



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Lena Lundblad

Utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige

Examensarbete
20 poäng

Bengt Lundell

Förvaltningsrätt/EG-rätt

HT 04

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	2
1 INLEDNING	3
1.1 Introduktion	3
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Metod och material	4
1.4 Disposition	5
1.5 Begrepp och definitioner	5
2 FRI- OCH RÄTTIGHETER ENLIGT REGERINGSFORMEN	7
2.1 Introduktion	7
2.2 Förarbetet med 1974 års regeringsform	7
2.2.1 Tillkomsten av en särskild rättighetskatalog	7
2.2.2 Införandet av en grundlagskyddad inrese rätt	8
2.3 Absoluta rättigheter för svenska medborgare	9
2.4 Räckvidden av utlänningars fri- och rättigheter	9
2.5 Slutsats	10
3 HISTORIK	12
3.1 Introduktion	12
3.2 Förhållandena från 1860-talet	12
3.3 Förhållandena efter första världskriget	13
3.4 Förhållanden efter andra världskriget	13
3.4.1 Den nordiska samhörigheten	13
3.4.2 1954 års utlänningslag	14
3.5 Förhållandena från 1980	15
3.5.1 1980 års utlänningslag	15
3.5.2 1989 års utlänningslag	15
3.6 Förhållandena från 1994	16
3.6.1 Den europeiska samhörigheten	16
3.6.2 Schengensamarbetet	16

3.7	Slutsats	17
4	KRAV FÖR UTLÄNNINGARS INRESA OCH VISTELSE	20
4.1	Introduktion	20
4.2	Pass	20
4.3	Visering	21
4.3.1	Allmänt	21
4.3.2	Tredjelandsmedborgare som är skyldiga att ha visering	21
4.3.3	Enhetlig och nationell visering	22
4.4	Upphållstillstånd och uppehållskort	22
4.5	Arbetstillstånd	24
4.6	Asyl	25
4.6.1	Allmänt	25
4.6.2	Principen om första asylland	27
4.7	Slutsats	27
5	DEN FRIA RÖRLIGHETEN INOM EU	30
5.1	Introduktion	30
5.2	Unionsmedborgares och Schengenmedborgares fria rörlighet	30
5.2.1	Allmänt	30
5.2.2	Den fria rörligheten för ekonomiskt aktiva personer	30
5.2.3	Den fria rörligheten för ekonomiskt icke-aktiva personer	31
5.2.4	Unionsmedborgares fria rörlighet	32
5.2.4.1	Allmänt	32
5.2.4.2	Unionsmedborgarskap och direkt effekt	33
5.2.5	Unionsmedborgares familjemedlemmars fria rörlighet	33
5.2.6	Begränsningar i den fria rörligheten	34
5.3	Tredjelandsmedborgares fria rörlighet	34
5.3.1	Allmänt	34
5.3.2	Unionsmedborgares utländska familjemedlemmar	35
5.3.3	Omfattas av avtal	35
5.3.4	Varaktigt bosatta i EU och Schengenområdet	36
5.3.5	Varaktigt bosatta i tredje land	37
5.3.6	Skyddsbehövande	37
5.3.6.1	Allmänt	37
5.3.6.2	Ansvarig stat för utredning av asylansökan	38
5.3.6.3	Säkert tredje land och säkra ursprungsländer	39
5.3.6.4	Gemensamma kriterier för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt	41
5.3.6.5	Framtidens asyl- och migrationspolitik	42
5.4	Slutsats	43
6	AVSLUTNING	46
	BILAGA: ANTAL UTLÄNNINGAR I SVERIGE	50

LITTERATURFÖRTECKNING	51
Litteratur	51
Offentligt tryck	51
Sverige	51
EU	53
Övrigt	54
Övrigt	55
Elektroniska källor	55
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	56

Sammanfattning

Syftet med detta examensarbete är att ge en helhetssyn över utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige. Jag har undersökt hur begreppet utlänning under 1900-talet har utvecklats till ett alltmer sammansatt begrepp som idag kan anses bestå av följande kategorier: nordiska medborgare, unionsmedborgare, Schengenmedborgare och övriga utlänningar, även kallade tredjelandsmedborgare.

Nordiska medborgare och unionsmedborgare utgör de mest gynnade grupperna vad gäller rätten att resa in i och vistas i Sverige. Nordiska medborgare är undantagna från krav på pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd och kan således fritt resa in i och vistas i Sverige under obegränsad tid. Unionsmedborgare är undantagna från kraven på pass, visering och arbetstillstånd och har rätt till fri vistelse under tre månader. Därefter gäller krav på ansökan om uppehållstillstånd. I framtiden kommer endast registrering att krävas.

Inom gruppen unionsmedborgare kan man urskilja två kategorier. Unionsmedborgare som är ekonomiskt aktiva, eller som på annat sätt har tillräckligt med ekonomiska medel för att klara sitt uppehälle, har en mer gynnsam ställning än de unionsmedborgare som inte uppfyller de ekonomiska villkoren. Sistnämnda kategori av unionsmedborgares har i princip endast rätt till fri vistelse i Sverige under tre månader.

Tredjelandsmedborgare är den grupp som har den mest villkorade rätten att vistas här. Huvudregeln är att tredjelandsmedborgare skall ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd för att ha rätt till vistelse här. Tredjelandsmedborgare, som kan grunda sin ställning på associationsavtal eller på att de är en unionsmedborgares familjemedlem har i allmänhet mer gynnsamma villkor för sin vistelse här än de övriga kategorierna av tredjelandsmedborgare, nämligen varaktigt bosatta inom eller utanför EU och skyddsbehövande.

Schengensamarbetet har medfört ytterligare en dimension till utlänningars rätt att vistas i riket. Kraven för att resa in i ett Schengenland beror nämligen på om utlänningen befinner sig innanför eller utanför Schengenområdet. Utlänningar som befinner sig inom Schengenområdet har rätt att fritt resa in i och vistas i Sverige, och det gäller oavsett utlänningens medborgarskap. För utlänningar som befinner sig utanför Schengenområdet har det dock blivit svårare att resa in i och vistas i Sverige.

Förkortningar

Bet.	Betänkande
COM	Europeiska kommissionen
ECR	European Court Reports
EES	Europeiska ekonomiska samarbetet
EG	Europeiska gemenskaperna/EG-fördraget i dess lydelse efter den 1 maj 1999
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
ERT	Europarättslig tidskrift
EU	Europeiska unionen
KOM	Europeiska kommissionen
KU	Konstitutionsutskottet
Kungl. Maj:t	Kunglig Majestät
NU	Nordisk utredningsserie
Prop.	Proposition
REG	Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt
SCB	Statistiska Centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
UN	United Nation
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

1 Inledning

1.1 Introduktion

Rätten att vistas i riket är en grundläggande fri- och rättighet. Enligt regeringsformen får ingen medborgare landsförvisas eller hindras att resa in i riket. Svenska medborgare anses därmed ha en ovillkorlig rätt att vistas i riket. Alla personer som vistas i Sverige är dock inte svenska medborgare, utan här finns cirka 458 000 utländska invånare. De utländska invånarna utgör ingen homogen grupp av personer utan består av 35 procent nordiska medborgare, 18 procent unionsmedborgare och 47 procent tredjelandsmedborgare.¹ Utöver de utlänningar som vistas här permanent finns det också ett stort antal utlänningar som befinner sig här under kortare perioder, exempelvis turister och säsongsarbetare. Vilken rätt har utländska medborgare att vistas här och är denna rätt lika för alla, oavsett medborgarskap?

En förutsättning för att utlänningar skall ha rätt att vistas i Sverige är att de har rätt att resa in i här. Det bestäms utifrån allmänna krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd, vilket bland annat fastställs utifrån medborgarskap samt från vilket land utlänningen vill resa in. Vissa grupper av medborgare får härigenom större möjligheter att resa in här. Samhörigheten med våra nordiska grannländer är sedan lång tid tillbaka stark och nordiska medborgare kan därför fritt resa in Sverige för att under obegränsad tid uppehålla sig eller arbeta här.² Eftersom fri rörlighet för personer är en grundläggande princip inom EU-rätten har även unionsmedborgare en särskilt gynnsam ställning vad gäller rätten att resa in i och vistas i Sverige. Unionsmedborgare är till exempel undantagna från kraven på visering och arbetstillstånd.³ Tredjelandsmedborgare har i princip ingen rätt att resa in i och vistas i Sverige utan särskilt tillstånd.

Rätten att vistas i riket berör många människor och är ett ständigt aktuellt ämne i media och i den offentliga debatten. Jag tycker ofta att diskussionerna om vistelserätten är relativt onyanserade och att en medvetenhet om områdets komplexitet saknas. För att öka förståelsen och intresset för regleringen av den fria rörligheten till Sverige och inom EU har jag valt att skriva mitt examensarbete om detta.

¹ Se bilaga. Invånarantalet grundar sig på uppgifter från SCB:s statistikdatabas på internet, <http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/start.asp>. Med invånare menar jag personer som är folkbokförda i Sverige enligt folkbokföringslagen (1991:481). För utförligare information angående reglerna om folkbokföring se bilaga.

² Se 1 kap 4 och 5 §§ utlänningslagen.

³ Se till exempel rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen och rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med examensarbetet är att ge en helhetssyn över utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige. Utlänningar har inte samma rätt att resa in i och vistas i Sverige, utan det är beroende av medborgarskap. För att finna huvudlinjerna undersöker jag både svenska lagar och EU:s reglering av den fria rörligheten, där unionsmedborgarskapet utgör en viktig del. Jag avser också att studera den gemensamma europeiska migrations- och asylpolitiken.

Mina frågeställningar är följande: Hur har rätten att vistas i riket utvecklats från 1860-talet fram till idag? Hur kan begreppet utlänningar systematiseras? Vilka skillnader finns mellan olika medborgargrupperns rätt att vistas i riket? Hur påverkas rätten att vistas i Sverige av den fria rörligheten inom EU? Hur är EU:s asyl- och invandringspolitik uppbyggd?

Jag avser inte att redogöra för samtliga bestämmelser och aspekter av utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige. En sådan undersökning vore en övermäktig uppgift. De ämnen som jag tar upp har valts för att på tydligaste sätt uppfylla syftet och möjliggöra en bred belysning av utlänningars vistelserätt i Sverige. Jag behandlar endast rätten för de utlänningar som lagligen vistas i EU och Sverige. Illegal invandring faller alltså utanför min behandling av ämnet.

1.3 Metod och material

Arbetet har genomförts med både en deskriptiv och en analyserande metod. Jag behandlar både de lege lata och de lege ferenda. Genom att relatera till samhällsutvecklingen i stort och ge ett historiskt perspektiv på utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige hoppas jag öka förståelsen för gällande rätt. Då min utgångspunkt är att utlänningar har olika rätt att vistas i riket beroende av medborgarskap genomsyras de analyserande delarna av en komparativ metod. I syfte att förtydliga skillnader i rätten att vistas i riket har jag delat in utlänningar i olika grupper utifrån medborgarskap. Denna indelning framgår av bild 1.



Bild 1. Begreppet utlänningar indelat utifrån medborgarskap.

*Gruppen övriga utlänningar motsvarar begreppet tredjelandsmedborgare.

Grupperna i bild 1 har valts utifrån att på bästa sätt möjliggöra en strukturell och övergripande genomgång av olika medborgares rätt att vistas i riket ur

ett historiskt och rättspolitiskt perspektiv. Indelningen av grupperna har skett utan etniska värderingar och avser inte heller att vara uttömmande.

Uppsatsen bygger på den traditionella rättskälleläran, som kompletteras av empiriskt material. De rättskällor som används är rättsregler, rättspraxis, förarbeten och doktrin. Rättspraxis används för att konkretisera innehållet i unionsrätten och består av domar från EU-domstolen. Förarbeten används i två syften: dels för att fastställa gällande rätt, dels som empiriskt material.⁴ Till exempel utgör förarbeten empiriskt material i det historiska kapitlet. Även statistik från SCB används som empiriskt material. Vad det gäller doktrin har jag haft stor nytta av avhandlingen *Medborgarskapet i Sverige och Europa Räckvidd och rättigheter* av Hedvig Lokrantz Bernitz och boken *Utlänningslagen med kommentarer* av Gerhard Wikrén och Håkan Sandesjö.⁵ Vid diskussioner kring asylrätten har synpunkter inhämtats från hemsidor som tillhör UNHCR och Statewatch.⁶

1.4 Disposition

För att analysera utlänningars rätt att vistas i riket har jag valt att inleda examensarbetet med att göra en allmän genomgång av rörelsefriheten utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap regeringsformen. Jag tar även upp i vilken omfattning utlänningar skyddas av regeringsformen. I kapitel 3 följer en historisk tillbakablick, som sträcker sig från 1860 fram till idag. I redogörelsen för de senaste femton åren introduceras EU:s reglering av utlänningsrätten, inklusive Schengensystemet. I kapitel 4 beskriver jag kraven för utlänningars rätt att resa in i och vistas i riket genom att allmänt redogöra för pass, visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och asyl. I nästföljande kapitel beskriver jag den fria rörligheten inom EU och utlänningars rätt att vistas i riket utifrån den valda medborgarskapsgrupperingen. Varje kapitel avslutas med ett särskilt avsnitt med sammanfattande slutsatser. Slutsatserna är till största delen analyserande, ibland med inslag av egna värderingar. Av texten framgår tydligt när jag uttrycker subjektiva åsikter. Till sist följer en sammanfattande slutsats av vad examensarbetet visar.

1.5 Begrepp och definitioner

I denna uppsats används begreppet **utlänning** för att beteckna de personer som inte är svenska medborgare. Vem som är svensk medborgare framgår av lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

⁴ Angående empiriskt material se Sandgren C, *Om empiri och rättsvetenskap* - Del I och II, Juridisk Tidskrift 1995-96:3, s. 726 och 1995-96:4, s. 1035.

⁵ Lokrantz Bernitz H, *Medborgarskapet i Sverige och Europa Räckvidd och rättigheter*, 2004 och Wikrén G, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002.

⁶ [Http://www.unhcr.org/](http://www.unhcr.org/) och <http://www.statewatch.org/>.

Med begreppet **unionsmedborgare** syftar jag på det medborgarskap i EU som fastställs i art 17 EG, det vill säga att varje person som är medborgare i en medlemsstat är unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet kompletterar och ersätter inte det nationella medborgarskapet.

Med **Schengenstat** avser jag en stat som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. Med **Schengenmedborgare** avser jag personer som är medborgare i en Schengenstat.

Med **tredjelandsmedborgare** avser jag personer som är medborgare i länder utanför EU och Schengenområdet samt personer som är statslösa. Som synonym till tredjelandsmedborgare använder jag övriga utlänningar.

Med begreppet **skyddsbehövande** avser jag de tredjelandsmedborgare, som omfattas av 3 kap utlänningslagen. Med begreppen **flykting** och **skyddsbehövande i övrigt** menar jag de tredjelandsmedborgare som omfattas av definitionerna i 3 kap 2 § utlänningslagen respektive 3 kap 3 § utlänningslagen.

2 Fri- och rättigheter enligt regeringsformen

2.1 Introduktion

I svensk rätt regleras de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap regeringsformen. Till en av de mest grundläggande rättigheterna räknas medborgarens rörelsefrihet. Rörelsefriheten består av tre delar: rätten till inresa, rätten till fri vistelse och rätten till fri utresa ur det egna landet. Rörelsefriheten skyddar också indirekt den enskildes möjligheter att utöva andra rättigheter, till exempel yttrandefrihet och demonstrationsfrihet.

De flesta fri- och rättigheterna är uppbyggda på ett sådant sätt att de i första hand tar sikte på ”medborgare”. Det väcker frågan om utländska medborgare omfattas av rättigheterna och i så fall i vilken utsträckning. Denna fråga skall jag besvara i detta kapitel, men först skall jag redogöra för tillkomsten av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap, främst vad gäller rätten att resa in i och vistas i riket.

2.2 Förarbetet med 1974 års regeringsform

2.2.1 Tillkomsten av en särskild rättighetskatalog

I 1809 års regeringsform reglerades de grundläggande fri- och rättigheterna på flera olika ställen i grundlagen. Diskussioner om att ersätta detta system med en särskild rättighetskatalog påbörjades under 1930-talet.⁷ En utredning, som inte resulterade i någon lagstiftning, startade 1941.⁸ Författningsutredningen fortsatte därefter att utreda frågan och lade 1963 fram ett nytt förslag till regeringsform.⁹ Förslaget fick dock kraftig kritik och Grundlagsberedningen tog 1966 över behandlingen av en ny regeringsform.¹⁰ I Grundlagsberedningens betänkande var rättigheterna uppdelade i olika kapitel. Rätten att fritt röra sig inom riket och att lämna det fanns i 7 kap om lagar och lagstiftning, och förbudet mot landsförvisning fanns i 10 kap om rättsskipning och förvaltning. I 1973 års proposition med förslag till ny regeringsform var dock de flesta av de grundläggande fri- och rättigheterna åter samlade i ett särskilt rättighetskapitel.¹¹ Trots att förslaget skrevs in som en särskild rättighetskatalog i 2 kap regeringsformen tillsattes en ny utredning, Fri- och

⁷ SOU 1941:20.

⁸ SOU 1941:20.

⁹ SOU 1963:16 och 17.

¹⁰ SOU 1965:2 och 3 samt SOU 1972:15.

¹¹ Prop. 1973:90.

rättighetsutredningen, vars betänkande 1976 medförde en utvidgning och förstärkning av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Förstärkningen skedde genom dels en komplettering och precisering av rättighetskatalogen, dels införandet av 2 kap 20 §, (nuvarande 22 §).¹² Av 22 § framgår i vilken utsträckning utlänningar omfattas av rättighetskapitlet i regeringsformen. 1977 tillsattes en ny utredning för att undersöka om ytterligare förstärkning av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna behövdes. Denna utredning innehöll inga ändringar vad gäller medborgarnas rörelsefrihet.¹³

2.2.2 Införandet av en grundlagskyddad inrese rätt

Rörelsefrihetens betydelse som grundläggande rättighet betonas på flera ställen i förarbetena till regeringsformen. Grundlagsberedningen beskrev rörelsefriheten som ”ett nödvändigt moment i den politiska friheten” och som ”en självklarhet i ett demokratiskt samhälle”.¹⁴ Rätten till fri inresa diskuteras däremot endast i liten omfattning. Troligen har man utgått från att bestämmelsen var självklar och att olika uppfattning om dess utformning inte förelåg.¹⁵ Grundlagsberedningen ansåg dock att medborgarnas rätt att vistas i riket var ”av så väsentlig betydelse att den bör fastslås i grundlag”.¹⁶ I förslaget till lagtext utformade Grundlagsberedningen principen om rätt till inresa som ett förbud mot landsförvisning, vilket enligt motiven också innefattade ett förbud mot att hindra medborgare som har vistats utomlands att återvända till riket.¹⁷ I konstitutionsutskottets betänkande förtydligades lagtexten genom tillägget att en svensk medborgare inte kan hindras att ”återvända” till riket.¹⁸ Formuleringen orsakade diskussioner om bestämmelsen också omfattade svenska medborgare som aldrig hade vistats i Sverige. I den efterföljande fri- och rättighetsutredningens förslag förtydligades därför bestämmelsen genom att formuleringen ändrades till att ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att ”resa in” i riket. Även rörelsefrihetens olika delar sammanfördes till en enhet i 6 och 7 §§.¹⁹

Fri- och rättighetsutredningens formulering av inrese rätten och strukturering av rörelsefrihetens komponenter gäller än idag. I 2 kap 7 § första stycket regeringsformen fastslås att ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket, och i andra stycket att ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap. Enligt 8 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande.

¹² SOU 1975:75 och SOU 1999:34, s 111.

¹³ SOU 1978:34.

¹⁴ SOU 1972:15, s. 158.

¹⁵ Lokrantz Bernitz H, *Medborgarskapet i Sverige och Europa Rückvidd och rättigheter*, 2004, s. 373.

¹⁶ SOU 1972:15, s. 198.

¹⁷ SOU 1972:15, s. 198.

¹⁸ KU 1973:26 s. 52.

¹⁹ SOU 1975:75, s. 198.

Medborgaren är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

2.3 Absoluta rättigheter för svenska medborgare

Skyddet mot landsförvisning och skyddet mot hinder att resa in i riket hör till den kategori av rättigheter som brukar betraktas som absoluta, det vill säga att de inte går att inskränka på annat sätt än genom en grundlagsändring. Inga inskränkningar är alltså möjliga genom vanlig lag.

Enligt 2 kap 12 § 1 st regeringsformen kan vissa fri- och rättigheter i 2 kap inskränkas i lag. Exempelvis kan rätten att röra sig fritt inom riket och att fritt lämna det begränsas genom vanlig lag. Begränsningar av de rättigheter som avses i 1 st får enligt 2 st endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

2.4 Räckvidden av utlänningars fri- och rättigheter

Begreppet utlänning definieras inte i regeringsformen, men brukar anses omfatta såväl medborgare i andra stater som statslösa personer.²⁰ Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform avstod lagstiftaren från att låta grundlagen innehålla någon bestämmelse om utlänningars fri- och rättigheter. Skälet var att ett rättighetskydd skulle få full effekt endast om utlänningen hade en ovillkorlig rätt att uppehålla sig i riket och försörja sig här, vilket inte var fallet.²¹

Som redan nämnts medförde Fri- och rättighetsutredningens betänkande införande av en särskild bestämmelse som reglerade utlänningars ställning vad gällde grundläggande fri- och rättigheter, nuvarande 22 §.²² Enligt 22 § kan utlänningars rättsliga ställning delas upp i tre kategorier: sådana beträffande vilka utlänningar är helt likställda med svenska medborgare (1 st), sådana beträffande vilka det i lag kan ges andra regler för utlänning än svensk medborgare (2 st) och slutligen sådana vilka inte alls omfattar utlänningar (paragrafen tolkad e contrario). Den senare kategorin gäller åtgärder som måste kunna riktas mot en utlänning som ett led i en

²⁰ Petré G, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980, s. 19.

²¹ SOU 1999:34, s. 111.

²² SOU 1975:75.

lagreglerad övervakning av utlänningar. Det finns alltså ingen plats för grundlagsskydd.²³ Hit räknas förbudet mot landsförvisning och hinder mot att resa in i landet, vilket innebär att utlänningar inte har någon grundlagsskyddad rätt att resa in i eller vistas i riket. Att rättigheten är exklusiv för medborgarna diskuteras inte uttryckligen i förarbetena till regeringsformen, utan framkommer motsättningsvis av diskussionen om regeringsformens fri- och rättigheter skulle vara tillämpliga även för utlänningar.

Av 2 kap 15 § framgår att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att personen med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet. Utlänningar kan dock inbördes behandlas olika. Rasdiskrimineringsförbudet i 15 § hindrar inte Sverige från att särbehandla ett annat lands medborgare i förhållande till andra länders.²⁴

För att lagstiftning som innebär olikartad behandling av utlänningar och svenska medborgare skall accepteras krävs starka skäl. Enligt 22 § 3 st skall vid stiftande av lagar som gör skillnad mellan svenskar och utlänningar 12 § 3 st, 4 st första meningen samt 5 st tillämpas. De formella kraven för denna typ av lagar är i själva verket ännu hårdare än för lagar som begränsar svenska medborgares rättigheter, eftersom vissa undantag i 12 § 4 st inte gäller lagar som gör skillnad mellan svenskar och utlänningar.²⁵

Föreskrifter i lag som inskränker fri- och rättigheter enbart för utlänningar finns framför allt i utlänningslagen. Av 8 kap 7 § 1 st 2 p framgår att regeringen efter bemyndigande i lag kan meddela föreskrifter i förordning gällande utlänningars vistelse i riket. Flera sådana föreskrifter har meddelats, varav utlänningsförordningen (1989:547) är den mest omfattande.

2.5 Slutsats

1974 års regeringsform föregicks av flera stora utredningar, varav den första påbörjades redan under 1930-talet. I förarbetena är behandlingen av rätten att resa in i och vistas i riket mycket knapphändig, och likaså är debatten om utlänningars rättsliga ställning. Före 1976 års ändringar i regeringsformen, skyddas utlänningars grundläggande fri- och rättigheter över huvudtaget inte i grundlag. Efter denna tidpunkt omfattas utlänningar i den omfattning som följer av 2 kap 22 § regeringsformen. Rätten att resa in i och vistas i riket finns inte med i 22 §, vilket betyder att utlänningar inte har någon ovillkorlig rätt att resa in i och vistas i Sverige. Bristen på en diskussion om

²³ Petré G, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980, s. 89 f.

²⁴ Petré G, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980, s. 89.

²⁵ Nergelius J, *Konstitutionellt rättighetsskydd: svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, 1996, s. 561 f.

utlänningars rättsliga ställning och avsaknaden av ett grundlagsskydd för utlänningars fri- och rättigheter före 1976 tycker jag är anmärkningsvärd. Kanske kan det tolkas som att dåtidens lagstiftare inte la någon större vikt vid utlänningars grundläggande rättskydd.

I regeringsformen saknas också en definition av begreppet utlänning. Problemet anser jag inte är frånvaron av en definition, utan den onyanserade synen på utlänningar som grupp. För det första är medborgarskapet ensamt avgörande för om en person har en ovillkorlig rätt till inresa och vistelse. Svenska medborgare som aldrig har varit här omfattas av grundlagsskyddet, medan utlänningar med hemvist i Sverige däremot inte omfattas. Personens faktiska anknytning till Sverige har alltså ingen betydelse. För det andra görs det ingen skillnad mellan utlänningar med hemvist i Sverige, och utlänningar som, är tillfälliga besökare. För det tredje innefattas enligt regeringsformen samtliga icke-medborgare i begreppet utlänning. Detta kan ifrågasättas eftersom det under 1900-talet successivt har uppkommit stora skillnader mellan olika medborgargrupperns rätt att resa in i och vistas i Sverige. Denna historiska utveckling skall behandlas i följande kapitel.

3 Historik

3.1 Introduktion

Bestämmelserna kring rätten att vistas i riket har utvecklats under lång tid och varit starkt beroende av utvecklingen av samhället i övrigt. Bestämmelserna, som huvudsakligen tagit formen av riktlinjer, kommer till uttryck i allmänt formulerade kriterier i lagar gällande visering, uppehållstillstånd och dylikt, men också i förarbeten från skilda tider i anslutning till de olika bestämmelsernas tillkomst. Det är därför av intresse att se dagens lagstiftning i sammanhang med tidigare lagstiftning på området. Här följer en översiktlig redogörelse av utvecklingen från 1860 fram tills idag. Jag har valt detta år som startpunkt för den historiska genomgången, eftersom Kungl. Maj:t då avskaffade det passvång, som hade gällt sedan början av 1800-talet.²⁶

3.2 Förhållandena från 1860-talet

Från 1860-talet fram till första världskriget upprätthöll Sverige ett i stort sett fritt folkutbyte med andra länder. En utlänning kunde utan krav på pass fritt resa in i landet och uppehålla sig här. Med några få undantag kunde en utlänning utan arbetstillstånd ta anställning här. Utlänningslagstiftningen var av naturliga skäl av begränsad omfattning och inriktades främst mot sådana utlänningar som var så kallade lösdrivare. Kungl. Maj:t hade enligt praxis rätt att utvisa en utlänning när som helst då det allmänna statsintresset krävde det (politisk utvisning).²⁷

I takt med Sveriges ökade internationella förbindelser växte kraven på lagstiftning till skydd mot inte önskvärd invandring.²⁸ Regeringen lade 1911 fram ett förslag som beordrade utlänningar som kom hit för att arbeta eller bosätta sig att anmäla sig hos en polismyndighet. Förslaget avvisades av Lagrådet med hänvisning till den internationella samfärdselns utveckling och dess utomordentliga betydelse för det moderna samhällslivet. Förslaget omarbetades och resulterade i en lag som reglerade avvisning och utvisning av sådana utlänningar som inte ansågs önskvärda här, till exempel zigenare, kringvandrande musikanter och tiggare.²⁹ Förutom ett bemyndigande för Kungl. Maj:t, att i händelse av krig eller på grund av andra särskilda

²⁶ Förordningen den 21 september 1860 om upphävande av skyldigheten för resande att vara försedda med pass. Se även Kongl. påbudet den 14 augusti 1812 om resandes skyldighet att med behörigt pass vara försedda.

²⁷ SOU 1967:18, s. 40.

²⁸ Se riksdagens skrivelse den 20 mars 1907.

²⁹ SOU 1967:18, s. 40 ff och lagen (1914:196) angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas.

omständigheter meddela föreskrifter för utlänningskontrollen, upprätthölls principen om det fria folkutbytet i själva lagen.³⁰

3.3 Förhållandena efter första världskriget

Efter första världskriget var bostadsbristen stor och tillgången på livsmedel knapp. Kungl. Maj:t ansåg att tillströmningen av utlänningar behövde kontrolleras och utfärdade flera kungörelser som reglerade utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige. Till exempel införde Kungl. Maj:t 1917 passtvang för inresande utlänningar.³¹ Passhandlingen skulle vara viserad, det vill säga vara försedd med ett tillstånd till inresa och vistelse. Kontrollen skärptes genom bestämmelser i 1918 och 1920 års övervakningskungörelser, som gällde även för utlänningar som upprätthöll sig permanent i riket. Dessa skulle ha antingen ett viserat pass eller en uppehållsbok. Upphållsboken kan ses som en föregångare till dagens uppehållstillstånd. Begreppet uppehållstillstånd infördes först i 1927 års utlänningslag. I 1926 års övervakningskungörelse föreskrevs att en viseringsfri, som kom hit för att ta anställning, skulle ha arbetstillstånd ordnat redan vid inresan.

Under andra världskriget utfärdades flera administrativa bestämmelser som gällde utlänningskontrollen.³² Exempelvis togs kravet på arbetstillstånd bort för nordiska medborgare 1943.³³

3.4 Förhållanden efter andra världskriget

3.4.1 Den nordiska samhörigheten

1950 års medborgarskapslag byggde på en strävan att så långt som möjligt likställa medborgarna i annat nordiskt land med det egna landets medborgare.³⁴ Detta ansågs vara ett rättsligt uttryck för samhörigheten mellan de nordiska folken och ansågs i praktiken kunna leda till något som liknade ett gemensamt nordiskt medborgarskap.³⁵ Sverige, Danmark, Finland och Norge beslutade 1954 att pass eller uppehållstillstånd inte krävdes för nordiska medborgare som vistades i annat nordiskt land.³⁶ Genom den nordiska passöverenskommelsen 1957 infördes den så kallade

³⁰ 18 § lagen (1914:196) angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas. Se även Wikrén G, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 10.

³¹ 1917 års passkungörelse.

³² Wikrén G, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 12.

³³ Kungl. Maj:ts kungörelse den 1 oktober 1943 om befrielse i vissa fall för utlänningar från skyldigheten att hava arbetstillstånd.

³⁴ SOU 1949:45, s. 43 och prop. 1950:217, s. 54.

³⁵ NU 1965:8.

³⁶ Protokoll den 22 maj 1954 angående befrielse för medborgare i Sverige, Danmark, Finland och Norge från att under uppehåll i annat nordiskt land än hemlandet inneha pass och uppehållstillstånd. Island anslöt sig 1955.

nordiska passunionen, som innebar att nordiska medborgare kunde resa fritt mellan de nordiska länderna utan att uppvisa pass vid gränserna.³⁷

3.4.2 1954 års utlänningslag

I förarbetena till 1954 års utlänningslag konstaterades att Sverige hade blivit ett invandringsland.³⁸ Departementschefen påpekade att det endast tillkom svenska medborgare en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i riket:

Utlänning kan icke, vare sig enligt svensk lag eller internationellt erkända rättsregler, göra anspråk på att i dessa hänseenden vara likställd med svensk medborgare. Häri ligger alltså en principiell skillnad mellan medborgarskap och utlännings rättställning, en skillnad som icke kan avlägsnas utan att dessa begrepp får en ändrad innebörd. Å andra sidan borde det finnas en legal reglering av utlännings möjligheter att uppehålla sig i riket, varigenom det stadgas rättsliga garantier mot godtycklig behandling och tryggad ställning också för utlänning. Det är utlänningslagstiftningens uppgift att skapa ett sådant rättsskydd.³⁹

1954 års utlänningslag utgick från huvudprincipen att omfattande restriktioner om inresa och vistelse endast skulle behövas under en begränsad tid. Reglerna ansågs därför behöva kunna ändras på ett smidigt sätt utan att riksdagens medverkan krävdes. I lagen bemyndigades Kungl. Maj:t att föreskriva krav på tillstånd för utlänningars inresa, vistelse och anställning.⁴⁰ Därigenom kunde Kungl. Maj:t låta utlänningskontrollen få större eller mindre omfattning beroende på de aktuella ekonomiska och politiska förhållandena i världen.

För att stärka utlänningarnas rättsliga ställning infördes i lagens första paragraf en deklarativ bestämmelse om att en utlänning hade rätt att, i den utsträckning och på de villkor som lagen anger, resa in i och ut ur Sverige samt uppehålla sig och ha anställning här. En ny form av uppehållstillstånd, så kallade bosättningstillstånd, infördes för utlänningar som vistats en längre tid i Sverige. Bosättningstillstånd, som syftade till att ge invandrare en större trygghet för sin vistelse i Sverige, var inte tidsbegränsade såsom uppehålls- och arbetstillstånden. I lagen fastslås också politiska flyktingars rätt till asyl.⁴¹

1954 års lag kom att gälla ända fram till 1980. Under lagens giltighetstid förekom en mycket omfattande arbetskraftsinvandring, som delvis var en följd av aktiva rekryteringsåtgärder. I slutet av 1960-talet genomfördes en

³⁷ SÖ 1958:24. Island anslöt sig 1965.

³⁸ Prop. 1954:41, s. 25. Med uttrycket invandringsland menas att antalet människor som invandrade till Sverige var större än antalet som utvandrade.

³⁹ Prop. 1954:41, s. 59.

⁴⁰ 7 § 1954 års utlänningslag.

⁴¹ Prop. 1954:41, s. 1.

reglerad arbetskraftsinvandring, till exempel skulle utomnordiska medborgare ha arbete, arbetstillstånd och bostad ordnat före inresan i landet.⁴²

Kungl. Majt föreslog 1968 nya riktlinjer för utlänningspolitiken. En huvudlinje var att utländska medborgare skulle ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen. För att detta skulle vara möjligt krävdes emellertid en reglerad invandring.⁴³ Dessa riktlinjer gäller i stort sett fortfarande.

3.5 Förhållandena från 1980

3.5.1 1980 års utlänningslag

Vid tillkomsten av 1980 års utlänningslag hade invandringen ändrat karaktär; arbetskraftinvandringen hade upphört och ersatts av invandring av asylsökande och anhöriga till tidigare invandrade.⁴⁴ 1980 års utlänningslag överensstämde i materiellt hänseende i stora delar med den äldre lagen, men innehöll också några nyheter, till exempel krav på att den som ville vistas i Sverige i mer än tre månader var tvungen att ha sitt uppehållstillstånd ordnat före inresan.⁴⁵

3.5.2 1989 års utlänningslag

1989 års utlänningslag är den idag gällande nationella utlänningslagstiftningen. I förarbetena till 1989 års utlänningslag konstaterades att vad som 1954 hade framstått som regler av undantagskaraktär såsom passtvång och skyldighet att ha uppehålls- och arbetstillstånd numera var huvudregler som sannolikt inte skulle komma att ändras inom överskådlig tid.⁴⁶ Syftet med lagen var främst att ge möjlighet till ett snabbare och mer rationellt beslutsfattande, utan att principerna för flykting- och invandringspolitiken förändrades. De materiella reglerna om pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd förblev i stort oförändrade.⁴⁷ Bestämmelser om skyldigheten för utlänningar att ha pass och övriga tillstånd infördes i utlänningslagen, liksom vissa undantag härifrån. Tidigare hade, såsom framgår av ovan, denna skyldighet endast framgått av förordning.⁴⁸

Lagen har dock ändrats många gånger under åren. 1995 beslutade riksdagen om en uppmjukning av det principiella kravet på att uppehållstillstånd och

⁴² Utlänningskungörelsen (1969:136), prop. 1968:142, s. 108 ff och SOU 1979:64, s. 61 f.

⁴³ Prop. 1968:142, s. 1.

⁴⁴ SOU 2004:74, s. 50 f.

⁴⁵ Wikrén G, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 16 f.

⁴⁶ Prop. 1988/89:86, s. 53 f.

⁴⁷ Prop. 1988/89:86, s. 1 f.

⁴⁸ Prop. 1988/89:86, s. 53 f.

arbetstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige.⁴⁹ 1997 begränsades möjligheten till invandring för anhöriga och kraven på de asylsökande skärptes.⁵⁰

3.6 Förhållandena från 1994

3.6.1 Den europeiska samhörigheten

Sverige gick med i EES 1994 och inträdde som medlem i EG 1995.⁵¹ Genom anslutningen till EES blev Sverige bundet av EG-rättens regler om fri rörlighet. Den fria rörligheten innebär att varor, tjänster, kapital och personer skall kunna förflyttas fritt över gränserna inom hela EU-området och att gemenskapen skall verka för att avskaffa hindren för att underlätta denna rörlighet.

Den fria rörligheten för personer var till en början främst förbehållen medborgare i medlemsstaterna som utövade någon form av ekonomisk aktivitet, men i och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft för Sveriges del 1999 inträffade flera förändringar beträffande personers fria rörlighet. För det första flyttades de samarbetsområden som är av omedelbar betydelse för den fria rörligheten för personer från det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren. De berörda samarbetsområdena var yttre gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring.⁵² Därmed är det beträffande dessa områden möjligt att använda den sedvanliga gemenskapslagstiftningen. För det andra infördes ett unionsmedborgarskap, som innebär att varje person som är medborgare i en EU-stat numera också är unionsmedborgare. Unionsmedborgare har rätt att röra sig fritt och uppehålla sig i medlemsstaterna, om inte annat följer av fördraget.⁵³ För det tredje tillfördes EG-fördraget ett särskilt protokoll om integrering av Schengensamarbetet inom EU.⁵⁴

3.6.2 Schengensamarbetet

Sverige är från mars 2001 operativ medlem i Schengensamarbetet. Schengenavtalet reglerar rätten att resa genom de länder som har tillträtt avtalet och bygger på två grundtankar: den fria rörligheten för personer och stärkande av kampen mot internationell kriminalitet och illegal invandring.⁵⁵ Schengenavtalet omfattar däremot inte rätten att bo, arbeta

⁴⁹ Prop. 1994/95:179, s. 41 ff och lagen (1995:773) om ändring i utlänningslagen (1989:529).

⁵⁰ Prop. 1996/97:25 och bet. 1996/97SfU5.

⁵¹ Prop. 1994/15:19 och SFS 1994:1500.

⁵² Prop. 1997/98:58, s. 50 ff.

⁵³ Se art 17 och 18 EG.

⁵⁴ Prop. 1997/98:58, s. 129.

⁵⁵ Prop. 1999/2000:64, s. 38.

eller studera i övriga medlemsländer. Enligt Schengenkonventionen får de inre gränserna passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs.⁵⁶

Med inre gräns avses en landgräns mot en Schengenstat, samt hamnar för reguljära färjeförbindelser och flygplatser där avgående eller ankommande trafik inte kommer direkt från en ort utanför en Schengenstat. Med yttre gräns avses land- och sjögränser samt hamnar och flygplatser som inte räknas som inre gräns.⁵⁷ För Sveriges del är samtliga landgränser, liksom den fasta Öresundsförbindelsen, inre gräns, medan hela den svenska sjögränsen samt flygplatser och färjeterminaler där det sker trafik till och från icke Schengenländer är yttre gränser.⁵⁸ Det innebär att personer, oavsett medborgarskap, som lagligen befinner sig inom Schengenområdet har rätt att röra sig fritt inom området. För tredjelandsmedborgare är denna rätt begränsad till den tid som viseringen gäller, eller högst tre månader under en period om sex månader från den första inresan.⁵⁹ Schengenavtalet innehåller dessutom gemensamma viseringsregler för alla Schengenstater.⁶⁰

3.7 Slutsats

I denna slutsats skall jag redovisa hur begreppet utlänningar har utvecklats i takt med den historiska och politiska utvecklingen i Sverige från 1860-talet fram till idag.

Före första världskriget var utlänningars rätt att vistas i riket i stort sett oreglerad och utlänningar hade i princip samma möjlighet som svenska medborgare att fritt resa in i landet. Efter kriget infördes för utlänningar som ville resa in i Sverige och vistas här krav på pass, visering, uppehållsbok och arbetstillstånd. Svenska medborgare kunde däremot även fortsättningsvis fritt resa in i och vistas i riket. Rätten att vistas i riket blev således uppdelad i två grupper: svenska medborgares oinskränkta rätt till vistelse och utlänningars begränsade rätt. Kraven för utlänningarnas vistelse gällde till en början för samtliga utlänningar, utan särskild hänsyn till medborgarskap. Utlänningar kan under denna tid betraktas som ett homogent begrepp, som omfattar samtliga icke-svenskar.

Under 1950-talet upphör synen på utlänningar som en enhetlig grupp av utländska medborgare. Krav på pass, uppehållstillstånd och arbetstillstånd för nordiska medborgare upphör och *nordiska medborgare* urskiljer sig därigenom som en särskilt gynnad kategori av utlänningar. För samtliga icke-nordiska medborgare gäller fortfarande krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd och begreppet utlänningar kan därför anses bestå av två kategorier; nordiska medborgare och övriga utlänningar. Denna uppdelning av utlänningar kvarstår ända fram till Sverige blir

⁵⁶ Art 1 i Schengenkonventionen.

⁵⁷ Se art 1 i Schengenkonventionen.

⁵⁸ Prop. 1997/98:42, s. 37.

⁵⁹ Art 19 och 20 i Schengenkonventionen.

⁶⁰ Art 9-18 i Schengenkonventionen.

medlem i EES och EU. Härefter omfattas Sverige av EG-rättens principer om fri rörlighet för personer och ytterligare en särskilt gynnad kategori av utlänningar framträder, nämligen medborgare i EU-länderna, så kallade *unionsmedborgare*. Den fria rörligheten innebär i praktiken att unionsmedborgare inte behöver visering eller arbetstillstånd och att kraven för att få uppehållstillstånd blir lägre.

Av bild 2 framgår att begreppet utlänning utvecklats till ett alltmer sammansatt begrepp som består av följande kategorier: nordiska medborgare, unionsmedborgare och övriga utlänningar. Eftersom EES-avtalet ger medborgare i EES-länderna fri rörlighet i EU på i princip samma sätt som unionsmedborgare är det inte intressant att behandla medborgare i EES-länderna som en särskild kategori av utlänningar. EES-medborgare ingår alltså i kategorin unionsmedborgare.⁶¹

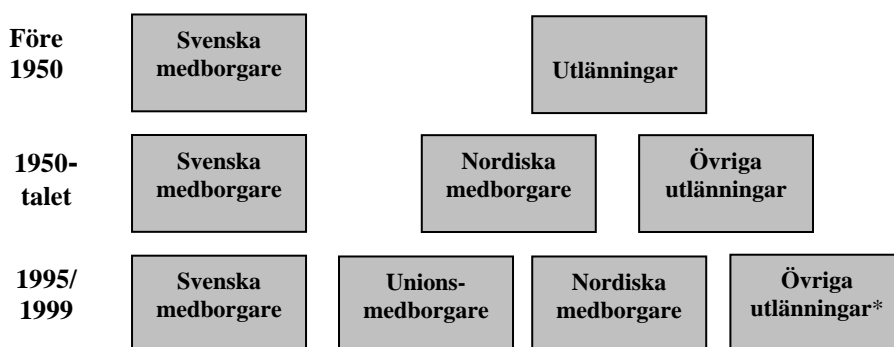


Bild 2. Av bilden framgår hur begreppet utlänningar har utvecklats från 1950 till 1999.

*Gruppen övriga utlänningar motsvarar begreppet tredjelandsmedborgare.

Från mars 2001 deltar Sverige fullt ut i Schengensamarbetet och från denna tidpunkt brukar man i den allmänna debatten tala om *Schengenmedborgare*, det vill säga medborgare i Schengenstaterna. Schengensamarbetet innebär emellertid inte att det uppkommit en ny grupp av medborgare, som har en särskild rättsställning. Jag behandlar dock Schengenmedborgare som en egen grupp för att illustrera den historiska utvecklingen av begreppet utlänning. Bild 3 redovisar min tolkning av den senaste utvecklingen av begreppet utlänningar.

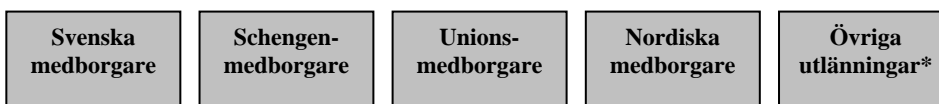


Bild 3. Av bilden framgår hur begreppet utlänningar kan tolkas efter Sveriges inträde som operativ medlem i Schengensamarbetet 2001. Svenska medborgare har fortfarande kvar sin ovillkorliga rätt till inresa och vistelse i riket.

*Gruppen övriga utlänningar motsvarar begreppet tredjelandsmedborgare.

⁶¹ EES-länder är numera endast Island, Norge och Liechtenstein. Tidigare var, förutom Sverige, även Finland och Österrike medlemmar i EES, men dessa länder är nu medlemmar i EU.

Schengensamarbetet är en del av EU och därmed är unionsmedborgare också Schengenmedborgare. Ett undantag är dock medborgare i Irland och Storbritannien, eftersom dessa länder endast deltar i vissa delar av Schengensamarbetet. Medborgare i Irland och Storbritannien är således unionsmedborgare, men inte Schengenmedborgare. Å ena sidan kan därför Schengenmedborgare tyckas vara ett mer avgränsat begrepp än unionsmedborgare. Å andra sidan deltar Island och Norge i Schengensamarbetet och därför måste nordiska medborgare anses innefattas i begreppet Schengenmedborgare. Schengenmedborgare kan därför tyckas vara ett vidare begrepp än unionsmedborgare. Sammanfattningsvis innefattar jag i begreppet Schengenmedborgare både nordiska medborgare och unionsmedborgare, med undantag för medborgare i Irland och Storbritannien.

Man bör notera att min definition av utlänningar och tredjelandsmedborgare inte stämmer överens med Schengenkonventionens definitioner. I Schengenkonventionen behandlas villkoren för inresa och vistelse, utifrån två grupper av medborgare, Schengenmedborgare och tredjelandsmedborgare. Enligt Schengenkonventionen är alla personer, som inte är unionsmedborgare utlänningar, det vill säga norska och isländska medborgare definieras som utlänningar.⁶² Norge och Island är anslutna till Schengensamarbetet genom ett särskilt samarbetsavtal. Irland och Storbritannien, som inte deltar i samarbetet, betraktas däremot inte som utlänningar.

Såsom framgår av ovan är det omöjligt att göra en strukturell genomgång av den rätt, som olika grupper av medborgare har att resa in i och vistas i Sverige utan att vissa grupper av utlänningar sorterar under flera kategorier. Till exempel hör finska och danska medborgare till kategorierna nordiska medborgare, unionsmedborgare och Schengenmedborgare. Detta speglar komplexiteten av utlänningars rätt att vistas i Sverige.

⁶² Se art 1 i Schengenkonventionen.

4 Krav för utlänningars inresa och vistelse

4.1 Introduktion

Enligt internationella grundsatsar har varje stat befogenhet att bestämma vilka utlänningar som skall få uppehålla sig inom dess gränser. I Sverige, såsom i de flesta andra länder, regleras utlänningars rätt till vistelse i landet genom krav på pass och någon form av tillstånd. Huvudregeln är att utlänningar skall ha pass, visering eller uppehållstillstånd och, om de skall arbeta här, arbetstillstånd. Avsaknad av dessa handlingar utgör hinder för inresa i de fall då de behövs under vistelsen här. I detta kapitel finns en allmän genomgång av dessa fyra villkor för utlänningars inresa och vistelse. Det finns dock ett undantag, när avsaknaden av nämnda handlingar inte utgör hinder för inresa, nämligen när personer vill resa in i Sverige för att söka asyl. En genomgång av behandlingen av asylansökningar i Sverige och EU avslutar kapitlet. Redogörelsen avser endast att ange huvudlinjerna och för en mer detaljerad genomgång hänvisar jag till utlänningslagen och Wikréns bok *Utlänningslagen med kommentarer*.⁶³

4.2 Pass

Enligt huvudregeln i utlänningslagen skall en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ha pass. Regeringen får dock föreskriva undantag från kravet på passinnehav.⁶⁴ Undantag har gjorts för nordiska medborgare och medborgare i andra Schengenländer som kommer direkt till Sverige från en annan Schengenstat. För utlänningar som kommer direkt från länder, som inte deltar i Schengensamarbetet krävs dock pass vid inresa. Den som har permanent uppehållstillstånd, uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige.⁶⁵

En utlänning som inte behöver ha pass skall på begäran av en polismyndighet eller polisman visa att passfrihet föreligger för personen.⁶⁶ Enligt EG-rätten har unionsmedborgare rätt att resa in i Sverige under den enda förutsättningen att unionsmedborgaren kan uppvisa giltigt pass eller giltigt identitetskort.⁶⁷

⁶³ Wikrén G, *Utlänningslagen med kommentarer*, uppl. 7, 2002.

⁶⁴ 1 kap 2 § utlänningslagen.

⁶⁵ 1 kap 1 a § utlänningsförordningen. Mer om de olika formerna av uppehållstillstånd i avsnitt 4.4.

⁶⁶ 1 kap 2 § utlänningsförordningen.

⁶⁷ Se till exempel art 3 i direktiv 68/360, art 3 i direktiv 73/148 och art 5.1 i direktiv 2004/58. Direktiv 2004/58 trädde i kraft den 29 juni 2004 och medlemsstaterna skall sätta

4.3 Visering

4.3.1 Allmänt

Med visering avses ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en kortare tid. Kravet på visering har varit föremål för mycket diskussion, men regering och riksdag har ansett att viseringsinstrumentet är nödvändigt, bland annat ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv och för att den reglerade invandringen skall kunna bibehållas. Utgångspunkten är dock att kontakter mellan människor i olika länder skall underlättas. Det övergripande målet är att skapa så stor frihet för rörelse över gränserna som möjligt.⁶⁸ Viseringar beviljas exempelvis för turistbesök, besök hos släktingar och arbete i Sverige. Huvudregeln är att visering beviljas för högst tre månader.⁶⁹ En utlänning som har visering kan resa in i landet ett flertal gånger och sammantaget stanna här under så lång tid som viseringen beviljats.⁷⁰

En utlänning skall ha visering för att resa in i och vistas i Sverige, om inte utlänningen har uppehållstillstånd eller är nordisk medborgare. Regeringen får föreskriva undantag från kravet på visering.⁷¹ Eftersom unionsmedborgare inte får åläggas skyldighet att inneha inresevisering eller motsvarande finns ett undantag för denna grupp i utlänningsförordningen.⁷² Regeringens möjlighet att bestämma att vissa länders medborgare skall vara undantagna från viseringskravet har dock starkt inskränkts i och med att gemensamma regler om visering och gränskontroll skall gälla inom EU och Schengenstaterna. Vilka medborgare som är skyldiga att inneha visering och vilka medborgare som är undantagna från detta krav bestäms numera enligt förordning 539/2001.⁷³ Denna förordning skall jag behandla i följande avsnitt.

4.3.2 Tredjeland-medborgare som är skyldiga att ha visering

Förordning 539/2001 är en utveckling av Schengenregelverket. Bilaga I i förordningen innehåller en förteckning över 135 länder. Medborgare i dessa länder är skyldiga att ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser.⁷⁴ Medborgare i de länder som finns i förteckningen i bilaga II är

bestämmelserna i kraft senast den 30 april 2008. Direktiv 68/360 och direktiv 73/148 upphör att gälla i april 2006. Samtidigt ändras förordning 1612/68.

⁶⁸ Prop. 1996/97:25, s. 122 och bet. 1996/97:SfU5, s. 59.

⁶⁹ 2 kap 1 § utlänningslagen.

⁷⁰ Prop. 1999/2000:64, s. 72.

⁷¹ 1 kap 3 § utlänningslagen.

⁷² Se art 3.2 i direktiv 68/360, art 3.2 i direktiv 73/148, art 5.1 i direktiv 2004/58 samt 2 kap 4 § punkterna 2 och 3 utlänningsförordningen.

⁷³ Rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckning över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav.

⁷⁴ Art 1.1 i förordning 539/2001. Begreppet inre och yttre gräns beskrivs i avsnitt 3.6.2.

undantagna från kravet på visering. Företeckningen i bilaga II innehåller 41 länder.⁷⁵ Då tio av dessa länder blev medlemmar i EU 2004 kommer förteckningen att justeras i enlighet därmed.

Fastställandet av vilka tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha visering och vilka som är undantagna från detta krav görs genom en väl avvägd bedömning i varje enskilt fall av olika kriterier kopplade bland annat till olaglig invandring, allmän ordning och säkerhet samt EU:s yttre förbindelser med tredje land, samtidigt som hänsyn också tas till konsekvenserna för den regionala sammanhållningen och ömsesidigheten.⁷⁶ De undantag från viseringskravet som regeringen fortfarande kan bestämma finns i art 3 och 4 i förordning 539/2001. Undantagen gäller till exempel flyktingar och statslösa personer i vissa fall samt innehavare av diplomatpass. Flera undantag av sådana slag finns i utlänningsförordningen.⁷⁷

4.3.3 Enhetlig och nationell visering

I Schengenkonventionen och utlänningsförordningen föreskrivs en enhetlig visering, det vill säga att en visering som har utfärdats av en annan Schengenstat gäller även i Sverige.⁷⁸ En enhetlig visering får i princip endast utfärdas för de utlänningar som uppfyller kraven för inresa enligt art 5 i Schengenkonventionen. Av art 5 följer bland annat att utlänningen skall ha ett giltigt inresedokument, att utlänningen vid behov kan bevisa syftet med vistelsen och att utlänningen har ekonomiska medel för vistelsen och återresan. Vidare ställs krav på att utlänningen inte finns registrerad på spärlista samt att utlänningen inte utgör en risk för den allmänna ordningen och statens säkerhet eller för någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.⁷⁹ Om en utlänning inte uppfyller kraven för inresa får under vissa omständigheter en så kallad nationell visering utfärdas. En nationell visering kan utfärdas om en medlemsstat finner det nödvändigt att medge inresa på grund av humanitära skäl, internationella förbindelser eller starkt nationella intresse. En nationell visering är endast giltig i den utfärdande medlemsstaten.⁸⁰

4.4 Uppehållstillstånd och uppehållskort

Uppehållstillstånd är ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent

⁷⁵ Art 1.2 i förordning 539/2001.

⁷⁶ Stycke 5 i ingressen till förordning 539/2001.

⁷⁷ Se 2 kap 4 och 5 §§ utlänningsförordningen.

⁷⁸ Art 10 i Schengenkonventionen och 2 kap 7a § utlänningslagen.

⁷⁹ Inom Schengensamarbetet finns en spärlista över personer som skall vägras inresa. Se art

96 i Schengenkonventionen.

⁸⁰ Art 15 och 16 i Schengenkonventionen och 2 kap 1 och 3 §§ utlänningsförordningen .

uppehållstillstånd).⁸¹ Permanent uppehållstillstånd är den normala formen av uppehållstillstånd, men i utlänningslagen föreskrivs att tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges i vissa situationer. Reglerna om tidsbegränsat uppehållstillstånd är omfattande och jag skall här endast ge några exempel.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges en utlänning som vistas här, om det behövs för att en förundersökning eller en huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras. Likaså får tidsbegränsat uppehållstillstånd ges på grund av vissa former av familjanknytning eller om det med hänsyn till utlänningsens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas.⁸² Även uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd är tidsbegränsade uppehållstillstånd. Regler om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har införts enligt direktiv 2001/55 och tillämpas vid en massiv tillströmning av fördrivna personer. Uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd beviljas när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd upphör, om ett program för att förbereda att utlänningsen återvänder till ursprungslandet har inletts.⁸³

En utlänning som vistas mer än tre månader i Sverige skall ha uppehållstillstånd, om inte utlänningsen är nordisk medborgare.⁸⁴ I princip omfattas alltså även unionsmedborgare av kravet på uppehållstillstånd. Av den fria rörligheten inom EU följer dock att unionsmedborgare fritt skall kunna resa in och vistas i andra medlemsstater utan att kontrolleras av nationella myndigheter. Unionsmedborgarens rätt till uppehållstillstånd kan därför endast underställas en formell granskning. Unionsmedborgare, som arbetar i en annan medlemsstat, skall i princip beviljas uppehållstillstånd om personen har inresedokument och kan bevisa att villkoren för rätt till vistelse är uppfyllda, till exempel genom ett anställningsintyg.⁸⁵

I direktiv 2004/58 har kravet på uppehållstillstånd för unionsmedborgare tagits bort och i stället får en medlemsstat kräva registrering hos behörig myndighet på bosättningsorten. Tidsfristen för registrering får aldrig understiga tre månader från ankomstdagen. Medlemsstaterna får ställa vissa krav för att utfärda bevis om registrering, till exempel uppvisande av pass och bevis på att villkoren för vistelse är uppfyllda, till exempel genom arbetsintyg eller intyg om heltäckande sjukförsäkring.⁸⁶

Av direktiv 2004/58 följer också en skyldighet för medlemsstaterna att utfärda uppehållskort till unionsmedborgares utländska familjemedlemmar, om det planerade uppehållet överstiger tre månader. Unionsmedborgares

⁸¹ 2 kap 2 § utlänningslagen.

⁸² 2 kap 4 a, 4 b och 4 d §§ utlänningslagen.

⁸³ 2 a kap utlänningslagen och rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

⁸⁴ 1 kap 4 § utlänningslagen.

⁸⁵ Se till exempel art 4 i direktiv 68/360 och art 4 i direktiv 73/148.

⁸⁶ Art 8 i direktiv 2004/58.

utländska familjemedlemmar skall ansöka om uppehållskort inom tre månader från ankomstdagen och skall då uppvisa giltiga pass och andra handlingar som styrker familjeanknytningen.⁸⁷ Upphållskort skall gälla i fem år eller under den beräknade tiden för unionsmedborgarens vistelse om denna inte överstiger fem år. Innehav av giltigt uppehållskort medför undantag från kravet på visering.⁸⁸

Enligt direktiv 2004/58 är huvudregeln att unionsmedborgare och unionsmedborgarens familjemedlemmar ansöker om registrering respektive uppehållskort efter inresan. I svensk rätt är huvudregeln i stället att utlänningar som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan och att en ansökan om uppehållstillstånd inte får bifallas efter inresan. Upphållstillstånd kan dock beviljas efter inresan i vissa situationer, till exempel om utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här eller om utlänning har stark anknytning till en i Sverige bosatt person, och det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.⁸⁹

Före Sveriges tillträde till Schengensamarbetet medförde uppehållstillstånd meddelat i en annan stat inte någon rätt till inresa eller vistelse i Sverige. Numera gäller däremot att en utlänning som innehar ett uppehållstillstånd utfärdat i någon annan Schengenstat samt ett resedokument som utfärdats av samma Schengenstat, får röra sig fritt i Sverige under högst tre månader. Det gäller dock under förutsättningen att personen uppfyller inresevillkoren enligt art 5 i Schengenkonventionen.⁹⁰ Art 5 redovisades i avsnitt 4.3.3.

4.5 Arbetstillstånd

I princip skall en utlänning som arbetar i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ha arbetstillstånd. Nordiska medborgare och innehavare av permanent uppehållstillstånd behöver dock inte arbetstillstånd.⁹¹ Regeringen har möjlighet att föreskriva fler undantag, vilket regeringen har gjort i utlänningsförordningen.⁹² Enligt 4 kap 3 a § utlänningsförordningen är asylsökande undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd, om beslut i asylärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess att lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet.

Att unionsmedborgare inte omfattas av kravet på arbetstillstånd framgår av förordning 1612/68. Arbetstillstånd skall i princip vara ordnat före inresan i Sverige. Arbetstillstånd är alltid tidsbegränsade och kan avse ett visst slag

⁸⁷ Art 7, 9 och 10 i direktiv 2004/58.

⁸⁸ Art 5.2 och 11.1 i direktiv 2004/58.

⁸⁹ 2 kap 5 § utlänningslagen.

⁹⁰ Art 21 i Schengenkonventionen.

⁹¹ 1 kap 5 § utlänningslagen.

⁹² 1 kap 5 § utlänningslagen.

eller vissa slag av arbete samt förenas med de övriga villkor som behövs.⁹³ Kravet på arbetstillstånd gäller oberoende av kravet på tillstånd för inresa och vistelse, det vill säga att den som har arbetstillstånd också måste ha uppehållstillstånd.

4.6 Asyl

4.6.1 Allmänt

Någon internationellt allmänt vedertagen definition av begreppet *asyl* finns inte, men innebörden brukar i allmänhet anses motsvara ”varaktig fristad mot politisk förföljelse”. I praktiken innebär detta att en flykting får uppehållstillstånd i tillflyktslandet.⁹⁴ I utlänningslagen avses med asyl ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att personen är flykting.⁹⁵ Asyl avser ett permanent uppehållstillstånd om inte utlänningen begär något annat.⁹⁶ För utlänningar som söker asyl gäller inte kravet att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan.⁹⁷ Detta framstår som självklart, eftersom dessa utlänningar har sökt skydd i Sverige och därför bör få sin sak prövad medan de vistas här.⁹⁸ Den som är flykting och har behov av fristad i Sverige har ett starkare skydd än andra utlänningar mot utvisning på grund av brott.⁹⁹

Enligt utlänningslagen skall uppehållstillstånd ges till utlänningar som är asylberättigade. För denna kategori av utlänningar föreligger en i princip oinskränkt rätt till uppehållstillstånd, en så kallad positiv rätt till asyl.¹⁰⁰ Asylberättigade är flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.¹⁰¹

Enligt utlänningslagen avses med begreppet *flykting* en utlänning som befinner sig utanför det land, som personen är medborgare i, därför att personen känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Detta gäller oberoende av om förföljelsen utgår från landets myndigheter eller dessa inte kan antas bereda trygghet mot förföljelse från enskilda. Som flykting anses även den som är statslös, och som av samma skäl befinner sig utanför det land där

⁹³ 2 kap 6 § utlänningslagen.

⁹⁴ Wikrén G, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 155 f.

⁹⁵ 3 kap 1 § utlänningslagen.

⁹⁶ Prop. 1988/89:86, s. 153.

⁹⁷ 2 kap 5 § punkten 1 utlänningslagen.

⁹⁸ Wikrén G, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 98.

⁹⁹ 4 kap 10 § utlänningslagen.

¹⁰⁰ Wikrén G, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 156.

¹⁰¹ 2 kap 3 § och 3 kap 2-4 §§ utlänningslagen.

personen tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.¹⁰²

En utlänning som är flykting och har fått uppehållstillstånd har på begäran rätt till en flyktingförklaring.¹⁰³ Flyktingförklaring är ett särskilt bevis om att Sverige har bedömt en person som flykting enligt utlänningslagen. För flyktingar och statslösa utfärdas en särskild legitimationshandling för resor utanför Sverige, så kallade resedokument.¹⁰⁴ Resedokument gäller som pass vid inresa och vistelse här i landet.¹⁰⁵

Den som har tillerkänts status som flykting behåller denna ända till någon av bestämmelserna om upphörande av flyktingenskap är uppfylld. Omständigheter som leder till upphörande av flyktingstatus är till exempel att flyktingen av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där personen är medborgare eller att personen förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd.¹⁰⁶ Uppräkningen i utlänningslagen är uttömmande och flyktingstatus kan inte upphöra på någon annan grund, med undantag för att beslutet om flyktingstatus var klart oriktigt från början.¹⁰⁷

Även människor som inte är att anse som flyktingar kan vara i behov av skydd och skall därför kunna ansöka om asyl i Sverige. En ansökan om uppehållstillstånd för *skyddsbehövande i övrigt* skall handläggas som en asylansökan.¹⁰⁸ Med begreppet skyddsbehövande i övrigt avses en utlänning som i andra fall än de som gäller för att betraktas som flykting lämnat det land, som personen är medborgare i, därför att personen känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse. Som skyddsbehövande i övrigt skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där personen tidigare haft sin vanliga vistelseort och på ovan angivna grunder inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.¹⁰⁹

I utlänningslagen är de grundläggande reglerna om flyktingar och skyddsbehövande i övrigt sammanförda i ett särskilt kapitel om

¹⁰² 3 kap 2 § utlänningslagen. Definitionen av flykting i utlänningslagen överensstämmer i princip med den som finns i art 1 A 2 i Genèvekonventionen. Med Genèvekonventionen menar jag konventionen angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.

¹⁰³ 3 kap 6 § utlänningslagen.

¹⁰⁴ 3 kap 7 § utlänningslagen.

¹⁰⁵ 1 kap 10 § utlänningsförordningen.

¹⁰⁶ 3 kap 5 § utlänningslagen.

¹⁰⁷ Wikrén G, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 192.

¹⁰⁸ 3 kap 1 § utlänningslagen.

¹⁰⁹ 3 kap 3 § utlänningslagen. I SOU 2004:31 föreslås att förföljelse som har sin grund i en utlännings kön eller sexuella läggning skall kunna vara grund för flyktingstatus.

skyddsbehövande.¹¹⁰ När jag i fortsättningen behandlar regler som är gemensamma för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt använder jag beteckningen *skyddsbehövande*.

Uppehållstillstånd för skyddsbehövande får vägras i särskilda undantagsfall, till exempel med hänsyn till utlänningens tidigare verksamhet eller rikets säkerhet. Uppehållstillstånd får även vägras på grund av att ett annat land i första hand bör ge personen nödvändigt skydd, till exempel enligt principen om första asylland.¹¹¹

4.6.2 Principen om första asylland

Principen om första asylland innebär att en person som flyr från förföljelse i sitt hemland skall söka skydd i det första säkra land som personen kommer till. En asylsökande som kommer till Sverige kan alltså skickas tillbaka till ett annat land som personen har uppehållit sig i under resan till Sverige. Anledningen är att lagstiftaren anser att Sverige i första hand bör ge skydd åt sådana asylsökande som kommer direkt till Sverige från hemlandet och som därför i allmänhet inte kan få skydd mot förföljelse i något annat land. En förutsättning för att Sverige också i fortsättningen skall kunna ta hand om flyktingar på ett rimligt sätt är att Sverige kan återsända sådana asylsökande som med hänsyn till tidigare vistelser i tredje land eller med annan anknytning dit i första hand bör bli föremål för asylprövning i det landet. Meningen är dock inte att Sverige skall utnyttja varje möjlighet att avvisa asylsökande till tredje land. Ett återsändande bör avgöras med hänsyn till om det kan anses rimligt med hänsyn till omständigheterna i ett enskilt fall.¹¹²

Dublinförordningen innehåller kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en tredjelandsmedborgare har gett in i någon medlemsstat.¹¹³ Dublinförordningen behandlas i avsnitt 5.3.6.2.

4.7 Slutsats

Innehållet i detta kapitel har beskrivit kraven för utlänningars inresa och vistelse utifrån ett allmäneuropeiskt och svenskt perspektiv. I slutsatsen skall jag inledningsvis analysera några likheter i kraven för utlänningars inresa med utgångspunkt från de medborgarskapsgrupper som jag redovisade i bild 3: nordiska medborgare, unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Schengenmedborgare behandlar jag inte, då

¹¹⁰ 3 kap utlänningslagen.

¹¹¹ 3 kap 4 § utlänningslagen.

¹¹² Prop. 1983/84:144, s. 42 f.

¹¹³ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

begreppet innefattar såväl unionsmedborgare som nordiska medborgare. Därefter utvärderar jag Schengensamarbetet och det gemensamma europeiska asylsystemet.

Kraven för inresa och vistelse vad gäller nordiska medborgare och unionsmedborgare uppvisar många likheter. Både nordiska medborgare och unionsmedborgare är undantagna från kraven på visering och arbetstillstånd. De behöver inte heller ha pass vid inresa till Sverige, när de kommer direkt hit från en annan Schengenstat. Denna likhet framgår inte direkt av utlänningslagen, eftersom lagstiftaren i utlänningslagen i detta sammanhang enbart skiljer på nordiska medborgare och övriga utlänningar. Kraven för unionsmedborgare fastslås i stället i utlänningsförordningen och i EG-rättens reglering. Hedvig Lokrantz Bernitz påpekar i sin avhandling att utlänningslagen inte beskriver rättsläget på ett adekvat sätt sedan Sverige blev medlem i EU. Vidare anför Lokrantz Bernitz att skillnaden mellan unionsmedborgare och andra utlänningar borde markeras i själva lagen.¹¹⁴ Enligt min mening orsakar denna brist i utlänningslagen en onödigt komplicerad utlänningslagstiftning, där kraven för inresa och vistelse bestäms utifrån en förlegad indelning av utlänningar i endast två grupper.

I och med att unionsmedborgare i princip omfattas av kravet på uppehållstillstånd kan man lätt förvillas att tro att unionsmedborgarens krav överensstämmer med tredjelandsmedborgares krav på uppehållstillstånd. En avgörande skillnad är att någon särskild utredning om unionsmedborgarens rätt till vistelse i regel inte är tillåten. Upphållstillstånd för unionsmedborgare bedöms enbart enligt vissa formella grunder. Tredjelandsmedborgare som vill ha uppehållstillstånd måste däremot genomgå en individuell prövning, till exempel för att se om det föreligger en tillräckligt stark anknytning till Sverige.

Schengensamarbetet medför ytterligare en dimension i utlänningars rätt att vistas i riket genom att kraven för att resa in i ett Schengenland varierar beroende på om utlänningen befinner sig inom Schengenområdet eller utanför. Utlänningar som befinner sig lagligen inom Schengenområdet har rätt att fritt resa in i och vistas i Sverige, och det gäller oavsett utlänningens medborgarskap. Schengensamarbetet medför å ena sidan att det är enklare att resa in i och vistas i Sverige jämfört med före samarbetet. Faktorer som underlättar inresa och vistelse i Sverige är till exempel att personkontrollen vid många av Sveriges gränser har försvunnit och att systemet med enhetliga viseringar har införts. En enhetlig visering är giltig i hela Schengenområdet, vilket medför att tredjelandsmedborgare som har beviljats en enhetlig visering av en annan Schengenstat än Sverige inte behöver ansöka om en speciell visering för att resa in i Sverige. Tredjelandsmedborgare som redan befinner sig inom Schengenområdet kan resa fritt till Sverige utan några egentliga passkontroller. Å andra sidan bidrar Schengensamarbetet till att det blivit svårare att resa in i och vistas i

¹¹⁴ Lokrantz Bernitz H, *Medborgarskapet i Sverige och Europa Räckvidd och rättigheter*, 2004, s. 357, särskilt not 39.

Sverige för utlänningar som befinner sig utanför Schengenområdet. Kraven för att resa in i Sverige från ett land som inte deltar i samarbetet är omfattande. Exempelvis måste tredjelandsmedborgare kunna bevisa syftet med vistelsen samt ha medel för vistelsen och återresan. Schengenregelverket hanterar inte asylfrågor, men genom dess reglering av kraven för inresa påverkas indirekt möjligheten att resa till Sverige och söka asyl här. Skyddsbehövande kan dock inte vägras inresa och vistelse enbart av det skälet att de saknar pass, visering eller ekonomiska tillgångar.

Principen om första asylland minskar möjligheten att få asyl i Sverige. På grund av Sveriges geografiska läge har asylsökande ofta rest in i något annat säkert land före ankomsten till Sverige. Sverige har därför ofta möjlighet att översända asylsökande till ett annat säkert land. Därigenom begränsar principen tredjelandsmedborgares tillfällen att resa in i och vistas i Sverige. Möjligheten att pröva en asylansökan finns dock alltid, eftersom Sverige tillämpar principen under förutsättning att det kan anses rimligt med hänsyn till omständigheterna i ärendet.

5 Den fria rörligheten inom EU

5.1 Introduktion

Min utgångspunkt i detta kapitel är åter igen den indelning av medborgarskapsgrupper som jag redogjorde för i bild 3. Här fördjupas dock redogörelsen och jag undersöker bland annat vilka särskilda grupper som går att urskilja inom kategorierna unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Nordiska medborgare har såsom redovisats i föregående kapitel en mycket stor frihet att vistas i Sverige. Enligt utlänningslagen kan medborgare i de nordiska länderna fritt resa in i Sverige för att uppehålla sig eller arbeta här under obegränsad tid.¹¹⁵ Det finns därför inte anledning att behandla denna grupp mer utförligt i detta kapitel.

5.2 Unionsmedborgares och Schengenmedborgares fria rörlighet

5.2.1 Allmänt

I art 3.1 c EG stadgas att unionens verksamhet skall på de villkor och i den takt som anges i fördraget innefatta en inre marknad, som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet avskaffas mellan medlemsstaterna. Den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med fördragets bestämmelser.¹¹⁶ Av fast rättspraxis följer att alla fördragsbestämmelser om fri rörlighet för personer syftar till att underlätta för medborgarna i EU-länderna att utöva all slags yrkesverksamhet inom hela EU, och förhindra åtgärder som kan missgynna dessa medborgare, när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i ett annat EU-land.¹¹⁷ Detta avsnitt inleds med en genomgång av den fria rörligheten utifrån personers ekonomiska aktivitet, vilket fungerar som en bakgrund till reglerna om unionsmedborgares generella fria rörlighet.

5.2.2 Den fria rörligheten för ekonomiskt aktiva personer

Med ekonomiskt aktiva personer avses personer som vistas i unionen inom ramen för ekonomisk aktivitet. Till dessa räknas främst arbetstagare och deras familjemedlemmar, arbetssökande, studenter, tjänsteutövare och

¹¹⁵ Se 1 kap 4 och 5 §§ utlänningslagen.

¹¹⁶ Art 14.2 EG.

¹¹⁷ C-385/00 F.W.L. de Groot mot Staatssecretaris van Financiën, punkt 77 och C-209/01 Theodor Schilling och Angelica Fleck-Schilling mot Finanzamt Nürnberg-Süd, punkt 24.

tjänstemottagare med flera.¹¹⁸ Den fria rörligheten för ekonomiskt aktiva utvecklas i art 39-42 EG (arbetstagare), art 43-48 EG (etableringsrätt) och art 49-54 EG (tjänster). Jag skall som exempel behandla endast arbetstagares och arbetssökandes fria rörlighet.

Arbetstagare har rätt att fritt förflytta sig mellan EU-staterna för att anta erbjudanden om anställning, att vistas i ett EU-land för att inneha anställning där och att stanna kvar efter att ha varit anställd.¹¹⁹ Enligt EU-domstolens praxis utgör fri rörlighet för arbetstagare en av gemenskapens grundläggande principer och bestämmelserna som rör denna frihet måste därför ges en extensiv tolkning.¹²⁰

I fallet *Antonissen* gjorde domstolen en extensiv tolkning av arbetstagares rättigheter och fastslog att uppräkningslistan av rättigheterna i art 39.3 inte är uttömmande.¹²¹ Domstolen menade att den fria rörligheten även inbegriper en rätt att fritt förflytta sig och att fritt uppehålla sig inom andra medlemsstaters territorium i syfte att söka arbete där. *Antonissen* gällde en belgisk man, som reste till Storbritannien för att söka arbete. När han dömdes till fängelse och utvisning för narkotikabrott tre år efter inresan i Storbritannien, hade han ännu inte funnit något arbete. Domstolen ansåg å ena sidan att art 39 måste tolkas brett, men att den fria rörligheten å andra sidan kunde tidsbegränsas. Sex månader ansåg domstolen vara en tillräckligt lång tid för att den fria rörligheten skulle kunna upprätthållas effektivt. *Antonissen* är ett mycket viktigt steg i utvecklingen av den fria rörligheten, och innebär att den mer kommer att likna rörelsefriheten som gäller i en stat. I ett senare fall har domstolen ansett att bestämmelser som tvingar unionsmedborgare, som söker arbete i en annan medlemsstat, att lämna territoriet efter tre månader, strider mot gemenskapsrätten.¹²² För Sveriges del bör det alltså innebära att unionsmedborgare har rätt att resa in i och vistas här för att söka arbete under åtminstone tre månader. Såsom framgår av följande avsnitt kommer inom en snar framtid i princip alla unionsmedborgare, oavsett ekonomisk aktivitet få en tidsbegränsad rätt till fri rörlighet inom unionen.

5.2.3 Den fria rörligheten för ekonomiskt icke-aktiva personer

Till ekonomiskt icke-aktiva personer räknas de som inte direkt utövar någon ekonomisk verksamhet. Det är till exempel personer som lever på bidrag, frånskilda hemmafruar, arbetssökanden i ett annat medlemsland som efter

¹¹⁸ Bernitz U, *Europarättens grunder*, 2002, s. 251.

¹¹⁹ Art 39.3 EG.

¹²⁰ Se till exempel rättsfall 139/85 *Kempf mot Staatssecretaris van Justitie*, punkt 13.

¹²¹ C-292/89 *The Queen mot Immigration Appeal Tribunal*, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen.

¹²² C-344/95 *Europeiska kommissionen mot Konungariket Belgien*.

sex månader fortfarande är arbetslösa, personer som blivit pensionärer efter att ha arbetat i det egna landet.¹²³

Ursprungligen hade de ekonomiskt icke-aktiva personerna inte någon rätt till fri rörlighet. Genom domstolens tolkning har dock även icke-aktiva personer som kan bli involverade i ekonomisk verksamhet fått möjlighet att utnyttja rätten till fri rörlighet. Begreppet ekonomisk aktivitet tolkades då mycket brett.¹²⁴ EG-domstolen framhåller till exempel i fallet *Baumbast* att det enligt EG-fördraget inte krävs att unionsmedborgare skall vara yrkesverksamma för att omfattas av de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet.¹²⁵

Genom olika direktiv har de ekonomiskt icke-aktivas fria rörlighet utvidgats. Direktiven gäller uppehållsrätt för personer som inte omfattas av andra regler (direktiv 90/364), uppehållsrätt för personer som inte längre är ekonomiskt aktiva (direktiv 90/365) samt uppehållsrätt för studenter (direktiv 93/96).¹²⁶ Enligt direktiv 2004/58 har unionsmedborgare, oavsett ekonomisk aktivitet, rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass. Upphållsrätt i en annan medlemsstat för längre tid än tre månader har icke ekonomiskt aktiva endast under förutsättning att de har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt en heltäckande sjukförsäkring i den mottagande medlemsstaten.¹²⁷

5.2.4 Unionsmedborgares fria rörlighet

5.2.4.1 Allmänt

Enligt art 17.1 EG är varje person som medborgare i en EU-stat också unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet kompletterar, men ersätter inte det nationella medborgarskapet. Detta innebär att unionsmedborgarskapet är en följd av ett medborgarskap i en medlemsstat, något som regleras av varje medlemsstats inhemska lagstiftning. Bakom dessa regler finns såväl ekonomiska och politiska aspekter, som nationella suveränitetstankar, där medlemsstaterna värnar om sin rätt att själva bestämma vilka medborgare som har rättigheter i landet.

Av art 17.2 följer att unionsmedborgarna har de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördraget. I art 18.1 EG fastslås att varje unionsmedborgare

¹²³ Lokrantz Bernitz H, *Medborgarskapet i Sverige och Europa Räckvidd och rättigheter*, 2004, s. 318 f.

¹²⁴ Se till exempel rättsfall 186/87 Ian William Cowan mot Trésor public.

¹²⁵ C-413/99 *Baumbast* och R mot Secretary of State for the Home Department, punkt 83. Mer om rättsfallet i avsnitt 5.2.4.2.

¹²⁶ Direktiv 2004/58/EG.

¹²⁷ Art 6 och 7 i direktiv 2004/58/EG.

har rätt att röra sig fritt och uppehålla sig i medlemsstaterna, om inte annat följer av fördraget.

5.2.4.2 Unionsmedborgarskap och direkt effekt

Huruvida bestämmelserna om unionsmedborgarens fria rörlighet skulle anses ha direkt effekt har länge varit föremål för en omfattande debatt.¹²⁸ I *Baumbast* har dock domstolen slutligen fastslagit att bosättningsrätten i art 18 EG har direkt effekt.¹²⁹ *Baumbast* var tysk medborgare och hade arbetat i Storbritannien. Sedan hans företag i Storbritannien hade gått i konkurs blev han 1993 anställd av ett tyskt företag med verksamhet i Kina och Lesotho. 1995 ansökte han om uppehållstillstånd i Storbritannien, vilket han inte beviljades. Domstolen menade att en unionsmedborgare, som inte längre har någon rätt till bosättning i värdlandet i egenskap av migrerande arbetstagare, har en direkt tillämplig och på unionsmedborgarskapet grundad rätt till bosättning i en annan medlemsstat enligt art 18.1. Redan det faktum att *Baumbast* var unionsmedborgare gav honom således rätt att göra uppehållsrätten i art 18.1 gällande.¹³⁰ Fallet visar att den fria rörligheten är en rätt för alla unionsmedborgare, oavsett ekonomisk aktivitet och att alla unionsmedborgare kan grunda sin rätt till bosättning direkt på en primärrättslig regel.¹³¹

Den största skillnaden jämfört med tidigare regler är att alla unionsmedborgare nu direkt i EG-fördraget tillerkänns fri rörlighet och uppehållsrätt. Unionsfördraget har dock inte påverkat vilka personer som har denna rättighet, och i princip har ingen fått rätt till migration som inte hade det förut. Stora begränsningar i den fria rörligheten är fortfarande möjliga. Uppehållsrätt verkar i praktiken endast gälla i den utsträckning som den inte strider mot sekundärrätten. De begränsningar som tillåts i sekundärrätten gör rättigheten starkt begränsad och sekundärrätten kan bli ett medel för att styra den fria rörlighetens räckvidd.¹³²

5.2.5 Unionsmedborgares familjemedlemmars fria rörlighet

Familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, har rätt att följa med och rätt att uppehålla sig i ett medlemsland tillsammans med en unionsmedborgare som migrerar.¹³³ Rätten gäller endast make och släktingar i rakt nedstigande

¹²⁸ Se till exempel C-378/97 Brottmål mot Florus Ariël Wijzenbeek. Med att bestämmelser har direkt effekt menas att de skapar rättigheter och skyldigheter för enskilda och företag.

¹²⁹ C-413/99 *Baumbast* och R mot Secretary of State for the Home Department.

¹³⁰ C-413/99 *Baumbast* och R mot Secretary of State for the Home Department, punkt 84 och 94.

¹³¹ Ingmanson S, *EG-domstolens avgörande i Baumbast och R – artikel 18.1 EG har direkt effekt*, ERT 2002, s. 758 ff.

¹³² Lokrantz Bernitz H, *Medborgarskapet i Sverige och Europa Räckvidd och rättigheter*, 2004, s. 321 ff och 330 ff.

¹³³ Förordning 1612/68, direktiv 73/148, direktiv 90/364, direktiv 90/365 och direktiv 93/96.

led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning samt släktingar i rakt uppstigande led, som är beroende av arbetstagaren. I direktiv 2004/58 har definitionen av begreppet familjemedlem utvidgats, så att den även omfattar registrerad partner, under förutsättning att den mottagande medlemsstaten behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap. Familjemedlemmar har rätt att bibehålla sin uppehållsrätt efter vissa äktenskapsskillnader och om unionsmedborgaren avlider. Denna uppehållsrätt är dock underkastad vissa ekonomiska villkor och krav på viss bosättningsperiod.¹³⁴ Familjemedlemmars uppehållsrätt behandlas även i avsnitt 5.3.2, som handlar om unionsmedborgares utländska familjemedlemmar.

5.2.6 Begränsningar i den fria rörligheten

Av art 18.1 EG framgår att varje unionsmedborgare skall ha fri rörlighet, men att den materiella räckvidden inskränks av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i bestämmelserna om genomförandet av fördraget. Enligt art 39, 45, 46 och 55 EG kan den fria rörligheten begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, anställning i offentlig tjänst samt verksamhet förenad med utövande av offentlig makt. Andra exempel på begränsningar är ovan nämnda krav på sjukförsäkring och möjlighet till försörjning. Undantaget om inskränkningar ger medlemsstaterna en möjlighet att i enskilda och befogade fall begränsa utövandet av en unionsmedborgares rättigheter, trots att rättigheterna föreskrivs direkt i fördraget. Möjligheten till begränsningar innebär däremot inte att det är tillåtet att införa vissa villkor som måste vara uppfyllda för att unionsmedborgaren skall förvärva en rätt till inresa eller bosättning.¹³⁵

I *Baumbast* framhöll EU-domstolen att utövandet av unionsmedborgarens rätt till fri rörlighet får inskränkas genom sådana begränsningar och villkor som avses i art 18.1. De behöriga myndigheterna skall dock säkerställa att dessa begränsningar och villkor tillämpas med iakttagande av gemenskapsrättens allmänna principer, särskilt proportionalitetsprincipen.¹³⁶ Proportionalitetsprincipen innebär att det skall göras en rimlig avvägning mellan motstående intressen, och att staten skall om möjligt välja den minst ingripande åtgärden.

5.3 Tredjelandssmedborgares fria rörlighet

5.3.1 Allmänt

Det finns två grupper av tredjelandssmedborgare i EU: de som har rättigheter och de som inte har några. I de två nästföljande avsnitten behandlar jag två kategorier av tredjelandssmedborgare som kan anses vara särskilt gynnade;

¹³⁴ Art 3 i förordning 1251/70 och art 12 och 13 i direktiv 2004/58.

¹³⁵ Se till exempel C-321/87 Kommissionen mot Belgien.

¹³⁶ C-413/99 *Baumbast* och R mot Secretary of State for the Home Department, punkt 94.

unionsmedborgares familjemedlemmar samt personer som omfattas av associationsavtal. Kategorierna som behandlas i avsnitten därefter har i EU-rätten ingen rätt till vistelse i unionen, utan deras rätt skyddas främst genom nationell rätt. Dessa kategorier är dels tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta inom unionen, men inte ingår i en unionsmedborgares familj, dels tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta utanför unionen, dels personer med behov av skydd. De olika kategorierna av tredjelandsmedborgare framgår av bild 4. För tredjelandsmedborgare som inte omfattas av associationsavtal eller av reglerna för familjemedlemmar går utvecklingen av den fria rörligheten långsamt.



Bild 4. Bilden visar kategorier av tredjelandsmedborgare mellan vilka det finns skillnader i rätten att vistas i riket. Rutornas varierande storlek beror endast på grafisk hänsyn.

* Begreppet tredjelandsmedborgare motsvarar gruppen övriga utlänningar.

5.3.2 Unionsmedborgares utländska familjemedlemmar

Som redan nämnts i avsnitt 5.2.5 har familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, rätt att följa med och uppehålla sig i ett medlemsland tillsammans med en unionsmedborgare som migrerar. Tredjelandsmedborgarens uppehållsrätt är helt beroende av unionsmedborgarens rättigheter och kan inte existera självständigt. Upphållsrätten för familjemedlemmar begränsas således av EG-rättens krav på ekonomisk aktivitet och enligt direktiv 2004/58 av de villkor som gäller för vistelser under längre tid än 3 månader. Om unionsmedborgaren avlider eller skiljer sig har tredjelandsmedborgaren under vissa förutsättningar rätt att varaktigt stanna kvar i mottagarlandet. Enligt direktiv 2004/58 erhåller tredjelandsmedborgaren då en uppehållsrätt, som uteslutande är på personlig grund.¹³⁷

5.3.3 Omfattas av avtal

Enligt art 310 EG har EU möjlighet att ingå avtal om associering med utanförstående stater och internationella organisationer. EU har ingått flera sådana avtal som berör den fria rörligheten för personer, till exempel EES-

¹³⁷Art 3 i förordning 1251/70 och art 12, 13 och 14 i direktiv 2004/58.

avtalet.¹³⁸ EU har också ingått liknande associationsavtal med andra länder, till exempel Schweiz.¹³⁹

Många före detta kolonier och territorier (så kallade utomeuropeiska länder och territorier) ges en särställning i EU. För dessa områden gäller en särskild associeringsordning.¹⁴⁰ Personer från dessa länder och territorier är ofta medborgare även i ett medlemsland. De har dock inte automatiskt rätt till unionsmedborgarskapets fria rörlighet, utan deras fria rörlighet styrs i stället av avtal som godkänns enhälligt av EU-staterna.¹⁴¹ Att dessa personer ofta saknar fri rörlighet verkar inte stämma med ordalydelsen i art 17 och 18 EG, som säger att varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaterna. Anledningen till att medborgare i så kallade utomeuropeiska länder och territorier kan undantas från bestämmelserna i art 17 och 18 är bland annat att det är medlemsstaterna själva som anger vem som i unionsrättsliga sammanhang skall anses vara medborgare.¹⁴²

5.3.4 Varaktigt bosatta i EU och Schengenområdet

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 konstaterades att den rättsliga ställningen för tredjelandsmedborgare bör tillnärmast den som medlemsstaternas medborgare åtnjuter och att en person som har vistats lagligen i en medlemsstat under en viss tid och som har uppehållstillstånd för längre tid bör i den medlemsstaten beviljas en uppsättning enhetliga rättigheter som ligger så nära EU-medborgarnas rättigheter som möjligt, till exempel vad gäller vistelse.¹⁴³

Enligt direktiv 2003/109 har tredjelandsmedborgare rätt att efter fem års laglig bosättningsperiod i ett EU-land ansöka om status som varaktigt bosatt.¹⁴⁴ Direktivet är inte tillämpligt på tredjelandsmedborgare som beviljats status som skyddsbehövande.¹⁴⁵ För att tredjelandsmedborgare skall förvärva ställning som varaktigt bosatt krävs att personen kan visa att den, för egen räkning och för de familjemedlemmar som den har försörjningsansvar, har tillräckliga försörjningsmedel och en sjukförsäkring som motsvarar den som

¹³⁸ Såsom redan nämnts i avsnitt 3.7 behandlas inte EES-medborgare särskilt i uppsatsen. Därmed är det inte intressant att närmare analysera EES-avtalet.

¹³⁹ Avtal mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan om fri rörlighet för personer, EGT 2002 L114/6.

¹⁴⁰ Se art 299.3 i EG.

¹⁴¹ Art 66 och 67 i EG.

¹⁴² Lokrantz Bernitz H, *Medborgarskapet i Sverige och Europa Räckvidd och rättigheter*, 2004, s. 343.

¹⁴³ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999, punkt 21.

¹⁴⁴ Art 4 i direktiv 2003/109. Direktiv 2003/109 trädde i kraft den 23 januari 2004 och medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast januari 2006.

¹⁴⁵ Art 3.2 i direktiv 2003/109.

unionsmedborgarna normalt omfattas av.¹⁴⁶ Tredjelandsmedborgare som beviljats status som varaktigt bosatta åtnjuter ett förstärkt skydd mot utvisning. Medlemsstaterna får fatta beslut om utvisning av en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare endast om personen utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Beslutet får inte grundas på ekonomiska överväganden.¹⁴⁷

Varaktigt bosatta har i princip rätt att bosätta sig under längre tid än tre månader i andra medlemsstater än den stat som beviljade ställning som varaktigt bosatt.¹⁴⁸ Om varaktigt bosatta bosätter sig i en andra medlemsstat får familjemedlemmar flytta med, men endast om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten och familjemedlemmarna uppfyller villkoren om familjeåterförening i direktiv 2003/86.

Direktiv 2003/86 syftar till att ge gifta par och minderåriga barn en principiell rätt till familjeåterförening. För andra familjemedlemmar finns inga bindande regler i direktivet.¹⁴⁹ Direktivet skall garantera att familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare, den så kallad referenspersonen, kan resa in och vistas i den aktuella medlemsstaten. En förutsättning är att referenspersonen har ett uppehållstillstånd som gäller minst ett år och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.¹⁵⁰

5.3.5 Varaktigt bosatta i tredje land

När tredjelandsmedborgare, som bor utanför Schengenområdet och inte hör till någon av de andra kategorierna av tredjelandsmedborgare, vill resa in i och vistas i någon medlemsstat är de hänvisade till den reglering som finns i medlemsstaternas nationella lagstiftning och Schengenregelverket. Dessa regler har jag redovisat i kapitel 4. Anledningen att jag tar upp denna kategori av tredjelandsmedborgare även i kapitel 5 är för att möjliggöra en mer fullständig redogörelse av de kategorier, som finns inom gruppen tredjelandsmedborgare.

5.3.6 Skyddsbehövande

5.3.6.1 Allmänt

Inom EU pågår sedan några år ett omfattande arbetet för att utveckla asyl- och migrationspolitiken inom unionen. Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 beslutade EU:s stats- och regeringschefer att utvecklingen av asyl- och migrationspolitiken skulle fokusera på ett gemensamt

¹⁴⁶ Art 8 i direktiv 2003/109.

¹⁴⁷ Art 12 i direktiv 2003/109.

¹⁴⁸ Art 14, 15 och 16 i direktiv 2003/109.

¹⁴⁹ Art 1 och 4 i direktiv 2003/86.

¹⁵⁰ Art 2 c och 3 i direktiv 2003/86.

europiskt asylsystem, partnerskap med ursprungsländerna, rättvis behandling av medborgare i tredje land och hantering av migrationsströmmar.¹⁵¹ Den så kallade Tammerforsprocessen skulle pågå under fem år, men på grund av att medlemsstaterna inte har kunnat enas om ett godkännande av det så kallade asylprocedurdirektivet med dess bilaga innehållande en förteckning över ”säkra ursprungsländer” är processen ännu inte avslutad.¹⁵² I april 2004 kom dock rådet fram till en överenskommelse om ett förslag till ett ändrat asylprocedurdirektiv.¹⁵³ Tammerforsprocessen har även resulterat i Dublinförordningen och det så kallade flyktingdirektivet.¹⁵⁴ I detta kapitel skall jag redogöra för nämnda regelverk i följande ordning: Dublinförordningen, asylprocedurdirektivet och flyktingdirektivet. Avslutningsvis skall jag behandla Haagprogrammet, som är en fortsättning på Tammerforsprocessen.

5.3.6.2 Ansvarig stat för utredning av asylansökan

Enligt många staters praxis har en flykting inte någon rätt att välja asylland. Såsom redan nämnts är utgångspunkten är att en flykting skall söka skydd i det första säkra land som personen kommer till, den så kallade principen om första asylland. Före antagandet av Dublinförordningen tillämpade EU:s medlemsstater denna princip på olika sätt, vilket ibland orsakade att asylsökande inte fick sin asylansökan prövad i något land eller att en ansökan prövades i flera medlemsstater samtidigt. För att komma tillrätta med detta problem antog rådet Dublinförordningen. Förordningen innehåller kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en tredjelandsmedborgare har givit in i någon medlemsstat. Genom att det alltid skall finnas en ansvarig stat för prövningen av en asylansökan undviker man att asylsökande sänds fram och tillbaka mellan olika medlemsstater.

Enligt Dublinförordningen är i första hand den stat där asylsökandes familjemedlemmar befinner sig ansvarig för att utreda en asylansökan, i andra hand den medlemsstat som utfärdat uppehållstillstånd, i tredje hand den stat som utfärdat visering, i fjärde hand den stat där en olaglig inresa ägde rum och i femte hand den stat där en kontrollerad inresa ägde rum. Om det på grund av dessa kriterier inte kan avgöras vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan, skall den medlemsstat där

¹⁵¹ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999.

¹⁵² KOM(2000) 578 slutlig, Förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus.

¹⁵³ 8771/04, Amended proposal for a Council directive on minimum standards on procedures in member states for granting and withdrawing refugee status. Med asylprocedurdirektivet menar jag i fortsättningen detta ändrade förslag till asylprocedurdirektiv.

¹⁵⁴ Med flyktingdirektivet menar jag direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet. Medlemsstaterna skall införliva direktivet i sin lagstiftning senast den 10 oktober 2006.

asylansökan först lämnades in ansvara.¹⁵⁵ Ingen medlemsstat är dock förhindrad att pröva en ansökan, även om prövningen enligt förordningen skulle åligga en annan medlemsstat. Denna frivilliga medlemsstat blir då ansvarig i förordningens mening. Den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan är skyldig att överta eller återta den asylsökande.¹⁵⁶

Enligt Dublinförordningen har en medlemsstat med tillämpning av nationella regler rätt att sända en asylsökande till ett tredje land.¹⁵⁷ I medlemsstaternas nationella rätt finns ofta någon bestämmelse som innebär att principen om första asylland tillämpas på tredje länder eller att asylsökande kan återsändas till ett säkert ursprungsland.¹⁵⁸ I syfte att harmonisera de nationella reglerna finns i asylprocedurdirektiv bestämmelser, som reglerar när en medlemsstat kan sända en asylsökande till ett tredje land.

5.3.6.3 Säkert tredje land och säkra ursprungsländer

Asylprocedurdirektivet innehåller miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Direktivet ger asylsökande rätt att vistas i landet under den tid ansökan behandlas. Medlemsstaten får göra undantag från detta endast under vissa omständigheter, till exempel om den asylsökande skall överlämnas enligt en europeisk arresteringsorder. Rätten att stanna kvar i landet under behandlingen av en asylansökan berättigar dock inte asylsökande att få uppehållstillstånd.¹⁵⁹

Enligt direktivet får en medlemsstat betrakta en asylansökan som *oantaglig* och därmed inte pröva den, till exempel om ett tredje land betraktas som första asylland eller om det finns ett så kallat säkert tredje land för den sökande.¹⁶⁰ Ett land kan betraktas som första asylland, om den asylsökande har erkänts som flykting i landet och fortfarande kan erhålla detta skydd eller åtnjuta annat tillräckligt skydd i landet, inbegripet principen om non-refoulement.¹⁶¹ Principen om non-refoulement innebär att ingen får återsändas till ett land där personen riskerar förföljelse och att ingen får återsändas till ett land varifrån det finns risk för att personen sänds vidare till ett annat land där den riskerar förföljelse.¹⁶²

Medlemsstaten får endast hänvisa en asylsökande till ett säkert tredje land om myndigheterna är övertygade om att den asylsökande kommer att

¹⁵⁵ Art 5-14 i Dublinförordningen.

¹⁵⁶ Art 3.2 i Dublinförordningen.

¹⁵⁷ Art 3.3 i Dublinförordningen.

¹⁵⁸ För Sveriges del se 3 kap 4 § punkterna 3-6 utlänningslagen.

¹⁵⁹ Art 6 i asylprocedurdirektivet.

¹⁶⁰ Art 25 i asylprocedurdirektivet.

¹⁶¹ Art 26 i asylprocedurdirektivet.

¹⁶² Principen om non-refoulement fastslås till exempel i art 33 i Genèvekonventionen.

behandlas i enlighet med vissa principer direktivet. Exempelvis får den asylsökandes liv och frihet i det mottagande landet inte vara hotat på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till en viss social grupp eller politisk övertygelse. Det mottagande landet skall iakttas principen om non-refoulement och asylsökande skall ha möjlighet att ansöka om flyktingstatus och erhålla skydd i enlighet med Genèvekonventionen.¹⁶³

I direktivet finns även kriterier för när en asylansökan får anses som *ogrundad*. Ansökan kan anses som *ogrundad* om den asylsökande är från ett säkert ursprungsland enligt den gemensamma minimiförteckningen över säkra ursprungsländer eller om ursprungslandet anses säkert enligt andra kriterier i direktivet. De länder som tas upp i den gemensamma minimiförteckningen skall medlemsstaterna betrakta som säkra ursprungsländer.¹⁶⁴ Utöver den gemensamma förteckningen finns det möjlighet för enskilda medlemsstater att på nationell nivå fastställa att andra tredje länder än dem som anges i den gemensamma minimiförteckningen är säkra ursprungsländer. En sådan nationell förteckning får innefatta även en del av ett land.¹⁶⁵ En ansökan får dock inte anses som *ogrundad* utan att ansvarig myndighet har fastställt att den asylsökande inte uppfyller kraven för att betraktas som flykting.¹⁶⁶

Ett land bedöms vara ett säkert ursprungsland utifrån den legala situationen i landet, till exempel vad gäller det demokratiska systemet och den allmänna politiska situationen. Vid bedömningen skall man bland annat beakta i vilken utsträckning skydd mot förföljelse ges genom att undersöka landets lagar och på vilket sätt lagarna tillämpas. I bedömningen skall man också väga in hur landet iakttar principen om non-refoulement och om landet tillhandahåller ett system med effektiva rättsmedel mot överträdelse av grundläggande fri- och rättigheter.¹⁶⁷ Enligt ingressen garanterar inte fastställande av ett tredjeland som säkert ursprungsland någon absolut säkerhet för medborgare i dessa länder. Ett land kan endast betraktas som ett säkert ursprungsland för en enskild asylsökande om sökande inte har lagt fram några allvarliga skäl för att landet inte skall anses som säkert.¹⁶⁸

Kritikerna anser att direktivet lägger alltför stor vikt vid den allmänna bedömningen av landet. I stället vill man att särskilda uppgifter från den asylsökande skall ha större betydelse. Ett land som följer Genèvekonventionen eller dylikt behöver inte vara säkert för en enskild asylsökande. Vidare anser kritikerna att man inte generellt kan hävda att ett ursprungsland som är en erkänd demokrati och rättsstat automatiskt är säkert för den asylsökande. Det är nämligen omöjligt att anse ett tredje land

¹⁶³ Art 27 i asylprocedurdirektivet.

¹⁶⁴ Art 29 och 30 i asylprocedurdirektivet. Enligt bilaga III anser rådet att följande länder skall kunna tas med på listan över säkra ursprungsländer: Benin, Botswana, Cape Verde, Chile, Costa Rica, Ghana, Mali, Mauritius, Senegal och Uruguay.

¹⁶⁵ Art 30a i asylprocedurdirektivet.

¹⁶⁶ Art 29 i asylprocedurdirektivet.

¹⁶⁷ Bilaga II till asylprocedurdirektivet.

¹⁶⁸ Art 30b i asylprocedurdirektivet.

som säkert för alla asylsökande. Kritiken i övrigt gäller alltför lågt ställda minimikrav på handläggningen och att en del av ett land kan utgöra ett säkert ursprungsland.¹⁶⁹

5.3.6.4 Gemensamma kriterier för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

I april 2004 antog rådet flyktingdirektivet, som innehåller miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd. Syftet med direktivet är för det första att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, för det andra att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Direktivet bör bidra till att begränsa asylsökandes sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna när sådana förflyttningar endast motiveras av skillnader i de rättsliga ramarna.¹⁷⁰ I linje med miniminormernas natur har medlemsstaterna befogenhet att ha förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som ansöker om internationellt skydd.¹⁷¹

Samlingsbegreppet internationellt skydd innefattar flyktingstatus och status som skyddsbehövande i övrigt. Direktivets definition av flykting utgår från den definition som återfinns i Genèvekonventionen, vilken alla medlemsstater är bundna av.¹⁷²

Skyddsbehövande i övrigt definieras som en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att personen, om den återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där personen tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada.¹⁷³ Med allvarlig skada avses till exempel dödstraff och tortyr.¹⁷⁴ Det finns dock undantag för när en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte uppfyller kraven för att betecknas som skyddsbehövande i övrigt. Undantagen hör samman med tredjelandsmedborgarens tidigare brottslighet och medlemsstaternas säkerhet.¹⁷⁵

¹⁶⁹ *EU divided over list of "safe countries of origin" – Statewatch calls for the list to be scrapped*, <http://www.statewatch.org/news/2004/sep/safe-countries.pdf>. Se även *New Europe and Asylum Whats Next?*, <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/+vwwBmWeGcd3wwwnwwwwwwwhFqhT0yfEtFqnp1xcAFqhT0yfEcFqq0uMzmAwwwwwwDzmxwwwwww/opendoc.pdf>.

¹⁷⁰ Stycke 6 och 7 i ingressen till flyktingdirektivet.

¹⁷¹ Art 3 i flyktingdirektivet. Se även stycke 8 i ingressen till flyktingdirektivet.

¹⁷² Art 2 a, c och d i flyktingdirektivet.

¹⁷³ Art 2 e i flyktingdirektivet.

¹⁷⁴ Art 15 i flyktingdirektivet.

¹⁷⁵ Art 17 i flyktingdirektivet.

Enligt direktivet skall medlemsstaterna tillåta fri rörlighet inom sina territorier för personer som innehar flyktingstatus eller status som skyddsbehövande i övrigt på samma villkor och med samma begränsningar som för andra tredjelandsmedborgare som lagligen befinner sig inom deras territorium.

5.3.6.5 Framtidens asyl- och migrationspolitik

I november 2004 antog regeringsföreträdare för de europeiska länderna ett nytt femårsprogram, som bygger vidare på det arbete som startade i Tammerfors 1999.¹⁷⁶ Det nya programmet för samarbete inom migrations- och asylpolitiken, kallas Haagprogrammet. Under 2005 skall kommissionen presentera en handlingsplan för hur och när målen som satts upp i Haagprogrammet skall nås.¹⁷⁷

Haagprogrammet slår fast att samarbetet inom området för frihet, säkerhet och rättvisa skall fortsätta att vara av högsta prioritet.¹⁷⁸ Meningen är att ett gemensamt och enhetligt asylsystem skall finnas 2010. Centrala delar av detta system är en enhetlig asylprocedur och en enhetlig status för personer i behov av internationellt skydd.¹⁷⁹ Många länder använder sig idag av olika procedurer beroende på om det gäller flyktingstatus enligt Genèvekonventionen eller status som skyddsbehövande i övrigt. I en gemensam asylprocedur skulle alla skyddsgrunder vara inkluderade i en process och således skulle effektiviteten i behandlingen av asylansökningar öka.¹⁸⁰ Av Haagprogrammet framgår att asylprocedurdirektivet med dess bilaga i form av en lista på säkra ursprungsländer avses godkännas så snart som möjligt.¹⁸¹

Rådet avser att undersöka förutsättningarna för att upprätta en central europeisk myndighet där ansökningar om asyl skall behandlas gemensamt.¹⁸² Rådet och kommissionen uppmanas att inrätta lämpliga strukturer för att underlätta praktiskt och aktivt samarbete mellan medlemsstaternas asylmyndigheter. Medlemsstaterna kommer således att få hjälp att hantera särskilda påfrestningar på asylsystemen och mottagningskapaciteten som bland annat kan bero på staternas geografiska

¹⁷⁶ Europeiska rådet i Bryssel den 4-5 november 2004, Ordförandeskapets slutsatser.

¹⁷⁷ Europeiska rådet i Bryssel den 4-5 november 2004, Ordförandeskapets slutsatser, s. 13.

¹⁷⁸ Europeiska rådet i Bryssel den 4-5 november 2004, Ordförandeskapets slutsatser, s. 11.

¹⁷⁹ Europeiska rådet i Bryssel den 4-5 november 2004, Ordförandeskapets slutsatser, s. 17 f.

¹⁸⁰ COM(2004) 503 final, A More Efficient Common European Asylum System: The Single Procedure as the Next Step, s. 2 f.

¹⁸¹ Europeiska rådet i Bryssel den 4-5 november 2004, Ordförandeskapets slutsatser, s. 18.

¹⁸² Europeiska rådet i Bryssel den 4-5 november 2004, Ordförandeskapets slutsatser, s. 11 ff.

belägenhet. Strukturerna bör i framtiden omvandlas till ett europeiskt kontor för stöd till alla former av samarbete mellan medlemsstaterna gällande det gemensamma europeiska asylsystemet.¹⁸³

Haagprogrammet återspeglar det allt större fokus som kommit att riktas på samarbete med länder utanför unionen. Enligt Haagprogrammet bör EU:s politik inriktas på att i en anda av delat ansvar bistå tredje länder i att förbättra sin kapacitet att hantera migration och skydd av flyktingar genom långsiktiga lösningar. Haagprogrammet betonar vikten av partnerskap med tredje länder, med transitländer och med ursprungsländer för att underlätta för dessa länder att ta emot flyktingar. Kommissionen uppmanas att utarbeta regionala EU-skyddsprogram i partnerskap med tredje länder och i nära samråd med UNHCR. Programmen skall i första hand inriktas på kapacitetsbyggande vidarebosättning för de medlemsstater som vill delta. Stöd skall ges till transitländer för att utveckla deras asylsystem och gränskontroller. Haagprogrammet slår fast att en studie om lämpligheten och möjligheten att gemensamt pröva ansökningar om asyl utanför unionen skall genomföras.¹⁸⁴

Enligt Haagprogrammet bör EU även anta gemensamma regler för att återsända tredjelandsmedborgare som inte fått uppehållstillstånd. Återsändandet skall ske på frivillig väg och endast om det är nödvändigt skall återsändandet vara tvingande. Rådet efterlyser ett effektivt återsändande, som kännetecknas av respekt för mänskliga rättigheter. Återsändandet bör bygga på inrättandet av en EU-fond, som skall finansiera åtgärderna.¹⁸⁵

5.4 Slutsats

Detta kapitel har framför allt handlat om den fria rörligheten inom EU. I slutsatsen skall jag analysera den fria rörligheten inom EU utifrån ett svenskt perspektiv och kommentera EU:s asylsystem.

Vilken rätt unionsmedborgare har att vistas i Sverige beror till stor del på om de utövar ekonomisk aktivitet eller inte, och om de är familjemedlemmar. Enligt art 17 och 18 EG har alla unionsmedborgare i princip rätt att resa in i och vistas i Sverige, oavsett om de är ekonomiskt aktiva eller inte. Unionsmedborgarskapet har därigenom fått en mindre ekonomisk prägel.

Enligt direktiv 2004/58 är rätten till fri vistelse begränsad till tre månader. För vistelser som varar längre än tre månader finns vissa krav, till exempel

¹⁸³ Europeiska rådet i Bryssel den 4-5 november 2004, Ordförandeskapets slutsatser, s. 18.

¹⁸⁴ Europeiska rådet i Bryssel den 4-5 november 2004, Ordförandeskapets slutsatser, s. 18 ff.

¹⁸⁵ Europeiska rådet i Bryssel den 4-5 november 2004, Ordförandeskapets slutsatser, s. 22 f.

att unionsmedborgaren skall arbeta i Sverige eller ha tillräckligt med ekonomiska tillgångar för att försörja sig. Familjemedlemmar, till en unionsmedborgare som arbetar i Sverige, har dock rätt att vistas här längre än tre månader, även om familjemedlemmen inte är ekonomiskt aktiv eller inte har tillräckligt med ekonomiska tillgångar. Detta gäller dock under förutsättning att den arbetande unionsmedborgaren kan försörja även familjemedlemmen. Resultatet blir att Sverige kan neka personer som inte kan försörja sig själva och som inte omfattas av de gynnsammare reglerna för familjemedlemmar från att vistas här längre än tre månader. I slutänden verkar unionsmedborgares rätt till vistelse i Sverige till stor del ändå styras av ekonomiska villkor.

Unionsmedborgares rätt att vistas i Sverige har dock ökat i och med regleringen i art 17 och 18 EG, eftersom även ekonomiskt icke-aktiva kan grunda sin rätt till inresa och vistelse direkt på primärrätten. Detta är en avsevärd förstärkning av ekonomiskt icke-aktivas fria rörlighet. Rätten är inte längre helt beroende av bedömningar inom sekundärrätten. En primärrättslig rättighet är ju alltid starkare än en sekundärrättslig. Som framgått av ovan gäller detta endast för vistelser kortare än tre månader. Vad gäller ekonomiskt icke-aktivas längre vistelser i Sverige så regleras den i stället av sekundärrätt och nationell lagstiftning. Även tredjelandsmedborgares rätt till vistelse i Sverige regleras av sekundärrätt och nationell lagstiftning. Ekonomiskt icke-aktivas rätt att vistas i Sverige liknar därför till viss del mer tredjelandsmedborgares rätt, än unionsmedborgares rätt.¹⁸⁶

Av de kategorier av tredjelandsmedborgare som jag har behandlat i detta kapitel har unionsmedborgares familjemedlemmar och personer som omfattas av associationsavtal mest gynnsamma förutsättningar för att få rätt att resa in i och vistas i Sverige. Dessa personer kan anses utgöra en mellankategori mellan unionsmedborgare som har möjlighet att utnyttja alla unionens rättigheter och de mindre privilegierade kategorierna av tredjelandsmedborgare: varaktigt bosatta i EU, varaktigt bosatta i tredje land och skyddsbehövande.¹⁸⁷

Om man tillämpar direktiv 2003/109 på svenska förhållanden blir följden att tredjelandsmedborgare som varit lagligen bosatta i Sverige i minst fem år under vissa förutsättningar har rätt att erhålla ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Denna särskilda status innebär ett komplement till permanent uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap. Statusen som varaktigt bosatt medför ett förstärkt skydd mot utvisning och därmed också en större rätt att vistas i Sverige än de tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kraven för att betraktas som varaktigt bosatta. Direktivet får också konsekvensen att tredjelandsmedborgare som bor i en annan medlemsstat än Sverige, och där

¹⁸⁶ Lokrantz Bernitz H, *Medborgarskapet i Sverige och Europa Räckvidd och rättigheter*, 2004, s. 456.

¹⁸⁷ Se Lokrantz Bernitz H, *Medborgarskapet i Sverige och Europa Räckvidd och rättigheter*, 2004, s. 338.

har beviljats status som varaktigt bosatt, har rätt att vistas i Sverige på liknade villkor som gäller för unionsmedborgare. Varaktigt bosatta får till exempel bosätta sig i en annan medlemsstat för att arbeta eller studera. Tredjelandmedborgare som beviljats status som skyddsbehövande kan inte få status som varaktigt bosatt, eftersom direktivet inte är tillämpligt på denna kategori.¹⁸⁸

Möjligheten för skyddsbehövande att få asyl varierar mellan medlemsstaterna. Problemet har därför blivit att det i vissa länder är mer attraktivt att söka asyl. För att underlätta tillämpningen av principen om första asylansökan har medlemsstaterna antagit Dublinförordningen. Förordningen kan kritiserats för medlemsstaternas möjlighet att återsända asylsökande till ett säkert tredje land innan frågan om vilken stat som är ansvarig för asylansökan är avgjord. Skyldighet att utreda en asylansökan uppkommer därför endast om överflyttning till ett säkert tredje land är omöjligt. Detta kan anses strida mot förordningens syfte att det alltid skall finnas en stat som ansvarar för utredningen av en asylansökan.

Asylprocedurdirektivet och flyktingdirektivet innehåller miniminormer, vilket innebär att det finns möjlighet för medlemsstaterna att ha mer generösa kriterier än vad direktiven föreskriver. Därmed är det inte alls säkert att direktiven kommer att uppfylla syftet att harmonisera medlemsstaternas asylbestämmelser. Risken med miniminormer är att stater med en ursprungligen generös flyktingpolitik anpassar standarden nedåt, eller åtminstone avstår från att höja den nuvarande höga standarden.

Problemet med den gemensamma minimiförteckningen över säkra ursprungsländer och eventuella nationella förteckningar är att den sökande inte får möjlighet att redogöra för sina individuella asylskäl. Dessutom kan det alltid diskuteras om länderna som omfattas av förteckningarna verkligen är säkra för asylsökande.

Genom att flyktingdirektivet kompletterar bestämmelserna om flyktingstatus med andra skyddsformer får kategorin skyddsbehövande i övrigt en säkrare rättsställning. Direktivet innebär dock stora skillnader mellan rättigheterna för de två grupperna.

I Haagprogrammet betonas insatserna för ett fullföljande av harmoniseringen av medlemsstaternas asylsystem. Haagprogrammets förslag till ökade samarbeten mellan medlemsstaterna kommer i sig att bidra till mer lika rättigheter för skyddsbehövande, oavsett var de söker skydd. I takt med att EU lyckas uppnå målen med asylpolitiken inom unionen kommer ansträngningarna öka för att bistå tredje länder i deras arbete med att förbättra sin kapacitet att hantera skyddsbehövande. Vad de långsiktiga lösningarna i Haagprogrammet kommer att resultera i återstår dock att se.

¹⁸⁸ Art 3.2 i direktiv 2003/109.

6 Avslutning

Detta examensarbete visar att rätten att resa in i och vistas i riket är ett dynamiskt rättsområde under ständig förändring. Från att Sverige före första världskriget hade ett i stort sett fritt folkutbyte med andra länder har utlänningars rätt att vistas i riket blivit alltmer reglerad och alltmer påverkad av internationella och europeiska samarbeten. Utlänningar har endast en villkorad rätt att resa in i och vistas i riket. Villkoren kan bestå av krav på innehav av dokument, till exempel pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd, eller utlänningens ekonomiska situation. Vilka krav som gäller för den enskilde beror på vilket medborgarskap utlänningen har. Examensarbetet visar att vissa grupper av medborgare har en mer gynnad ställning vad gäller rätten att resa in i och vistas i Sverige och att man idag kan urskilja följande grupper av utlänningar: nordiska medborgare, unionsmedborgare, Schengenmedborgare och tredjelandsmedborgare. Bild 5 visar dessa grupper av utlänningar.



Bild 5. Begreppet utlänningar indelat utifrån utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige enligt gällande rätt.

*Gruppen övriga utlänningar motsvarar begreppet tredjelandsmedborgare.

Nordiska medborgare och unionsmedborgare utgör de mest gynnade grupperna. Nordiska medborgare är undantagna från krav på pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd och kan således fritt resa in i och vistas i Sverige under obegränsad tid. Unionsmedborgare är undantagna från kraven på pass, visering och arbetstillstånd och har rätt till fri vistelse under tre månader. Därefter gäller krav på ansökan om uppehållstillstånd. I framtiden kommer endast registrering att krävas. Tredjelandsmedborgare är den grupp som har den mest villkorade rätten att vistas här. Huvudregeln är att tredjelandsmedborgare skall ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd för att ha rätt att vistas här.

Av utlänningslagen framgår inte att kraven för utlänningar att resa in i och vistas i Sverige varierar utifrån vilken grupp av medborgarskap som utlänningen tillhör. För att få en korrekt uppfattning om rättsläget måste man ingående studera utlänningsförordningen och diverse EG-rättsliga bestämmelser. Jag anser att lagstiftaren omgående bör stifta en ny utlänningslag som överensstämmer med verkligheten. Det är inte godtagbart att grundläggande bestämmelser för utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige regleras i en förordning. Skillnader mellan de olika medborgarskapsgrupperna bör anges i själva lagen.

Rätten att resa in i och vistas i Sverige är underkastad den reglering som finns inom Schengensamarbetet. Samarbetet innebär att utlänningars rätt att resa in i Sverige varierar beroende på om utlänningen befinner sig innanför eller utanför Schengenområdet. Utlänningar som befinner sig inom Schengenområdet har rätt att fritt resa in i och vistas i Sverige under viss tid, och det gäller oavsett utlänningens medborgarskap. Genom Schengensamarbetet har Sverige avskaffat gränskontrollen vid de inre gränser och därmed kan utlänningar som befinner sig inom området fritt resa in i Sverige. Vid de yttre gränserna kontrolleras dock att villkoren för inresa är uppfyllda.

Bland unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare kan man urskilja mer och mindre gynnsamma kategorier. Unionsmedborgare som är ekonomiskt aktiva eller som på annat sätt har tillräckligt med ekonomiska medel för att klara sitt uppehälle har en mer gynnsam ställning än de unionsmedborgare som inte uppfyller dessa villkor. Sistnämnda kategori av unionsmedborgare har i princip endast rätt till fri vistelse i Sverige under tre månader. Det är dock ett framsteg att ekonomiskt icke-aktiva unionsmedborgare överhuvudtaget har fått en rätt att vistas i andra medlemsstater. Jag hoppas att medlemsstaterna tar fler steg i denna riktning och att den fria rörligheten minskar sin ekonomiska prägel.

Tredjelandsmedborgare, som kan grunda sin ställning på associationsavtal eller på att de är en unionsmedborgares familjemedlem har i allmänhet mer gynnsamma villkor för sin vistelse här än övriga kategorier av tredjelandsmedborgare: varaktigt bosatta inom eller utanför EU och personer i behov av skydd.

Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (som inte bor i Sverige) har i regel inte större rätt att resa in i Sverige än de tredjelandsmedborgare som bor utanför unionen. Att EU och därmed också Sverige i stort utesluter tredjelandsmedborgare från att ta del av den fria rörligheten anser jag är något som bör ifrågasättas och förändras, särskilt vad gäller de tredjelandsmedborgare som varaktigt vistas inom unionen. De varaktigt bosattas ogynnsamma situation har dock uppmärksamats och de har fått viss möjlighet till fri rörlighet inom unionen genom direktiv 2003/109. Av direktivet följer att tredjelandsmedborgare efter fem års varaktig vistelse i ett EU-land kan förvärva en ställning, som liknar unionsmedborgares rätt till fri rörlighet. Att utesluta tredjelandsmedborgare som beviljats status som skyddsbehövande från direktivets rätt till fri rörlighet finner jag anmärkningsvärt. Det är också synd att de ekonomiska kraven för att beviljas ställning som varaktigt bosatt är så omfattande. Direktivet är i alla fall ett tecken på att EU sakta är på väg att ta mer hänsyn till var personer varaktigt vistas än till deras medborgarskap.

Tredjelandsmedborgare som varaktigt vistas utanför EU har ingen rätt till vistelse här. Deras rätt är helt beroende av dokument som intygar att vistelsen är beviljad av någon myndighet.

Flyktingar som söker asyl här och som behöver en tillflyktsort i Sverige har tillskrivits en mer eller mindre absolut rätt att stanna i Sverige. Problemet, enligt min mening, är den alltmer restriktiva flyktingpolitik som bedrivs inom Sverige och EU. Flyktingpolitiken tycks främst vara inriktad på hur man skall hindra tredjelandsmedborgare från att resa in i unionen och få rättigheter här. Den pågående processen mot ett enhetligt asylsystem inom EU riskerar att ytterligare försvåra för asylsökande att resa in i Sverige och söka asyl.

Jag finner det svårt att tro att asylprocedurdirektivet och flyktingdirektivet kommer att leda till en harmonisering av medlemsstaternas flyktingpolitik. Eftersom kriterierna är miniminormer kommer förmodligen vissa länder att ha mer generösa kriterier än vad direktiven föreskriver och därmed fortsätter medlemsstaterna att behandla personer i behov av internationellt skydd olika. Orsaken till direktivens karaktär av miniminormer är förmodligen medlemsstaternas ovilja att lämna ifrån sig den suveräna rätten att bestämma vilka personer som får befinna sig på staternas egna territorium. Samtidigt är det viktigt att medlemsstaterna samarbetar i dessa frågor, eftersom staterna var för sig inte kan hantera stora mängder av personer som söker internationellt skydd. Utan samarbete finns det risk för att staterna i stället konkurrerar om att ta emot så få flyktingar som möjligt.

Jag är mycket kritisk mot systemet med förteckningar över säkra ursprungsländer. Sådana förteckningar bidrar inte till att öka rättsäkerheten eller en rättvis behandling av asylsökande, utan leder till generaliserade bedömningar av enskilda flyktingars situation. Att möjligheten till en sådan förteckning överhuvudtaget har föreslagits i asylprocedurdirektivet tror jag är ett resultat av medlemsstaternas önskan att pröva så få ansökningar om internationellt skydd som möjligt. Ju fler länder som anses vara säkra ursprungsländer, desto färre ansökningar behöver staterna behandla. Om asylprocedurdirektivet kommer att bli antaget i den form som föreligger återstår dock att se.

En positiv aspekt av det gemensamma asylsystemet inom EU är reglerna som syftar till förkortade handläggningstider av ansökan om internationellt skydd. Ett slutligt beslut inom en rimlig tid är att föredra eftersom långa handläggningstider innebär stor ovisshet och psykisk press för den sökande. Dessutom blir det vid ett avslag på ansökan lättare för den sökande att återvända till ett säkert tredje land eller ett säkert ursprungsland. Dock får processen aldrig blir så effektiv och summarisk att man gör avkall på individuell hänsyn i varje enskilt fall.

Trots att Haagprogrammet resulterade i en lägre nivå för framtidens asyl- och migrationspolitik än vad jag hade önskat, är det i alla fall positivt att medlemsstaterna har kunnat enas om riktlinjer på detta område. I teorin uppfyller Haagprogrammet kraven på mänskliga rättigheter, men i praktiken finns risken att politiken som kommer att bedrivas under de närmaste åren inte kommer att uppfylla överenskommelsen. Det är vanskligt att sia om framtiden, men jag känner viss skepsis mot så kallade partnerskap med

tredje länder. Samarbeten är bra i sig, men faran med partnerskap är att det kan hindra asylsökande att resa till EU och söka skydd här. Fast så länge som EU tar sitt ansvar för skyddsbehövande och inte överför hela ansvaret på tredje länder tror jag det finns hopp om en human flyktingpolitik inom EU.

Antagandet av direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning samt protesterna mot flyktingdirektivet och asylprocedurdirektivet visar att det i Sverige och EU finns en strävan att underlätta för tredjelandsmedborgare att resa in i och vistas i Sverige respektive unionen. Man kan dock fråga sig om vi verkligen är på väg att öppna gränserna för medborgare från andra världsdelar. Enligt min mening verkar medborgarskap och samarbeten mellan stater både försvåra och underlätta möjligheterna för tredjelandsmedborgare att resa in i och vistas i Sverige. Min förhoppning är dock att Haagprocessen i framtiden tar större hänsyn till mänskliga rättigheter och att Sverige erbjuder personer i behov av internationellt skydd minst samma möjligheter att resa in i och vistas i Sverige som idag.

Bilaga: antal utlänningar i Sverige

Nordiska medborgare		Unionsmedborgare		Övriga utlänningar/tredjelandmedborgare					
Danmark	29704	Belgien	717	Afghanistan	6075	Israel	637	Rwanda	169
Finland	93474	Cypern	87	Albanien	296	Jamaica	64	Ryssland	6478
Island	4232	Estland	1906	Algeriet	531	Japan	1979	Salomonöarna	1
Norge	35486	Frankrike	5128	Andorra	1	Jordanien	594	San Marino	2
		Grekland	4514	Angola	192	Kambodja	49	Saudiarabien	112
		Irland	1366	Antigua och Barbuda	3	Kamerun	203	Schweiz	2008
		Italien	4838	Arabemiraten, Förenade	58	Kanada	1665	Senegal	129
		Letland	934	Argentina	487	Kap Verde	63	Serbien och Montenegro	18570
		Litauen	1102	Armenien	488	Kazakstan	322	Seychellerna	32
		Luxemburg	25	Australien	1826	Kenya	685	Sierra Leone	360
		Malta	52	Azerbajdzjan	227	Kina	5675	Singapore	247
		Nederländerna	4469	Bahamas	5	Kirgizistan	95	Slovakien	415
		Polen	13412	Bahrain	23	Kiribati	5	Somalia	8784
		Portugal	1309	Bangladesh	1163	Kongo	170	Sri Lanka	962
		Slovakien	415	Barbados	78	Kongo	792	St Lucia	14
		Slovenien	509	Benin	6	Korea, nord-	10	St Vincent och Grenadinerna	8
		Spanien	3794	Bhutan	9	Korea, syd-	601	Sudan	491
		Storbritannien och Nordirland	14360	Bolivia	632	Kroatien	4194	Surinam	1
		Tjeckien	566	Botswana	29	Kuba	859	Swaziland	3
		Tyskland	19071	Brasilien	1591	Kuwait	27	Sydafrika	504
		Ungern	2303	Brunei	1	Laos	145	Syrien	4801
				Bulgarien	805	Lesotho	3	Tadzjikistan	53
				Filippinerna	2126	Mongoliet	49	Turkmenistan	57
				Gabon	1	Myanmar	103	Uganda	648
				Gambia	1413	Namibia	20	Ukraina	1563
				Georgien	142	Nepal	60	Uruguay	302
				Ghana	563	Nicaragua	187	USA	9416
				Grenada	33	Nya Zeeland	542	Uzbekistan	234
				Guatemala	80	Niger	1	Venezuela	221
				Guinea	60	Nigeria	566	Vietnam	1989
				Guinea-Bissau	32	Oman	6	Vitryssland	536
				Guyana	21	Pakistan	1200	Västra Samoa	7
				Haiti	24	Panama	51	Yemen	55
				Honduras	77	Papua Nya Guinea	5	Zambia	106
				Indien	2544	Paraguay	35	Zimbabwe	148
				Indonesien	613	Peru	1688	okänt medborgarskap	1806
				Irak	41516	Qatar	18	statslös	4746
				Iran	12464	Rumänien	2343		
Summa nordiska medborgare	162896	Summa unionsmedborgare	80877	Summa övriga utlänningar/tredjelandmedborgare	213603				

Bilagan visar antal utländska invånare i Sverige uppdelat på nordiska medborgare, unionsmedborgare och övriga utlänningar/tredjelandmedborgare.

Med invånare menas personer som är folkbokförda i Sverige. Enligt 3 § folkbokföringslagen (1991:481) skall den som under sin normala livsföring kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet skall bokföras om den med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här. Enligt 4 § skall en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd inte folkbokföras om personen saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att personen ändå folkbokförs.

Källa: SCB:s databas på internet, <http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/start.asp>.

Litteraturförteckning

Litteratur

- Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders *Europarättens grunder*, uppl. 2, Stockholm 2002
- Ingmanson Staffan *EG-domstolens avgörande i Baumbast och R – artikel 18.1 EG har direkt effekt*, ERT 2002 s. 758 ff
- Lokrantz Bernitz, Hedvig *Medborgarskapet i Sverige och Europa Räckvidd och rättigheter*, Uppsala 2004
- Nergelius, Joakim *Konstitutionellt rättighetsskydd: svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, Stockholm 1996
- Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, uppl. 12, Stockholm 1980
- Sandgren, Claes *Om empiri och rättsvetenskap - Del I*, Juridisk Tidsskrift 1995-96:3, s. 726
- Sandgren, Claes *Om empiri och rättsvetenskap - Del II*, Juridisk Tidsskrift 1995-96:4, s. 1035
- Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan *Utlänningslagen med kommentarer*, uppl. 7, Stockholm 2002

Offentligt tryck

Sverige

SOU

- SOU 1941:20 Förslag till utlänningslag och lag angående omhändertagande av utlänning i anstalt eller förläggning
- SOU 1949:45 Betänkande med förslag till nya medborgarskapslagar för Danmark, Norge och Sverige
- SOU 1963:16 Sveriges statsskick, Del 1 Lagförslag

SOU 1963:17	Sveriges statsskick, Del 2 Motiv Förslag till regeringsform
SOU 1965:2	Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning
SOU 1965:3	Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning
SOU 1967:18	Invandringen Problematik och handläggning
SOU 1972:15	Ny regeringsform Ny riksdagsordning
SOU 1975:75	Medborgerliga fri- och rättigheter Regeringsformen
SOU 1978:34	Förstärkt skydd för fri- och rättigheter
SOU 1979:64	Ny utlänningslag
SOU 1999:34	Svenskt medborgarskap
SOU 2004:31	Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse
SOU 2004:74	Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv

Propositioner

Prop. 1950:217	Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om svenskt medborgarskap
Prop. 1954:41	Kungl. Maj:ts proposition med förslag till utlänningslag
Prop. 1968:142	Kungl. Maj:ts proposition angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.
Prop. 1973:90	Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
Prop. 1983/84:144	Om invandrings- och flyktingpolitiken
Prop. 1988/89:86	Regeringens proposition med förslag till utlänningslag m.m.
Prop. 1994/95:19	Sveriges medlemskap i europeiska unionen
Prop. 1994/95:179	Ändringar i utlänningslagen (1989:529)
Prop. 1996/97:25	Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv
Prop. 1997/98:42	Schengensamarbetet
Prop. 1997/98:58	Amsterdamfördraget
Prop. 1999/2000:64	Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen

Betänkande

Bet. KU 1973:26	Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner
Bet. 1996/97:SfU5	Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv

Sveriges internationella överenskommelser

SÖ 1958:24 Överenskommelse med Danmark, Finland och Norge om upphävande av passkontroller vid de internordiska gränserna

Övrigt

Protokoll den 22 maj 1954 angående befrielse för medborgare i Sverige, Danmark, Finland och Norge från att under uppehåll i annat nordiskt land än hemlandet inneha pass och uppehållstillstånd.

NU 1965:8 Underlättande för nordiska medborgare att vinna medborgarskap i annat nordiskt land m.m.

EU

Direktiv

Rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer

Rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster

Rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning

Rådets direktiv 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma

Council directive 93/96/EEC of 29 October 1993 on the right of residence for students

Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta

Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

Rådets direktiv 2004/58/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG

Rådets direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

Förordningar

Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen

Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckning över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav

Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat

Övrigt

EGT 2002 L114/6 Avtal mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan om fri rörlighet för personer

KOM(2000) 578 slutlig Förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus

COM(2004) 503 final A More Efficient Common European Asylum System: The Single Procedure as the Next Step

Amended proposal for a Council directive on minimum standards on procedures in member states for granting and withdrawing refugee status, document number 8771/04, Interinstitutional File 2000/0238, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st08/st08771.en04.pdf>, senaste besök: 2005-01-25

Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999, Ordförandeskapets slutsatser, http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_sv.htm, senaste besök: 2005-01-25

Europeiska rådet i Bryssel den 4-5 november 2004, Ordförandeskapets slutsatser, nr: 14292/1/04 REV1, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/82543.pdf, senaste besök: 2005-01-25

Övrigt

Konventioner

Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967

Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna

Elektroniska källor

<http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/start.asp>, senaste besök 2005-01-18

<http://www.unhcr.org/>, senaste besök 2005-01-28

<http://www.statewatch.org/>, senaste besök 2005-01-28

New Europe and Asylum Whats Next?, <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/+vwwBmWeGcd3wwwnwwwwwwwhFqhT0yfEtFqnp1xcAFqhT0yfEcFqq0uMzmAwwwwwwDzmxwwwwww/opendoc.pdf>, senaste besök 2005-01-28

EU divided over list of “safe countries of origin” – Statewatch calls for the list to be scrapped, <http://www.statewatch.org/news/2004/sep/safe-countries.pdf>, senaste besök 2005-01-28

Rättsfallsförteckning

- 139/85 Kempf mot Staatssecretaris van Justitie, ECR 1986 s. 1741
- 186/87 Ian William Cowan mot Trésor public, ECR 1989 s. 00195
- C-321/87 Kommissionen mot Belgien, ECR 1989 s. 997
- C-292/89 The Queen mot Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, ECR 1991 s. I-745.
- C-344/95 Europeiska kommissionen mot Konungariket Belgien, REG 1997 s. I-01035
- C-378/97 Brottmål mot Florus Ariël Wijzenbeek, REG 1999 s. I-06207
- C-413/99 Baumbast och R mot Secretary of State for the Home Department, REG 2002 s. I-07091
- C-385/00 F.W.L. de Groot mot Staatssecretaris van Financiën, REG 2002 s. I-11819
- C-209/01 Theodor Schilling och Angelica Fleck-Schilling mot Finanzamt Nürnberg-Süd, REG 2003 s. 00000