europakonventionens ökade betydelse inklusive den praxis som tillkommit från bland annat år 2010 gör att det tillkommit nytt material och frågan kan genom denna uppsats sättas i nytt ljus. Sophie Hydén behandlar även frågan om etnisk profilering i boken *Migration och profession i förändring* från år 2006. I antologin *Likhet inför lagen* tar upp Christian Diesen upp studier gällande särbehandlingen av personer med invandrarbakgrund i rättsväsendet och Tove Pettersson tar upp att det saknas svensk forskning som etnisk profilering. Pettersson anger inre utlänningskontroll som ett exempel för när det finns en risk för etnisk profilering.

Organisationen Open Justice Society Initiative följer utvecklingen globalt inom etnisk profilering och har gett ut ett antal rapporter som granskat enskilda länder samt sammanställt handböcker för att minska etnisk profilering.

## 2 Fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen

Följande kapitel kommer behandla den enskildes fri- och rättighetsskydd i regeringsformens avseende likabehandling, integritet och icke-diskriminering. Anledningen till utgångspunkten med dessa tre begrepp är att det gör det möjligt att parallellt peka på fri- och rättighetsskyddet i den svenska regeringsformen och artikel 8 och 14 i Europakonventionen. De två rättighetsstadgorna kopplas sedan samman med fallet med Gillan och Quinton mot UK och den svenska regleringen om inre utlänningskontroll. Vidare aktualiseras ett rättsligt och ett kortare kriminologisk perspektiv på inskränkningarna av den enskildes fri- och rättighetsskydd. Det inleds med att redogöra för grundlagen som rättighetsstadga och de rättsliga principer som utgör utgångspunkten.

Grundlagarna och då särskilt regeringsformen genom sin rättighetsstadga kan utgöra en symbol för demokratiska och rättsstatliga ideal. För att det ska vara en realitet, behöver den enskilde individen kunna använda grundlagarna som ett verktyg för att hävda sina fri- och rättigheter gentemot stat och andra så som bland annat; yttrandefrihet, likabehandling, integritet, skydd mot diskriminering, äganderätt och religionsfrihet. På så sätt blir juridik ett verktyg för den enskilde att hantera makt i detta kapitel. Grundlagarna har i Sverige haft en alltför undanskymd roll, få jurister eller enskilda refererar till grundlagen. Skillnaden mellan konstitutionens betydelse för den enskildes vardag i USA eller Tyskland jämfört med Sverige har varit och fortsätter vara stor.

Universitetslektorn Malin Wimelius från Umeå universitet tar upp frågan om Sveriges självbild ”som ett demokratibefrämjande och mänskliga rättighetsförespråkande land”. Den svenska staten har varit en drivande aktör för att införa fri- och rättigheter för enskilda jämfört med många andra stater, vilket också speglas i statens egen självbild som en god stat. Wimelius är en av flera som menar att skyddet för mänskliga rättigheter i Sverige inte är så starkt eller så väl utvecklat som gemene svensk kanske tror. Här har regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter en central roll i vår grundlag. Grundlagarnas rättsliga ställning är att de har ”bara rättsverkan för enskilda i de fall staten infört motsvarande bestämmelser i lag eller förordning”.<sup>13</sup>

Rätten till likhet inför lagen och skydd mot diskriminering är grundläggande hörnstenar inom mänskliga rättigheter. Människors fri- och rättigheter i Sverige fastställs främst genom grundlagarna: *regeringsformens* (RF) andra kapitel samt vissa aspekter gällande yttrandefrihet och informationsfrihet i *tryckfrihetsförordningen* (TF) respektive *yttrandefrihetsgrundlagen* (YGL) och slutligen även Europakonventionen.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Wimelius E. Malin, ”Mänskliga rättigheter, svenska myndigheter och svensk polis” i Eklund, Niklas & Landström, Lena (red.), *Polisen - verksamhet och arbete*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2013, s.49-50 [nedan Wimelius i Eklund & Landström m.fl. 2013].

<sup>14</sup> SOU 2008:125, En reformerad grundlag del 1, s.386 [nedan SOU 2008:125]; Wimelius i Eklund & Landström m.fl. 2013, s.50-51.

Sveriges demokratiska styrelseskick och folksuveränitetsprincipen fastslås med att ”all offentlig makt i Sverige utgår från folket” i 1:1 RF. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och fri och lika rösträtt. Det rättsstatliga idealet och legalitetsprincipen anges i 1 kap. 1:3 st. RF om att ”den offentliga makten utövas under lagarna”. En myndighet måste ha stöd i lag eller annan författning för att utöva sin verksamhet och för de beslut som fattas inom verksamheten. Härav följer höga krav på den rättsliga kvaliteten i verksamheten eftersom det både påverkar hur den enskilde bedömer och blir föremål för verksamheten i de rättstillämpande myndigheterna. Kraven på rätten speglar inte bara hur rättstillämpningen ser ut utan även lagstiftarens ansvar. Med ett demokratiskt perspektiv är det i den enskildes intresse att rätten uppfyller kraven på legalitet samtidigt som att ingripande rättstillämpning sker både effektivt samt med respekt för likabehandling, icke-diskriminering och integritet. Nedan följer en närmare förståelse av begreppen.

## 2.1 Likabehandling

Den grundläggande rättsstatsprincipen om likabehandling förtydligas i 1 kap. 9 § RF – ”domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet”. Den kompletteras med de samhällseliga målen om att upprätthålla både rättsstatens och demokratins ideal, vilka speglas i 1:2 1 st. RF – ”den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet”. Målsättningsstadgan i 1:2 RF anger viktiga mål för den samhällseliga verksamheten men är inte bindande för det allmänna och ger därför inte några individuella rättigheter för den enskilde.<sup>15</sup> Därför är följande kapitel i regeringsformen, främst kapitel 2, av större vikt för rättsstatsidealen och den enskilde.

## 2.2 Integritet

Det finns ingen fastslagen definition av begreppet integritet. Svenska Akademiens ordlista beskriver integritet som; orubbat tillstånd, okränkbar, oberoende.<sup>16</sup> Nationalencyklopedin beskriver personlig integritet som rätt att få sin personliga egenart och inre sfär respekterad och att inte utsättas för personligen störande ingrepp. En kränkning av den personliga integriteten kan ske fysiskt genom våld eller tvång eller psykiskt genom förnedring, diskriminering eller indoktrinering. Nationalencyklopedins Svensk ordbok beskriver integritet som en rätt att ha visst eget område som är skyddat mot intrång. Områden som önskas vara skyddade mot åtgärder eller insyn från

---

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s.173 [nedan Prop. 2009/10:80].

<sup>16</sup> Svenska Akademiens ordlista, ”integritet”.

[http://www.svenskaakademien.se/svenska\\_spraket/svenska\\_akademiens\\_ordlista/saol\\_pa\\_natet/ordlista](http://www.svenskaakademien.se/svenska_spraket/svenska_akademiens_ordlista/saol_pa_natet/ordlista)

myndigheter är exempelvis särskilt legitimationstvång eller samkörning av dataregister som anses vara ett hot mot den personliga integriteten.<sup>17</sup>

Svårigheten att definiera begreppet har sin grund i förståelsen för vad som ska skyddas och det motstående intresset om offentlighet och brottsbekämpning. Generellt kan sägas att kränkningar av integritet rör intrång i den enskildes privatliv eller privata sfär som går över gränsen för vad som anses fredat och bör vara skyddat från intrång.<sup>18</sup> I RF görs skillnad på den kroppsliga och personliga integriteten. Enligt 1:2 4 st. RF står att det ”allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom alla samhällets områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv”. Efter grundlagsreformen återfinns skydd för den kroppsliga integriteten och rörelsefriheten i 2:4-8 RF. I 2:6 1 st. RF anges skyddet från det allmänna gällande kroppsliga ingrepp såsom kroppsvisitation. Kroppsvisitation är ett tvångsmedel som regleras i 28 kap. RB och definieras i 28:11 3 st. RB som ”en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig”. Den personliga integriteten ska enligt 2:6 2 st. RF skyddas från det allmänna, avseende betydande intrång i den personliga integriteten då det sker utan samtycke och omfattar övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet för den personliga integriteten omfattar främst den enskildes intresse av att skydda information rörande den enskildes förhållanden. I kommentaren till paragrafen anges att förståelsen av övervakning eller kartläggning bedöms utifrån åtgärdens effekt och inte utifrån syftet. Bestämmelsen avser endast intrång som på grund av åtgärdens intensitet, omfattning eller med hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.<sup>19</sup>

## 2.3 Icke-diskriminering

I målparagrafen 2:1 5 st. RF anges att ”det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt- eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person”. Diskriminering kan som begrepp omfatta att människor känner sig kränkta, missgynnade eller orättfärdigt behandlade. Begreppet diskriminering och likhet kan vara nära kopplat under vissa bestämda förutsättningar. Diskriminering är inte ett helt oproblematiskt begrepp som innebär omotiverad eller felaktig särbehandling. Detta inkluderar dels en

---

<sup>17</sup> Nationalencyklopedin, ”integritet”.

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/integritet/212289>;

<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/sve/integritet>

<sup>18</sup> SOU 2007:22 Skyddet av den personliga integriteten, del 1, s.52ff [nedan SOU 2007:22].

<sup>19</sup> Prop. 2009/10:80, s.249f, s.174ff.

särbehandling, att den är missgynnande och inte sakligt motiverad.<sup>20</sup> I grunden finns idealet utifrån mänskliga rättigheter och samhällets skyldighet att ge alla människor faktiska möjligheter att delta och göra sig gällande i samhället. Indelningen av olika typer av diskriminering varierar utifrån kontext men generellt kan sägas att det finns två huvudtyper av diskriminering: *direkt* och *indirekt* diskriminering.<sup>21</sup> En direkt diskriminering omfattar en kausalitet mellan diskrimineringsgrunden och den diskriminerande effekten. Den indirekta diskrimineringen relaterar till hur olika grupper behandlas i förhållande till varandra i en till synes neutral bedömning. Utgångspunkten är tre rekvisit; *särskilt missgynnande, jämfört med någon annan* och en *intresseavvägning*. Den indirekta diskrimineringen är nära kopplad till *strukturell diskriminering*. Docent Susanne Fransson och universitetslektorn Per Norberg menar att gränsdragningen inte är helt klar. En indirekt diskriminering utifrån enskilda faktorer och en intresseavvägning kan vara tillåten och accepterad, men i vissa fall skapar detta tillsammans en strukturell diskriminering.<sup>22</sup> Regleringen om inre utlänningskontroll anger ingen direkt diskriminering, det kan snarare bli en fråga om indirekt diskriminering utifrån en viss person i en viss situation.

Skydd mot diskriminering av minoriteter återfinns i 2:12 RF som anger att lag eller föreskrift inte får innebära att någon missgynnas utifrån att personen tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller utifrån sexuell läggning. Förbudet mot missgynnande gäller bara mellan det allmänna (som den lagstiftande verksamheten) och den enskilde, samt i förhållanden mellan majoritet och minoritet. Positiv särbehandling är tillåten för minoritet mot majoritet eller annan minoritet.<sup>23</sup>

I den tidigare lydelsen av 2:12 RF stod ”medborgare” istället för ”någon”. Den nuvarande lydelsen ska tydliggöra att fri- och rättigheterna omfattar både svenska medborgare och andra som vistas här. Tidigare stod även ras med som grund för diskriminering vilket ersatts av ”etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande”. ”Annat liknande förhållande” avses explicit täcka in ras.<sup>24</sup> Detta är en del av den utmönstring av begreppet ras i svensk lagstiftning som skett under de senaste åren.<sup>25</sup> Utmönstringen i RF är en följd av att ras togs bort ur den nya diskrimineringslagen. Grundlagsutredningen ansåg att RF ska använda samma diskrimineringsgrunder, förutom nationellt ursprung som återfinns i diskrimineringslagen.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> Lernestedt, Claes ’*Rättsfilosofiskt perspektiv – Principen om likhet inför lagen*’, Diesen, Christian m.fl., *Likhet inför lagen, Natur och kultur, Stockholm, 2005, s.59ff* [nedan Diesen, Christian m.fl. 2005].

<sup>21</sup> Diskrimineringslagen anger visserligen tre former för diskriminering utöver nämnda men den är inte direkt tillämplig på den inre utlänningskontrollen. Se även SOU 2007/08:95 Ett starkare skydd för diskriminering.

<sup>22</sup> Fransson, Susanne & Norberg, Per, *Att lagstifta om diskriminering*, 1. uppl., SNS förlag, Stockholm, 2007, s.20f, 37-43; Prop. 2007/08:95 Ett starkare skydd för diskriminering, s. 484ff [nedan Prop. 2007/08:95].

<sup>23</sup> SOU 2008:125, s.406f; Lernestedt, i Diesen, Christian m.fl. 2005, s.60, 93.

<sup>24</sup> Prop. 2009/10:80, s.150ff.

<sup>25</sup> Prop. 2007/08:95, s.118-120.

<sup>26</sup> Prop. 2009/10:80, s.150ff.

## 2.4 Inskränkningar av den enskildes fri- och rättigheter

En grundläggande faktor är att grundlagsskyddet är relativt i den meningen att vissa fri- och rättigheterna kan begränsas genom lag enligt 2:20 RF. Skyddet omfattar också endast ingrepp från det allmänna och inte från andra enskilda. Skyddet av regeringsformens fri- och rättigheter i andra kapitlet är av två slag. Vissa är *absoluta* och kan inte begränsas genom lag utan att grundlagen skrivs om. Det absoluta skyddet för kroppslig integritet omfattar dödsstraff, tortyr och kroppsstraff enligt 2:4-5 RF. Fri- och rättigheter som *kan begränsas* brukar delas in i två nivåer. I den första nivån finns de fri- och rättigheter som är möjliga att begränsa genom lag utifrån 2:20 RF. Inskränkande lagförslag kräver betydande stöd i riksdagen enligt det kvalificerade förfarandet som anges i 2:22 RF. Tillåtna inskränkningar är enligt 2:20 1 st. RF bland annat rörelsefriheten, skyddet mot frihetsberövande, skyddet för den kroppsliga och personliga integriteten – vilka alla kan kopplas till den inre utlänningskontrollen. I den andra nivån medges att regeringen med föreskrifter kan göra ytterligare lagstadgade inskränkningar enligt 2:20 2 st. RF.

Vissa krav måste *materiellt* uppfyllas för att tillåta begränsningar. I 2:21 RF står att ”begränsningar av fri- och rättigheter får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle”. Denna proportionalitetsprincip kombineras i paragrafens nästa mening med att begränsningen inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålets syfte. Detta ska även beakta skyddet mot diskriminering i 2:12-13 RF.

Regeringsformen var tidigare utformad så att skyddet för fri- och rättigheter i första hand omfattade svenska medborgare. Vissa uppräknade rättigheter gällde likställt även utlänningar. Efter 2010 års grundlagsreform har en språklig revidering gjorts för att tydligare markera att fri- och rättigheter som huvudregel gäller svenska medborgare så som personer inom landets gränser. I 2:25 RF anges undantagen som medger rätten till inskränkningar för icke-svenska medborgare. Där inkluderas bland annat det förstärkta integritetsskyddet som grundlagsreformen infört i 6:2 2 st. RF. I propositionen till nuvarande regeringsform, ifrågasätter bland annat remissinstanserna Malmö tingsrätt och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet, skillnaderna mellan fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. RF för svenska medborgare och andra som lagligen vistas i Sverige utifrån landets internationella åtaganden. Regeringen menar dock att skyddet är betydande för utländska medborgare och närmast identiskt och att skillnaden ska bestå. En utav skillnaderna är friheten att förflytta sig inom landet vilket kan kopplas till den inre utlänningskontrollen.<sup>27</sup>

Kriminologen Janne Flyghed tar upp den viktiga aspekten av integritet vid brottsbekämpning utifrån förhållandet mellan stat och individ i sin bok *Brottsbekämpning – effektivitet och integritet*. Flyghed hänvisar till

---

<sup>27</sup> Prop. 2009/10:80, s.148f.

psykiatriprofessorn Thomas Szasz som menar att staten inte kan legalisera ”Den kan bara ’kriminalisera’ handlingar eller låta dem vara”.<sup>28</sup>

Detta är centralt för rättssäkerheten och balansen mellan å ena sidan effektivitet och å andra sidan den enskildes rätt till respekt för privatlivet. Misstänkta ska kunna eftersökas, samtidigt som oskyldiga kan komma att kontrolleras. Därigenom ställs medborgerliga fri- och rättigheter mot ordning och säkerhet.<sup>29</sup> Flyghed menar att individens frihet är något som inte ska inskränkas utan särskilt tungt vägande skäl. De begränsningar av individens frihet bör ha stark grund för att inskränkas och i relation till det skydd som ska uppnås genom begränsningen. Utgångspunkten om medborgarens rätt till en skyddad personlig sfär fri från statens kontroll och övervakning är grundläggande. Flyghed använder Barry Buzans för att lista hot mot medborgaren från staten.

1. ”Hot som kan härledas till inhemskt lagstiftningsarbete och dess upprätthållande.
2. Hot som grundar sig i direkt administrativt eller politiskt agerande från staten gentemot enskilda individer eller grupper för det allmännas bästa.
3. Hot som är ett resultat av kampen om kontrollen över statsapparaten.
4. Hot som genereras av statens externa säkerhetspolitik.”<sup>30</sup>

När det gäller inre utlänningskontroll är det främst de två första kategorierna som aktualiseras. Den första kategorin är som Buzan anger, felaktiga i bemärkelsen att de är otillräckligt eller överdrivet arbete inom polis- och rättsväsende. Exempel som nämns är de miljöbrott vilka inte utreds och lagförs i tillräckligt stor utsträckning i förhållande till skadorna. Den andra kategorin är exempelvis mark som exproprieras på grund av nya vägar eller industrier samt tvångsåtgärder av sociala myndigheter. Det kan också gälla beslut om att nå ökade resultat utifrån tidigare mål vilket är ett sätt att mäta effektivitet men kan riskera att underminera enskildas integritet.<sup>31</sup>

Då Sverige saknar en konstitutionsdomstol fyller lagrådet en viktig kontrollfunktion genom sin externa granskning av lagförslag samt domstolars och andra offentliga organs normprövning för att se om lagstiftningen är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter.<sup>32</sup>

Detta innebär att rättstillämpande organ vid en eventuell normkonflikt ska tillämpa lagprövningsreglerna i 11:14 RF (domstolar) respektive 12:10 RF (förvaltningsmyndigheterna). Tidigare fanns det så kallade uppenbarhetsrekvisitet i 11:14 RF som angav att domstol endast fick vägra tillämpa lag som strider mot grundlag om det var ”uppenbart” grundlagsstridigt. Det togs bort genom den stora grundlagsreformen<sup>33</sup> som trädde i kraft 2011 och har gett domstolarna större frihet att pröva normkonflikter mellan svensk lag och den inkorporerade

<sup>28</sup> Flyghed, Janne, ’Hur kontrolleras brottsligheten på ett lämpligt sätt?’ i Flyghed, Janne (red.), *Brottsbekämpning - mellan effektivitet och integritet: kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet*, Studentlitteratur, Lund, 2000, s. 9 [nedan Flyghed i Flyghed 2000].

<sup>29</sup> Flyghed i Flyghed 2000, s. 10-11

<sup>30</sup> Flyghed i Flyghed 2000, s. 12-13

<sup>31</sup> Flyghed i Flyghed 2000, s. 12-13

<sup>32</sup> SOU 2008:125, s.386

<sup>33</sup> Lag (2010:1408) om ändring i regeringsformen.

Europakonventionen.<sup>34</sup> Domstolar kan därför besluta att inte tillämpa föreskrift som står i strid med grundlag eller annan överordnad författning.

Med detta sagt kan skyddet och inskränkningarna av enskildas fri- och rättigheter emellanåt ge upphov till svårbedömliga gränsdragningar. Därför fyller Europakonventionen en viktig roll genom 2:19 RF som anger att ”lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen”. Konventionen har genom regleringen inte fått grundlagsstatus men att bryta mot konventionen är grundlagsstridigt. Europakonventionens ställning i förhållande till grundlag och lagar diskuterades i Sverige inför inkorporeringen. I förarbetena angavs att Europakonventionen är underställd grundlagarna men överordnad lag.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 4., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012, s.37-39 [nedan Danelius 2012].

<sup>35</sup> SOU 2008:125, s.396f.



### 3 Fri- och rättighetskydd i Europakonventionen

Kapitlet inleds med att förklara begreppet mänskliga rättigheter samt bakgrunden till de mänskliga rättigheterna. Därefter följer ett avsnitt om mänskliga rättigheter i förhållande till suveränitet för att gå vidare in på tillkomsten av Europakonventionen samt Europadomstolens funktion och prövning. Vidare behandlas konventionens fri- och rättigheter utifrån artikel 8 om rätten till respekt för privatliv samt diskrimineringsförbudet i artikel 14 inklusive likabehandling. Den rättsliga beskrivningen av Europakonvention utgör grunden för förståelsen av Europadomstolens fall *Gillan och Quinton mot UK* från år 2010 som tydligare markerar avvägningar vid polisära kontroller och den enskildes fri- och rättigheter gällande integritet, likabehandling och icke-diskriminering. Utifrån den deskriptiva delen ges möjlighet att senare i analysen behandla och diskutera den rättsliga förståelsen av artiklarna i Europakonventionen. Detta aktualiserar en internationellt rättsligt dimension för den nationella rättstillämpningen av inre utlänningskontroll.

”We became aware of the existence of a right to have rights (and that means to live in a framework where one is judged by one's actions and opinions) and a right to belong to some kind of organized community, only when millions of people emerged who had lost and could not regain these rights because of the new global political situation.” – Hannah Arendt<sup>36</sup>

Begreppet mänskliga rättigheter omfattar politiska, juridiska och filosofiska dimensioner. Innebörden och användningen av begreppet mänskliga rättigheten är omdiskuterat och ska i denna text förstås som ett internationellt regelverk som har betydelse för den nationella rätten, vilket syftar till att upprätthålla rättigheter för individen som skydd mot staten och det allmänna. Som Petter Asp skriver i sin bok om *Internationell straffrätt; mänskliga rättigheter* syftar i stort till att reglera maktutövningen från staten mot individen.<sup>37</sup> Lagar och normer inom mänskliga rättigheter återfinns i en mängd internationella instrument. Till de viktigare instrumenten hör bland annat *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna* (UDHR) från år 1948, den *Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (Europakonventionen) från år 1950 och den *Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter* (ICCPR) från år 1966. Den förstnämnda är kanske den mest välkända för allmänheten men är inte juridiskt bindande.<sup>38</sup>

Tanken att den enskilde kan ha vissa grundläggande fri- och rättigheter som behöver skyddas mot staten är gammal, men ständigt aktuell. Mänskliga rättigheter har sitt ursprung i naturrätten som individuella

<sup>36</sup> Kesby, Alison, *The Right to Have Rights: Citizenship, Humanity, and International Law*, 2012, [Elektronisk resurs], s.4.

<sup>37</sup> Asp, Petter, *Internationell straffrätt*, Iustus, Uppsala, 2011, s.115 [nedan Asp 2011].

<sup>38</sup> Asp 2011, s.115.

och absoluta fri- och rättigheter och kunde inte inskränkas genom lagstiftning. Ursprunget till de rättighetsstadgor vi ser i dag återfinns i *Habeas Corpus Act* från år 1679 och *Declaration of Rights* från år 1689 som det engelska parlamentet antog. I början av den franska revolutionen antogs 1789 deklARATIONEN om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna. De franska prästerna och adeln revolterade mot den härskande monarkin och makten i strävan mot ett statsskick utifrån upplysningens idéer och utifrån de klassiska idealen *liberté, égalité, fraternité*. Därefter följde år 1791 *Bill of Rights* eller rättighetsförklaringen med de tio tilläggen till Förenta staternas författning. Tilläggen angav den enskildes rättigheter mot staten så som religions-, yttrande och mötesfriheten. Med grund i dessa rättighetsstadgor fördes sedan rättighetskampen för grundlagsbestämmelser om fri- och rättigheter i många andra stater under de följande århundrandena.<sup>39</sup>

### 3.1 Mänskliga rättigheter i förhållande till statens suveränitet

Mänskliga rättigheter utgår från konventioner eller överenskommelser som stater har förhandlat fram. Staten är det subjekt som har huvudansvaret för att respekten för mänskliga rättigheter upprätthålls. En konsekvens som uppkommer genom *suveränitetstanken* och *statscentrismen*, är frågan om individens möjlighet att ta tillvara på sina rättigheter och risken för diskrepans mellan mänskliga rättigheter och statens jurisdiktion med sin tolkning och tillämpning av rättigheter för individen. Alltså frågan om vem som kan föra talan och vilka rättigheter som kan åberopas.<sup>40</sup> I och med att suveränitetsprincipen många gånger har en överordnad ställning över mänskliga rättigheter jämförs de ofta med medborgerliga rättigheter. En människa som saknar medborgarskap i en stat upptäcker ofta att individens rättigheter begränsade i relation till medborgarens. En person som saknar tillstånd för uppehåll- och vistelse i staten kan frihetsberövas i väntan på ut- och avvisning och kan nekas utbildning och vård.<sup>41</sup>

Mänskliga rättigheter skiljer sig från nationell lagstiftning. Skillnaden ligger bland annat i tillkomsten och tillämpningen. Rätten för stater att stifta regler och lagar för att utifrån dem bestraffa överträdelser, ses som en del utav nationalstatens suveränitet, och på tanken om den nationella suveräniteten bygger på att varje stat har en självständig rätt att bestämma över sig själv. Därav följer att nationell domstol tillämpar nationell lag.<sup>42</sup> Relationen mellan nationell och internationell rätt i Sverige bygger på den dualistiska principen. Den innebär att tillämpning av internationell rätt i Sverige måste ske genom att rättsliga konventioner eller överenskommelser blir till en del av den nationella rätten. Antingen kan den internationella konventionen transformeras genom en ny lag som innehåller bestämmelserna i konventionen eller så inkorporeras konventionen genom

---

<sup>39</sup> SOU 2008:125, s.385.

<sup>40</sup> Wimelius i Eklund & Landström, 2013, s.48-49.

<sup>41</sup> Wimelius i Eklund & Landström, 2013, s.48-49.

<sup>42</sup> Asp 2011, s.13.

att en lag antas, vilken ger konventionen status som nationell lag. Folkkrätten får alltså genomslag indirekt genom den nationella implementeringen och myndigheter får förhålla sig till folkkrätten genom nationell lag.<sup>43</sup> Konsekvensen av denna princip blir att innehållet i de många internationella konventioner, protokoll och överenskommelser som Sverige ratificerat och undertecknat bara omfattas i den utsträckning tillägg eller förändringar gjorts i lagstiftningen.

Denna process kallas *normharmonisering* och rättstillämparen kan normalt sett utgå från att stiftade lagar överensstämmer med Sveriges åtaganden gällande de mänskliga rättigheterna. Med inkorporeringen av Europakonventionen och EU-medlemskapet har svenska domstolar och myndigheter blivit tvungna att tolka och tillämpa internationella rättsregler, instrument och praxis. Härigenom kan frågor uppstå rörande skillnader i lagstiftningen och rättstillämpningen huruvida svensk rätt överensstämmer med Europakonventionen och EU-rätten. I dessa fall används principen om fördragskonform tolkning, vilken anger att de internationella åtagandena så långt som möjligt ska göras gällande inom den ordalydelse som är stadgad i svensk författning. Tolkningen ska förhålla sig till utvecklingen inom internationell praxis.<sup>44</sup> Oavsett regleringen i svensk rätt ska Sverige följa sina åtaganden utifrån sina folkrättsliga förpliktelser.<sup>45</sup>

## 3.2 Europakonventionen

Efter andra världskriget gick tio stater, däribland Sverige, samman och undertecknade en stadga i London 5 maj 1949 med syftet att Europarådet skulle bli ett forum för samarbete mellan europeiska stater med demokrati och rättsstatlighet som grund. Huvuduppgifterna var att medlemsstaterna tillsammans ska verka för främjandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Den rådgivande församlingen, nu kallad Europarådets parlamentariska församling, beslutade om att skriva en konvention som skulle säkra rättigheterna i den då nyligen tillkomna *FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter (UDHR)* från år 1948.<sup>46</sup>

I dag anses mänskliga rättigheter vara individuella, universella, absoluta och därmed är de inte möjliga att förlora vilka även inkluderar icke-medborgare. Samtidigt har det historiskt sett varit stater som utgjort enskilda människors största hot och systematiskt kränkt de mänskliga rättigheterna. Därför är Europakonventionens ställning av särskild betydelse jämfört med andra konventioner om mänskliga rättigheter. Dels för att den är folkrättsligt bindande för Sverige och dels för att det finns faktiska sanktionsmöjligheterna från Europadomstolen att döma staten till ansvar vid kränkning av konventionen och utdöma ekonomiskt skadestånd till individer.<sup>47</sup> Just sanktionsmöjligheter är ett verktyg som ofta saknas inom internationell rätt.

---

<sup>43</sup> Asp 2011, s.111-112.

<sup>44</sup> SOU 2010:70, Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter, s.309-311 [nedan SOU 2010:70].

<sup>45</sup> SOU 2010:70, s.314.

<sup>46</sup> Danelius 2012, s.17.

<sup>47</sup> Wimelius i Eklund & Landström 2013, s.48-49.

Europakonventionen från år 1950 ratificerades av Sverige år 1952 och trädde i kraft 3 september 1953. Det är 60 år sedan. Dess betydelse har vuxit och är viktigare än någonsin. Konventionen inkorporerades genom lag<sup>48</sup> i svensk rätt år 1995, vilket ger den en särställning jämfört med andra konventioner inom mänskliga rättigheter. Ingen annan konvention inom mänskliga rättigheter har nämligen getts samma status genom att bli inkorporerad i svensk rätt. Konventionen överensstämmer även till större del med *FN:s stadga om medborgerliga och politiska rättigheter* (ICCPR)<sup>49</sup> från år 1966.

I den svenska rättsordningen hade Europakonventionen sedan ratificeringen på 1950-talet fört en relativt intetsägande tillvaro. I alla fall ur ett svenskt statligt perspektiv. Det dröjde exempelvis fram till 1966 innan Sverige förklarade att staten underkastade sig Europadomstolens kompetens. Sverige menade visserligen att staten från början levde upp till konventionens krav och ny lagstiftning därför inte behövdes.<sup>50</sup> Innan inkorporeringen var konventionen inte direkt tillämplig men svenska domstolar skulle i så stor utsträckning som möjligt tolka lagen i överensstämmelse med Europakonventionen, även om domstolens tolkning innebar en avvikelse från lagstiftarens ursprungliga syfte. I kölvattnet av flera fällande domar i Europadomstolen under 1980- och i början av 1990-talet initierades diskussionen om konventionens ställning i Sverige. Så med bakgrund av det faktiska inflytandet med en rättsligt svag förankring i svensk rätt, gavs utredningskommittén syftet att se över en inkorporering.

Genom att *Lissabonfördraget* trädde i kraft december år 2009 blev även *EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna* från år 2000 bindande för EU:s medlemsstater. Stadgan får därigenom samma rättsliga ställning inom EU som EU-fördragen. Stadgan grundar sig på Europakonventionen men även Europarådets sociala stadga, konstitutionella principer från EU:s medlemsstater samt rättspraxis från EU-domstolen. Bestämmelserna berör främst EU:s institutioner men ska även tillämpas när medlemsstaterna tillämpar eller implementerar EU-rätt. Stadgans artikel 6.3 anger att de grundläggande rättigheterna ska inkludera samma rättsliga skydd som redan garanteras genom Europakonventionen och vara en del av unionsrättens allmänna principer.<sup>51</sup>

### 3.2.1 Europadomstolens funktion och prövning

De två avgörande elementen för att säkra efterlevnaden av rättigheterna i konvention är den rättsliga kontrollen genom Europadomstolen, och att enskilda ges möjlighet att själva föra talan inför ett europeiskt forum. Förpliktelsen i artikel 1 är att konventionsstater ska garantera att var och en som befinner sig under deras jurisdiktion omfattas av de fri- och rättigheter

---

<sup>48</sup> Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>49</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, antagen 1966, i kraft 1976. <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>

<sup>50</sup> SOU 2008:125, s.395.

<sup>51</sup> SOU 2010:70, s.115.

som konventionen anger. Innebörden av ”var och en” samt utifrån förbudet mot diskriminering i artikel 14 medför att alla, utan begränsning avseende medborgare eller ej, omfattas av konventionens skydd. Rekviritet ”jurisdiktion” medför dock undantag.<sup>52</sup>

Påföljderna för en kränkning mot Europakonventionens artiklar sker genom en fastställande dom av Europadomstolen. Europadomstolen kan inte upphäva dom eller beslut – det ska dock ses som en tydlig indikation på att rätten eller rättstillämpningen behöver förändras. Effekterna av en dom i Europadomstolen har, som det tidigare justitierådet Hans Danelius skriver, ofta betydelse långt utöver det konkreta målet genom att den rättsliga bedömningen kan tillämpas i ett stort antal likartade fall. Dessutom får domar effekt genom att andra stater förändrar författningar och handlande för att undvika återkommande mål. Efterlevnaden av Europadomstolens domar bygger på statens förbindelse genom artikel 46:1 i konventionen om att uppfylla och respektera slutgiltiga domslut där staten är part.<sup>53</sup>

Alla instrument inom mänskliga rättigheter är levande dokument som därför är föremål för dynamisk tolkning. Europakonventionen är inget undantag och rätten till privat liv måste utifrån Europadomstolens rättspraxis tolkas i ljuset av nuvarande förhållanden.<sup>54</sup> Artiklarna i konventionen är allmänt hållna och kan bli föremål för olika tolkning. De vägledande principer som används vid tolkning av konventionen är främst artikel 31 och 32 i Wienkonventionen om traktaträtten. I artikel 31 står att traktat ska tolkas utifrån den gängse meningen av traktatens uttryck, i sitt sammanhang och mot bakgrund av syftet och ändamål. Förarbeten till traktat är enligt artikel 32 supplementära tolkningsmedel, alltså en sekundär rättskälla, som kan användas för tolkning av oklara eller uppenbart orimliga tolkningar. Det är därför viktigt som Danelius påpekar, att se konventionen i sin helhet och tolka en rimlig innebörd så att konflikt inte uppstår emellan konventionsartiklarna.<sup>55</sup>

### 3.3 Artikel 8 - Rätten till respekt för privatliv och familjeliv

I artikel 8 Europakonventionen står följande:

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna artikel annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Danelius, 2012, s.41.

<sup>53</sup> Danelius, 2012, s.34f, 55f.

<sup>54</sup> SOU 2011:29, Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009, s.385f [nedan SOU 2011:29].

<sup>55</sup> Danelius, 2012, s.50f; SOU 2010:87 Skadestånd och Europakonventionen, 2010, s.141.

<sup>56</sup> Se Appendix 1 för engelsk version av artikel 8 i Europakonventionen.

Konventionens begrepp, så som privatliv och diskriminering, är autonoma begrepp med syfte att uppnå en miniminivå som vid tolkning ska ha samma materiella innehåll i alla konventionsstater oavsett innebörden i nationella rättssystem. Som Danelius skriver är rätten till respekt för privatliv och familjeliv svårdefinierad och rör flertalet faktorer. Många skeenden rör privatlivet och det är med rättspraxis från Europadomstolen som begreppet får en tydligare avgränsning. Samtidigt berör flera av konventionens artiklar integritet, så som artikel 3 om tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling, artikel 5 om frihetsberövanden, artikel 9 om rätten att utöva sin religion och artikel 10 om rätten att uttrycka sina åsikter. Danelius menar att det är rimligt att anse att dessa viktiga områden får särskilt reglerade rättigheter i *lex specialis* och att artikel 8 ska omfatta de frågor rörande privatlivet som faller utanför. Därför inkluderar artikeln även rättigheter till respekt för familjeliv, hem och korrespondens, vilka har en tydlig koppling till privatlivet. Konventionens skydd för de mänskliga rättigheterna omfattar främst skydd för medborgerliga och politiska rättigheter, inte de sociala, ekonomiska och kulturella rättigheterna. Respekten för privatliv utifrån artikel 8 har dock även aspekter gällande sociala rättigheter.

Artikel 8 fastställer huvudsakligen en negativ förpliktelse för staten att avhålla sig från ingrepp i rättigheten. Staten har dock ett ansvar att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär. Underlåtenhet kan medföra ett ansvar för staten, då en tjänsteman eller myndighet inte vidtagit någon ingripande åtgärd utan tolererat en situation, och inte tillhandahålla rättsligt eller reellt skydd. Här aktualiseras återigen proportionalitet. Kraven på staten måste anses vara rimliga.<sup>57</sup> För bedömningen av ingrepp utifrån rättighetsskyddet i artikel 8 används de tre villkoren i artikelns andra stycke för att avgöra om ingreppet är att anses som undantag.

- Ingreppet måste vara lagligt (*in accordance with the law*)
- Ingreppet ska vara i enlighet med de allmänna eller enskilda intressena (statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral, skydd för andra personers fri- och rättigheter)
- Ingreppet måste vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (*necessary in a democratic society*)<sup>58</sup>

Lagenlighet kräver att inskränkningar ska vara lagstadgade och uppfyller rimliga anspråk på rättssäkerhet (*rule of law*) och motverka godtycklighet. Vidare ska den vara tillgänglig för allmänheten (*accessible*) och tillräckligt preciserad så att inskränkningarna rimligen kan förutses. Detta är i fallet med inre utlänningskontroll en viktig aspekt. I vanliga fall ger nationell lagstiftning de rättstillämplande organen tolkningsutrymme och rätt till skönsmässig prövning vilket inte behöver strida mot förutsägbarheten. Om,

---

<sup>57</sup> Danelius 2012, s.346-347.

<sup>58</sup> Danelius 2012, s.351f.

gränserna för den skönsmässiga prövningen är tillräckligt klara för att tillhandahålla den enskilde ett tillräckligt skydd mot godtyckliga ingrepp.<sup>59</sup>

Undantagen för legitima ändamål, är som Danelius skriver, omfattande och allmänt formulerade. Europadomstolen menar att *nödvändig* (*necessary*) inte ska likställas med *oundgänglig* (*indispensable*), utan ett *angeläget samhälleligt behov* (*pressing social need*). Europadomstolens bedömning utgår från proportionalitetsprincipen och tolkningsutrymmet utifrån *margin of appreciation*.<sup>60</sup>

*Proportionalitetsprincipen* är en utav de viktigaste principerna utifrån Europadomstolens rättspraxis. En rättvisande förklaring av principen kräver en omfattande redogörelse och är inte möjlig att redovisa här, men en ytlig förklaring kan vara en god påminnelse. Principen innebär att åtgärder som är till sin typ är konventionsenliga endast kan accepteras om de är proportionerliga, alltså att åtgärden är rimlig i relation till intresset de syftar till att uppfylla. Inskränkningar gällande artiklarna 8-11 är tillåtna om det anses vara nödvändigt att skydda vissa intressen. Om åtgärder går utöver vad som anses proportionerligt kan detta innebära ett brott mot konventionen. Om förhållandet mellan ingreppet i den enskildes rätt anses vara rimligt mot det behov som ska tillgodoses genom ingreppet – vilket måste anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle – då är ingreppet proportionerligt.<sup>61</sup>

Den nationella domstolen kan ha bättre förutsättningar att förstå och känna till nationella eller lokala tankesätt, vanor eller nationella intressen än Europadomstolen. Europadomstolen ska kontrollera att konventionens krav respekteras vilket inte är samma sak som att exempelvis överpröva hela domstolsavgöranden i fråga om bevisvärdering eller tillämpning av nationell rätt. Därför har Europadomstolen ofta varit försiktig i bedömningen om den inte anses felaktig eller bristfällig. Detta benämns som att nationella domstolar har viss diskretionär prövningsrätt – *margin of appreciation*. De nationella domarnas prövning och följande resultat ska respekteras om inte särskilda skäl är för handen.<sup>62</sup>

Frihetsrättigheter i artikel 8, får endast inskränkas om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose vissa angivna intressen. Om exempelvis en nationell domstol skulle anse att inskränkningarna genom vissa former av inre utlänningskontroll är nödvändiga och att rimliga skäl finns för dessa – kan Europadomstolen acceptera denna utan en ny bedömning.<sup>63</sup>

Även Danelius uppmärksammar fallet Gillan och Quinton mot UK gällande fysisk integritet där Europadomstolen fällde Storbritannien för kränkning av artikel 8.<sup>64</sup> En redogörelse för detta fall är intressant utifrån den inre utlänningskontrollen i Sverige och följer i avsnitt 3.5.

---

<sup>59</sup> Danelius 2012, s.351f; Cameron, Iain, *An introduction to the European Convention on Human Rights*, 6. ed., Iustus, Uppsala, 2011, s.110 [nedan Cameron 2011]

<sup>60</sup> Danelius 2012, s.352; Cameron 2011, s.111

<sup>61</sup> Danelius 2012, s.53f.

<sup>62</sup> Danelius 2012, s.51f.

<sup>63</sup> Danelius 2012, s.52f.

<sup>64</sup> Danelius 2012, s.351, 353.

### 3.4 Artikel 14 - Icke-diskriminering

Den grundläggande utgångspunkten för Europakonventionens fri- och rättigheter är förbudet mot diskriminering eller principen om att lika fall ska behandlas lika. Det finns inget generellt förbud mot diskriminering i Europakonventionens artikel 14. Diskrimineringsförbudet omfattar de områden som Europakonventionens artiklar och tilläggsprotokoll anger. Diskrimineringsgrunderna i artikeln är: kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller socialt ursprung, tillhörighet av nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Dessa diskrimineringsgrunder är inte uttömmande i sin uppräknings vilket kan förstås utav att ”såsom” anges innan grunderna samt de avslutas med ”ställning i övrigt”.<sup>65</sup> Tilläggsprotokoll 12 innehåller ett generellt förbud mot diskriminering men få stater har anslutit sig och inte heller Sverige. Orsaken till att inte ansluta sig till tilläggsprotokollet i samband med anslutningen till Europakonventionen år 1995 var enligt förarbetena, att Sverige inte bedöms leva upp till kraven i tilläggsprotokollet.<sup>66</sup>

Artikel 14 har ingen självständig ställning utan kompletterar de andra materiella bestämmelserna i Europakonventionen och tilläggsprotokollen. Så även om artikel 8 innehåller en andra punkt gällande inskränkningar under vissa förutsättningar, ska staterna fortfarande se till att inskränkningarna görs på ett icke-diskriminerande sätt. Bedömningen av diskriminering utgår från bland annat från principerna om lika fall och objektiv grund.<sup>67</sup>

Mänskliga rättigheter går att nedprioritera eller kränka utan att diskriminering sker. Om till exempel alla personer i en stat förbjuds rätten till yttrandefrihet eller äganderätt, förekommer diskriminering inte då alla är likställda, men det är en klar kränkning av mänskliga rättigheter. En stat som vill leva upp till sina åtaganden om mänskliga rättigheter måste därför behandla alla lika, respektera och säkerställa fri- och rättigheterna i så hög utsträckning som möjligt. Sker regleringar för vissa ska skälen anses objektivt godtagbara och stå i proportion till ändamålet med särbehandlingen.<sup>68</sup>

### 3.5 Europadomstolen: Gillan och Quinton mot UK

Fallet Gillan och Quinton mot UK från år 2010 handlar om den brittiska polisens befogenheter att stoppa och visitera personer i jakten på föremål som kan kopplas till samt för att förhindra terrorism, utan att någon skälig misstanke om brott föreligger. Europadomstolen anser att de dåvarande brittiska regleringarna är för vida och saknar bestämmelser om missbruk för godtyckliga ingripanden och att de därför inte har stöd i lag

---

<sup>65</sup> Gunner, Göran & Namli, Elena (red.), *Allas värde och lika rätt: perspektiv på mänskliga rättigheter*, Studentlitteratur, Lund, 2005, s.120.

<sup>66</sup> SOU 2011:29, s.386.

<sup>67</sup> Danelius 2012, s.517f.

<sup>68</sup> SOU 2010:70, s.120.



(“not in accordance with the law”). Detta kränkte artikel 8 i Europakonventionen.

De två enskilda, Kevin Gillan och Pennie Quinton, ansökte till Europadomstolen första gången den 26 januari 2005 och den slutgiltiga ansökan registrerades 30 april 2007. Den slutgiltiga domen kom 28 juni 2010.<sup>69</sup>

Den rättsliga bakgrunden är ett antal paragrafer i den brittiska terroristlagen från år 2000 och då främst 44 § (“a section 44 authorisation”). Regleringen gav polisen befogenheter att stoppa och visitera individer utan skälig misstanke om brott. Lagen anger att om ett polisbefäl anser det lämpligt, för att förhindra terroristhandlingar, kan all uniformerad polis inom ett visst område ges befogenhet att stoppa varje person och visitera personer inklusive allt som personer bär med sig. Bemyndigandet ska bekräftas av departementschefen inom 48 timmar. Polisens visitering får utföras inom det avsedda området om grund finns för sina misstankar och får endast söka efter saker som kan användas i samband med terrorism (“suspecting the presence of articles of that kind”). Visiteringen får ske offentligt eller i närheten av platsen där den enskilde är stoppad och polisen får be den enskilde om att ta av sin huvudbonad, fotbeklädnader, ytterkläder och handskar (“headgear, footwear, an outer coat, a jacket or gloves”) och rimligen nödvändigt, använda sin hand för att söka igenom fickor, innanför krage, strumpor, skor och håret. Att inte underkasta sig visiteringen är ett brott belagt med fängelse eller böter, eller båda. En oberoende granskare ska varje år avge rapport om lagens tillämpning inför det brittiska parlamentet. Befogenheten att ”stop and search” används stående sedan lagen trädde i kraft i februari 2001. Justitiedepartementet registrerade mellan åren 2004 och 2008 en stadig ökning av det totala antalet visiteringar från 33 177 till 117 278 per år.

Gillan och Quinton är båda brittiska medborgare födda och bosatta i London och blev den 9 september 2003 stoppade och visiterade av polisen, i två skilda incidenter, på väg till en vapenmässa nära Docklands i östra London. Demonstrationer och protester pågick utanför vapenmässan. Gillan cyklade och bar på en ryggsäck när han blev stoppad. Quinton, som är journalist, beordrades att sluta filma även när hon visade sitt presskort och visiterades. Gillan tilläts gå vidare efter cirka tjugo minuter och Quinton efter trettio minuter enligt hennes uppfattning eller efter fem minuter enligt anteckningar i protokollet.<sup>70</sup>

Både Gillan eller Quinton prövade sina klagomål rättsligt utan framgång. Den slutliga överklagande instansen, *House of Lords*, menade att en vanlig yttlig visitering tveksamt kunde vara en kränkning av respekten för privatliv utifrån Europakonventionen, och även om så var fallet, var visitering lagenlig och polisens mandat begränsad samt åtgärden proportionerlig enligt kravet i Europakonventionen genom att förhindra den stora faran av terrorism. De enskilda krävde också ekonomiskt skadestånd i *County Court* som avslag ansökan efter beslutet från *House of Lords* och

---

<sup>69</sup> Gillan och Quinton mot Förenade Konungariket, ansökan nr. 4158/05. Slutgiltig 2010-06-28.

<sup>70</sup> Gillan and Quinton v. the United Kingdom, no. 4158/05, § 7-9, ECHR 2010, s.2-3 [nedan Gillan and Quinton].

*County Court* fastslog att maktens åtgärder utifrån respekt till de enskilda utförts korrekt och i enlighet med lag. De klagande valde att inte överklaga detta beslut.

Professor i offentlig rätt i Nottingham, Alastair Mowbray, skriver i sin kommentar till rättsfallet att det är högst anmärkningsvärt att de nationella domstolarna helt avfärdar de ansökandens argument att rättstillämpningen strider mot Europakonventionen utifrån polisens extensiva maktmissbruk.<sup>71</sup>

Gillan och Quinton menar i sin ansökan till Europadomstolen att polisens ”stop and search” enligt 44 § kränker deras rättigheter utifrån konventionens artiklar 5, 8, 10 och 11.

Europadomstolen började med att granska påståendet om intrång av de klagandes rättigheter. Polisens användning av tvångsmedel utifrån terroristlagen för att tvinga en person att bli visiterad av deras person, kläder och personliga tillhörigheter innebar ett tydligt intrång i deras respekt för privatliv.<sup>72</sup> Att visiteringen skedde offentligt kan i vissa fall ytterligare förvärra allvaret av intrånget genom element av förnedring och förödmjukelse. Och tillhörigheter så som väska, plånbok, anteckningsbok, dagbok, kan innehålla personlig information som den enskilde kan känna ett obehag att visa upp inför sitt sällskap eller i allmän åsyn.

Domstolen låter sig inte övertygas av jämförelsen med den visitering som sker av resande på flygplatser eller vid en offentlig byggnad. En flygresenär måste anses samtycka till den visitering som sker i samband med resan på flygplatsen utifrån valet att resa så. Personen vet att både personen och väskorna kommer kontrolleras innan påstigning och har därför friheten att välja; personen kan lämna kvar sina personliga ägodelar samt gå sin väg om personen inte vill bli visiterad. Visitering enligt 44 § är kvalitativt annorlunda. Den enskilde kan bli stoppad varsomhelst och närsomhelst, utan förvarning och utan möjligheten att välja att bli visiterad eller ej.

Domstolens uppfattning är att polisens visitering av de enskilda inkräktar på deras rätt till respekt för privatlivet enligt artikel 8. Ett sådant ingrepp är endast tillåtet enligt artikel 8.2 om det dels är i enlighet med lagen och dels är för att uppnå ett eller flera legitima mål samt att nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att uppnå syftet.<sup>73</sup> Det är obestritt att maktutövningen har sin grund i 44-47 §§ i terroristlagen från år 2000 samt den offentliga föreskriften (”Code of Practice”) som angav detaljerna för hur polisen ska bete sig vid visiteringen.<sup>74</sup> Domstolen menade att polisen

---

<sup>71</sup> Mowbray, Alastair, *Cases, materials and commentary on the European Convention on Human Rights*, 3. ed., Oxford University Press, Oxford, 2012, s.523 [nedan Mowbray 2012].

<sup>72</sup> Court of Appeal medgav att 44 § i terroristlagen var ”an extremely wide power to intrude on the privacy of members of the public” medan den brittiska regeringen bland annat svarade att ”Not every act that might impinge upon a person's autonomy or physical integrity would entail such an interference (see *Costello-Roberts v. the United Kingdom*, § 36, judgment of 25 March 1993, Series A no. 247- C)”, Gillan and Quinton, § 59, ECHR 2010, s.34.

<sup>73</sup> Gillan and Quinton, § 65, ECHR 2010, s.37.

<sup>74</sup> Gillan and Quinton, § 78, ECHR 2010, s.41 se även § 28-34 samt § 35-36 för fördjupning.

utifrån 44 § i terroristlagen hade för vida befogenheter som inte hindrades av lämpliga rättsliga säkerhetsbestämmelser som kunde ge den enskilde skydd mot godtyckliga ingripanden.<sup>75</sup>

Ett polisbefäl kunde alltså ge befogenhet till alla poliser i ett geografiskt område att stoppa och visitera en enskild om ”considers it expedient for the prevention of acts of terrorism”. Expedient översätts som lämplig och är jämförbar enligt domstolen med ord som fördelaktig eller användbar. Det fanns alltså inget krav på att befogenheten att stoppa och visitera enskilda behövde vara nödvändigt, därför behövde poliser heller inte bedöma proportionaliteten av åtgärden. Bemyndigandet ska bekräftas av justitieministern inom 48 timmar och kan inte ändra det avgränsade geografiska området om än vägra att bekräfta samt ändra giltighetstiden för bemyndigandet. Det verkar dock aldrig gjorts. Tiden för bemyndigandet är begränsat till 28 dagar men kan förnyas.

Bemyndigandet är begränsat till polisdistriktet geografiskt men eftersom Metropolitans polisdistrikt i stort täcker hela stor-London, är det begränsade geografiska området mycket omfattande. Lagstiftarens syfte att begränsa de geografiska och tidsbestämda premisserna för kontrollerna misslyckades i praktiken – genom att programmet rullande pågått sedan rättstillämpningen först beviljades.<sup>76</sup>

Den oberoende granskaren har också begränsats till att rapportera om den allmänna tillämpningen av lagen och har ingen möjlighet att avbryta eller förändra bemyndigandena – även om granskaren återkommande påpekade att ”section 44 could be used less and I expect it to be used less”.<sup>77</sup>

Ytterligare bekymmer var vidden av tillämpningen för den enskilde polisen som visserligen var förpliktad att följa föreskriften. Föreskriften anger dock främst instruktioner om hur stoppandet och visitering ska genomföras, inte några begränsningar gällande polisens beslut att utnyttja befogenheten. Inte bara var det onödigt för polisen att visa förekomsten av skäligen misstanke, polisen behövde inte ens subjektivt misstänka något hos den enskilde som stoppats och visiterats. Det enda kravet var att eftersöka föremål som kan användas i samband med terrorism, en vid kategori som kan omfatta en mängd vanliga föremål som enskilda bär med sig på gatorna. Polisen behövde inte ens ha skäl för att den enskilda hade några sådana föremål på sig.<sup>78</sup>

Domstolen påpekar det stora, statistiskt belagda, antalet ”stop and search” som poliserna använt sig av paragrafen. Många andra brott hade kunnat lagföras genom befogenheterna i paragrafen men få i koppling till terrorism. Under år 2007 genomfördes tusentals visiteringar och inga var kopplade till terrorism. Därför menade domstolen att det fanns en klar risk

---

<sup>75</sup> Gillan and Quinton, § 79, ECHR 2010, s.41 Domstolen: ”... the safeguards provided by domestic law have not been demonstrated to constitute a real curb on the wide powers afforded to the executive so as to offer the individual adequate protection against arbitrary interference”.

<sup>76</sup> Gillan and Quinton, § 80f, ECHR 2010, s.41f.

<sup>77</sup> Gillan and Quinton, § 41-42, ECHR 2010, s.24f.

<sup>78</sup> Gillan and Quinton, § 83, ECHR 2010, s.43. ”As noted by Lord Brown in the House of Lords, the stop and search power provided for by section 44 “radically ... departs from our traditional understanding of the limits of police power” (see paragraph 23 above)”.

för godtycke att bemyndiga enskilda poliser så omfattande tillämpning av bestämmelsen. Och även om de klagande i detta fall inte är tillhör någon minoritet så är risken för en diskriminerande maktutövning mot personer med ett utländskt utseende klart reell.<sup>79</sup> Tillgänglig statistik visar tydligt att minoriteter oproportionerligt är utsatta för kontrollerna. Ännu mer problematiskt är att den oberoende granskaren noterade i den senaste rapporten att fler kontroller genomförts på den vita majoritetsbefolkningen – endast för att skapa en bättre balans gällande ras. Dessutom är det en risk att kontrollerna missbrukas mot demonstranter och andra protesterande som utnyttjar sin rätt enligt artikel 10 och 11.

Då bestämmelsen i fråga om bemyndigandet att stoppa och visitera enskilda varken är tillräckligt begränsade eller innehåller tillräckligt skydd [alternativt *skyddsåtgärder*, egen anmärkning] mot missbruk – är bestämmelsen inte i enlighet med lag och kränker därför artikel 8 i Europakonventionen.

Domstolen konstaterar i den enhälliga domen om kränkningen enligt artikel 8 att domstolen därför inte behöver utreda de klagandens påståenden om att deras rättigheter utifrån artikel 10 och 11.<sup>80</sup> Utifrån artikel 41 ansågs domen vara tillräcklig med ett beslut innehållande skrivelsen om att en kränkning av Europakonventionen har förekommit och monetärt skadestånd utges därför inte. Noteras gällande klagandens ansökan om artikel 5: Domstolen observerade även att om ingen utav de två enskilda blev stoppade och visiterade under mer än 30 minuter så var de både helt fråntagna sin rörelsefrihet. G och Q var tvungna att stanna kvar och om de motsatte sig visiteringen hade de varit föremål för gripande, kvarhållande på en polisstation och åtal. Detta element av tvång indikerar att ett frihetsberövande kan vara aktuellt utifrån artikel 5.1 med hänvisning till Foka mot Turkiet, nr. 28940/95, §§ 74-79, 24 juni 2008. I Foka mot Turkiet anges att några timmar för ett enklare ärende inte omfattas av artikel 5 men om åtgärder sker i kombination med inslag av tvång och visst våld kan det innebära ett frihetsberövande. Rättigheter för rörelsefriheten regleras i fjärde tilläggsprotokollet 2 §. Eftersom domstolen avgör domen utifrån artikel 8 behöver de inte ta ställning till eventuell kränkning av artikel 5.<sup>81</sup>

Enligt domen skulle de klagande få totalt 33 850 € betalt av den förlorande staten, vilket till större del täckte deras rättegångskostnader.

Som följd av Europadomstolens dom i fallet Gillan och Quinton mot UK har den brittiska regeringen utfärdat en ny föreskrift för

---

<sup>79</sup> Gillan and Quinton, § 85, ECHR 2010, s.43 ”... Court's view, there is a clear risk of arbitrariness in the grant of such a broad discretion to the police officer. While the present cases do not concern black applicants or those of Asian origin, the risks of the discriminatory use of the powers against such persons is a very real consideration”.

<sup>80</sup> Gillan and Quinton, § 86ff, ECHR 2010, s.43f. Gällande möjligheten för enskilda att klaga: ”86. The Government argue that safeguards against abuse are provided by the right of an individual to challenge a stop and search by way of judicial review or an action in damages. But the limitations of both actions are clearly demonstrated by the present case. In particular, in the absence of any obligation on the part of the officer to show a reasonable suspicion, it is likely to be difficult if not impossible to prove that the power was improperly exercised.”

<sup>81</sup> Gillan and Quinton, § 57, ECHR 2010, s.33f.

polisen ("Code of Practice") och vissa lagförändringar har gjorts för att leva upp till kraven i Europakonventionen.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Home Office, UK "Code of practice for the exercise of stop and search powers" 2012-07-10. <https://www.gov.uk/government/publications/code-of-practice-for-the-exercise-of-stop-and-search-powers>

## 4 Migrationsrättens koppling till inre utlänningskontroll

Detta kapitel ger en bakgrundsförståelse för tillkomsten av migrationsrätten och hur förändrade former av gränskontroller leder fram till dagens avskaffade gränser inom Norden och EU med inre utlänningskontroll som konsekvens. Vidare belyses migrationsrättens problematiska koppling till begreppet ras som förekom i förarbetena till den första utlänningslagen. Kapitlet avslutas kopplingen mellan Schengensamarbetet och ansvaret om ett ökat antal inre utlänningskontroller.

### 4.1 Införandet av kontroll med migrationsrättens i Sverige

I början av 1800-talet infördes passtvang i Sverige som sedan upphävdes genom *Passkungörelsen* år 1860.<sup>83</sup> Perioden efter fanns fri rörlighet för människor att uppehålla sig, röra sig in och ut från Sverige. Att ta anställning för utlänningar var med vissa undantag också möjligt. Utlänningslagstiftningens omfång var klart begränsat och handlade främst om att utvisa s.k. lösdrivare eller i de fall regeringen skulle utvisa en person utifrån statens intresse, s.k. politiska utvisningar. I modern tid infördes 1906 anmälningsskyldighet för främlingar, vilket kopplades till antalet personer som anlant från det ryska riket. Krav på reglering av invandringen fördes av riksdagen till regeringen år 1906 som i år 1911 lade fram ett förslag. Utlänningar som kom för att arbeta eller bosätta sig skulle inom viss kortare tid anmäla sig till polisen för att lämna uppgifter om sig själva. Lagrådet ställde sig avvisande till en generell utlänningskontroll av inresande utlänningar med hänvisning till utvecklingen av den internationella samfärdseln och dess stora betydelse för det moderna samhället.

Regeringsförslaget omarbetades med anledning av kritiken och anmälningsskyldighet togs bort med möjlighet för Kungl. Maj:t att vid händelse av krig eller krigsfara eller annars särskilda förhållanden meddela om föreskrifter om utlänningskontroll. Det nya förslaget prop. 1913:42 kunde inte accepteras av riksdagen som önskade en mera omfattande utlänningskontroll. Påföljande prop. 1914:55 innehöll inte heller den en generell utlänningskontroll då det skulle kräva återinförande av passtvanget, en åtgärd som inte ansågs nödvändig. Kungl. Maj:t gavs möjlighet att införa kontrollåtgärder vid behov och riksdagen antog *lagen (1914:196) angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas* (utvisningslagen). Den inkluderar den s.k. individuella utlänningskontrollen gällande avvisning eller utvisning av utlänningar som inte var önskvärda i landet.

Genom att Kungl. Maj:t utfärdat författningar under och efter första världskriget vilka reglerade (och begränsade) utlänningars rätt att resa in och vistas i Sverige skapades utlänningskontrollen på administrativ väg.

---

<sup>83</sup> Wikrén, Gerhard, Håkan Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2010, s.15 [nedan Wikrén & Sandesjö 2010].

Den generella utlänningskontrollen infördes genom *1917 års passkungörelse* (SFS 1917:552 och 620) som återinförde passtvangen för inresande. Detta för att kontrollera tillströmningen av utlänningar och ställde krav på viserad passhandling. Alltså att tillstånd redan fanns för inresa och vistelse. Minskad tillgång på bl.a. livsmedel skulle vara ett utav skälen för införandet.<sup>84</sup>

Ytterligare skärpningar skedde genom 1918, 1920 och 1926 års övervakningskungörelser (SFS 1918:793, 1920:804 och 1926:411). Faktorer som bostadstillgång och arbetsmarknadsparternas intressen påverkade tillståndsprövningen. *1926 års övervakningskungörelse* följde på upphävandet av viseringskravet mot flera västeuropeiska stater och den ökade arbetslösheten sedan första världskriget. Med farhågan för att bland annat arbetslösa tyskar skulle flytta till Sverige följde krav på arbetstillstånd vid inresa för personer från viseringsfria stater.<sup>85</sup>

## 4.2 Migrationsrättens koppling till ras i Sverige

För gemene person är det antagligen mindre känt att delar av migrationsrätten tidigare motiverats utifrån *rassynpunkter*. Med den bakgrunden är begrepp som ”ras”, migration och etnicitet kopplade till migrationsrätten och en del av vårt tankegods som är viktigt att vara medveten om. Kommande avsnitt kommer behandla innehållet i gamla förarbeten med denna utgångspunkt.

Ett omfattande förslag till reglering av utlänningskontroll inklusive pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd, anmälningsskyldighet, avvisning, utvisning och förpassning arbetades fram av Justitiedepartementet. I prop. 1927:198 skrevs att det stora antalet arbetssökande som pågående och väntades söka sig till landet var något som behövde hindras. Även bostadssituationen, ordnings- och säkerhetsläget krävde ytterligare regleringar. Här nämndes även rassynpunkter som skäl;

”Under senaste tid har ytterligare en ståndpunkt vunnit allt större beaktande i åtskilliga länder, nämligen rassynpunkten. De stora svårigheterna som länder med blandade folkelement hava att bekämpa hava i hög grad aktualiserat detta spörsmål. Värde av att vårt lands befolkning är av en sällsynt enhetlig, oblandad ras kan knappast överskattas. Det är därför av betydelse att kontrollera invandring av folkslag, som ej till bättnad för oss låta sig sammansmältas med vår befolkning.” (Prop. 1927:198 s.32)<sup>86</sup>

Förslaget väckte kritik från Lagrådet men röstades igenom och trädde i kraft den 1 januari 1928. Detta var Sverige första utlänningslag i modern tid. Lagen innebar egentligen inga större förändringar förutom uppehållstillstånd och förpassning, även om uppehållstillstånd föregicks av uppehållsboken. Den största förändringen var i att de administrativa reglerna lagfästes.

Vissa folkgrupper utestängdes genom ett inreseförbud som återkom i kommande utlänningslagar. Inreseförbudet för romer (”zigenare”)

<sup>84</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.16f.

<sup>85</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.16f.

<sup>86</sup> SOU 2005:56, Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige, s.105 [nedan SOU 2005:56].

hävdes först år 1954, alltså efter nazisternas förintelse under andra världskriget som krävde mellan 500 000-2 miljoner romer<sup>87</sup>. Judar var redan år 1919 en utpekad grupp utav svenska utrikesdepartementet (UD) vilka meddelat i sina instruktioner till representationerna i Ryssland och Tyskland att inte bevilja judar visum. Fyra år senare, år 1923, infördes krav på trosbekännelse vid visumansökan, med bakomliggande syfte att kunna sortera ut judiska ansökningar. Andra exempel är regleringar för affärsresor som tycks varit särskilt riktade mot tyska judar. Den nya utlänningslagen från år 1937 utvidgade definitionen av politisk asyl vilket beviljade motståndare till naziregimen i Tyskland. Då de judiska flyktingarna ökade i antal runt åren 1937-38 klargjorde UD, Socialstyrelsen och Utlänningsnämnden att ”de som lämnat landet därför att de på grund av ras eller eljest inskränkts i sina försörjningsmöjligheter eller där känna vantrevnad” inte fick asyl eller skydd i Sverige. Judar från Nazityskland, Österrike och Sudetlandet kunde ändå fram till slutet av april 1938 resa in i Sverige och stanna i tre månader utan särskilt viseringstvång. I april 1938 och under hösten infördes en rad begränsningar och temporära viseringstvång för personer med österrika pass.<sup>88</sup> Detta stycke visar tydligt den åtskillnad som staten gjorde mellan olika grupper av individer.

I propositionen 1954:41 angav departementschefen att endast svenska medborgare hade en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i Sverige. Samtidigt skulle det finnas en reglering i lag med utlänningars rättigheter i dessa hänseenden för att hindra godtycklig behandling och trygga deras ställning. Detta rättsskydd skulle Util omfatta enligt föredragande.<sup>89</sup>

Här ska uppmärksammas att det är skillnad på avlägsnande utifrån den individuella utlänningskontrollen och avlägsnande på grund av avsaknad av tillstånd att få vistas i landet. Grunderna för den tidigare var tydligt angett i lagen och inte för den senare. Efter andra världskriget anger förarbetet inte längre något om rassynpunkter och klargör tydligt att Sverige för en reglerad migrationspolitik och i och med detta ska ett rättsligt förfarande inklusive den inre utlänningskontrollen finnas. I propositionen 1954:41 s.61f står att;

”Reglerna för utvisning av kriminella och asociala personer avser att ur riket avlägsna personer som på grund av sina individuella egenskaper icke är önskvärda. De är naturligt att bedömandet härav bör ske genom ett rättsligt förfarande. Den generella utlänningskontrollen däremot tar sikte på att kontrollera och avväga tillströmningen av utlänningar till landet ur mera allmänna synpunkter. I främsta rummet har det visat sig nödvändigt att begränsa denna tillströmning ur försörjningssynpunkter och av hänsyn till bostadsförhållanden. Under oroliga tider har också ordnings- och säkerhetssynpunkter gjort sig gällande. Det är alltså i den generella utlänningskontrollen icke i första hand fråga om ett kvalitativt bedömande av den enskilde utlänningen utan om en allmän begränsning av tillträdet till rike och om förutsättningarna för undantag i de särskilda fallen från sådan begränsning. Även ett bedömande av utlänningens personliga förhållanden kan dock komma i fråga, då en restriktiv politik för tillträdet till riket upprätthålles. Men det är då fråga om ett bedömande som sammanhänger med de allmänna riktlinjerna för

---

<sup>87</sup> Forum för levande historia <http://www.levandehistoria.se/fakta-om-forintelsen/folkmordet-pa-romerna-under-andra-varldskriget/folkmord>

<sup>88</sup> SOU 2005:56, s.105-107.

<sup>89</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.18-19.



utlänningspolitiken, och detta bedömande bortfaller i den mån en friare utlänningspolitik föres. Förpassningsinstitutet är nödvändigt för att den generella utlänningskontrollen ska kunna upprätthållas.”<sup>90</sup>

1954 års UtIL inkluderade tre delar för att främja skyddet för utlänningars rättskydd. Den första var en deklarativ bestämmelse om utlänningars rätt, att i den utsträckning som lagen medger, resa in, ut och vistas samt ha anställning i Sverige. Politiska flyktingars rätt till asyl skrevs in i lagtexten, vilka inte utan synnerliga skäl skulle ges en fristad i landet. Och utlänningar som bosatt sig i landet permanent gavs rätt att utan tidsbegränsning vistas och arbeta utan arbetstillstånd.<sup>91</sup> UtIL från år 1954 gällde fram till år 1980 då en ny UtIL antogs. Däremellan gick Sverige genom en period av ett stort behov av arbetskraft och senare även ankomsten av politiska flyktingar. Parallellt skedde en rad rättsliga förändringar med lagar och regleringar som gjorde ledde fram till en ny UtIL under början av 1980-talet.

1980 års UtIL innehöll bland annat förutsättningar och former för avlägsnande av utlänningar samt användningen av tvångsmedel mot utlänningar. Möjligheterna att utvisa flyktingar och invandrare utifrån brott eller asocialitet begränsades. Å andra sidan ändrades reglerna gällande återbrytning.<sup>92</sup> Under 1986 antogs flera lagändringar med syfte att öka rättssäkerheten. Vid verkställighetsärenden fick utlänningar rätt att överklaga polisens beslut om att inte överlämna verkställighetsärendet till Statens Invandrarverk (SIV).<sup>93</sup> Med ändringarna i 1989 års UtIL var syftet att snabba upp och få en mer rationell beslutsordning utan att detta påverkade grunden för invandrar- och flyktingpolitiken. SIV blev ansvarig för utredningen av asylärenden och gavs därför även befogenhet om beslut i vissa kontroll- och tvångsåtgärder.<sup>94</sup>

### 4.3 Sveriges förändrade yttre och inre gränser

Sveriges nuvarande gränser kan anses vara självklara i dag. En kortare bakgrund till utvidgningen av gränserna och förändringen av dem är viktig för att se helheten. Gränserna kan ses som en fysisk indikation på statens kontroll av människor inom landet.

En relativt fri rörlighet mellan de nordiska staterna är inget nytt. Sedan år 1957 innebär den *nordiska passkontrollöverenskommelsen* (PÖK) att Sverige, Danmark, Norge och Finland inte längre ska kräva pass och uppehållstillstånd för medborgare i respektive land under vistelse i annat nordiskt land än hemlandet. Island anslöt sig år 1965. Detta innebär alltså att nordiska medborgare kan resa fritt mellan de nordiska länderna utan pass när inre gräns passeras. Upphållstillstånd behövs inte heller för att stadigvarande vistas inom annat nordiskt land. Inte heller icke-nordiska medborgare behöver visa upp pass när inre gräns mellan de nordiska

---

<sup>90</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.19.

<sup>91</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.20.

<sup>92</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.22.

<sup>93</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.23.

<sup>94</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.23.

länderna passeras, men ska ha med pass eller reselegitimation. Stickprovskontroller får utföras vid de inre gränserna.<sup>95</sup>

Sveriges anslutning till EES den 1 januari 1994 och inträdet i EU 1 januari 1995 innebar att gemenskapsreglerna om fri rörlighet för människor, varor och tjänster.<sup>96</sup> Ingen diskriminering angående fri rörlighet får förekomma i fråga om nationalitet. Medborgare och deras familjemedlemmar får vistas inom medlemsstaterna i tre månader utan uppehållstillstånd. Konsekvensen av detta att EU-medborgare och deras familjemedlemmar får röra sig fritt inom de yttre gränserna och en ökad reglering gällande tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Återvändandedirektivet<sup>97</sup> anger enligt artikel 1 att medlemsstaterna ska införa gemensamma normer och förfaranden för återvändande vilka tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Enligt artikel 8 ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslut om återvändande om någon tidsfrist för frivillig avresa inte har beviljats.<sup>98</sup>

### 4.3.1 Fler inre utlänningskontroller med Schengensamarbetet

Genom Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet år 2001 har kontrollerna av utlänningar vid Sveriges gränser förändrats. Schengensamarbetet har två grundpelare. Den första är fri rörlighet för personer genom en avsaknad av personkontroller vid nationsgränserna mellan Schengenstater, kallad den inre gränsen. Den andra pelaren, vilket är en följd av den fria rörligheten för personer, är att förstärka arbetet och skyddet mot internationell kriminalitet samt invandring som är illegal. För att fri rörlighet för personer inte ska främja internationell brottslighet infördes ett flertal så kallade *kompensatoriska åtgärder* i form av en förstärkt yttre gränskontroll, ökade inre utlänningskontroller samt polisiärt och rättsligt samarbete.<sup>99</sup> Kontrollerna i ett migrantperspektiv har upphört vid inre gräns, alltså mot Finland och Norge samt Öresundsbron mellan Sverige och Danmark. Motsatt har kontrollerna förstärkts gällande yttre gräns, alltså sjögräns, flygplatser och färjeterminaler där trafik med icke-Schengenstat sker.<sup>100</sup>

I linje med detta skapades hjälpmedel så som dataregistret SIS.<sup>101</sup> SIS är ett efterlysnings- och spaningsregister som utgör grunden till

---

<sup>95</sup> Prop. 1999/2000:64, Polissamarbetet med anledning av Sveriges anslutning till Schengen s.38 [nedan Prop. 1999/2000:64].

<sup>96</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.32.

<sup>97</sup> Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog den 16 december 2008 direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna 1 (Återvändandedirektivet). EUT L 348, 24.12.2008, s. 98, Celex 32008L0115.

<sup>98</sup> Prop. 2011/12:60, Genomförandet av återvändandedirektivet, s.19-21 [nedan Prop. 2011/12:60].

<sup>99</sup> Prop. 1999/2000:64, s.38ff.

<sup>100</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.36f;

SOU 2007:22, s.262 och Prop. 1999/2000:64, s.38ff.

<sup>101</sup> Prop. 1999/2000:64, s.38ff.

kontroll av personer som inte tillåts att vistas inom EU eller dömts för brott och följderna därefter. Finns en person med på den spärrlista som SIS omfattar kommer personen vid en utlänningskontroll, vid inre eller yttre gräns, på så sätt att upptäckas. Om uppehållstillståndet är återkallat, eller personen på annat sätt finns registrerad av myndigheter i annat Schengenland kommer utgör det alltså en grund för avvisning på formell grund.<sup>102</sup>

Utlänningar, enligt Schengenkonventionen, är personer som inte är medborgare i EU-stat eller Schengenstat, och ska i princip kontrolleras noggrannare. Utöver rutinkontrollen ska dokument granskas, att viseringsvillkor är uppfyllda och registersök göras. Samtidigt ska all kontroll utifrån Schengen genomföras i enlighet med Schengenstatens rättsliga ramar och proportionalitetsprincipen. Kontrollerna ska genomföras så att inte mera ingripande eller omfattande åtgärder vidtas än vad som krävs i förhållande till sitt syfte.<sup>103</sup> Att uppfylla åtagandet gentemot andra Schengenstater med att genomföra inre utlänningskontroller är något som polisen kan uppfatta som deras skyldighet och plikt enligt Hydén och Lundberg.<sup>104</sup>

Migration sker parallellt utifrån behov och regleringar. Cirka 110 000 personer fick arbets- eller uppehållstillstånd i Sverige under år 2012.<sup>105</sup> Under 2012 sökte cirka 44 000 personer asyl i Sverige vilket är nästan femtio procent fler än året innan och det största antalet sedan 1992. Prognosen för 2013 är fortsatt hög.<sup>106</sup> Den reglerade migrationen leder till kontroll om vem som får befinna sig inom landets gränser. I nästa kapitel följer en redogörelse för utlänningslagen och den rättsliga regleringen av inre utlänningskontroll.

---

<sup>102</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.36f; Prop. 1999/2000:64, s.40.

<sup>103</sup> Prop. 1999/2000:64, s.50.

<sup>104</sup> Hydén, Sophie, Lundberg, Anna, ”Inre utlänningskontroll i polisarbete – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige”, 2004, s.145f [nedan Hydén & Lundberg 2004].

<sup>105</sup> Migrationsverket 2013-01-04. <http://www.migrationsverket.se/info/6627.html>

<sup>106</sup> Migrationsverkets Årsredovisning 2012, s.61.  
<http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b4513b902d4269732b/%C3%85rsredovisning+2012.pdf>

## 5 Utlänningslag

Kapitlet är den rättsligt centrala utgångspunkten för uppsatsen och här redogörs för regleringen om inre utlänningskontroll och de två rekvisiten som ligger till grund för kontroll. Utifrån bland annat förarbeten, polisens föreskrifter och JO:s kommentar klargörs rekvisitens innehåll och rättstillämpningen. Vidare följer andra viktiga delar som uppkommer vid tillämpning som dokumentation, förutsägbarhet och ett kort stycke om polisens övergripande kontrollmöjligheter.

Den nuvarande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006 utifrån prop. 2004/05:170 och 172, bet. 2004/05:SfU17 och 18, rskr. 2005/06:1 och 2. Lagen ersatte 1989 års utlänningslag (1989:529). Den innehåller regler för utlänningsars<sup>107</sup> inresa, utresa, vistelse och arbete i Sverige samt rätten till asyl. Den anger också under vilka förutsättningar en utlänningsars kan avvisas eller utvisas ur Sverige.

UtlL är en relativt omfattande lag med över 300 paragrafer indelade i 23 kapitel. Strukturen är indelad efter dess sakinnehåll. Tanken är att bestämmelser som tematiskt hör samman grupperas i avsnitt eller kapitel. Den nya strukturen är tydligare och ger en bättre översikt.<sup>108</sup> Lagen föregicks av ett decennium av utredningar och en ny instans- och processordning för utlännings- och medborgarskapsärenden infördes.<sup>109</sup>

Utifrån ett lands territoriella gränser finns två typer av utlänningskontroller. Dels den yttre gränskontrollen vid landets gränser och dels den inre utlänningskontrollen som sker inom landet. De yttre kontrollerna sker således vid in- eller utresa, denna kontroll är numera delvis begränsad utifrån Schengensamarbetet. Den inre kontrollen sker inom landets gränser av personer som antas sakna tillstånd att vistas eller arbeta.

### 5.1 Regleringen om inre utlänningskontroll

Paragrafen rör den så kallade inre utlänningskontrollen. Den här studien är inriktad på inre utlänningskontroll utifrån första stycket och skälen till kontroll som finns det tredje stycket i UtlL. Vad som regleras och på vilken grund kontrollen får ske. En översiktlig redogörelse ges av de första två styckena.

Syftet med den inre gränskontrollen är dels övervaka att utlänningsars inte uppehåller sig eller arbetar i landet utan erforderliga tillstånd, dels att söka efter utlänningsars som ska lämna landet efter beslut om avvisning eller utvisning.<sup>110</sup> Tidigare omfattade den endast polisen men

---

<sup>107</sup> För definition och fördjupning i begreppet utlänningsars utifrån UtlL (EES-medborgare, tredjelandsmedborgare och medborgare i Schweiz) se SOU 2012:57, Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar s.67-69.

<sup>108</sup> Prop. 2004/05:170, Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, s.1 [nedan Prop. 2004/05:170]; SOU 2012:57 Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar, s.65 [nedan SOU 2012:57].

<sup>109</sup> Prop. 2008/09:165, En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans, s.1-2 [nedan Prop. 2008/09:165].

<sup>110</sup> Prop. 1999/2000:64, s.67.

omfattar nu även Kustbevakningen samt att Migrationsverket utifrån 9:10 UtIL kan begära biträde av polisen.<sup>111</sup>

Kapitel 9 i UtIL omfattar kontroll- och tvångsåtgärder från statens sida. Staten är en central aktör gällande tvångsmedel och ingripanden i den enskildes sfär. Tvångsmedel är ett begrepp som Flyghed använder för att beskriva statens makt att bestämma vad som är tillåtet eller otillåtet. Därav följer också statens makt att definiera vem som är medborgare. För att kunna göra detta måste nationsgränser finnas vilka avgränsar oss från de andra. Detta möjliggör exkluderandet av icke önskvärda minoriteter eller att inkludera vissa minoriteter, så som den samiska gruppen i Sverige.<sup>112</sup>

Regleringarna i utlänningsförordningen (2006:97) reglerar inte direkt den inre utlänningskontrollen i 9:9 UtIL. Den nuvarande lydelsen av 9:9 UtIL trädde i kraft 1 juli 2011 genom SFS 2011:709.<sup>113</sup> Lagen medförde endast mindre språkliga förändringar (exempelvis ”överlämna” som ersatte ”visa upp”) i första och andra stycket, det tredje stycket behölls oförändrat. Med ändringarna år 2006 i UtIL bytte paragrafen för inre utlänningskontroll endast plats från dåvarande 5:6 UtIL. En bakomliggande förståelse av paragrafen ges inte i prop. 2004/05:170 och en är istället hänvisad till prop. 1988/89:86 som föregick 1989 års UtIL.

Vid en inre gränskontroll är en utlänning som vistas i Sverige enligt 9:9 1 st. UtIL skyldig att på begäran av en polis visa upp pass eller andra handlingar som visar att individen har rätt att uppehålla sig i Sverige. Regleringen innebär inte någon skyldighet för utlänningen att alltid bära med sig passhandling under vistelse i Sverige. Andra handlingar kan exempelvis vara visering, arbetstillstånd eller identitetshandlingar. Migrationsverket och polismyndighet kan utfärda en kallelse på vilken en utlänning är skyldig att inställa sig eller lämna uppgifter om sin vistelse i landet. Sker inte detta kan personen hämtas genom polisens försorg. Om det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller utav någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får hämtningen genomföras utan föregående kallelse. Utifrån motiven anges att hämtning utan föregående kallelse kan tillämpas då en kallelse får utlänningen att hålla sig undan. Det ska dock tillämpas restriktivt och får inte ske slentrianmässigt och endast när behövt enligt prop. 1981/82:146 s. 66.<sup>114</sup>

Polisen har huvudansvaret för att utföra kontrollen men även Kustbevakningen ansågs behöva befogenheten att genomföra kontroll om den sker i anslutning till sjötrafiken varför tillägget enligt 9:9 2 st. UtIL.<sup>115</sup>

I förarbetena anges att utlänningslagstiftningens utgångspunkt återspeglar att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att uppehålla sig i Sverige medan utlänningar behöver någon form av

---

<sup>111</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.468ff.

<sup>112</sup> Flyghed i Flyghed 2000, s. 40f.

<sup>113</sup> SFS 2011:709 Lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

<sup>114</sup> Prop. 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m.m., s.172 [nedan ]; Wikrén & Sandesjö 2010, s.468f.

<sup>115</sup> Prop. 1999/2000:64, s.65.

tillstånd.<sup>116</sup> Utlänningar som har tillåtits att resa in i Sverige kan ha tillstånd eller ha en ännu inte färdigbehandlad ansökan.<sup>117</sup> Detta är i förhållande till dagens rättsliga samarbeten och överenskommelser gällande utlänningar som inte är medlemmar i EES- och Schengenstat.

En inre utlänningsgränskontroll av polis eller annan behörig tjänsteman får ”vistas endast om det finns en grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det finns annan särskild anledning till kontroll” utifrån 9:9 3 st. UtIL. Det är en tvångsåtgärd från statens sida mot en enskild och ska därför betraktas som en avvikande åtgärd ifrån normen.<sup>118</sup>

Kommande citat är omfattande i sin längd men fyller en viktig bit i förståelsen för hur paragrafen ska tillämpas. I en granskning av dåvarande Justitieombudsmannen (JO) Anders Wigelius framhölls förutsättningarna för och tillvägagångssättet vid den inre utlänningskontrollen i två ärenden från 1980 och 1981 (nr 762 - 1980 och 1377 - 1981);

”Polisens inre utlänningskontroll syftar till att övervaka att utlänning som vistas i riket har erforderligt tillstånd att vistas här samt att tillse om avlägsnande blir föremål för prövning om förutsättningar därför kan antas föreligga. Det finns dock inga närmare föreskrifter för hur den del av kontrollen som bedrivs ute i fält rent praktiskt ska gå till. Helt klart måste enligt min mening anses vara, att de allmänna principer för polisens arbete som kommit till uttryck för i (den dåvarande) polisinstruktionen (1972:511, PI) måste gälla även för ifrågavarande verksamhet. Således ska en polisman uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. Han ska uppträda hövlig, hänsynsfullt och med fasthet samt vinnlägga sig om självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av oginhet och småaktighet. Vidare går han för att verkställa tjänsteåtgärd ej använda strängare medel än förhållandena kräver. Han bör i första hand söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar.

[...] Jag menar, att det är av utomordentlig vikt att polisen vid utlänningskontroll eftersträvar att på ett lugnt och hänsynsfullt sätt tydligt förklara vad saker gäller. Detta är särskilt viktigt om det kan befaras uppstå missförstånd av språklig art eller av andra skäl, som t.ex. kan ha att göra med utlänningens erfarenheter av kontakt med polis i länder med annat politiskt klimat. ... Jag vill i detta sammanhang gärna framhålla att enbart det förhållandet att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt inte kan ge tillräcklig anledning att hejda vederbörande på gatan och inleda utlänningskontroll.”<sup>119</sup>

Det sista stycket i JO:s ärende innehåller den viktiga utgångspunkten för att hindra diskriminering. Förbudet mot att endast använda utseende som grundande faktor för kontroll är i stort den enda utgångspunkten som anges.

### 5.1.1 Rekvisiten ”grundad anledning” och ”annars finns särskild anledning till kontroll”

I detta avsnitt kommer innebörden av rekvisiten i paragrafens tredje stycke att förklaras närmare.

---

<sup>116</sup> Prop. 1988/89:86, s.142.

<sup>117</sup> Prop. 1988/89:86, s.172.

<sup>118</sup> Prop. 1988/89:86, s.172f; Prop. 1999/2000:64, s.67f.

<sup>119</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.479

I 9:9 3 st. UtL anges att kontroll endast ska vidtas om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Det finns alltså två rekvisit som kan vara anledning till att inleda kontroll.

Rekvisitet ”grundad anledning” kan dels utgöra kontroller utifrån information så som tips och underrättelseuppgifter samt dels subjektiva bedömningar av den enskilde polisen som är ute i fält. I FAP 273-1 ges allmänna råd gällande förståelse av rekvisiten. ”Grundad anledning” att anta bör uppfattas så att en inre utlänningskontroll endast får genomföras utifrån ”[...] en helhetsbedömning av objektiva omständigheter grundade på den enskilde *polisens* [uppsatsförfattarens omformulering] iakttagelser, spaningsuppgifter, underrättelseuppslag, tips eller annan tillförlitlig information”. Vidare anges att kriminalunderrättelser eller annan information kan utgöra underlag för polismyndigheten att sammanställa välgrundade profiler. Profilerna kan sedan ensamma eller med andra omständigheter om de ger grundad anledning, motivera kontroll.<sup>120</sup>

Både Wikrén och RPS:s föreskrift hänvisar sedan till propositionens motivering för tredje stycket som anger att utlännings uppträdande eller umgänge kan ge anledning till att misstänka att personen inte har rätt att vistas här och att kontrollåtgärder då kan ske. Kontrollen får inte genomföras enbart på grund av att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt eller på grund av personens språk eller namn.<sup>121</sup>

Rekvisitet ”annars finns särskild anledning till kontroll” kan vara tillämpligt i samband med andra ingripanden exempelvis frihetsberövanden eller brottsutredning. Inre utlänningskontroller genomförs därför som en följd av ingripanden om den enskilda polisen anser sig ha grund för den. Exempel är fordons- och förarkontroller som klarlägger förarens identitet och rätten att framföra fordon så väl som vid kontroll av cyklist. Vid trafikkontroller bör även passagerare bli föremål för kontroll om objektiva omständigheter utgör grundad anledning. Detta inkluderar också ordningsbrott så som att passera spärrlinje utan färdbevis inom kollektivtrafiken. Det saknas en mera explicit förklaring i lagmotiven för vad särskild anledning omfattar.<sup>122</sup>

Vilken eller vilka grunder den enskilde polisen utgår ifrån är svårt att avgöra för någon utomstående. Förbudet mot att endast grunda ett ingripande utifrån exempelvis utländskt utseende kan vara svårt att påvisa för den enskilde. Lagens utformning är i sig inte tillräcklig för att helt förstå innebörden och vid rättstillämpning varför RPS föreskrifter utgör en viktig del. Med rekvisiten kan den subjektiva bedömningsramen för rättstillämparen påverka den enskildes skydd gällande integritet, diskriminering och likabehandling. Riktlinjer för polisens arbetsmetoder och rättstillämparens kunskap är avgörande och detta behandlas i följande avsnitt.

---

<sup>120</sup> RPSFS 2011:4 - FAP 273-1 Rikspolisstyrelsens föreskrifter för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen, s.2 [nedan RPSFS 2011:4 - FAP 273-1].

<sup>121</sup> Prop. 1988/89:86, s.172f; Wikrén & Sandesjö 2010, s.470f.

<sup>122</sup> Prop. 1988/89:86, s.172f; Wikrén & Sandesjö 2010, s.470f.

## 5.2 Rättstillämpning av inre utlänningskontroll

I utlänningslagens första kapitel återfinns allmänna bestämmelser (8-15 §§ UtL) vilka syftar till att förtydliga lagstiftarens övergripande mål och vision med lagen. I 1:8 UtL anges att ”lagen ska tillämpas så att en utlänningsfrihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall”, denna syftar alltså inte främst på svenska medborgare och ska vara en allmän tolkningsregel som inskräper vikten av att inte tillfoga onödiga frihetsinskränkningar. Det ska klargöras att den också är främst tillämplig gällande hämtning, kvarhållande och förvar. Samtidigt är det en målparagraf och vid i sin utformning.<sup>123</sup> Att svenska medborgare kan bli föremål för kontroll utifrån UtL kan alltså aktualisera regeln.

I 8 § PL finns motsvarande *behovs- och proportionalitetsprinciper* gällande polisarbete verkställa tjänsteuppgift iakttta lag eller annan författning ingripande på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång användas, ska det endast ske i den form och utsträckning som behövs för att nå avsedda resultat. Behovsprincipen innebär att ingripandet bara får göras om det är nödvändigt för att fullgöra sina uppgifter, exempelvis ordningsstörning. Proportionalitetsprincipen syftar till att intrånget som ingripandet medför för den som utsätts eller något annat motstående intresse inte ska vara i missförhållande till orsaken för ingripandet. I andra stycket till paragrafen anges att ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF inte får grundas enbart på bestämmelserna i första stycket. Det är därför av vikt att polisen vid exempelvis inre utlänningskontroll kan motivera skälen för ingripandet i enlighet med föreskrifter och annan författning.

I FAP 273-1 betonas det 2 § att det ”är angeläget att kontrollen genomförs med minsta möjliga intrång i utlänningsfrihet och integritet och att de olägenheter som kan följa av kontrollen står i proportion till dess syfte”.<sup>124</sup> Det är i allra högsta grad även tillämpligt på andra än utlänningskontroll.

Lagrådet har i ett tidigare remissyttrande avstyrkt ytterligare tillägg i paragrafen av den inre utlänningskontrollen med ordalydelsen ”om det annars framstår som befogat att kontrollera utlänningskontrollen”. Istället för regeringens tidigare förslag skulle det enligt Lagrådet vara mera klargörande med en formulering som medger kontroll även när det inte framstår som omotiverat att kontrollera utlänningskontrollen. Sverige skulle då få ett system mera likt det franska, där utlänningskontroll ska ha med sina ”papper”, beredda på ständig kontroll.<sup>125</sup>

Motiveringen för regeringens förslag var att utlänningskontrollerna ska genomföras i samband med rutinkontroller med primärt andra syften än utlänningskontroll. Dessa rutinmässiga kontroller ansåg regeringen skulle uppfattas som mindre integritetskränkande av utlänningskontrollen som blir kontrollerad. Lagrådet tolkade motiveringen som att kontroller skulle ske i stort utan restriktioner och att kontroll skulle

<sup>123</sup> Wikrén & Sandesjö 2010, s.81.

<sup>124</sup> RPSFS 2011:4 - FAP 273-1, s.1.

<sup>125</sup> Prop. 1999/2000, s.69, 252f.



underlåtas i undantagsfall snarare än ske endast när det var fanns någon särskild anledning.

Lagrådet ansåg förslaget vara av särskilt intresse i förhållande till diskrimineringsförbudet i dåvarande 2:15 RF (nuvarande 2:12 RF) som omfattar utlännning i landet. Då diskrimineringsförbudet inte omfattar missgynnanden utifrån minoriteters nationalitet bryter inte kontrollen av utlännningar inte formellt mot förbudet. Däremot menade lagrådet att en enskild polis kan i regel inte ha en omedelbar uppfattning om en persons nationalitet, vilket vid kontroll, inte framgår av körkort eller ID-kort. Därför kunde det antas att utlänningskontroll inte bara i undantagsfall sker på grund av den enskildes ras, hudfärg eller främmande namn, som indikerar etnisk tillhörighet, om inte enskild polis anser det befogat att den enskilde tillhör befolkningsmajoriteten. Lagförslaget skulle därför inte formellt men i praktiken strida mot diskrimineringsförbudet varför Lagrådet menar att förslaget inte är förenlig med regeringsformen. Regeringen drog tillbaka lagförslaget.<sup>126</sup>

Det är svårt att med lag fastställa en enskild polis tolkningsutrymme vid rättstillämpning. I ett hovrättsfallet RH 2007:40 förföljde polisen en personbil som kolliderade med ett träd och föraren avled och tjänstgörande befäl som fattat beslut om förföljandet blev åtalad för tjänstefel. TR ogillade åtalet och HovR fastställde TR:s domslut och skrev att det måste finnas ett betydande utrymme för olika uppfattningar i tolknings- och tillämpningsfrågor vid utövande av tjänsten. Här borde endast mera klara felbedömningar innebära att polisen åsidosatt sina uppgifter medföra ansvar för tjänstefel.<sup>127</sup> I relation till utförandet av inre utlänningskontroll bör alltså ansvar för tjänstefel avse fall då polisen tydligt avvikit från de instruktioner som finns om hur kontrollen ska genomföras.

### 5.2.1 Dokumentation vid inre utlänningskontroll

En viktig aspekt är vikten av dokumentation vid myndighetsutövning. Ur en allmän rättssäkerhetssynpunkt handlar det om att identifiera aktörerna, handlingarna i enlighet med regler och föreskrifter. Annars saknas möjlighet till förbättring eller återknytta till felaktig maktutövning och eventuellt ansvar. Ur statens synpunkt kan det vara nödvändigt för att kunna kontrollera hur verksamheten sköts, vad som gjorts och av vem. För att den enskilde är det av vikt för att kunna se vem som gjort vad och följa upp eventuella beslut. Den generella dokumentationsregeln för polisen i 27 § PL omfattar inte inre utlänningskontrollen i sig, se fotnot.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Prop. 1999/2000, s.69, 252f.

<sup>127</sup> RH 2007:40 B 1009-06 Hovrätten över Skåne och Blekinge, s.3.

<sup>128</sup> 27 § PL – Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

Av protokollet ska det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt

I FAP 273-1 står att den inre utlänningskontrollen ska dokumenteras beträffande grunden, tid, plats för kontroll, vem eller vilka som kontrollerat och vem som utfört kontrollen. Rapporten som skrivs benämns internt hos polisen som R209. Dokumentationen ska ordnas så att det i efterhand lätt går att få fram uppgifterna. Om nya uppgifter framkommer om utlänningsens personliga uppgifter eller annan information ska de antecknas och berörda myndigheter informeras. Att kontrollen ska dokumenteras finns med i föreskriften men alltså inte reglerat i lag, vilket kan underminera behovet och leda till brister i dokumentationen.

Utifrån det material jag begärt ut är det ofta svårt att utläsa bakgrund och grunden för ingripanden. Ändå är dessa gjorda av gränspolisen i Stockholm och Malmö vilka måste anses som de bäst utbildade i ärendena.

Polismyndigheten angav i ett svar gällande ett ärende hos JO att polisen från den 15 februari 2008 har inrättat ett funktionsansvar gällande inre utlänningskontroll och att ansvaret åvilar chefen för gränspolisavdelningen. Ärendet som gällde avvisning av en person med kopplingar till organiserad brottslighet och polisen fick bland annat kritik för att de brustit i dokumentation med skälen för att omhänderta, placera personen i förvar samt avvisningsbeslutet.<sup>129</sup>

## 5.2.2 Förutsägbarhet av inre utlänningskontroll

I förarbetena inför inträdet i Schengen anges att inre utlänningskontroll kan grunda sig på underrättelser från myndigheter och allmänheten. Både anonyma och namngivna lämnar personer återkommande tips och uppgifter om att utlänningsvistar eller arbetar på vissa platser utan erforderliga tillstånd. Därutöver sker kontrollen i samband med andra åtgärder i polisens verksamhet. Här sker den inre utlänningskontrollen i samband med kontroller av arbetsplatser, näringsställen, klubblokaler, trafikkontroller och andra vanliga polisengripanden. Inre utlänningskontroll ska ske inom hela Sveriges territorium och vara en integrerad del av Polisens verksamhet.

Kristina Hallander-Spångberg, chef för gränspolisnheten i Malmö svarar på hur polisen kan avgöra om det finns anledning att misstänka att en enskild saknar tillstånd för vistelse och arbete i landet samt urvalet av personer och omständigheter;

– ”Vi brukar inleda med ett samtal, det är då vi beslutar om en kontroll, samtalet i sig är ingen kontroll. Polisen får börja prata med vem som helst. [...] Inte enbart på grund av utseende, det måste finnas andra omständigheter vid det enskilda tillfället [...] Det ger sig i situationen men det är komplicerat. Alla tillfällen är unika och det är svårt att säga något generellt.”<sup>130</sup>

---

6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 3–6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

<sup>129</sup> JO 4488-2007, s.4-5.

<sup>130</sup> Skånes Fria Tidning, Kraftig ökning av utlänningskontroll 2013-02-16.  
<http://www.skanesfria.nu/artikel/96478>

Detta väcker tanken om förutsägbarhet av lag. Genom integreringen av inre utlänningskontroll i andra kontroller blir det svårare för den enskilde att förutsäga vilken typ av kontroller som kan aktualiseras. Enskilda kan förutse att innan en spärmlinje passeras för att resa med kollektivtrafik ska den enskilde ha en giltig biljett samt att den enskilde kan bli kontrollerad av biljettkontrollanter inom området. Kontrollanterna har rätt att utfärda en kontrollavgift om giltig biljett saknas och kan tillkalla polis vid behov.<sup>131</sup> En inre utlänningskontroll är inte förutsebar på samma sätt är eftersom den inte är kopplad till någon särskild miljö.

Kriminologen Tove Pettersson menar att om poliser använder sig av annan lagstiftning, så som trafiklagstiftning, för att genomföra en inre utlänningskontroll är det inte i enlighet med *ändamålsprincipen*. I samband med detta är det enligt Pettersson högst troligt att polisen fokuserar på fysiska attribut så som hudfärg för att skilja ut enskilda.<sup>132</sup>

### 5.3 Polisens kontrollmöjligheter av enskilda

Nedan ges en kort överblick av kontroller utifrån polislagen som kan aktualiseras eller korrelera med den inre utlänningskontrollen.

Polisen har rätt att begära att den enskilde överlämnar pass, id-handling eller annan handling som styrker sin rätt att vistas i landet – om polisen har en grundad anledning eller annars finns särskild anledning till kontroll enligt 9:9 UtL. Denna kan jämföras med 14 § PL som anger att polis som anträffar en för polisen okänd person och det finns ”särskild anledning anta” att personen är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten vid anträffandet, får personen omhändertras för identifiering, om personen vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller det finns anledning anta att individens uppgift om denna är oriktig.

Vid avlägsnande, omhändertagande eller gripande har polisen enligt 19 § PL rätt att kroppsvisitera den enskilde om det behövs för att utreda den enskildes identitet. Om en person omhändertagits enligt 14 § PL ska enligt 16 § 3 st. PL åtgärder för att individens identitet fastställas vidtas skyndsamt. Den omhändertagne skall omedelbart frigges så snart han eller hon har identifierats. Person får dock inte hållas kvar under längre tid än sex timmar eller, om det är av synnerlig vikt att personen identifieras, tolv timmar.

---

<sup>131</sup> Enligt 4:6 § p.4 ordningslagen är det förbjudet att skaffa sig tillträde till område innanför ingångsspärren till tunnelbana utan att kunna uppvisa giltigt färdbevis. I 4:8 ordningslag anges att den som brutit mot 6 § på uppmaning av en trafik tjänsteman skyldig att lämna trafikföretagets område eller färdmedel. Polis eller ordningsvakt får avvisa eller avlägsna en person enligt 9 § om den inte lämnat trafikföretagets område efter ha blivit tillsagd av trafik tjänsteman enligt 8 §. Den som skaffar sig tillträde till område innanför ingångsspärren till tunnelbana utan att kunna visa giltigt färdbevis döms enligt 10 § till penningböter, om inte ett strängare straff i brottsbalken är aktuell. Enligt 9:2 § 2 st. BrB kan en person som begagnar sig av transport som tillhandahålles under förutsättning av kontant betalning dömas för bedrägligt beteende om individen ej gör rätt för sig. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

<sup>132</sup> Pettersson, Tove, 'Kriminologiskt perspektiv – Diskrimineras personer med utländsk bakgrund av rättsväsendet?' i Diesen, Christian m.fl., *Likhet inför lagen*, Natur och kultur, Stockholm, 2005 s.155f [nedan Pettersson i Diesen m.fl. 2005].

## 6 Polisens verksamhet i relation till effektivitet, integritet och rättstillämpning

I denna del ska ge en översiktlig bild av Polisens vision och mål som ska vara en integrerad del av deras verksamhet och rättstillämpning. En förklarande del om REVA ger möjlighet att se den indirekta kopplingen och förstå skillnaden till den inre utlänningskontrollen och kapitlet avslutas med att utvalda personer inom polis och regering som genom uttalanden ger ytterligare mening regleringen och rättstillämpningen av den inre utlänningskontrollen.

Staten är inte en enhetlig aktör utan förstås utifrån maktodelningsprincipen. Staten delas in i den lagstiftande, dömande och styrande makten. Alltså riksdagen, domstolarna och regeringen i ovanstående ordning. Till det kommer den verkställande eller den administrativa. Dit räknas polis och myndigheter som verkställer beslut, direktiv och tillämpar lag i enskilda fall.<sup>133</sup> En polis i Sverige är statsanställd och har till uppgift att lösa både omfattande och komplexa frågor inom statsförvaltningen – deras roll i samhället är central. Polisen är den enskilda myndighet inom rättsväsendet som personer har högst förtroende för. En majoritet, 60 procent, har mycket eller ganska stort förtroende för Polisens sätt att bedriva sitt arbete. Förtroendet minskar för myndigheterna som kommer in senare i rättskedjan.<sup>134</sup>

Polisens verksamhet påverkas av en mängd olika intressen vilka ofta ställs mot varandra. Avvägningar är en del av verksamheten, intressekonflikterna är ibland oförenliga. Polisen utgår och ska utgå från svensk författning, politiska beslut och prioriteringar, EU, andra myndigheter inom rättsväsendet, enskildas behov och kravet på förutsebarhet, enhetlighet, effektivitet och hög kvalitet.<sup>135</sup>

Polisens verksamhet utåt sett är ofta förenklad i termer av att ”bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället”. Polisärt arbete syftar till att ”upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp”. Fokus har legat på att förebygga och lösa brott, vara synliga, vårda och stärka förtroendet. Verksamheten utförs professionellt och förtroendet ska stärkas utifrån tre ledord; engagerade, effektiva och tillgängliga. I deras mål och policy dokument skrivs att polisiär verksamhet ska utövas på ett rättssäkert sätt med arbetsmetoder som ska vara ”proportionerliga och ändamålsenliga”. Det står uttryckligen att ”gränsen för vilka arbetsmetoder som får och inte får användas ska vara tydlig”. För allmänheten och den enskilda individen är

---

<sup>133</sup> Ribbing, Anonia, Sandberg, Bo, 'Rättssäkerhet och integritet' i Flyghed, Janne (red.), *Brottsbekämpning - mellan effektivitet och integritet: kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet*, Studentlitteratur, Lund, 2000, s. 29f.

<sup>134</sup> Brå, Nationella Trygghetsundersökningen 2012, s.94-96; för ytterligare om hur personers förtroende gällande polisens och rättsväsendets hantering av misstänkta se s.104f.

<sup>135</sup> Eklund, Niklas, 'Polisverksamheten: En balansgång mellan politik och juridik' i Eklund & Landström, s.20-21.

det viktigt att polisens verksamhet i samhället är förutsägbar och tillämpas enhetligt i hela landet; ”Enhetlighet i rättstillämpningen är en central rättssäkerhetsfråga inte minst ur enskildas perspektiv”. Därför ska rättsutvecklingen följas så att likabehandling respekteras. Värdegrunden inom organisationen ska kommuniceras i det dagliga arbetet ska ges möjlighet att diskuteras för att utveckla och vägleda verksamheten och öka förtroende. Nolltolerans gäller mot kränkande yttranden och beteenden. Medarbetarna ska ha kunskap om rutiner och riktlinjer för att hantera brister i bemötande, attityder och beteenden.<sup>136</sup>

I frågan om effektivitet och integritet kan det vara intressant att beakta nödvändigheten av ingripanden. När SvD rapporterade år 2010 om utfallet i fallet Gillan och Quinton mot UK hade endast 0,6 procent av hundratusentals kontroller lett till gripanden enligt uppgifter från inrikesdepartementet.<sup>137</sup> Dessa kontroller var kopplade till terroristlagen. I början av juli 2013 redovisar Theresa May, nuvarande inrikesminister för det brittiska inrikesdepartementet, att över en miljon ”stop and search”-kontroller genomförs varje år – runt 9 procent av alla kontroller inom Storbritannien leder till ett gripande. Det visade stora skillnader i utfallet av antal visiteringar som leder till gripanden mellan distrikten; i Cumbria 3 procent, Kent 19 procent och i London 8 procent. Det kan konstateras att valet av arbetsmetoder har en stor påverkan för hur rättstillämpningen sker – och förutsägbarheten av lagstiftningen varierar därför i lika hög grad.

I relation till den brittiska utvecklingen kommer den senaste utredningen SOU 2013:42 *Tillsyn över polisen* som ett viktigt steg för tillsynen av den svenska polisen. Utredningen behandlar behovet av ett nytt oberoende tillsynsorgan som ska granska polisens verksamhet. Tillsynen behöver dels ta tillvara enskildas intressen för att vinna allmänhetens förtroende och dels upprätthålla förtroendet hos de granskade myndigheterna. Tillsynens form och mål styrs av lag, förordning och exempelvis regleringsbrev. Om brister uppmärksammas kan olika typer av ingripanden eller sanktionsmöjligheter säkerställa tillsynens effektivitet.<sup>138</sup> Utredningen pekar på att fristående granskningsorgan av polisen i England och Wales snarare fokuserar på effektivitet och utvärdering än regelefterlevnad. Ökade möjligheter till rättslig prövning av polisens ingripanden mot enskilda skulle dels stärka enskildas skydd och dels öka allmänhetens förtroende för polisen enligt utredningen. Utöver Justitieombudsmannens (JO) och Justitiekanslerns (JK) nuvarande tillsyn av polisens verksamhet anses det därför påkallat att skapa ett från polisen fristående organ, som utövar löpande och kontinuerligt tillsyn av polisens verksamhet.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Rikspolisstyrelsen, Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2012-2014, februari 2012, s.9-10. <http://www.polisen.se/Aktuellt/Rapporter-och-publikationer/Arsredovisning-och-budget/Publicerat/Rikspolisstyrelsen/Polisens-planeringsforutsattningar-2011-2013/>

<sup>137</sup> SvD, ”Bakslag i brittisk terrorkamp” 2010-01-12.

[http://www.svd.se/nyheter/utrikes/bakslag-i-brittisk-terrorkamp\\_4078455.svd](http://www.svd.se/nyheter/utrikes/bakslag-i-brittisk-terrorkamp_4078455.svd)

<sup>138</sup> SOU 2013:42, Tillsyn över polisen, s.61, 71 [nedan SOU 2013:42].

<sup>139</sup> SOU 2013:42, s.108, 117f, 120ff, 128.

## 6.1 Projektet Rättsäkert och effektivt verkställighetsarbete (REVA)

Projektet REVA är ett nationellt utvecklingsprojekt mellan Polisen, Kriminalvården och Migrationsverket som initierades år 2009 och startades år 2010. De tre myndigheterna har i sina regleringsbrev från regeringen blivit informerade om att verkställighetsarbetet ska prioriteras. Syftet är att öka effektiviteten och rättssäkerheten i verkställighetsarbetet i enlighet med regeringens mål. Projektet baseras på LEAN-metoden, en managementfilosofi som går ut på att spara resurser genom att aktivt motarbeta fel och misstag och applicerat inom myndigheter innebär att processerna i handläggningen ses över, standardiseras och effektiviseras. Det är alltså hinder eller ineffektiva handläggningsrutiner och administrativa åtgärder, som ska förändras och involverar inte direkt polisens inre utlänningskontroll i den yttre verksamheten. REVA innebär inte att polisen har getts utökade befogenheter om än tilldelats extra ekonomiska medel under projektet.<sup>140</sup> Med verkställighetsarbete menas det arbete som tar vid då en person ska avvisas eller utvisas.<sup>141</sup>

Bakgrunden till REVA är en förstudie under våren 2010 som delfinansierats av Europeiska Återvändandefonden<sup>142</sup>, granskades verkställighetsprocessen fram till att utresa skett. Härigenom konstaterades att en mängd olika faktorer påverkade myndigheternas effektivitet. Faktorer som exempelvis i vilken prioriteringsordning ärendena processas, arbetsprocessernas standardisering och enhetlighet identifieras för att undersöka förbättringar och förenkla processer. Konkret alltså; effektivisera personalens arbetsmetoder inom administration, dokumentation, flöde och uppföljning.<sup>143</sup>

Under hösten 2010 till våren 2011 genomfördes en pilotstudie hos Polismyndigheten i Skåne och Migrationsverkets förvaltningsprocessenheter i Malmö. Här prövades en ny arbetsmetod utifrån förstudien, tillämpade de resultat och teorier som kommit ut under förstudien. Detta effektiviseringsarbete fortgår inom de tre myndigheterna.<sup>144</sup> Efter genomförande är faktorer som lett till ökad effektivitet och verkställighetsarbete inom polisen; den standardiserade handläggningen, ökad förmåga att finna utlänningar som avvikit och förbättrade kontakter med destinationsländernas ambassader.<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> Migrationsverkets Årsredovisning 2012, s.61.

<http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b4513b902d4269732b/%C3%85rsredo visning+2012.pdf>; Polisen, Hur hanterar vi den inre gränskontrollen?.

<http://www.polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Stockholm/jan-mars/Hur-hanterar-vi-den-inre-utlanningskontrollen/>

<sup>141</sup> Prop. 2011/12:60, s.38.

<sup>142</sup> Migrationsverket, Projekt medfinansierat av Europeiska återvändandefonden 2012.

[http://www.migrationsverket.se/download/18.800a8ef13731e6ee93800011658/projekt\\_rf\\_2012.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.800a8ef13731e6ee93800011658/projekt_rf_2012.pdf)

<sup>143</sup> Migrationsverket, Projektet Reva. <http://www.migrationsverket.se/info/7176.html>

<sup>144</sup> A.a.

<sup>145</sup> RPS, Tillsynsrapport 2013:10, Verkställighet, s.3.

<http://www.polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Rapporter->

Hittills har också myndigheterna blivit effektivare genom arbetet med REVA. En konsekvens av projektet och det effektiviserade arbetet av verkställigheter är att fler verkställigheter genomförs, vilket är i enlighet med regeringens mål om att öka antalet verkställda (utvisade/avvisade).

” – Vi har utan att öka personalresurserna faktiskt verkställt fler ärenden under det första halvåret jämfört med förra året, säger Kristina Hallander Spångberg chef för gränspoliseringen i Skåne.”<sup>146</sup>

Därigenom finns ett större utrymme att också genomföra fler inre utlänningskontroller enligt Kristina Hallander-Spångberg, chef för Gränspolis i Malmö.

” – En konsekvens av att vi gjorde genomlysningen i det administrativa arbetet var att vi också tittade på den andra verksamheten. Hur gör vi med de inre utlänningskontrollerna; var gör vi dem? Och det ledde till att vi blev bättre där, men det var en konsekvens av REVA, inte REVA i sig.”<sup>147</sup>

Gränspolis i Stockholms län har utifrån sitt arbete med REVA och effektivisering verkställt 2154 personer inom länet, en ökning med 19 procent från 2011 och 47 procent från 2010. Resultatet anges bero på det förbättrade samarbetet med Migrationsverket och Kriminalvården vilket minskat ledtiderna, alltså handlingsstiderna under verkställighetsprocessen, och de gemensamma verkställighetsresorna som skett genom att specialchartrade flyg där fler personer kunnat verkställas samtidigt. Förbättrade relationer mellan ambassader och gränspolis har också lett till förkortade handlingsstider.<sup>148</sup>

I processen samverkar flera aktörer på olika nivåer inom staten för att uppnå mål och utföra verksamheten. Regeringen har inte rätt att direkt styra en myndighet, som ska vara fristående i sin myndighetsutövning och rättstillämpning enligt 12:2 RF. Styrning av myndigheter sker utöver lagar och förordningar bland annat genom regleringsbrev. Regleringsbrev är ett regeringsbeslut med regeringens mål- och resultatkrav på myndigheterna och innehåller deras finansiella förutsättningar så som hur stora anslag myndigheterna får använda. Se fotnot för ytterligare information.<sup>149</sup>

---

[utredningar/01%20Polisen%20nationellt/Ovriga%20rapporter-utredningar/Inspektioner-tillsyns%20rapporter/2013/Tillsynsrapport\\_10\\_2013\\_Verkstallighet.pdf](http://utredningar/01%20Polisen%20nationellt/Ovriga%20rapporter-utredningar/Inspektioner-tillsyns%20rapporter/2013/Tillsynsrapport_10_2013_Verkstallighet.pdf)

<sup>146</sup> Sveriges Radio, Reva-projektet leder till fler tvångsavvisningar, 2013-07-23.

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5598143>

<sup>147</sup> Sveriges Radio ”Fler avvisningar med nytt polisprojekt” 2013-03-10.

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5468255>

<sup>148</sup> Polisen, Arbetet med REVA påbörjat inom gränspolisavdelningen.

<http://www.polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Stockholm/jan-mars/Arbetet-med-REVA-paborjat-inom-granspolisavdelningen-Stockholm/>

<sup>149</sup> Regeringskansliet, Om regleringsbrev. <http://www.regeringen.se/sb/d/5041/a/36432> I regleringsbrevet kan regeringen sätta upp krav på exempelvis redovisning av verksamheten och vilka åtgärder som en myndighet vidtagit, så att politikerna kan identifiera vilka områden som regeringen anser eftersatta och bör få mer resurser. I Statsliggaren publicerar Ekonomistyrningsverket (ESV) en sammanställning av samtliga myndigheters regleringsbrev. Ekonomistyrningsverket, Statsliggaren <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stud/Statsliggaren/>

Med en tillbakablick är verkställighetsarbete eller myndighetseffektivisering inget nytt. Åtminstone sedan år 2005 återfinns i regeringens regleringsbrev till RPS under rubriken *1.4 Uppdrag*, att myndigheter ska effektivisera och förbättra samarbetet kring verkställighetsfrågor. Där kan följande utläsas:

”7. Regeringens mål att värna asylrätten förutsätter att de som har lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut lämnar landet. Som en uppföljning av uppdraget av den 4 december 2003 till Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen att se över samordningen mellan de båda myndigheterna av arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut (dnr UD2003/58636/MAP) skall Rikspolisstyrelsen redovisa vidtagna åtgärder i syfte att underlätta verkställighetsarbetet av avvisnings- och utvisningsärenden. Vidare skall styrelsen föreslå åtgärder för att minska tiden från överlämnandet till polisen till utresa. Även förslag på åtgärder som förbättrar samordningen mellan polismyndigheterna och Migrationsverket, nationellt, regionalt och lokalt kan redovisas.”<sup>150</sup>

Detta kan jämföras med regleringsbrevet till Rikspolisstyrelsens från mars 2013 där står gällande verkställighet i avvisnings- och utvisningsbeslut:

”Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket och Kriminalvården ska i samverkan effektivisera arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut med syfte att, i förhållande till verksamhetsåret 2012, påtagligt öka antalet verkställda beslut avseende personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagande.

Rikspolisstyrelsen ska redovisa andelen inkomna ärenden där identitetsuppgifter, nödvändiga för att genomföra avvisnings- eller utvisningsbesluten, inte har säkerställts vid överlämnandet. Vidare ska Rikspolisstyrelsen redovisa andelen ärenden där nödvändiga identitetsuppgifter har säkerställts av Polisen samt huruvida detta har krävt kompetens och befogenheter som endast Polisen besitter. Av redovisningen ska framgå vilka huvudsakliga åtgärder Polisen vidtagit för att säkerställa identitetsuppgifterna. Utöver återrapporteringen i årsredovisningen ska en delredovisning omfattande perioden januari till och med augusti lämnas senast den 1 oktober 2013.”<sup>151</sup>

Regeringen och Miljöpartiet de gröna har sedan år 2011 en ramöverenskommelse om migrationspolitiken. Inom ramarna för överenskommelsen ingår även frågor som återvändande, rättssäker och effektiv verkställighet samt migrationsrelaterade frågor.<sup>152</sup>

## 6.2 Aktörernas syn på rättstillämpningen

I detta avsnitt ges olika röster som hörts i media eller från mina intervjuer sitt perspektiv på lagstiftning och rättstillämpning. Citaten syftar till att

---

<sup>150</sup> Regeringen, Justitiedepartementet, Regeringsbeslut 5, Ju2005/9820/PO, Ju2005/5912/PO <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=8302>

<sup>151</sup> Regeringen, Justitiedepartementet, Regeringsbeslut Ju2013/1667/PO, s.4 <http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=15113>

<sup>152</sup> Regeringen, Ramöverenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna om migrationspolitik, 2011-03-03, s.1-5 <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/22/26/04ddb6f.pdf>  
<http://www.regeringen.se/sb/d/9863/a/162226>



framhäva konstaterande skillnader, likheter och ge förståelse för rätt och rättstillämpningen. Detta för att ge en så nyanserad bild som möjligt.

### 6.2.1 Verkställande makt – Polisen

Polisens roll är central i denna fråga. Polisen är organiserad i en mängd olika enheter som på olika sätt involveras i arbetet med den inre utlänningskontrollen. Därför kommer flera personer från olika delar av Polisen nedan ta plats för att synliggöra deras inställning och roll. Den svenska polisorganisationen består av över 26 000 personer.<sup>153</sup> Att låta något fall vara representativt för hela verksamheten eller att välja ut några personer som ska föra talan för hela poliskåren är varken min ambition eller ens möjligt. Därför är det viktigt att vara försiktig med vilka slutsatser som kan dras utifrån uttalandena.

Sören Clerton är polisöverintendent och chef för centrala gränspolis kontrollenheten på Rikskriminalpolisen som samordnar de 21 polismyndigheternas arbete med den inre utlänningskontrollen. Han menar att det under REVA-debatten florerat felaktiga uppfattningar om grunderna för inre utlänningskontroll men ska se över om det finns något metodfel i polisernas arbete. Om korrelation mellan det totala antalet inre utlänningskontroller och antal hittade personer utan tillstånd säger han;

” – Det är önskvärt att den siffran ska vara så låg som möjligt. Det är en hög felmarginal. [...] I debatten förekommer begrepp som “rasprofilering” – men polisens egna föreskrifter förbjuder kontroll enbart på grund av en persons utseende, språk eller namn. En inre utlänningskontroll förutsätter en grundad anledning och objektiva omständigheter.”<sup>154</sup>

Chefen för gränspolisavdelningen i Stockholm, Peter Nilsson, meddelade den 8 mars 2013 att de slutar kontrollera personer som plankat i tunnelbanan då arbetsmetoderna har väckt för stor uppmärksamhet. Han menar dock att antalet inre utlänningskontroller i tunnelbanan är en försvinnande liten del av alla kontroller som utförs. Cirka 20-23 stycken av totalt 716 kontroller under januari inom Stockholms län utfördes i tunnelbanan av gränspolisen.

” – Det här är en mycket liten del av vårt arbetsområde, och det tar för mycket kraft för oss att argumentera runt det här [...] Vi ska avstå från kontroller i tunnelbanan, men polisen i stort fortsätter att jobba i tunnelbanan. Det ligger ju i deras löpande arbete att beivra brott och inre ordningsstörningar.”<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Polisen, Antal anställda år 2012 <http://www.polisen.se/Aktuellt/Rapporter-och-publikationer/Statistik/Publicerat---Nationellt/Polisens-personal/Antal-anstallda-1998---2011/>

<sup>154</sup> Metro, 9 av 10 i polisens id-jakt har rätt att vistas här, 2013-02-25 <http://www.metro.se/nyheter/9-av-10-i-polisens-id-jakt-har-ratt-att-vistas-har/EVHmby!PMA3fueKtO7g2/>; SVT Debatt, Flera missförstånd i debatten om utlänningskontroller, 2013-02-19 <http://debatt.svt.se/2013/02/19/flera-missforstand-i-debatten-om-utlanningskontroller/>

<sup>155</sup> SvD, Gränspolis slutar kontrollera i t-banan 2013-03-08 [http://www.svd.se/nyheter/stockholm/granspolis-slutar-kontrollera-i-t-banan\\_7979064.svd](http://www.svd.se/nyheter/stockholm/granspolis-slutar-kontrollera-i-t-banan_7979064.svd)

Gällande dokumentationen uppger Nilsson att kontrollerna räknas manuellt och att det finns brister i systemet varför de kommer se över den delen. Gränspolisen är bara en av de polisenheter som utför inre utlänningskontroller i tunnelbanan. Tunnelbanepolisen ska nå målet om drygt 400 kontroller varje år enligt uppgifter i media. Lars Lindholm, chef för tunnelbanepolisen i Stockholm, anger att kontrollerna inte intensifierats på sistone utan ligger på samma nivå som förra året vid tidpunkten. ”Vi har aldrig haft särskilda insatser riktat mot det här, vår kärnverksamhet är att minska brottsligheten i kollektivtrafiken”, säger han.<sup>156</sup>

Jerk Wiberg, gruppchef på gränspolisens spaningssektion i Stockholm, förklarar deras arbetsmetod vid tunnelbanekontrollerna.

”– Vi väntar tills vi ser att det är någon som plankar. Om det visar sig att det är en utländsk medborgare så gör vi en inre utlänningskontroll.”<sup>157</sup>

I intervjun med gränspolisens sektionschef för utredningsenheten, Johan Ståhle, har han generella synpunkter gällande på hur polisen utvärderar sin verksamhet utifrån kvantitativa data istället för att utveckla kvalitativa indikatorer;

” – Vi har bra direktiv uppifrån, de är rätt så väl formulerade [...] men när de ramlar ner på den enskilde så är det bara en siffra som vi ska klara av. Det tycker jag genomgående polisen tyvärr lider av. Att vi har inte riktigt förmågan att följa kvaliteten, kvalitetsvärderingen, ända uppifrån och ner ... på något sätt ramlar det ner i ex. antal levererade förundersökningar till åklagaren utan att man för den skull följer upp kvaliteten i det här. Vi har väldigt dåligt IT-stöd också för det här, som utredare skulle jag vilja lägga mer resurser på utredningar som verkligen levererar en kvalitet till åklagaren, som åklagaren kan döma på. [...] Det så klart vi mäter antalet genomförda verkställigheter och vi rapporterar naturligtvis antalet verkställigheter. Några andra krav har vi egentligen inte på oss. Mer än att det så klart ska vara rättssäkert och inom ramen för mänskliga rättigheter [...] Och där vill jag påstå att där håller vi oss. Det som blir ett problem här, det är när man har en politik som inte alla håller med om och andra delar av samhället inte strävar åt samma håll. Här måste vi ha en gemensam hållning.”<sup>158</sup>

På frågan om hur polisens inre utlänningskontroll kan vägas mot den enskildes integritet menar Ståhle;

” – Jag tycker vi håller oss inom gränserna, och det så klart det kan finnas avsteg men i det stora hela och speciellt gränspolisavdelningen, vi åsidosätter ju ingens integritet genom att vi kontrollerar, utan vi har väl grundade anledningar varje gång vi kontrollerar. Och som jag sa, oftast i samband med brott, och det är inte bara vår möjlighet utan det är vår skyldighet att göra det här. Det är varje polis skyldighet. Sen kan ju inte alla poliser de här bitarna så dom kan ju höra av sig till oss.”<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> A.a.

<sup>157</sup> Sveriges Radio, Riksdagen i debatt om polisens id-kontroller, 2013-04-19  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5509403>

<sup>158</sup> Intervju med gränspolisens sektionschef för utredningsenheten i Stockholm, Johan Ståhle, 2013-07-16. Material finns hos uppsatsförfattaren.

<sup>159</sup> A.a.

Polisförbundets ordförande Lena Nitz gick ut i media och kommenterade REVA-debatten med att kritiken är nyttig och visar att rättssäkerhet och etik är viktigare än att ”räkna pinnar” utifrån effektivitet.

” – Jag ser det här som en kraftig reaktion mot den politik som regeringen för. Och jag är glad att debatten kommit upp. Den visar det vi länge sagt – att det viktigaste för medborgarna är att polisen arbetar rättssäkert och etiskt.”<sup>160</sup>

Nitz menar att det varit ett högt tryck från politikerna på effektivitet och att mäta polisen arbete så som antal utförda trafikkontroller eller inre utlänningskontroller. Nitz säger också att gränspoliserna som arbetat med kontrollerna i tunnelbanan är lättade av att insatsen avbrutits.

” – Nu jobbar de här poliserna med grov organiserad gränsöverskridande brottslighet som trafficking, det vill de mycket hellre arbeta med än vad de gjorde i tunnelbanan. Nu tittar man inte efter papperslösa på det specifika sätt som man gjorde där.”<sup>161</sup>

Enligt polismyndigheten i Stockholm ska alla poliser i yttre tjänst utbildas en heldag med en halvdags uppföljning efter 2 år. Även andra berörda så som stationsbefäl, utredare och jourpersonal har fått utbildningen. Över 3500 personer inom polisen har utbildats senaste fyra åren. Utbildningarna omfattar fri rörlighet inom EES-området, Schengenreglerna, SIS, U-boken samt genomgång av UtlL och föreskrifterna i RPS FAP 273-1.<sup>162</sup>

Polisintendent Håkan Ejderik är kritisk till utbildningsnivån gällande utlänningslagen och EG-rätten (nuvarande EU-rätten, min notering) inom polisen som menar att kunskap är lösningen för att arbeta på rätt sätt. Ejderik påpekar att ca 1400 personer inte gått utbildningen på grund av de senaste årens stora antal nyexaminerade från polishögskolorna.<sup>163</sup>

## 6.2.2 Styrande makt – Regeringen

Regeringen har det yttersta ansvaret för ledningen av staten. I samtal med John Billow på Polisenheten på Justitiedepartementet förklarade han att justitieminister Beatrice Asks inlägg under riksdagsdebatten den 19 april 2013 var i enlighet med justitieministerns egen och Justitiedepartementets syn rörande inre utlänningskontroll samt därför även regeringens. En mera utförlig del av Asks anförande återfinns i Appendix 1.

”De senaste åren har vi sett en betydande ökning både av antalet fall som lämnas över från Migrationsverket till polisen och av antalet ärenden i balans hos polismyndigheterna. Det ligger nu någonstans runt 19 500. Det är väldigt många. Det är inte acceptabelt, varken ur ett samhällsekonomiskt eller ur ett mänskligt

<sup>160</sup> Dagens Nyheter, Polisfacket: Revakritiken är nyttig, 2013-03-30  
<http://www.dn.se/nyheter/sverige/polisfacket-revakritiken-ar-nyttig/>

<sup>161</sup> A.a.

<sup>162</sup> Polisen, Hur hanterar vi den inre utlänningskontrollen  
<http://www.polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Stockholm/jan-mars/Hur-hanterar-vi-den-inre-utlanningskontrollen/>

<sup>163</sup> Metro, Topp-polis: Poliser kan inte utlänningslagen 2013-03-01  
<http://www.metro.se/stockholm/topp-polis-poliser-kan-inte-utlanningslagen/EVHmca!tMWkBGtUxIKGY/>

perspektiv, och därför har regeringen ställt tydliga krav på Migrationsverket, polisen och Kriminalvården att samverka i syfte att effektivisera sitt verkställighetsarbete med att genomföra lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut. Ett resultat av den samverkan är det myndighetsgemensamma utvecklingsprojektet Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete, som förkortas REVA.”<sup>164</sup>

Ask slår fast att REVA-projektet inte är samma sak som inre utlänningskontroll. REVA är dessutom ett relativt nytt projekt, det infördes exempelvis i Stockholm under januari 2013. Utifrån utlänningslagen från 2005 anser Ask att det tydligt framgår vilka villkor som ska vara uppfyllda för att polisen ska få utföra en inre utlänningskontroll. Att personen har ett visst utseende, talar ett visst språk eller har ett visst namn räcker inte. Myndighetssamarbete i frågan är positivt och Ask utvecklar detta nedan;

”Min uppfattning är att det är positivt att Migrationsverket, polisen och Kriminalvården samverkar bättre och mer effektivt för att verkställa lagakraftvunna avvisningar och utvisningar. Riksdagen har beslutat att Sverige ska ha en generös men reglerad invandring. Jag tycker också att polisens möjlighet att genomföra inre utlänningskontroll inom de regler som gäller är rimliga. Därutöver krävs - och det är viktigt i denna diskussion - som i allt polisarbete ett korrekt bemötande med respekt för de människor man möter.

[...] Verkligheten är att ungefär en halv procent av polisens resurser används till inre utlänningskontroll. Huvuddelen av dem som arbetar med detta är personal på Arlanda. Det är kanske inte att se som en jätteprioritering. Likväl är detta - och det vill jag gärna understryka - en viktig och central uppgift.”<sup>165</sup>

Ask tar upp att ett flertal anmälningar inkommit till DO som avslutade ärendena då DO inte kan pröva dessa. En anmälning har kommit in till RPS och 79 till Polisen i Malmö. De anmälningar som kommit in till JO har också avslutats. Samtliga anmälningar refererar till händelser i media och är alltså inte självupplevda händelser. Ask hänvisar till att regeringen inte är en dömande instans och inte ska ta ställning till polisens enskilda agerande. Polisens har fått ett delegerat ansvar och ska självständigt följa regler fattade av riksdag eller andra.

---

<sup>164</sup> Riksdagens debatt om den inre utlänningskontrollen, 2013-04-19  
<http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Ovriga-debatter/Ovrigt/Ovrig-debatt/?did=H0C120130419ad&doctype=ad>

<sup>165</sup> En rättelse av ovanstående uttalande är att uppgiften om att en halv procent av polisens resurser läggs på verkställighetsarbete och inte den inre utlänningskontrollen enligt samtal med John Billow. Riksdagens debatt om den inre utlänningskontrollen, 2013-04-19  
<http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Ovriga-debatter/Ovrigt/Ovrig-debatt/?did=H0C120130419ad&doctype=ad>

## 7 R som i ras, rasism och rasprofilering

I samband med debatten om REVA och polisens arbetsmetoder med inre utlänningskontroll har rasprofilering nämnts. Därför tar en inledande problematisering upp frågan och fortsätter med en redogörelse av begreppen ”ras” och etnicitet och hur rasifiering sker. Definitionen av rasprofilering och etnisk profilering ges ökad förståelse med en problematisering av metoden och tar upp aktuella rättsfall som visar på frågans aktualitet och omfattning i Sveriges närhet.

”I have a dream that my four little children will one day live in a nation where they will not be judged by the colour of their skin but by the content of their character.”  
– Martin Luther King, Jr., Lincoln Memorial i Washington DC den 28 augusti 1963.<sup>166</sup>

Rättstillämpningen vid inre utlänningskontroll kopplat enskilda vilka antas tillhöra etniska minoriteter är i grunden en fråga om demokrati och icke-diskriminering eftersom den i förlängningen kan få implikationer för enskildas rättighetskydd. De problematiska begreppen *ras* och *etnicitet* har ideologiska och politiska laddningar. Begreppen bär på förtryckande värden som leder till marginalisering, exkludering och sociala ojämlikheter. Etnicitet kan både utgöra grunden för analys av samlingen av grupper eller ojämlikhet mellan grupper. En diskussion om *ras* förutsätter att begreppet existerar vilket kräver viss förståelse för att inte missuppfattas. Ansatsen i denna teoridel är ta upp delar av den problematik som återkommer vid inre utlänningskontroll och vid särskiljande av människor i samhället utifrån existerande konstruktioner och förhållanden.

Inom samhällsdebatten och inom akademien i USA och Storbritannien används ”race” delvis motsvarande ”etnicitet” i den svenska debatten. De två begreppen är relaterade och överlappar varandra. Därför används oftast *etnisk profilering* istället för *rasprofilering* i Sverige.<sup>167</sup> Den begreppsanvändningen är inte heller oproblematisk då den med ett bredare innehåll tar udden av förståelsen av att utseende och fysiska attribut ytterst används vid profilering.

Regleringen för inre utlänningskontroll medger att utseende kan användas som ett utav flera kriterier för att utföra en kontroll. Utseende är en av andra faktorer som exempelvis klädsel, umgänge, beteende och språk vilka kan kombineras för att ge grundad anledning. Att endast utgå från personer med minoritetsutseende strider mot diskrimineringsförbudet. Samtidigt har polisforskare som Rolf Granér, Gunnar Ekman, Sophie Hydén och Anna Lundberg konstaterat utifrån nationell och internationell forskning, att minoritetsgrupper diskrimineras genom att i högre

---

<sup>166</sup> The Martin Luther King, Jr. Research and Education Institute. [http://mlk-kpp01.stanford.edu/index.php/encyclopedia/encyclopedia/enc\\_i\\_have\\_a\\_dream\\_28\\_august\\_1963//](http://mlk-kpp01.stanford.edu/index.php/encyclopedia/encyclopedia/enc_i_have_a_dream_28_august_1963//)

<sup>167</sup> Hydén, Sophie, ’Diskriminering på köpet – Etnisk profilering i polisarbetet’ i Fransson, Ola & Fryklund, Björn (red.), *Migration och professioner i förändring*, Malmö högskola, Malmö, 2006, s.143 [nedan Hydén i Fransson & Fryklund 2006].

utsträckning kategoriseras enhetligt jämfört med majoritetsbefolkningen. Vidare anføres ofta effektivitet som polisers argument till varför vissa grupper kontrolleras oftare, men det riskerar leda till att vissa grupper överrepresenteras i brottsstatistiken och därigenom legitimerar arbetsmetoder. Under forskarnas egna fältstudier förekommer exempel på etnisk profilering eller rasprofilering.<sup>168</sup>

Att förenkla, generalisera och stereotypa – kan leda till felaktiga eller ofullständiga föreställningar. Här i ligger det centrala för kapitlet – problematiseringen av ras och etnicitet i förhållande till den inre utlänningskontrollen. Kapitlet kan inte avge ett konkluderande svar eller fullständigt redogöra för de sociologiska teorierna. Det syftar till att öppna upp för ett kritiskt förhållningssätt till den inre utlänningskontrollen för att synliggöra den problematiska kopplingen mellan ras och inre utlänningskontroll. Problematiken kan inte avfärdas utan vidare. Således är det viktigt att redovisa utgångspunkten för begreppen.

## 7.1 Begreppen ras och etnicitet i koppling till rasifiering

Ras eller rasism ges i denna uppsats inget essentiellt värde utan ses utifrån sociala praktiker, handlingar, normer och tillskrivningar som en föreställning vilken funktionellt särskiljer människor. Den inre utlänningskontrollen aktualiserar särskiljning och risken för diskriminering. *Rasifiering* tas upp som ett begrepp för att kunna precisera den visuella och stereotypa kategorisering utifrån hudfärg och utseende som kan ske av enskilda tillhörande minoritetsgrupper.

Paulina de los Reyes, professor i ekonomisk historia vid Stockholms universitet, tar upp problematiken med nationalism i förhållande till etnicitet. Genom att fokusera på enstaka faktorer som exempelvis ras och etnicitet i relation till en homogen nationell identitet, tenderar ett snävt fokus istället osynliggöra andra strukturer inom den homogena enigheten. Det avvikande indikeras, så som personer med en annan etnisk bakgrund, utseende eller andra skiljande markörer, vilket lägger grunden för möjligheten att jämföra. De los Reyes hänvisar till tanken från den franska professorn i politisk filosofi Étienne Balibar, om att etnicitet får ett värde och innehåll först genom mötet med andra då det är nödvändigt att markera skillnader eller kontraster om tillhörighet och identitet. Härigenom skapas bilden av det homogena, demokratiska och jämställda Sverige. Användningen av *dikotomier*, alltså motsatspar, som vit/icke-vit, svensk/icke-svensk, vi/de andra, stat/individ, effektivitet/integritet – kan reproducera dikotomier och därmed utgöra ett problem i sig. Både homogenisering, vilket konstruerar alla som ”lika”, och

---

<sup>168</sup> Hydén & Lundberg 2004, s.170; Pettersson i Diesen m.fl. 2005 s.150-153; Hydén i Fransson & Fryklund 2006, s.145.

dikotomisering är viktig för förståelsen och undersökningen av etnisk och annan o(jäm)likhet.<sup>169</sup>

För även om etnicitet kan inkludera enskildas minoritets utseende, omfattar etnicitet även en rad andra faktorer vilket kan öka otydligheten om vad som menas. Det handlar om att identifiera problem. Används vaga begrepp försvagas också möjligheten att koppla visuella fiktiva fördomar, stereotyper och generaliseringar med diskriminering.

De los Reyes menar att det fokus som riktas på etnicitet inom den svenska politiken och akademien ignorerar rasismens betydelse vilket endast ses som ett uttryck för extrema ideologier och rasism anses därför inte ha något stöd i samhället i stort. Detta har starkt kritiserats av forskare med postkolonialt perspektiv som pekar på kopplingen mellan nuvarande etnisk segregation och marginalisering i Västvärlden och de maktstrukturer som skapades under kolonialismen. Den postkoloniala teorin kopplar systematiska kulturella, historiska och psykologiska gränsdragningar som skapas under kolonialiseringen. Gränser och kunskapssynen fortsätter att reproducera över- och underordning med en social och ekonomisk uppdelning och differentiering där en etnisk rangordning idag är reell. Nederst på samhällsstegen är utomeuropeiska minoriteter.<sup>170</sup>

Flertalet uppsatser, doktrin och avhandlingar i Sverige använder mera ensidigt begreppet etnicitet/etnisk istället för ras. Detta i kontrast till USA där både ras och etnicitet används beroende på kontext. Inget utav förhållningssätten är oproblematiska. Båda professorernas Abby Petersson och Alexandra Ålunds sociologiska forskning inkluderar begreppet etnicitet och dess komplexitet. Etnicitet härleds från det grekiska ordet *ethnics* som betyder hörande till ett folk. Under antiken användes etnicitet för utanförstående människor eller kulturella främlingar. Idag fortsätter användningsområdet att vara kopplat till det kulturellt främmande, minoritetsgrupper, lägre klass eller migranter. Begreppet etnicitet anger inget tydligt fenomen eller innehåll. De flesta forskare menar att begreppet innehåller en gruppbildning, kulturell och/eller social gränsdragning mellan ”vi” och ”de andra”, identitet och samhörighet. Se fotnot för Ålunds grundläggande kriterier av begreppet etnicitet<sup>171</sup>. Två sociologiska riktningar gällande etnicitet är *konstruktivisterna* och *primordialister*. Konstruktivisterna lägger vikt på socialt konstruerade processerna som föränderliga och situationsbundna. Primordialister framhåller ursprunglig identitet genom kulturell kontinuitet och gemenskap utifrån ursprung. Språk, tradition, religion och territorium bildar basen för etnicitet, vilket

---

<sup>169</sup> de los Reyes, Paulina, 'Intersektionella perspektiv på etniska relationer' i Hjerm, Mikael & Peterson, Abby (red.), *Etnicitet: perspektiv på samhället*, Gleerups utbildning, Malmö, 2007, s.47f [nedan de los Reyes i Hjerm & Peterson 2007].

<sup>170</sup> de los Reyes i Hjerm & Peterson 2007, s.49.

<sup>171</sup> Ålunds två grundläggande kriterier för begreppet etnicitet är: ”den kulturella samhörighet och de strukturella villkor som i skilda tid och rum genererar olika former av intressegemenskap och framväxt av social och politisk handling.” Etnicitet kan komma till uttryck genom samspelet mellan det strukturella och kulturella, med politiska, religiösa och kulturella förtecken och i varierande grader av styrka. Petersson, Abby & Ålund, Alexandra 'Etniciteter: Ras, klass, identitet och kultur' i Hjerm, Mikael & Peterson, Abby (red.), *Etnicitet: perspektiv på samhället*, Gleerups utbildning, Malmö, 2007, s.16 [nedan Petersson & Ålund 2007].

därigenom likställs med nationalitet som fortlöper på generationsbasis. Ålund diskuterar problematiken med statisk förståelse av begreppet etnicitet. Om kultur och etnicitet anses statistiskt definierade egenskaper vilka beskrivs med dikotomier som tradition/modernitet, svensk/minoritet eller vit/icke-vit sker en kategorisering, social skiktning och rangordning av människor utifrån etnicitet.<sup>172</sup> Det i sin tur kan leda till olika former av diskriminering.

Av ovan kan fastställas att begreppet etnicitet har vetenskapligt mångdimensionella kulturella och sociala ramar vars förståelse kan skilja sig beroende på kontextuell mening. Personers skilda tolkningar och förhållningssätt till begreppet speglar synen på sig själv och andra.

Den amerikanske sociologidoktorn Jeff Shantz har under senaste åren skrivit flera akademiska artiklar om rasism och rasprofilering. Shantz menar att begreppet ras inte är klart definierat. Utifrån teori eller perspektiv kan det ha skilda betydelser. Vad som kan konstateras bland samhällsvetare och naturvetare är att konceptet ras är konstruerat av människan. Ras kan alltså initialt definieras som en kategorisering av människan utifrån en social konstruktion som samhället skapat. I förståelsen av ras om vad vi vet och ser, används ett begränsat antal fysiska kännetecken så som färg och struktur av hår, hud, utseende av ansiktet – alltså ytliga attribut skapade över tid utifrån människans interaktion. Med andra ord, ras är varken naturligt eller biologiskt. Konceptet är artificiellt och godtyckligt skapat av människor. Det betyder också att ras inte anger genetiska förutsättningar eller skapat av ett gudomligt väsen. Vad ras innebär, vem som omfattas eller inte, är därför en fråga för betraktaren. Kategoriseringen av människor med vissa attribut efter hudfärg eller annat är inte något självvalt utan sker snarare genom en grupps definition av den andra. Därigenom skapande av vi och de andra. Konsekvensen av rasism handlar om systematiska metoder att förneka eller begränsa resurser och möjligheter för människor utifrån deras hudfärg eller etnicitet. Människor skapade tanken om biologisk ras och grunderna för att försvara idén. Därför är ras och rasism en modern föreställning.<sup>173</sup>

Akademikerna Benjamin Bowling och Coretta Phillips har i flera decennier forskat kring rättsliga frågor om rasism, etnicitet och polisär verksamhet. De skriver att människans skilda fysiska attribut har kommenterats under årtusenden och vad dessa skillnader innebär – idén om ras, är däremot ny och härstammar från upplysningen. Carl von Linné klassificerade inte bara djur- och växtvärlden utan även människor. Klassificeringen med fem undergrupper av *homo sapiens* gjordes utifrån yttre attribut så som hudfärg. von Linné delade in människor i en hierarki och uttryckte tydligt att vita människorna var ”skarpsinnade, uppfinningsrika” och ”styrda av lagar” medan afrikaner var ”lata, listiga, slarviga” och ”styrda av nycker”. Tanken om ras och rashygien var

---

<sup>172</sup> Petersson & Ålund 2007, s.14-19.

<sup>173</sup> Shantz, Jeff, 'Introduction: Racial Profiling and Borders' i Shantz, Jeff (red.), *Racial profiling and borders: international, interdisciplinary perspectives*, Vandeplas Publishing, Lake Mary, Fla., 2010, s.18f [nedan Shantz i Shantz 2010].



institutionaliserad i flertalet länder så som Sverige, USA, England, Tyskland och Australien under början av 1900-talet.<sup>174</sup>

Tidigare användes begreppet ras i flera av RF:s bestämmelser. Förarbetena till dåvarande diskrimineringskydd i 2:15 RF hänvisar gällande definitionen av ras till förarbetet för bestämmelsen hets mot folkgrupp. Där angavs att begreppet ras ska förstås utifrån rasindelningen av människosläktet i grupper utifrån antropologin som utgår från ärftliga fysiska egenskaper, vilket förklaras i en ännu tidigare proposition från 1970 som bland annat pigmentering och ansiktsform. Riksdagen menar att det idag inte finns någon vetenskaplig grund för denna indelning och inte heller någon grund inom biologin att använda ordet ras om människan – därför ska ras inte användas i författningstext. Regeringen och riksdagen delar uppfattningen att användningen alltså kan underblåsa och ge legitimitet till fördomar och föreställningar samt befästa ras som kategori.<sup>175</sup> Två kritiska synpunkter till utmönstringen av ordet ras kom dels från Diskrimineringsutredningen som år 2006 ansåg att ras ska vara kvar i lag för att respektera Sveriges internationella åtaganden samt med risken att försvaga skyddet mot diskriminering. Dels från Malmö tingsrätt som i nyss nämnda proposition, anser att det bör övervägas om skyddet i 2:12 RF motsvarar det rättsliga skydd som återfinns i FN:s ICCPR.<sup>176</sup>

Kombinationen av regeringens syn på utmönstringen av begreppet ras i ur RF och De los Reyes analys att Sverige endast ser rasism som en extrem företeelse kan utgöra hinder för den som ser diskriminerande handlingsmönster. Dessa hinder kan därigenom lättare avfärdas av styrande institutioner som enskilda företeelser snarare än strukturella problem.

## 7.2 Definiering av rasprofilering och etnisk profilering

Den svenska termen *rasprofilering* är en direkt översättning av engelskans *racial profiling*. Etymologiskt betyder latinets *prō-*: se och *pro + filare*: att rita en linje.<sup>177</sup> Det finns ingen internationellt vedertagen definition av vare sig rasprofilering eller etnisk profilering. De två begreppen används oftast synonymt och rasprofilering tenderar användas mera i anglosaxiska länder och etnisk profilering mera i Europa. Här anses rasprofilering utgöra en mera direkt hänvisning till fysiska attribut eller synonymt med begreppet etnisk profilering.

---

<sup>174</sup> Bowling, Benjamin & Phillips, Coretta, 'History' i Bowling, Benjamin & Phillips, Coretta (red.), *Racism, crime and justice*, Longman, Harlow, 2002, s.1-4 [nedan Bowling & Phillips 2002]; Fredrickson, George M., *Rasism: en historisk översikt*, [Ny utg.], Historiska media, Lund, 2005, s.57

<sup>175</sup> Prop. 2009/10:80, s.151f.

<sup>176</sup> SOU 2008:125, s.410f; Prop. 2009/10:80, s.151f; Skyddet i ICCPR artikel 26 lyder: Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende skall lagen förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

<sup>177</sup> Shantz i Shantz 2010, s.20.

Profilering i sig är ett begrepp och en metod som används inom skilda områden och med olika syften. Profilering i sig kan definieras som ett förfarande för att kategorisera eller skilja olika föremål, människor eller grupper med syftet att identifiera. Profilering kan ske utifrån specifika (när en misstänkt finns) eller icke-specifika uppgifter. Som The *European Union Agency for Fundamental Rights* (FRA) anger, kan det antas att en mer specifik eller detaljerad profil, gör det mindre troligt att profileringen grundar sig på stereotypa kategoriseringar av ras, etnisk tillhörighet eller religion, vilket även minskar risken för diskriminering.<sup>178</sup> Att profilera föremål, människor och grupper är en universell ”process” som alla samhällen och människor medvetet eller omedvetet gör. Skillnaden är i vilket syfte och av vem.

Sker särbehandling som bygger på obefogade grunder, där den enskilde blir föremål för ett ingripande och etniskt ursprung är det enda eller den huvudsakliga grunden för ingripandet – då är det fråga om etnisk profilering vilket strider mot diskrimineringsförbudet i bland annat EU:s likabehandlingsdirektiv enligt FRA.<sup>179</sup>

Etnisk profilering är enligt Hydén kortfattat, en praxis inom polisen som har indirekt diskriminerande dimensioner. Den kan bestå av att enskilda utifrån sin hudfärg och utseende, oberättigat och i oproportionerligt stor utsträckning blir föremål för olika typer av poliskontroller.<sup>180</sup>

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) definition av *racial profiling* är:

”The use by the police, with no objective and reasonable justification, of grounds such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin, in control, surveillance or investigation activities”.<sup>181</sup>

ECRI anger att direkt diskriminering aldrig är rättmätigt och att ”reasonable justification” utifrån faktorer som ras, etnicitet, religion endast kan hävdas för specificerade och begränsade omständigheter.<sup>182</sup> Open Society Justice Initiative (OSJI) publicerade år 2012 en handbok för att minska etnisk profilering inom EU. Där beskrivs etnisk profilering som en metod när polisen använder generaliseringar baserade på ras, etnicitet, religion eller nationellt ursprung snarare än individuellt beteende eller objektiva bevis – som grund för ingripanden i polisarbetet.<sup>183</sup> Från begreppsdefinition följer problematiken kring användningen nedan.

---

<sup>178</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling: A guide* [sv. version], 2010, s.8, 12f [nedan FRA 2010].

<sup>179</sup> A.a., s.15f.

<sup>180</sup> Hydén i Fransson & Fryklund 2006, s.143.

<sup>181</sup> European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *General Policy Recommendation N°11: Combating racism and racial discrimination in policing Adopted*, 2007, paragraf 1, s.4 [nedan ECRI 2007].

<sup>182</sup> A.a, s.4

<sup>183</sup> Open Society Justice Initiative (OSJI), *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, mars 2013, s.17 [nedan Open Society Justice Initiative 2013].

### 7.3 Problematik med etnisk profilering som arbetssätt

Problematiken med etnisk profilering är om den som arbetsmetod används av poliser för att välja ut personer för kontroll på grundvalen av yttre attribut så som minoritetsutseende. Stereotyper kan cementeras och förstärkas genom arbetsmetoderna eller om myndighetsdirektiv pekar ut vissa etniska grupper för att begå särskilda typer av brott. En viktig utgångspunkt är som Hydén påpekar, att etnisk profilering är ett informellt och odokumenterat arbetsredskap i meningen att det inte ingår i polisens utbildning, litteratur eller regelverk.<sup>184</sup> ECRI anger att etnisk profilering bryter för det första mot mänskliga rättigheter, för den andra för att det förstärker fördomar och stereotyper om minoritetsgrupper vilket kan ge legitimitet till rasism och etnisk diskriminering från majoritetsbefolkningen och slutligen ineffektivt samt leder till mindre trygghet. Metoden strider mot internationell rätt om de inte uppfyller kraven på proportionalitet.<sup>185</sup> I handboken av OSJI menar de att poliser använder etnisk profilering som metod när annan individualiserad och specifik information saknas om enskilda misstänkta och utgår då istället från statistiska generaliseringar om vissa grupper av människor utifrån ras och etniskt ursprung. Även institutionella satsningar mot vissa geografiska områden kan ha oproportionerligt stor påverkan på vissa minoritetsgrupper. Etnisk profilering undergräver därigenom grundläggande rättsstatsprinciper som likabehandlingsprincipen och att det enskilda beteendet ska ligga till grund för rättsligt ansvar. Etnisk profilering pekar ut enskilda utifrån deras utseende och inte för vad de har gjort.<sup>186</sup>

Ett kritiskt förhållningssätt handlar inte om att hitta syndabockar utan se över situationen och diskutera eventuella förändringar. Om vissa beteenden, egenskaper eller anlag tillskrivs som en inneboende egenskap i en grupp, då sker en rasifiering. Det är intressant med vems föreställningar som visas och upprätthålls. Kopplas profilering till ras är det ett effektivt medel för att begränsa vissa enskildas fri- och rättigheter. Med ett kritiskt konstruktivistiskt perspektiv är rasprofilering därför inte bara en mänsklig företeelse utan också något som skapats och upprätthålls av makteliten i samhället.<sup>187</sup>

Kriminologerna Marinella Marmo och Evans Smith tar upp problematiken med avvägningen mellan effektivitet och mänskliga rättigheter. I det brittiska parlamentets diskussion om integritetskränkande åtgärder som använts för att fastställa personers identitet och kontrollera uppgifter – handlade diskussionerna om effektiviteten av insatserna snarare än den sannolika kränkningen av mänskliga rättigheter. Härigenom menar de att prioriteringen inte kunde vara tydligare.<sup>188</sup>

---

<sup>184</sup> Hydén i Fransson & Fryklund 2006, s.143.

<sup>185</sup> ECRI 2007, paragraf 1, s.7-9.

<sup>186</sup> Open Society Justice Initiative 2013, s.17f.

<sup>187</sup> Shantz i Shantz 2010, s.20f

<sup>188</sup> Marmo, Marinella, Smith, Evans, 'Racial Profiling at the British Borders: An Historical Overview of the Process of Selection and Scrutiny', i Shantz 2010, s.45

Polisforskaren Sophie Hydén diskuterar frågan om diskriminering och etnisk profilering i svenskt polisarbete där hon visar på forskning som anger att etnisk diskriminering är ett problem inom rättsväsendet i Sverige och då speciellt inom polisen som har en central roll vilka har en hög ingripandebenenägenhet gentemot invandrare.<sup>189</sup> Brå:s rapport *Diskriminering i rättsprocessen* pekar på forskning om polisens uttryckningsverksamhet som visar på att stereotypa föreställningar om minoritetsgrupper kan leda till att polisen fattar beslut innan tillräcklig och korrekt information om brottsituationen inhämtas.<sup>190</sup> Det är viktigt med polisarbete i fält, att träna upp förmågan att kunna tyda olika situationer utifrån indikationer som kan hjälpa polisen att ingripa på ett bättre sätt. Indikationer som andra kanske inte skulle uppmärksammat. Att poliser kategoriserar och utvecklar rutiner för att tolka och förenkla sin omgivning är en del av den processen. Etnisk profilering är ett exempel på sådan rutin.<sup>191</sup>

Som ett exempel på subjektiv och objektiv etnisk diskriminering tar Hydén upp mötet på en utbildningsdag hos polisen där en ung man berättar om sina erfarenheter med utländsk bakgrund som beskrev att polisen stoppat honom flertalet gånger. Då kontrollerna hade varit triviala, rutinkontroller enligt polisen, men hade en obestämd känsla och oklart syfte varför poliserna ingripit – skapade upplevelsen hos mannen att de berodde på hans ”utländska utseende”. En polis på utbildningen försökte motivera detta med att ”ung, man som bär en viss typ av kläder (med hänvisning till munkjackan och kepsen) och har invandrarbakgrund, innebär statistiskt sett ökad sannolikhet för brottslighet”. Mannen svarade ”Det är just det som är så kränkande. Att bli betraktad som kriminell för att man ser ut på ett visst sätt”.<sup>192</sup> Synsättet ”seen guilty until proven innocent” ersätter därför *oskyldighetspresumtionen*.

Denna upplevelse från den enskilde i kontrast till synen hos polisen visar på det problematiska avståndet mellan de enskilda och myndighetsutövare. Hydén menar att polisens förhållningssätt gentemot etnisk profilering som bygger på deras professionella roll och uppfattningen om diskriminering och icke-diskriminering. Den inneboende logiken och rationaliteten inom polisen gör att syftet att motverka diskriminering blir sekundärt. Därför fortsätter etnisk profilering att finnas som en informell praxis i verksamheten vilket leder till diskriminering av vissa människor. Detta är ett problem för polisens förtroende och legitimitet enligt Hydén.<sup>193</sup>

Som Lundberg och Hydén skriver i sin avhandling är gränsdragningen mellan och exkludering av människor det grundläggande syftet med inre utlänningskontroll. När den nationella enheten inkluderar flertalet etniska grupper är risken för negativ särbehandling hög under processen. Detta behöver inte innebära att diskriminering formellt sett sker även om polisens godtyckliga beslut där de förväntas avgöra vem som har

---

<sup>189</sup> Hydén i Fransson & Fryklund 2006, s.142

<sup>190</sup> Brå, *Diskriminering i rättsprocessen*, 2008:5, s.29

<sup>191</sup> Hydén i Fransson & Fryklund 2006, s.149

<sup>192</sup> Hydén i Fransson & Fryklund 2006, s.135f

<sup>193</sup> Hydén i Fransson & Fryklund 2006, s.151

rätten att vistas i landet eller inte. Här kan genomförandet av inre utlänningskontroll ske på ett mer eller mindre diskriminerande sätt.<sup>194</sup>

Vid etnisk profilering i koppling till inre utlänningskontroll uppkommer frågor om objektiva och subjektiva skeenden. Även om rasism bara antas förekomma hos individuella poliser kan stereotyper och fördomar leda till arbetsmetoder som har indirekt diskriminerande effekter.

### 7.3.1 Förekomst av och metoder för att motverka etnisk profilering

Detta avsnitt vill exemplifiera rasprofilering och visa på att staten, i detta fall, Storbritannien, har fått tänka om och arbeta utifrån ytterligare perspektiv som initialt förnekats. Även Sverige bör vara uppmärksam på att maktutövning från stat mot den enskilda kan omfattas av sådan problematik.

Etnisk profilering är det senaste åren en högst aktuell fråga internationellt även utöver fallet Gillan och Quinton mot UK. I det amerikanska fallet *Floyd mot City of New York* från den 12 augusti 2013, fastslog domaren Shira Scheindlin att polisens ”stop & frisk”-metod (jämförbar med ”stop & search” i Storbritannien) utgör indirekt rasprofilering mot svarta och latinamerikaner i New York vilket strider mot konstitutionens fjärde och fjortonde tillägg.<sup>195</sup> Scheindlin pekade på att domen inte hindrar New Yorks-polisens (NYPD) rätt att genomföra ”stop & frisk”, alltså polisens rätt att stoppa och visitera enskilda, utan avser hur kontrollerna utförs. Domen innehåller två delar där en utreder de rättsliga förhållandena och en del med åtgärder som polisen måste genomföra. I den andra delen ingår bland annat att tillsätta en oberoende granskare för att fortlöpande undersöka polisens agerande med ”stop & frisk” samt polisens utbildning, föreslå ytterligare reformer och avge offentliga rapporter. Polisen ska också genomföra omedelbara reformer av ”stop & frisk”, i vissa delar bära en kamera på uniformen och delta i ett samarbete med civilsamhället för att vidare utveckla och diskutera lösningar på problemet. En annan punkt är det UF250-formulär som använts, som delvis kan jämföras den svenska rutinen med protokoll vid inre utlänningskontroll (R209), vilket i en ny version ska inkludera beskrivande del samt grund och förslagsvis även en del som kan rivas av och ges till den visiterade.<sup>196</sup>

Rättstillämpning har objektiva och subjektiva sidor av vad som faktiskt skett eller vad som är upplevt. För att visa vad som objektivt skett krävs underlag. Statistisk kan vara en del för att visa på större perspektiv. Det brittiska regeringskansliet publicerade en rapport i juni 2013 som anger att polisens ”stop & search” är en nyckelfråga för polisens relation med unga (åldern 16-24) och minoritetsgrupper i samhället. Rapporten anger att ”blacks” och ”asians” i signifikant högre utsträckning utsätts för ”stop &

<sup>194</sup> Hydén & Lundberg 2004, s.170, s.53

<sup>195</sup> 4:e tillägget: ”The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated ...” & 14:e tillägget: “[n]o State shall ... deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.” Floyd, et al. v. City of New York, et al. Op I, s.18, 26  
<http://www.nysd.uscourts.gov/cases/show.php?db=special&id=317>

<sup>196</sup> Floyd, et al. v. City of New York, et al. 2nd order Floyd, et al. v. City of New York, et al. Op I, Case 1:08-cv-01034-SAS-HBP Doc. 372, s.2, 9-20

search” i London jämfört med ”white”. Statistiken för 2012 visade att ration för ”stop & search” var 121 per 1000 för ”blacks”, 62 per 1000 för ”Asians” och 32 per 1000 för ”whites”.<sup>197</sup>

I en rapport från OSJI anges att den franska polisen i Paris sannolikt kontrollerar enskilda med afrikanskt utseende mellan 3,5 till 11,5 oftare och enskilda med ursprung från mellanöstern mellan 1,8 till 14,8 oftare än vita. De utmärkande faktorer av de kontrollerade enskilda var deras etnicitet och en klädsel som särskilt unga har. OSF menar att de franska polismetoderna kan strida med bland annat diskrimineringsförbudet i Europakonventionen.<sup>198</sup>

FN:s specialrapportör om rasism, Mutuma Ruteere, rapporterade i juni 2013 att rasprofilering i Spanien ”continues to be a persistent and pervasive problem, with significant adverse impacts on police/community relations”. Problemet med att polisens identitetskontroller är att de fortsätter riktas mot vissa minoritetsgrupper, särskilt romer och migranter från Afrika, Asien och Sydamerika. Den spanska regeringen har bekräftat problemet även om betydande åtgärder kvarstår, sker nu datainsamling om vem som stoppas, polisutbildning och lokala rättsliga lösningar har visat sig fungera.<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> UK Gov., Executive Director of Secretariat, *Subject: Stop and Search*, 27 juni 2013 <http://www.london.gov.uk/moderngov/documents/s26581/4%20%20Stop%20and%20Search.pdf>; Stop and Search monitoring mechanism, MPS and MOPAC, March 2013, s.14. Senaste statistiken finns på: [www.met.police.uk/foi/units/stop\\_and\\_search.htm](http://www.met.police.uk/foi/units/stop_and_search.htm) These rates compare the number of searches per 1,000 head of population (using 2001 Census data) between April 2012 and March 2013. This data excludes searches carried out under S60. The figures quoted in the text have been rounded and report ethnic appearance as recorded by the officer: the rates for self-defined ethnicity are 125 per 1,000 for black people, 64 per 1,000 for Asian people and 32 per 1,000 for white people

<sup>198</sup> Open Society Justice Initiative, ”Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris”, 2009, s.27-31

[http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/search\\_20090630.Web.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/search_20090630.Web.pdf)

<sup>199</sup> OHCHR, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mutuma Ruteere, ”Visit to Spain” s.13 [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.56.Add.3\\_ENG.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.56.Add.3_ENG.pdf)

## 8 Analys

Den centrala utgångspunkten för denna uppsats är regleringen om inre utlänningskontroll i 9:9 UtlL. I paragrafens första stycke är en utlänning som vistas i Sverige skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Detta är det lagstadgade stödet som polisen eller annan behörig myndighetsperson ska åberopa vid kontroll. Grunden till kontroll av en enskild person anges i tredje stycket att endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det finns särskild anledning till kontroll.

### 8.1 Inre utlänningskontroll och den enskildes fri- och rättigheter gällande integritet, likabehandling och icke-diskriminering i regeringsformen och Europakonventionen

Lag och annan författning ska uppfylla de höga krav som ställs utifrån legalitetsprincipen i 1:1 3 st. RF. Rättstillämpande myndigheter ska i sin verksamhet följa lag och annan författning. Den inre utlänningskontrollen innebär en åtgärd från det allmänna som rör den enskildes skydd av integriteten i 2:6 RF. Eftersom fri- och rättigheter gällande integritet får begränsas utifrån 2:20 RF, om det stadgas i lag, kan den regleringen om inre utlänningskontrollen anses vara i enlighet med RF. Reglerad migration anses vara ett godtagbart ändamål i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen inte kan anses gå utöver vad som är nödvändigt varför regleringen inte heller strider mot 2:21 RF. Proportionalitetsprincipen i 2:21 RF kan anses beakta förbudet mot diskriminering i 2:12-13 RF.

Likabehandling utifrån 1:9 RF innebär att personer som utför förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet samt opartiskhet. Lika fall ska behandlas lika utifrån lagen och syftar till en enhetlig maktutövning. Det aktualiserar behandlingen vid myndighetsutövning vilket kan leda in på diskrimineringsgrunderna. Åtgärder utifrån en inre utlänningskontroll behöver inte strida mot principen om likabehandling om den utförs enligt lag och föreskrift.

Principen om likabehandling ligger nära principen om icke-diskriminering. Regleringen av den inre utlänningskontrollen kan inte i sig anses vara diskriminerande. Kopplat till praktiken med den inre utlänningskontrollen medger diskrimineringsförbudet en kontroll av vissa personer som utifrån vissa faktorer blir utvalda genom den enskilde polisens diskretionära prövning, om myndighetspersonen har objektiva skäl till särskiljandet. Beslut om när och varför kontroll sker, bestäms i praktiken utifrån den enskilde polisens eget godtycke och omdöme. Detta utrymme i rättstillämpningen kan medföra diskriminering av enskilda personer i enskilda fall. För att undersöka diskriminering är särskilt frågan om dokumentation vid en inre utlänningskontroll intressant. Det kan anses att viss otydlighet råder gällande dokumentation vid en inre utlänningskontroll

som påbörjas eller genomförs men inte leder till något (personen är svensk medborgare, har tillstånd etc.). Det är inte säkert att den kontroll som nyss nämnts faktiskt registreras, då det är den enskilda polisen som har ansvaret och föreskrifterna inte direkt anger gränserna för när dokumentation ska föras. Konsekvenser blir att om statistiskt underlag saknas, är det svårt att utläsa utfallet i förhållandet till antalet kontroller. Vidare är det svårt för den enskilde som anser sig blivit kontrollerad på felaktiga grunder, att följa upp om dokumentation saknas. Dokumentation kan kräva att personens uppgifter antecknas vilket ytterligare tydliggör att en kontroll aktualiserats, både för den enskilde polisen och den enskilde. Det å ena sidan leda till att tydliggöra kraven på välgrundade ingripanden. Ett dokumentationskrav kan å andra sidan samtidigt leda till extra administration och byråkrati, vilket tar tid från polisens verksamhet. Dokumentationsfrågan är lämplig att utreda och det skulle ytterligare kunna synliggöra avvägningen mellan effektivitet och faktorer som integritet, icke-diskriminering och likabehandling.

En viktig del gällande skyddet av integritet och icke-diskriminering är Lagrådets remissvar på tidigare förslag om lagändring av inre utlänningskontroll för ett drygt decennium sedan. Tillägget "om det annars framstår som befogat att kontrollera utläningen" syftade till att utöka möjligheten för rutinmässiga ID-kontroller. Regeringens förslag var att utlänningskontrollerna skulle genomföras av polisen i samband med rutinkontroller med primärt andra syften än utlänningskontroll. Dessa rutinmässiga kontroller ansåg regeringen skulle uppfattas som mindre integritetskränkande av utläningen som blir kontrollerad. Kontrollerna skulle i stort sett ske utan restriktioner och underlåtelse av kontroll skulle ske endast i undantagsfall snarare än ske endast utifrån någon särskild anledning. Lagrådet menade att Sverige med regleringen skulle få ett system likt det franska där utläningar alltid ska ha på sig sina "papper" och ständigt vara beredda på kontroll. Den utveckling som sker i dag med direktiv om ökad effektivitet och indirekt också fler antal kontroller, kan riskera att leda till ingripanden utifrån felaktiga eller svaga grunder. Hur den inre utlänningskontrollen hanteras framöver blir därför ett lackmustest för hur polisens ingripanden väger effektivitet mot demokratiska värden som integritet, likabehandling och icke-diskriminering.

Lagrrådet menar i den tidigare remissen att en enskild polis i regel inte kan ha en omedelbar uppfattning om en persons nationalitet, vilket vid kontroll inte framgår av körkort eller ID-kort. Därför kunde det antas att utlänningskontroll inte bara i undantagsfall skulle ske på grund av den enskildes ras, hudfärg eller främmande namn, som indikerar etnisk tillhörighet, om inte enskild polis anser det befogat att den enskilde tillhör befolkningsmajoriteten. Lagförslaget skulle inte formellt, men i praktiken strida mot diskrimineringsförbudet varför lagrådet menar att förslaget inte är förenlig med regeringsformen.

Om enskilda som anses tillhöra vissa etniska minoriteter kontrolleras oftare, kränks inte bara deras integritet oftare utan diskrimineras också oftare i förhållande till andra. Utifrån obefintligt statistiskt underlag går det dock inte att dra några slutsatser om nuvarande situation.

Ytterligare en paragraf som kan aktualiseras är 2:8 RF som anger att svenska medborgare är skyddade mot det allmänna gällande



frihetsberövanden och ska tillförsäkras rörelsefrihet inom landet. En inre utlänningskontroll kan innebära att polis eller annan behörig myndighet frihetsberövar en enskild för att säkerställa att tillstånd för att vistas i landet finns. En svensk medborgare som inte överlämnar eller kan uppvisa sådant tillstånd riskerar att bli frihetsberövad. En inre utlänningskontroll kan anses utgöra ett hinder för den enskildes rörelsefrihet men då den är ytterst temporär och i de fall de inte medför påföljande restriktioner kan kontrollen anses vara proportionerlig.

Regeringsformens fri- och rättigheter överensstämmer till stor del med Europakonventionen och ett oförenligt ingripande enligt RF skulle därför högst sannolikt även bryta mot Europakonventionen. Fri- och rättigheter i RF saknar inte betydelse då de dels utgör vägledning för myndighetsutövning och dels får betydelse vid en prövning av rättstillämpningen i domstol. Däremot kan RF anses vara till mindre betydelse för enskildas skydd av fri- och rättigheter, när ett diskriminerande ingripande redan skett. Vilka åtgärder utifrån den inre utlänningskontrollen som leder till ett intrång i den enskildes integritet, privatliv eller privata sfär utifrån regeringsformen är svårt att bedöma. Vidare krävs att en bedömning tar hänsyn till objektiva och subjektiva fakta i individuella fall, något som inte undersöks här.

Kontexten för inre utlänningskontrollen är den reglerade migrationen med statens rätt att bestämma vem som får vistas inom landet och därav följer kontrollerna. Det kan inte anses föreligga någon direkt konflikt mellan regleringen om den inre utlänningskontrollen och den enskildes fri- och rättigheter utifrån RF om inte rättstillämparen direkt avviker från lag och föreskrifter. Här kan det föreslagna organet för tillsyn av polisens verksamhet underlätta en rättslig överprövning av beslut om inre utlänningskontroll i efterhand. Det kan positivt bidra till att öka förtroendet och kontrollen av polisens verksamhet i denna fråga.

Europakonventionens artikel 8 kan inte i sig anses ge större förståelse för bedömningen av hur den inre utlänningskontrollen vad gäller skyddet av den enskildes privatliv, integritet, likabehandling eller icke-diskriminering. Vid en språklig överblick utgör artikel 8.1 om rätten till respekt för sitt privatliv den enskildes skydd för integritet. Inskränkningar av den enskildes fri- och rättigheter genom den inre utlänningskontrollen skulle ur statens perspektiv, generellt argumenteras kunna medges utifrån de tre villkoren i artikel 8.2 då kontrollen är lagstadgad och nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till exempelvis statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska västånd. Det är inte svårt att ställa upp ett antal skäl för att genomföra inre utlänningskontroller i enlighet med dem. Därför är frågan om ingreppet är nödvändigt intressant. Som Danelius skriver ska nödvändigheten förstås som ett angeläget samhälleligt behov vilket balanserar proportionalitet och diskretionär prövningsrätt utifrån nationella bedömningar.<sup>200</sup> Parallellt med Europadomstolens föränderliga praxis som påverkar förståelsen av konventionsbestämmelserna fortgår samhällsutvecklingen även om det inte är överensstämmande.

---

<sup>200</sup> Danelius 2012, s.52f

Diskrimineringsförbudet i artikel 14 kompletterar de materiella bestämmelserna i artikel 8. I förhållande till den inre utlänningskontrollen och till frågan om integritet, likabehandling och icke-diskriminering kan även artikel 14 aktualiseras om utförandet av inre utlänningskontroll berör diskrimineringsgrunderna på ett diskriminerande sätt så att det strider mot principerna om att lika fall ska behandlas lika och att åtgärder ska utgå från objektiv grund. Denna teoretiska hypotes kan det inte anses finnas något underlag för i dag.

Ytterligare vägledning i hur Europadomstolen tolkar artikel 8 i fråga om integritet, likabehandling och icke-diskriminering i koppling till poliskontroller leder till analysen av fallet Gillan och Quinton mot UK.

## 8.2 Fallet Gillan och Quinton mot UK i förhållande till inre utlänningskontroll

För det första kan syftet med regleringarna i Sverige respektive Storbritannien jämföras. Den inre utlänningskontrollen är en del utav migrationsrätten som dels syftar till att övervaka att utlänningar inte uppehåller sig eller arbetar i landet utan erforderliga tillstånd, dels att söka efter utlänningar som ska lämna landet efter beslut om avvísning eller utvisning. Den brittiska regleringen om ”stop and search” som återfinns 44-47 §§ i terroristlagen syftar till att stoppa, kontrollera och visitera enskilda för att förhindra terroristattacker i Storbritannien. Båda regleringarna aktualiserar viss användning av tvångsmedel och kontrollmoment av enskilda. Det bakomliggande syftet skiljer sig däremot klart i grad av allvar. Frågan om det bakomliggande syftet korrelerar med rättstillämpningen tas upp längre ner.

Vidare aktualiseras en jämförelse mellan den rättsliga regleringen av ”stop and search” och regleringen av inre utlänningskontroll. Paragraf 44 § (“a section 44 authorisation”) i den brittiska terroristlagen från år 2000 (*Terrorism Act 2000*) ger polisen befogenhet att stoppa och visitera individer utan skälig misstanke om brott. Om polisbefäl anser det lämpligt för att förhindra terroristhandlingar kan befälet ge befogenhet till all uniformerad polis inom ett visst område att stoppa och visitera varje person inklusive allt som personen bär med sig. Bemyndigandet ska bekräftas av departementschefen inom 48 timmar.<sup>201</sup>

Den inre utlänningskontrollen medger enskild polis att stoppa en enskild person om polisen har en grundad anledning eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Grundad anledning kan förstås som att det finns viss specificerad och individualiserad information om att en viss enskild saknar rätten att vistas i landet. Denna information kan komma från allmänhetens tips eller underrättelseverksamheten. Ospecifika faktorer som utseende, umgänge och beteende kan också utgöra grund enligt förarbetena. Det andra rekvisitet kan användas när myndigheter har annan kontakt med enskilda, som exempelvis trafikkontroller och färdbeviskontroller. Kontrollen innebär att handlingar som styrker rätten att vistas i landet ska överlämnas till polisen. Visitering och vidare utredning kan bli aktuellt först

---

<sup>201</sup> Gillan and Quinton, § 27-34, ECHR 2010, s.15ff

om misstankarna kvarstår och om den enskilde inte kan styrka sin rätt. Kontrollerna ska vara en integrerad del av polisverksamheten oavsett tid och ske i hela landet.

Den brittiska polisen behöver ingen grund för sin misstanke om brott utan kan visitera med syftet att eftersöka föremål med koppling till terrorism. Svensk polis måste ha skäl som uppfyller endera av två rekvisit i regleringen om inre utlänningskontroll.

Den brittiska polisens kontroll av Gillan tog inte mer än 20 minuter respektive enligt Quinton 30 minuter eller 5 minuter enligt polisen, varpå de släpptes. Europadomstolen observerar dock att även om tiden inte överskred 30 minuter, var de enskilda helt berövade sin rörelsefrihet. Om de enskilda inte accepterat visiteringen hade de blivit föremål för gripande, frihetsberövande på polisstationen och åtal. Detta indikerar att ett frihetsberövande kan vara aktuellt enligt artikel 5.1 med hänvisning till Foka mot Turkiet, nr. 28940/95, §§ 74-79, 24 juni 2008. I Foka mot Turkiet anges att några timmar för ett enklare ärende inte omfattas av artikel 5, men att om åtgärder sker i kombination med inslag av tvång och visst våld kan det innebära ett frihetsberövande. Rättigheter för rörelsefriheten regleras i fjärde tilläggsprotokollet 2 §. Det hade varit rättsligt intressant med ett fastställande kopplat till artikel 5 men domstolen väljer att avstå från att detta. En inre utlänningskontroll i Sverige kan jämfört med det brittiska fallet, ta motsvarande tid.

Europadomstolen menar att någon fastställd definition av begreppet integritet inte finns. Förehavanden gällande en persons interaktion med en annan person, även i en offentlig miljö, kan omfattas av begreppet ”privatliv”. Det brittiska överhuset, *House of Lords*, menade att visitering enligt 44 § tveksamt kunde omfattas av integritet gällande artikel 8 även om polismästaren i London medgav visiteringen som ”an extremely wide power to intrude on the privacy of the members of the public”. Det kan sättas i perspektiv till svenska myndigheters respons på vårens debatt där olika perspektiv framförts på reglering och rättstillämpning. Den brittiska regeringen menade att en ytlig visitering inte omfattar upptäckten av exempelvis en personlig adressbok eller anteckningar.

Domstolen kan inte acceptera ett sådant resonemang. Det tvång utifrån stadgad lag som sker genom att stoppa och ingående visitera en enskild kroppsligt, kläder och personliga tillhörigheter utgör ett tydligt intrång i rätten till respekt för privatliv enligt artikel 8. Den offentliga proceduren talar inte emot tillämpningen gällande privatliv, tvärtom, offentlighet kan öka allvaret av intrånget genom element av förnedring och förödmjukelse.

En inre utlänningskontroll medför stopp och kontroll av den enskildes ID-handlingar. Det kan argumenteras för att en ID-kontroll inte kan anses lika allvarlig som i det brittiska fallet som inkluderar både ID-kontroll och påföljande visitering för att eftersöka föremål. Rättstillämpningen i de olika fallen är därför bara jämförbar i viss utsträckning. En enskild vid en inre utlänningskontroll kan tänkas behöva ta fram sin plånbok eller handlingar som styrker identiteten ur jacka eller väska varpå andra föremål med personlig information, som domstolen

nämner, vilket kan leda till obehag för den enskilde inför allmänheten eller sitt sällskap.

Den brittiska regeringen jämför kontrollerna med att enskilda stoppas och visiteras vid offentliga byggnader och på flygplatser. Domstolen konstaterar att kontroller i sådana fall har säkerhetsaspekter som inte behöver diskuteras vidare. Domstolen menar att kontroller utifrån 44 § inte kvalitativt kan jämföras då de sker oavsett tid, på allmän plats och utan förvarning – den enskilde har inte möjlighet att undvika kontrollen. Detta är i hög grad jämförbart med de svenska inre utlänningskontrollerna som sker oavsett tid, på allmän plats och utan förvarning.

I Storbritannien fanns en oberoende utredare, som visserligen hade begränsad möjlighet att förändra eller ingripa, men som årligen rapporterade om kontrollerna. Något liknande finns inte i Sverige. I likhet med Rikspolisens föreskrifter om inre utlänningskontroll i FAP 273-1, fanns en ”Code of Practice”. Dessa föreskrifter innehöll främst formerna för hur kontrollerna skulle genomföras, men inga begränsande föreskrifter med riktlinjer som kan indikera om när en kontroll inte skulle genomföras. Denna avsaknad av begränsningar återfinns i nuvarande FAP 273-1 även om den inkluderar information om hur kontrollen ska genomföras på ett så icke-ingripande sätt mot den enskilde som möjligt.

Det brittiska justitie- och inrikesdepartementet har omfattande statistik av utförda kontroller utifrån regleringen. Det svenska justitiedepartementet har utifrån min undersökning ingen motsvarande statistik. Utifrån den svenska polisens organisationsstruktur noteras utförda inre utlänningskontroller hos de enskilda länskommunikationscentralerna. Själva rapporterna (R209) återfinns hos de olika polisenheterna i respektive distrikt. För att sammanställa det totala antalet inre utlänningskontroller krävs därför ett relativt omfattande arbete.

Utifrån de tre kriterierna i artikel 8.2 prövar domstolen om den brittiska regleringen uppfyller kraven. Domstolen konstaterar att lag ska ha grund i nationell rätt samt internationella rättsstatliga principer. Lag ska vara tillgänglig och förutsägbar för den enskilde. För att den diskretionära prövningen inte ska medge alltför stor maktutövning, måste lag vara utformad så att omfattningen för rättstillämpningen är tillräckligt tydlig för behörig myndighetsutövare. *House of Lords* menade att regleringens i sin utformning och rättstillämpning var en fråga om effektiv kontroll. Detta menade Europadomstolen innebar för vida befogenheter, som inte hindrades av lämpliga rättsliga säkerhetsbestämmelser som kunde ge den enskilde tillräckligt skydd mot godtyckliga ingripanden. Detta är jämförbart med den svenska inre utlänningskontrollen som medger polisen ett visst utrymme för egen diskretionär prövning vid rättstillämpningen. En avgörande fråga för inre utlänningskontroll är om regleringen vid rättstillämpning, har tillräckliga säkerhetsbestämmelser som kan försäkra att kontrollåtgärder vilka inskränker den enskildes integritet och frihet är proportionerliga och i enlighet med lag.

Rapporten från den brittiska oberoende granskaren visade att tusentals kontroller inte hade anknytning till terrorism samt att inrikesministerns konstaterande att bara runt 0,6 procent av kontrollerna gav resultat. Det är intressant att jämföra i Sverige då ett ökat antal individer de

senaste åren har blivit kontrollerade utifrån regleringen om inre utlänningskontroll. Uppgifter om träffsäkerheten för inre utlänningskontroll anger motsvarande utfall runt tio procent eller lägre.

Även om de klagande inte tillhörde någon minoritet, tar Europadomstolen upp frågan om diskriminerande maktutövning mot personer med minoritetsutseende. Statistiken visar att enskilda med minoritetsutseende löper många gånger högre risk att kontrolleras än majoritetsbefolkningen. Polisens lösning med att genomföra fler kontroller av den vita majoritetsbefolkningen för att skapa en bättre balans gällande ras kan vara problematisk. Diskriminerings- och likabehandlingsfrågan gällande maktutövning mot enskilda med minoritetsutseende är enligt domstolen, en verklig risk. Det är också den aspekten som i analysen av inre utlänningskontroll ställs på sin spets. Om poliser i sin rättstillämpning diskriminerar utifrån antaget etniskt ursprung, då är det en kränkning av en persons privatliv, integritet och strider mot diskrimineringsförbudet.

### 8.3 Inre utlänningskontroll i ljuset av ras, etnicitet och etnisk profilering

Den inre utlänningskontrollen syftar till att övervaka att utlänningar inte uppehåller sig eller arbetar i landet utan erforderliga tillstånd, samt att eftersöka utlänningar som ska lämna landet efter beslut om avvísning eller utvisning. Av detta följer det praktiska arbetet med att finna de utlänningar som inkluderas utifrån ovan nämnda kategorisering. Här kan polisen använda den inre utlänningskontrollen som ett kontroll- och tvångsmedel för att kontrollera personer de misstänker sakna rätt att vistas i landet.

Dåvarande JO Wigelius framhöll i början av 1980-talet att inte endast utländskt utseende får ligga till grund för inre utlänningskontroll. Sedan dess har både regelverket för polis och UtIL reformerats. Ett ingripande ska ske utifrån objektiva grunder där utseende får användas som en utav flera faktorer. Om individualiserad information så som tips och spaningsuppgifter saknas kan den enskildes umgänge eller uppträdande vara faktorer som ligger till grund för ett ingripande. Dessa utgör en mera subjektiv bedömning och en svagare objektiv, grund vilket leder närmare till en indirekt diskriminerande behandling. Genom att utföra andra former av kontroller utifrån ordningslag eller trafiklagstiftning, aktualiseras rekvisitet ”annars finns särskild anledning”. Utöver att det inte är förenligt med ändamålsprincipen som Petterson tagit upp, är det högst troligt att hudfärg blir en avgörande faktor för ingripande. Det leder också till att det kan vara svårt för den enskilde att förstå vilken typ av kontroll den är föremål för och varför. Lagrådets tidigare kommentar ansåg att en uppluckring av rekvisiten för den inre utlänningskontrollen inte formellt men materiellt strider mot diskrimineringsförbudet i regeringsformen. Enskilda tillhörande etniska minoriteter skulle, utifrån den enskildes ras, hudfärg eller främmande namn, kunna utsättas för kontroll om den enskilde polisen anser det befogat att personen inte tillhör majoritetsbefolkningen. Denna parallell kan vara intressant om de utökade inre utlänningskontrollerna prioriterar kvantitet och subjektivitet istället för kvalitet och objektivitet. Här synliggörs avvägningen och prioriteringen mellan effektivitet den enskildes fri- och

rättighetsskydd. Regeringens kvantitativt högre krav på verkställigheter i kombination med REVA-projektet som indirekt bidrar till fler verkställigheter, kan leda till att polisen prioriterar flera kontroller vilket kan kompromissa på kraven på grundad anledning och objektiva omständigheter. Att polisen uppvisar brister i dokumentation undergräver också möjligheten att klargöra kopplingen mellan ras och etnicitet hos den enskilde samt poliskontrollernas omfattning, motiv och eventuella ansvar.

Den inneboende funktionen av särskiljande med inre utlänningskontroll och de sociologiska teorier om etnicitet och ras som beskriver hur människor tenderar till att indikera skillnader mellan majoriteten och minoritetsgrupper ska noteras. Att begreppet ras utmönstrats ur lagstiftning och ersatts av etnicitet betyder inte att Sverige inte har problem med fördomar, stereotyper och rasism. Här kan istället ifrågasättas om sådana föreställningar blir otydligare genom användningen av otydligare begrepp. Begreppet rasism kan ses som ett extremt begrepp då diskriminering utifrån etnicitet inte har samma laddning. Kopplas inte strukturell kategoriseringen och rangordning samman med etnicitet eller ras, försvagas också möjligheterna att förändra diskriminering. Därigenom fortsätter människor, omedvetet eller medvetet, rasifiera enskilda som ser ut att tillhöra minoritetsgrupper. Genom inre och yttre gränskontroller uppmärksammas den nordiska passunionen och Schengensamarbetet vilket i förlängningen kan leda till att enskilda som kommer utanför dessa gränser främst blir föremål för kontroll.

Om inre utlänningskontroll sker utifrån otillräckliga grunder finns det en risk för etnisk profilering. Etnisk profilering är förbjudet och det förekommer inte i någon officiell policy eller föreskrift. Istället kan etnisk profilering förekomma som informell praxis, vilket skadar förtroendet och legitimiteten för polisen. Polisens relativt stora diskretionära utrymme vid inre utlänningskontroll kan skapa risker för diskriminering och den enskilde polisens agerande kan därför bli avgörande.

Då uppsatsens material för att besvara frågeställningarna har främst utgått från förarbeten och litteratur, är svaren också i sådan utsträckning begränsade inom materialets ramar. Det finns en rad aktuella exempel på etnisk profilering från västvärlden i andra rättsliga kontexter som visar att det inte är en icke-fråga. Omfattande kontroller visar att etnisk profilering för att eftersöka människor ofta är ineffektivt och kan utformas och ske på andra sätt.

## 9 Slutsats

Slutsatsen är att regleringen om inre utlänningskontroll inte formellt kränker den enskildes fri- och rättighetsskydd i regeringsformen eller Europakonventionens artiklar 8 och 14. Från ett rättsstatligt perspektiv uppstår dock ett problem om det vid rättstillämpningen finns risk för godtycke och diskriminering. Utifrån legalitetsprincipen kan det generellt anses att rättstillämpningen av inre utlänningskontroll är relativt begränsad, men att det finns ett visst utrymme utifrån rekvisiten där det finns en risk för att enskilda poliser kan missbruka regleringen. För korrekt rättstillämpning ger förarbeten och polisens föreskrifter ett kompletterande stöd men det går inte att dra några slutsatser om utfallet av rättstillämpningen i Sverige då underlag i stort sett saknas. Min bedömning är att om inre utlänningskontroll genomförs där specifika uppgifter utgör en grundad anledning, ger det bättre förutsättningar för att tillämpa lagen på ett mera rättssäkert sätt. Det får anses vara svårt för den enskilde att avgöra om rättstillämpningen utgår från diskriminerande grunder eftersom det kräver bakgrundsinformation om att händelsen och beslutet samt att ingripandet ställs i relation till andra liknande situationer. Regler och praxis inom folkrätten anger tydligt att staten ska ha en grundad misstanke om brott för att få uppehålla en person.

Regeringsformens fri- och rättighetsskydd för den enskilde avseende integritet är i enlighet med de tillåtna begränsningarna som anges i 2:20-21 RF. Inre utlänningskontroll kan inte i sig anses strida mot principen om likabehandling om väl grundade anledningar finns vid ingripandet och då specifika faktorer utgör ramarna för att lika fall ska behandlas lika. Det noteras att det inte går att utläsa att någon direkt diskriminerande lag, annan författning eller praxis avseende inre utlänningskontroll. Här kan uppmärksammas att även om polisens möjlighet till inre utlänningskontroll är i enlighet med inskränkningarna av den enskildes fri- och rättighetsskydd och rättsligt begränsade enligt förarbeten och föreskrifter saknas föreskrifter hos polisen som kan utgöra lämpliga säkerhetsåtgärder för att förhindra missbruk. Ett förslag är att i föreskrifterna införa råd om när kontrollen inte bör inledas eller vad som bör indikera att den ska avbrytas. I situationer där endast ospecifika uppgifter om personer finns, kan det i samband med den inre utlänningskontrollen, riskera att leda till att vissa personer blir föremål för kontroll utifrån utseende. Sker bedömningen utifrån fysiska attribut sker så kallad rasifiering. Här kan den enskilde polisen ha en avgörande roll vid icke-diskriminerande rättstillämpning. En mera omfattande dokumentation vid ingripanden kan i framtiden ligga till grund för att undersöka och kartlägga utfallet av vem som kontrolleras och utifrån vilken grund som kontrollerna genomförs. Dokumentation kan visa på avvägningen mellan effektivitet och faktorer som integritet, icke-diskriminering och likabehandling. Dokumentation kan vidare utgöra granskningsunderlag för ett eventuellt framtida tillsynsorgan.

Rättstillämpningen av en inre utlänningskontroll anses utgöra en kränkning av Europakonventionen om kontrollen sker mot en enskild endast eller huvudsakligen utifrån ett antagande om personens etniska

ursprung. Då kan rättstillämpningen anses kränka rätten till respekt för privatliv och integritet i artikel 8 samt strida mot diskrimineringsförbudet i artikel 14.

Det går inte att jämföra fakta i det brittiska fallet Gillan & Quinton mot UK med den svenska rättstillämpningen av inre utlänningskontroll, men det finns en del tendenser som är värda att beakta. I Storbritannien tillät regeringen polis att stoppa och visitera enskilda med syftet att eftersöka saker med koppling till terrorism även om skäligen misstanke om brott inte förelåg. Europadomstolen ansåg i det aktuella fallet att integritet värderas högre och att ingripandet med att stoppa och visitera enskilda på allmän plats är ett tydligt intrång i rätten till respekt för privatliv. Avgörande var avsaknaden av lämpliga rättsliga säkerhetsbestämmelser och att regeringen medgav alltför vida befogenheter att kontrollera enskilda strider mot artikel 8. Detta kan dock inte anses vara fallet med den inre utlänningskontrollen i Sverige. Två huvudrekvisit för inre utlänningskontroll är ”grundad anledning” eller ”om det annars finns särskild anledning till kontroll”. Den svenska regeringen kan därför i lag anses tillräckligt begränsad mot rent godtyckliga ingripanden. Motiveringen i domen indikerar dock på vikten av att ta frågor rörande offentliga ID-kontroller utifrån vida regleringar och utan lämplig rättsliga säkerhetsbestämmelser, på stort allvar. En vägledande utgångspunkt i enlighet med Europadomstolens motivering i fallet Gillan och Quinton mot UK, är att den enskilde ska ges tillräckligt starkt skydd mot godtyckliga ingripanden, särskilt vid rättstillämpning som inbegriper enskilda vilka antas tillhöra etniska minoriteter.

Rättstillämpningen av rekvisitet ”om det annars finns särskild anledning till kontroll” som används i samband med andra brott, indikerar ett behov av förtydligande av syftet med rekvisitet från lagstiftarens sida för att undvika konflikt med ändamålsprincipen. Reformen skulle i enlighet med legalitetsprincipen kunna tydliggöra förutsägbarheten och öka den rättsliga kvaliteten.

Ur ett nationalstatligt perspektiv kan även den begränsade effektiviteten vid inre utlänningskontroll vara ett problem. En effektiv och precis arbetsmetod att separera enskilda som har rätt att vistas i landet jämfört med andra personer är så klart något som önskats ur statens perspektiv. Funktionen av inre utlänningskontroll är särskiljandet av människor vilket i hög grad korrelerar med majoritetsbefolkning och minoritetsbefolkning, varför etnicitet och ras kan riskera utgöra grund för beslut om andra uppgifter saknas. Etnisk diskriminering förekommer i rättsväsendet och speciellt inom polisen som har en hög ingripande grad mot enskilda som anses tillhöra minoritetsgrupper. Det går inte att dra någon slutsats om etnisk profilering vid inre utlänningskontroll utifrån materialet men en rad aktuella internationella fall indikerar att problematiken är påtaglig i Sveriges närhet. Genom ett oberoende tillsynsorgan, översyn av polisutbildning och regleringar, införandet av lämpliga rättsliga säkerhetsbestämmelser samt samarbeta med civilsamhället kan risken för etnisk profilering minskas.



## 10 Slutord

Med insikten om det som varit, ger samtiden möjlighet att medvetet sträva efter demokratiska ideal. Ett inkluderande samhälle som förverkligar målet om likhet inför lagen och likabehandling. För att grundlagen ska bli en symbol för demokratins ideal måste den vara ett faktiskt verktyg för den enskilde medborgaren för att hävda sina fri och rättigheter. Demokrati innebär inte bara majoritetens makt och styre utan ska även se till det skydd som minoriteterna ges. Minoritetsskyddet av fri- och rättigheter är därför en indikator på demokratins tillstånd. Samtidigt visar de kontrasterade skillnaderna mellan grundlagarnas fri- och rättigheter och de mänskliga rättigheterna att den enskildes rättighetsskydd inte är detsamma nationellt. Accepterar en suveränitetsprincipen om att nationalstaten har rätt att bestämma över sitt territorium och vilka som har rätt att vistas i landet – är det också en logisk följd att enskilda kontrolleras.

Mångfald kan anses ha avpolitiserats i Sverige genom att det idag är ett begrepp som majoriteten ställer sig bakom. Vidare har diskrimineringstänkandet fått en marginaliserad roll utifrån majoritetens syn på Sverige som ett demokratiskt, jämlikt och jämställt samhälle som i stort saknar diskriminering. Anti-diskrimineringsarbetet är ersatt av mångfaldsarbetet där politiker, tjänstemän och arbetsmarknad fokuserar på olikheter kopplade till begrepp som ”kultur” och ”etnicitet” istället för att aktivt granska egna diskriminerande rutiner.

För att få en uppfattning om omfattningen av polisens ingripanden mot enskilda som antas tillhöra etniska minoriteter behövs underlag. Utan underlag saknar politiker, myndigheter eller andra aktörer möjligheten till kunskap för bilda sig en uppfattning och möjligheten till förändring. Det speglas också i hur rättstillämpande myndigheter arbetar. Att enskilda som anses ha annat etniskt ursprung än majoriteten oftare blir föremål för olika typer av kontroller är en demokratifråga. I skrivande stund finns ingen dom om exempelvis tjänstefel kopplad till inre utlänningskontroll i Sverige, men i ljuset av den omfattande kontrollverksamheten bör det ses som en indikation på kunskapsbrist hos svenska myndigheter om hur tjänstefel i dessa fall ska bedömas snarare än som frånvaro av fall.

Risken för etnisk profilering är ingen lätt fråga att lösa. Rättstillämpande myndigheter kan känna sig orättvist utpekade som rasistiska. För enskilda som anses tillhöra etniska minoriteter och sammanslutningar kan diskussioner om etnisk profilering uppmärksamma maktutövning och stereotypa föreställningar. Utifrån diskussioner om diskriminering och rasism tror jag att arbetet med att minimera diskriminerande rättstillämpning ger positiva fördelar för alla parter.

Med utvecklingen i dagens omvärld där den enskildes integritet och frågan om diskriminering ständigt påverkas, anser jag det viktigt att maktutövning sker med viss försiktighet. Poliskåren präglas av en hög grad av professionalitet och arbetar för att nå uppsatta mål utifrån sina arbetsuppgifter. Jag tror därför att Polisen har mycket att vinna på en lärande organisation i fråga om att se och utvärdera eventuell problematik,

både i fråga om förtroende internt och externt samt i fråga om verksamhetens kvalitet och effektivitet.

För att respektera och säkerställa enskildas fri- och rättigheter krävs tydligare styrning och tillsyn av verksamheterna. Detta landar i frågan om ansvar. Svaret är att det yttersta ansvaret för att de mänskliga rättigheterna respekteras ligger på staten. Lagstiftning och styrning av offentlig förvaltning är det viktigaste instrumentet för staten.

Faktorer som ras, nationalitet, kön etc. är bara några få aspekter av människans tillvaro. För att förstå vill vi gärna kategorisera och koppla samman aspekter med beteenden och egenskaper. Det skapar ramar och konstruktioner som vi kan förhålla oss till. För att förverkliga och frigöra tanken om en den fria och jämlika människan krävs mod, medvetenhet och vilja.

Intressant framtida forskning är det eventuella tillsynsorganets möjligheter att utreda och granska omfattningen av kontroller i fråga om vilka och varför enskilda kontrolleras. Det skulle vara intressant att studera rättstillämpningen i korrelation avseende faktorer som kön, klass, etnicitet och ras för att se vilka faktorer som sannolikt leder till ökad risk för kontroll. En annan elementär aspekt att utreda är hur regleringen om inre utlänningskontroll kan utformas så att den får ökad tydlighet och därmed i högre utsträckning är i enlighet med lagstiftarens syfte.

# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

Asp, Petter, *Internationell straffrätt*, Iustus, Uppsala, 2011

Bowling, Benjamin, Phillips, Coretta, *Racism, crime and justice*, Longman, Harlow, 2002

Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2., [rev.] uppl., Liber, Malmö, 2011

Dahlman, Christian, *Rätt och rättfärdigande: en tematisk introduktion i allmän rättslära*, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2010

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 4., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012

Diesen, Christian m.fl., *Likhet inför lagen*, Natur och kultur, Stockholm, 2005

Eklund, Niklas, Landström, Lena (red.), *Polisen - verksamhet och arbete*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2013

Flyghed, Janne, *Brottsbekämpning - mellan effektivitet och integritet: kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet*, Studentlitteratur, Lund, 2000

Fransson, Susann, Norberg, Per, *Att lagstifta om diskriminering*, 1. uppl., SNS förlag, Stockholm, 2007

Fransson, Ola, Fryklund, Björn (red.), *Migration och professioner i förändring*, Malmö högskola, Malmö, 2006

Gunner, Göran, Namli, Elena (red.) *Allas värde och lika rätt: perspektiv på mänskliga rättigheter*, Studentlitteratur, Lund, 2005

Hjerm, Mikael, Peterson, Abby (red.) *Etnicitet: perspektiv på samhället*, Gleerups utbildning, Malmö, 2007

Kesby, Alison, *The right to have rights: citizenship, humanity, and international law*, Oxford University Press, Oxford, 2012 [Elektronisk resurs]

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend, *Den kvalitativa forskningsintervjun*, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009

Lehrberg, Bert, *Praktisk juridisk metod*, 6., [uppdaterade och omarb.] uppl., Institutet för bank- och affärsjuridik (IBA), Uppsala, 2010

Mowbray, Alastair, *Cases, materials and commentary on the European Convention on Human Rights*, 3. uppl., Oxford University Press, Oxford, 2012

Shantz, Jeff (red.) *Racial profiling and borders: international, interdisciplinary perspectives*, Vandeplas Publishing, Lake Mary, Fla., 2010

Wikrén, Gerhard, Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen: med kommentarer*, 9., [aktualiserade] uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2010

## Offentligt tryck

Prop. 2012/13:148	Genomförande av blåkortsdirektivet
Prop. 2011/12:60	Genomförandet av återvändandetedirektivet
Prop. 2009/10:80	En reformerad grundlag
Prop. 2008/09:165	En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans
Prop. 2007/08:95	Ett starkare skydd mot diskriminering
Prop. 2004/05:170	Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden
Prop. 1999/2000:64	Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen
Prop. 1988/89:86	med förslag till utlänningslag m.m.
SOU 2013:42	Tillsyn över polisen
SOU 2012:57	Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar,
SOU 2011:29	Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009
SOU 2010:70	Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter
SOU 2008:125	En reformerad grundlag
SOU 2008:118	Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning
SOU 2007/08:95	Ett starkare skydd för diskriminering
SOU 2007:22	Skyddet av den personliga integriteten
SOU 2005:56	Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige

## Myndighetspublikationer

Rikspolisstyrelsen	Tillsynsrapport 2013:10 Handläggningen av Polisens verkställighetsärenden i samband med avvisnings- och utvisningsbeslut
Rikspolisstyrelsen	Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2012-2014, februari 2012
Rikspolisstyrelsen	RPSFS 2011:4 FAP 273-1 Rikspolisstyrelsens föreskrifter för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen
Migrationsverket	Migrationsverkets Årsredovisning 2012 <a href="http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b4513b902d4269732b/%C3%85rsredovisning+2012.pdf">http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b4513b902d4269732b/%C3%85rsredovisning+2012.pdf</a>
Brå	Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2012 Om utsatthet, trygghet och förtroende, Rapport 2013:1
Brå	Diskriminering i rättsprocessen, 2008:5, 2008

## Intervjuer

Intervju med Henrik Bergquist, kansliråd på regeringskansliet och tidigare chef för utrikesdepartementets arbetsgrupp för mänskliga rättigheter. Underlaget finns hos uppsatsförfattaren.

Intervju med Johan Ståhle, chef för gränspolisens utredningsenhet i Stockholm. Underlaget finns hos uppsatsförfattaren.

## Övrigt

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling: A guide* [sv. version], 2010

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *General Policy Recommendation N°11: Combating racism and racial discrimination in policing Adopted*, 2007

House of Commons, Home Affairs Committee, *The MacPherson Report — Ten Years On*, UK, Twelfth Report of Session 2008–09 Report, together with formal minutes, oral and written evidence, HC 427, 2009

Home Office, UK, *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry* by Sir William MacPherson of Cluny, Cm 4262–I, 1999

Home Office, UK, *Code of practice for the exercise of stop and search powers*, 2012-07-10. <https://www.gov.uk/government/publications/code-of-practice-for-the-exercise-of-stop-and-search-powers>

Hydén, Sophie, Lundberg, Anna, ”Inre utlänningskontroll i polisarbete – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige”, 2004

Open Society Justice Initiative, *Reducing Ethnic Profiling in the European Union: A Handbook of Good Practices*, 2013

Open Society Justice Initiative, *Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris*, 2009

[http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/search\\_20090630\\_Web.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/search_20090630_Web.pdf)

Regeringskansliet, Justitiedepartementet, Regeringsbeslut Ju2013/1667/PO.

Regeringen, Ramöverenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna om migrationspolitik, 2011-03-03.

Riksdagen, Riksdagens debatt om den inre utlänningskontrollen, 2013-04-19. <http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Ovriga-debatter/Ovrigt/Ovrig-debatt/?did=H0C120130419ad&doctype=ad>

UN Human Rights Council (OHCHR), Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mutuma Ruteere, "Visit to Spain", 2013

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-56-Add-2\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-56-Add-2_en.pdf)

## Länkar

*Alla länkar i uppsatsen kontrollerade och tillgängliga 2013-08-07*

Dagens Nyheter, Polisfacket: Revakritiken är nyttig, 2013-03-30.  
<http://www.dn.se/nyheter/sverige/polisfacket-revakritiken-ar-nyttig/>

Ekonomistyrningsverket, Statsliggaren.  
<http://www.esv.se/sv/Verktyg--stod/Statsliggaren/>

Fria Tidningen, Revajouren: Svårt få folk att anmäla 2013-05-10.  
<http://www.fria.nu/artikel/97765>

Fria tidningen, Poliser kritiserar tunnelbanekontrollerna 2013-02-26.  
<http://www.fria.nu/artikel/96629>

Justitieombudsmannen, JO utreder inte REVA-anmälningar.  
<http://www.jo.se/sv/Om-JO/Press/JO-utreder-inte-REVA-anmalningar/>

Metro, Topp-polis: Poliser kan inte utlänningslagen 2013-03-01.  
<http://www.metro.se/stockholm/topp-polis-poliser-kan-inte-utlanningslagen/EVHmca!tMWkBGtUx1KGY/>

Metro, 9 av 10 i polisens id-jakt har rätt att vistas här, 2013-02-25.  
<http://www.metro.se/nyheter/9-av-10-i-polisens-id-jakt-har-ratt-att-vistas-har/EVHmby!PMA3fueKtO7g2/>

Migrationsverket, Projektet Reva.

<http://www.migrationsverket.se/info/7176.html>

Migrationsverket, Projekt medfinansierat av Europeiska återvändandefonden 2012.

[http://www.migrationsverket.se/download/18.800a8ef13731e6ee93800011658/projekt\\_rf\\_2012.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.800a8ef13731e6ee93800011658/projekt_rf_2012.pdf)

Polisen, Hur hanterar vi den inre gränskontrollen?

<http://www.polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Stockholm/jan-mars/Hur-hanterar-vi-den-inre-utlanningskontrollen/>

Skånes Fria Tidning, Oundvikligt med diskriminering 2013-02-16.

<http://www.skansesfria.nu/artikel/96452>

Skånes Fria Tidning, Kraftig ökning av utlänningskontroll 2013-02-16.

<http://www.skansesfria.nu/artikel/96478>

SvD Brännpunkt, Henrik Bergqvist, Kontroller i t-banan bryter mot folkrätten 2013-02-26.

[http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/kontroller-i-t-banan-brott-mot-folkratten\\_7945848.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/kontroller-i-t-banan-brott-mot-folkratten_7945848.svd)

SvD Gränspolis slutar kontrollera i t-banan 2013-03-08.

[http://www.svd.se/nyheter/stockholm/granspolis-slutar-kontrollera-i-t-banan\\_7979064.svd](http://www.svd.se/nyheter/stockholm/granspolis-slutar-kontrollera-i-t-banan_7979064.svd)

SvD, Reva mellan blocken 2013-03-14.

[http://www.svd.se/nyheter/inrikes/en-reva-mellan-blocken\\_7997694.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/en-reva-mellan-blocken_7997694.svd)

SvD, Utgår från att polisen gör sitt jobb, 2013-03-01.

[http://www.svd.se/nyheter/inrikes/malmstrom-jag-utgar-fran-att-polisen-gor-sitt-jobb\\_7959552.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/malmstrom-jag-utgar-fran-att-polisen-gor-sitt-jobb_7959552.svd)

SvD, Bakslag i brittisk terrorkamp, 2010-01-12.

[http://www.svd.se/nyheter/utrikes/bakslag-i-brittisk-terrorkamp\\_4078455.svd](http://www.svd.se/nyheter/utrikes/bakslag-i-brittisk-terrorkamp_4078455.svd)

Sveriges Radio, Oenighet om polisens kontroller 2013-02-26.

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3993&artikel=5456284>

Sveriges Radio, Riksdagen i debatt om polisens ID-kontroller 2013-04-19.

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5509403>

Sveriges Radio, Reva-projektet leder till fler tvångsavvisningar 2013-07-23.

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5598143>

Sveriges Radio, Fler avvisningar med nytt polisprojekt. 2013-03-10.

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5468255>

<http://www.polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Stockholm/jan-mars/Arbetet-med-REVA-paborjat-inom-granspolisavdelningen-Stockholm/>

SVT Debatt, Flera missförstånd i debatten om utlänningskontroller 2013-02-19 <http://debatt.svt.se/2013/02/19/flera-missforstand-i-debatten-om-utlanningskontroller/>

SVT, Ask: Polisen har tydliga regler 2013-03-14.

<http://www.svt.se/nyheter/sverige/ask-polisen-har-tydliga-regler>

SVT Nyheter ABC, 2013-02-20. <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/abc/id-kollades-av-polis-for-att-han-ser-utlandsk-ut>



# Rättsfallsförteckning

## **Europadomstolen (ECtHR)**

Gillan och Quinton mot Förenade Kungariket nr. 4158/05, 12 januari 2010

## **Hovrätten**

RH 2007:40

B 1009-06 Hovrätten över Skåne och Blekinge,  
Avgörandedatum 24 april 2007

## **Justitieombudsmannen**

JO dnr. 1297-2013

JO dnr. 1114-2013

JO dnr. 4488-2007

## **United States District Court, Southern District of New York**

Floyd, et al. v. City of New York, et al. Op I, Case 1:08-cv-01034-SAS-  
HBP Doc. 372

Floyd, et al. v. City of New York, et al. 2nd order

# Appendix 1

## Utl 9 kap. 9 § - Kontroll under vistelsen i Sverige

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Utlänningen är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom polismyndighetens försorg. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får han eller hon hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen ska medverka i polisens kontrollverksamhet enligt första stycket genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen, ska pass eller andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen.

Kontroll enligt första och andra styckena får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

## ECHR Article 8 - Right to respect for private and family life<sup>202</sup>

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

”De senaste åren har vi sett en betydande ökning både av antalet fall som lämnas över från Migrationsverket till polisen och av antalet ärenden i balans hos polismyndigheterna. Det ligger nu någonstans runt 19 500. Det är väldigt många. Det är inte acceptabelt, varken ur ett samhällsekonomiskt eller ur ett mänskligt perspektiv, och därför har regeringen ställt tydliga krav på Migrationsverket, polisen och Kriminalvården att samverka i syfte att effektivisera sitt verkställighetsarbete med att genomföra lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut. Ett resultat av den samverkan är det myndighetsgemensamma utvecklingsprojektet Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete, som förkortas REVA. Projektets syfte är att införa ett nytt arbetssätt baserat på LEAN-principer. Det handlar om att korta ledtider och att minska antalet flaskhalsar i de administrativa systemen. Myndigheterna arbetar med detta teambaserat, med standardiserade arbetsmetoder och regelbundna möten för uppföljning och problemlösning. Låt oss en gång för alla slå fast att REVA-projektet

---

<sup>202</sup> European Court of Human Rights, The Co  
[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

inte är samma sak som inre utlänningskontroll. REVA är dessutom ett ganska nytt projekt. Här i Stockholm började man införandet i januari i år. Den inre utlänningskontrollen, som jag egentligen tror att man vill diskutera här i dag, är betydligt äldre. Kontrollbestämmelser har funnits i utlänningslagen åtminstone sedan 1954. I den nu gällande utlänningslagen från 2005 står det tydligt angivet vilka villkor som ska vara uppfyllda för att polisen ska få genomföra inre utlänningskontroll: Det ska finnas grundad anledning att anta att personen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller särskild anledning till kontroll. Det räcker självklart inte med att personen i fråga har ett visst utseende, talar ett visst språk eller har ett visst namn. Rikspolisstyrelsens egna föreskrifter om inre utlänningskontroll är också väldigt tydliga på den punkten. Min uppfattning är att det är positivt att Migrationsverket, polisen och Kriminalvården samverkar bättre och mer effektivt för att verkställa lagakraftvunna avvisningar och utvisningar. Riksdagen har beslutat att Sverige ska ha en generös men reglerad invandring. Jag tycker också att polisens möjlighet att genomföra inre utlänningskontroll inom de regler som gäller är rimliga. Därutöver krävs - och det är viktigt i denna diskussion - som i allt polisarbete ett korrekt bemötande med respekt för de människor man möter.

[...] Diskrimineringsombudsmannen har hittills under 2013 fått in två anmälningar mot polisen. De är avslutade därför att ärendena inte berör det som Diskrimineringsombudsmannen kan pröva. Rikspolisstyrelsen har fått in en anmälan mot polisens agerande i Stockholm och 79 från Malmö. Riksdagens ombudsmän har två öppna ärenden, varav i det ena ärendet hanterar man ett par anmälningar. Samtliga anmälningar refererar till händelser och uppgifter i medierna och inte till någon självupplevd situation.

[...] Hur de ärendena kommer att hanteras får vi se. Det är otroligt viktigt att de noggranna regler som finns när det gäller inre utlänningskontroll följs. Det är viktigt att de provas, och det är mycket viktigare än att till exempel påstå att regeringen inte tar ställning. Regeringen är inte dömande instans. Har polisen gjort rätt eller fel? Det är viktigt att ha klart för sig att regeringens ansvar är att dels hålla sig till fakta, dels hålla sig till den ordning för beslut som vi har i Sverige, där myndigheter har ett delegerat ansvar att följa regler som riksdag och andra har fattat och att de får göra det självständigt. Det finns en ordning för prövning och analys av om ärendena hanteras korrekt.

[...] Verkligheten är att ungefär en halv procent av polisens resurser används till inre utlänningskontroll. Huvuddelen av dem som arbetar med detta är personal på Arlanda. Det är kanske inte att se som en jätteprioritering. Likväl är detta - och det vill jag gärna understryka - en viktig och central uppgift.”