



Ds 2005:3

# Svensk rätt i integrationspolitisk belysning

*Rapport från Integrationspolitiska  
maktutredningens forskningsprogram*



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:  
Information Rosenbad  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 42 95  
Telefon: 08-405 47 29  
<http://www.regeringen.se/sb/d/242/a/3652>

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22310-4  
ISSN 0284-6012

## Förord

Integrationspolitiska maktutredningen tillsattes efter ett regeringsbeslut den 7 december 2000 och har haft i uppdrag att beskriva och förklara fördelningen av makt och inflytande mellan invandrare och infödda – till viss del även mellan infödda personer med invandrade respektive infödda föräldrar – i det svenska samhället. Resultaten är avsedda att ge underlag för en fördjupad diskussion om integrationspolitikens förutsättningar och framtida utformning. Enligt regeringsbeslut den 22 april 2004 bedrivs den forskning utredningen initierat fortsättningsvis inom ramen för ett forskningsprogram vid Uppsala universitet. Som brukligt är i vetenskapliga sammanhang är författarna ensamma ansvariga för innehållet i de rapporter som publiceras.

Det svenska rättssystemet bygger på tanken att alla människor har lika värde och lika rättigheter, oavsett vilken bakgrund de har. Alla skall ha möjlighet att skapa förutsättningar för sin egen försörjning och att delta på lika villkor i samhällslivet. Dessa grundtankar skall också prägla den offentliga politiken. Den officiella målsättningen för den svenska integrationspolitiken är att skapa lika möjligheter oberoende av ursprung samt förhindra rasism, diskriminering och främlingsfientlighet. Trots detta tyder forskning på att grupper av invånare i Sverige systematiskt diskrimineras och i praktiken saknar tillgång till de rättigheter eller förmåner som andra har.

I den här boken analyseras i vilken mån den svenska lagstiftningen lever upp till principen om alla människors lika rättigheter. Därvid granskas utförligt vilka rättigheter som gäller för asylsökande, nordiska medborgare, medborgare i EU-länder samt andra utländska medborgare bosatta i Sverige. Regler för uppehållstillstånd uppmärksammas särskilt, liksom den antidiskrimineringslagstiftning som har till uppgift att skydda allas lika rättigheter. Genom jämförelser med sju andra europeiska länder placeras svensk lagstiftning och rättspraxis i ett internationellt perspektiv.

Resultaten visar bland annat att svensk lagstiftning systematiskt gör skillnad mellan olika medborgarkategorier. I bokens avslutande kapitel diskuterar författaren huruvida denna särbehandling kan anses vara förenlig med principen om alla människors lika rättigheter, så som den kommer till uttryck i regeringsformen och i den svenska integrationspolitiken.

Boken har författats av Christina Johnsson, jur. dr. i offentlig rätt, verksam som lektor vid Raoul Wallenbergsinstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt i Lund och som universitetslektor vid Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet. Carita Ytterberg på forskningsprogrammets kansli har förtjänstfullt bistått med korrekturläsning och tekniskt redigeringsarbete. Frida Jangsten har bidragit med värdefulla kommentarer till en tidigare version av manuskriptet. Vi vill rikta ett varmt tack till samtliga medverkande för deras insatser.

Uppsala i januari 2005

För integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram

Anders Westholm	Karin Borevi	Per Strömblad
Forskningsledare	Biträdande forskningsledare	Biträdande forskningsledare

## Innehåll

	Sammanfattning	9
1	ALLMÄN BAKGRUND OCH NYCKELBEGREPP	13
	Problemställning och forskningsansats	14
	Forskningsläge	16
	Nyckelbegrepp	18
	Alla människors lika värde och rättigheter	18
	Integrationspolitiken och dess mål	22
	Lagstiftningen i integrationspolitisk belysning	25
	Rättigheter	26
	Tidsperspektivet	26
	Personkretsen	29
	Lagstiftningens innehåll (utifrån integrationspolitikens mål)	31
	Metod och källor	33
	Bokens upplägg	35
2	UPPEHÅLLSTILLSTÄNDEN	37
	Grunderna för uppehållstillstånd	37
	Nordiska medborgare	39
	Unionsmedborgare	40
	Tredjelandsmedborgare	41
	Asylskäl och skyddsbehövande i övrigt	42
	Familjeanknytning och annan/särskild anknytning	45
	Humanitära skäl	48
	Arbete eller studier	49
	Adoption	50
	Permanent och tidsbegränsade uppehållstillstånd	51
	De som väntar på beslut om uppehållstillstånd	52
	Tidsbegränsade uppehållstillstånd	53
	Permanent uppehållstillstånd	56
	Återkallelse av uppehållstillstånd	57
	Återkallelse av permanenta uppehållstillstånd	58
	Återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd	61
	Svenskt medborgarskap genom naturalisation	62
	Kommentar	63

3	RÄTTIGHETERNA	67
	Civila och politiska rättigheter	67
	De civila rättigheterna	69
	Den konstitutionella rätten	70
	Rättigheter i förvaltningslagen	71
	Rättigheter i utlänningslagen	72
	Rättigheter när man överklagar ett beslut i utlänningsärenden	74
	Rättigheter vid frihetsberövande	75
	De politiska rättigheterna	76
	Rösträtten	77
	Andra politiska rättigheter	79
	Ekonomiska och sociala rättigheter	79
	De arbetsrelaterade rättigheterna	81
	Möjligheten att få arbeta	81
	Arbetslöshetsunderstöd och arbetsskadeersättning	83
	De bostadsrelaterade rättigheterna	83
	De socialt relaterade rättigheterna	85
	Allmänt om socialförsäkringssystemet och försörjningsstödet	85
	De nordiska medborgarnas sociala rättigheter	87
	Unionsmedborgarnas sociala rättigheter	87
	Särskilt om asylsökandes sociala rättigheter	88
	Kulturella rättigheter	90
	Rätten till utbildning	91
	Rättigheter relaterade till utbildning för barn	92
	Rättigheter till språkundervisning för barn	93
	Rättigheter till språkundervisning för vuxna	94
	Rättigheterna avseende trossamfund	95
	Kommentar	97
4	SKYDDET AV RÄTTIGHETERNA	101
	Diskrimineringsbegreppet	101
	Diskrimineringsförbudet	105
	Diskrimineringsförbudets subjekt	105
	Diskrimineringsförbudets objekt	109
	Diskrimineringsförbudets tillämpningsområden	111
	Diskrimineringsförbudets innehåll	114
	Diskriminering enligt regeringsformen och europa-	
	konventionen om de mänskliga rättigheterna	114
	Diskrimineringsförbudet i arbetslivet och i samhällslivet	
	i övrigt	118

Diskrimineringsförbudens upprätthållande	125
Ombudsmannens mot etnisk diskriminering roll vid diskriminering	126
Skyldigheten att förebygga och utreda diskriminering	127
Sanktioner vid diskriminering	127
Kommentar	129
5 SVENSK LAGSTIFTNING I LJUSET AV NÅGRA EUROPEISKA RÄTTSDNINGAR	135
Uppehållstillstånden	136
Belgien	137
Tyskland	140
Frankrike	141
Nederländerna	144
Schweiz	146
Storbritannien	148
Österrike	149
Rättigheter för personer med uppehållstillstånd	151
Belgien	151
Frankrike	153
Nederländerna	155
Schweiz	156
Storbritannien	157
Tyskland	158
Österrike	160
Förutsättningar för medborgarskap	161
Belgien	162
Frankrike	162
Nederländerna	163
Schweiz	163
Storbritannien	163
Tyskland	164
Österrike	165
Diskrimineringsförbudet	165
Läget i de sex EU-länderna och Schweiz	166
Brytpunkter mellan svensk och europeisk rätt	167
Uppehållstillstånd	167
Rättigheter för personer med uppehållstillstånd	169
Förutsättningar för medborgarskap	171
Kommentar	172

6	SVENSK RÄTT I INTEGRATIONSPOLITISK BELYSNING – AVSLUTANDE DISKUSSION	175
	Regeringsformen och integrationsmålen	175
	Analys av reglerna om uppehållstillstånd	176
	Åtskillnad på grund av medborgarskap	176
	Avsaknaden av uppehållstillstånd för asylsökande	178
	Rättsreglernas systematisering	179
	Återkallelseregler	180
	Analys av rättigheterna och av diskrimineringsförbudet	181
	De politiska rättigheterna	181
	De civila rättigheterna	182
	De sociala rättigheterna	182
	De kulturella rättigheterna	183
	Diskrimineringsförbudet	184
	Avslutande kommentarer	184
	REFERENSER	187
	Rapporter från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram	196



# Sammanfattning

I den här rapportens sex kapitel studeras och analyseras den svenska lagstiftningen i en integrationspolitisk belysning. Boken är uppbyggd på följande sätt. Kapitel 1 innehåller en terminologisk och metodologisk bakgrund till undersökningen. Här beskrivs innehållet i regeringsformen 1 kap 2 §, bestämmelsen som ålägger den svenska politiken att garantera att alla människor har lika värde och rättigheter samt även vissa delar av den svenska integrationspolitiken, nämligen integrationsmålen. Dessa tjänar som en guide i orienteringen av vilken lagstiftning som bör tillhöra undersökningen. Det konstateras att till området hör mänskliga rättigheter, diskrimineringslagstiftning, vissa skyldigheter samt tillsyn och kontroll av de mänskliga rättigheterna. De två senare punkterna ingår dock inte eller om så är fallet enbart översiktligt i den därpå följande genomgången.

I kapitel 2 tittar vi närmare på de olika grunderna för och typerna av uppehållstillstånd som svensk rätt erbjuder. Det konstateras att lagstiftningen på det här området upprätthåller en indelning av människor på grund av medborgarskap och att olika förutsättningar finns för medborgare från olika delar av världen att stanna i landet. Mest gynnsamma möjligheter att bosätta sig i Sverige har nordiska medborgare. De behöver inte uppehållstillstånd eller arbetstillstånd för att leva och arbeta i landet. Något mindre gynnsamma är unionsmedborgares möjligheter, eftersom de behöver uppehållstillstånd för att få arbeta i landet. Däremot behöver de inte ha arbetstillstånd och har en *rätt* till uppehållstillstånd om de har eller får arbete här. Tredjelandsmedborgarnas möjligheter att få stanna i landet är mest begränsad, och då särskilt när det gäller uppehållstillstånd genom arbete.

När det kommer till frågan vilka rättigheter utländska medborgare har i Sverige konstateras det i kapitel 3 att de i de flesta fall är knutna till folkbokföring. Man folkbokförs i en kommun om man har uppehållstillstånd och förväntas tillbringa dygnsvilan där i minst ett år framöver. Det gäller alla, även svenska medborgare. Av det skälet, kopplingen till folkbokföringen, kan personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd eller de som väntar på beslut om uppehållstillstånd inte komma i åtnjutande av dessa rättigheter. De får nämligen inte folkbokföras i landet. När det kommer till asylsökande gäller dock en särskild lag som ger dem vissa sociala rättigheter. Den är dock betyd-

ligt mer restriktiv i fråga om rättigheter jämfört med de som följer på folkbokföringen.

I kapitel 4 undersöks skyddet mot diskriminering. Skälet till att diskriminering får ett särskilt utrymme är att det är ett av de mer väsentliga och grundläggande rättsliga medlen för att se till att människor har och försäkras lika rättigheter oavsett etnisk tillhörighet, religion, kön, etc. Det undersöks därför här vilka som skyddas av förbuden, vilka som måste efterleva dem, samt vad och var förbuden gäller. Det konstateras att det som skyddas av förbuden i huvudsak är människors ”etniska eller religiösa tillhörighet”. Inte ”nationalitet” eller ”medborgarskap”. De som är tvungna att följa förbuden är staten och juridiska personer; staten i sin egenskap av normgivare, beslutsfattare, näringsidkare och arbetsgivare, samt juridiska personer i sin verksamhet när de tillhandahåller varor och tjänster. Förbuden gäller inom arbetslivet, inom näringsidkares verksamhet, och inom en rad andra samhällsområden såsom hos hälso- och sjukvården, försäkringskassan och vid bostadsförmedling. Det förbjudna handlandet är det som direkt och indirekt diskrimineras, samt det som innebär trakasserier och instruktioner att diskriminera. När en enskild person anser att hon blivit diskriminerad på grund av sin etniska tillhörighet kan hon vända sig till Diskrimineringsombudsmannen. Ombudsmannen har olika åtgärder att vidta om hon finner att diskriminering har skett. Det beror på objektet och på tillämpningsområdet, eller med andra ord vem som diskriminerats och i vilket sammanhang. I övrigt utövar ombudsmannen också tillsyn över diskrimineringslagstiftningen.

I kapitel 5 följer en beskrivning av de resultat som Davy (Davy 2001) redovisat i sin undersökning av sju europeiska länders lagstiftning på integrationspolitikens område. Dessa länder är Belgien, Frankrike, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Hennes resultat jämförs med dem som jag fann i motsvarande delar vad gäller den svenska rätten. Det konstateras att det finns en del likheter och skillnader, men att i de fall där den svenska rätten skiljer sig åt, är den i allmänhet mer i enlighet med regeringsformen 1 kap. 2 §.

I det avslutande kapitlet, kapitel 6, diskuterar jag om och i vilka hänseenden den svenska lagstiftningens stämmer överens med principen i grundlagen och i de integrationspolitiska målen om alla människors lika rättigheter. Jag konstaterar att lagstiftningen bygger på ett åtskiljande mellan människor på grund av medborgarskap. Diskrimineringen gäller både utländska medborgare i förhållande till svenska och grupper av utländska medborgare sinsemellan. Den här

särbehandlingen är i viss mån tillåten, d.v.s. så länge den är sakligt motiverad. I flera fall finns det dock inte några sakliga skäl angivna. Med relativt enkla förändringar i lag och grundlag kan den integrationsrelaterade lagstiftningen bringas i samklang med den för regeringsformen och alla internationella och regionala överenskommelser om mänskliga rättigheter centrala principen om alla människors lika värde och rättigheter. Jag avslutar med att ge ett antal förslag till förändringar.



# 1. Allmän bakgrund och nyckelbegrepp

Minna är finsk medborgare och bestämmer sig för att flytta till Sverige för att söka jobb. Hon hyr ut sin lägenhet i Helsingfors och flyttar in hos en vän i Uppsala. Efter ett halvår får hon ett jobb vid ett större läkemedelsföretag. En tid senare råkar hon ut för en olycka och vårdas på sjukhuset i Uppsala i två månader och är sjukskriven i ytterligare tre månader. Sedan fortsätter hon att arbeta som tidigare. Hennes barn talar finska, men barnen trivs inte på dagis eftersom de inte talar svenska så bra. Både lärare och andra barn retas och kallar barnen ibland för otrevliga saker.

Ashok är bangladeshisk medborgare och bor i Bangladesh. Där arbetar han som jurist. Han tvingas dock fly landet undan de trakasserier och ibland även dödshot som han och hans familj utsätts för från polisen och andra grupper i landet. Han tar sig till Sverige och hamnar på en flyktingförläggning i väntan på att de svenska myndigheterna ska fatta beslut om att han får stanna i landet eller inte. Under tiden får han undervisning i s.k. bassvenska och därtill utför han enklare uppgifter på förläggningen. Efter ett år får han veta att han inte får stanna; Migrationsverket har beslutat att han ska avvisas och sändas tillbaka till Bangladesh. Ashok blir rädd och gömmer sig undan myndigheterna. I fem år lever han gömd utanför samhället och helt utan sjukvård, utbildning och arbete. Vänner och frivilligorganisationer arbetar för att Migrationsverket ska ge honom ett uppehållstillstånd och till slut när Ashok inte orkar leva längre, utan försöker ta livet av sig, ger Migrationsverket honom ett uppehållstillstånd på humanitära skäl. Men det tar tid för Ashok att hämta sig och flera år innan han kan arbeta och leva ett vanligt liv. När han väl söker arbete nekas han konsekvent möjligheten att få jobben han söker, även om han är formellt kvalificerad. Ibland har han en känsla av att de sorterar bort hans ansökan innan de ens läser vad han kan. I andra fall säger arbetsgivaren direkt till honom att han inte kan få arbetet för att han inte talar tillräckligt bra svenska. Till slut tar han arbete som taxichaufför. Hans dotter vill gärna bli jurist, som sin far, men undrar om det över huvud taget är värt mödan, om man ändå får jobb som taxichaufför.

Anders är svensk medborgare och bor i Uppsala. Han läser till civilingenjör och vill helst av allt ha ett bra arbete inom läkemedelsbranschen. Redan innan han är klar får han erbjudande om arbete vid ett större läkemedelsföretag. I samma veva som han börjar arbeta får han och hans sambo, Ulrika, barn. Ulrika stannar hemma med barnet. Under de närmaste åren avancerar Anders och blir chef. Fler barn föds i familjen och den äldsta börjar i skolan. Det går inte lika bra för Ulrika som har arbetat som sjuksköterska. Hennes avdelning läggs ned och hon blir arbetslös. Anders har dock tillräcklig lön för att de inte ska behöva göra avkall på sitt boende eller sina fritidssysselsättningar.

Antje är tysk medborgare och bestämmer sig för att flytta med sin familj till Sverige. Hon har fått jobb på ett större svensk-tyskt företag i Göteborg. Familjen flyttar in i en lägenhet som de fått via den kommunala kön och hon börjar arbeta. Hennes sambo Tim har svårt att få arbete och bestämmer sig för att stanna hemma med de yngsta barnen. Det äldsta barnet har problem i skolan eftersom hon inte kan svenska, men det blir bättre med tiden eftersom hon får undervisning i svenska språket i skolan. Efter en tid är det dags för Antjes sambo att arbeta igen, men han har svårt att få arbete trots att han är välmeriterad inom sitt område. När Tim till slut får arbete på ett lager upplever han obehag från de andra kollegorna. De kallar honom för både det ena och det andra otrevliga tillmälet som knyter an till hans senegalesiska utseende. Arbetsgivaren känner väl till trakasserierna mot honom men gör inte något för att förhindra det. Tim har också andra problem: han har vid upprepade tillfälle blivit portad på flera av stadens restauranger.

### **Problemställning och forskningsansats**

Det är om Minna, Ashok, Anders, Ulrika, Antje, Tim och andra personer som lever i Sverige som den här boken handlar. Närmare bestämt handlar den om möjligheten för dem att få ta del av förmåner eller att påverka sin situation, särskilt om de exempelvis drabbas av sjukdom, av arbetslöshet eller behöver utbilda sig eller få barnomsorg. Boken handlar också om de rättsliga garantier som finns för att dessa personer har samma möjligheter, oavsett deras medborgarskap eller etniska tillhörighet, att ta del av dessa förmåner. Med andra ord, handlar rapporten om de rättsregler som knyter an till den svenska grundlagens bestämmelse om alla människors lika rättigheter, samt till andra rättsregler som har relevans för integrationspolitikens mål så de för närvarande ser ut.

Utgångspunkt är grundlagen, eller regeringsformen, som är en av Sveriges fyra grundlagar. I regeringsformen 1 kap. 2 § står att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Formuleringen liknar den som finns i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna artikel 1. Till skillnad från deklARATIONEN nämns inte något om lika rättigheter i regeringsformen. Där sägs däremot att staten ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet. Det får uppfattas ha ungefär samma innebörd. Således har Minna, Ashok, Anders, Ulrika, Antje och Tim lika rättigheter, om inte något annat skulle vara sakligt motiverat. De har samma rättigheter oavsett medborgarskap, hudfärg, etnisk tillhörighet, och religion eller annan trosuppfattning.

Frågan som ska besvaras i den här boken är hur den svenska lagstiftningen uppfyller grundlagsbestämmelsen i regeringsformen 1 kap. 2 §. Det innebär att jag undersöker vilka rättigheter dessa personer har och vilket rättsligt skydd det finns mot att diskrimineras i relation till dessa rättigheter. För att bestämma vilka rättigheter som kommer ifråga används målen för integrationspolitiken som vägledning, eftersom de indikerar vad som menas med integration för Sveriges del. Lagstiftningen belyses således ur ett integrationspolitiskt perspektiv.

Analysen av lagstiftningen genomförs i två led. I det första ledet studeras uppehållstillstånden samt de medborgerliga, politiska, sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter som människor har i Sverige.<sup>1</sup> I det andra ledet undersöks skyddet mot diskriminering så som det ser ut i lagstiftningen. Eftersom förbudet mot diskriminering gäller både för utländska och svenska medborgare avser studien i den här delen även dem som har svenskt medborgarskap.

I det här sammanhanget ska nämnas att diskrimineringsförbudet, liksom vissa rättigheter, sammanfaller med de som de nationella minoriteterna, d.v.s. judarna, romerna, samerna, sverigefinnarna och tornedalingarna, har i Sverige. Av det skälet nämns också dessa grupper i vissa sammanhang. Däremot nämns inte de särskilda *politikområden* som etablerats, d.v.s. minoritetspolitiken, samepolitiken och demokratipolitiken, även om de i högsta grad är relevanta för regeringsformens bestämmelse om lika rättigheter.

Resultatet av undersökningen förväntas visa om och hur den svenska lagstiftningen och de rättigheter som finns i den, uppfyller regeringsformens mål om lika rättigheter för alla oavsett deras etniska

---

<sup>1</sup> SOU 2000:216.

bakgrund. Diskrimineringsförbuden, som är en rättslig garanti för att rättigheterna gäller lika för alla, har således en särskild betydelse i det här sammanhanget. Ett effektivt diskrimineringsförbud medverkar till att människor inte diskrimineras i praktiken. Därför har diskrimineringsförbudet en särskild plats i analysen av den svenska lagstiftningen.

Efter undersökningen av de svenska rättsreglerna jämförs den svenska rätten med motsvarande lagar i sju europeiska länder: Belgien, Frankrike, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Dessa länder har valts med utgångspunkt i Ulrike Davys studie om integration.<sup>2</sup> Jämförelsen som görs i den här boken mellan resultaten i Davys studie och den svenska rätten syftar till att utröna hur den svenska lagstiftningen på området förhåller sig till andra länders dito men framför allt till att se om det finns några alternativa rättsliga lösningar i dessa länder som skulle kunna förändra den svenska rätten, i den mån det behövs, för att uppfylla regeringsformens krav på lika rättigheter.

## Forskningsläge

Det saknas litteratur om integration inom den rättsvetenskapliga forskningen i Sverige. Däremot finns det forskning om de lagar som finns inom det här området, d.v.s. om mänskliga rättigheter, utlänningsrätt/asylrätt och om diskriminering.<sup>3</sup> Forskningen kopplar dock sällan samman dessa lagområden i en och samma undersökning. Så handlar forskning om mänskliga rättigheter eller diskriminering sällan om utländska medborgares rättigheter i Sverige. Det mesta inom utlänningsrätten är därtill av äldre datum och eftersom lagarna på området ändrats relativt ofta så är de till stora delar inte längre aktuella. Diskriminering har visserligen varit föremål för svenska studier och utredningar om innehållet i svensk rätt, men det har inte uttryckligen eller övergripande relaterats till integration eller till utländska medborgares status i landet.<sup>4</sup> Den utredning som till viss del berört integrationsfrågor är Medborgarskapskravutredningen i sitt betänkande SOU 2000:106 *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning*. Där utreds vilka krav som ställs i lagstiftningen på att människor har svenskt medborgarskap för att komma i åtnjutande av vissa rättigheter.

---

<sup>2</sup> Davy 2001.

<sup>3</sup> Malmberg 2001 och 2002.

<sup>4</sup> SOU 2001:206.



Däremot behandlas inte rättigheter för utländska medborgare i förhållande till regeringsformen 1 kap. 2 §. Inte heller jämförs olika grupper av utländska medborgare med varandra avseende deras rättigheter, så som görs i den här boken.

I den komparativa delen av undersökningen, den där lagstiftningen i några europeiska länder jämförs med den svenska, finns det tidigare forskning gjord och som an knyter till integrationsfrågor. Dit hör inte minst den studie av Ulrike Davy som ligger till grund för vissa delar den här rapporten, samt den andra publikationen i samma serie av Harald Waltrauch.<sup>5</sup> I Davys bok beskriver en rad forskare hur rättsläget ser ut i sju europeiska länder. Resultatet av hennes undersökning redovisas mer i detalj i kapitel 5. Waltrauchs studie innehåller en indexering av diskriminering, som baserar sig på rättsregler, men som har en kompletterande sociologisk och statsvetenskaplig ansats. Hans mätmetod är dock inte en användbar källa i det här sammanhanget, eftersom det skulle fordra att även den svenska lagstiftningen skulle beräknas enligt hans index. Det vore visserligen en intressant kunskap, men i det här läget, när rättssystemet ännu inte är analyserat utifrån ett integrationsperspektiv, är det mer lämpligt att ägna sig åt en analys av det svenska systemet per se. Dessutom är syftet med boken att se hur lagstiftningen uppfyller integrationsmålen, samt regeringsformens bestämmelse om lika rättigheter, och inte hur den svenska lagstiftningen står sig i förhållande till andra länder.

Det ska också nämnas att det inom ramen för de internationella organisationerna gjorts vissa undersökningar av hur diskrimineringen ser ut i några av de europeiska länderna. Så har International Labour Organisation och Roger Zegers de Beijl givit ut en forskningsrapport om diskriminering av invandrare i arbetslivet i fyra europeiska länder.<sup>6</sup> Sverige behandlas inte i någon av dessa studier. Därutöver har EU ett program mot diskriminering där en rad rapporter producerats, vilka också har använts i kapitel 5.

Mot bakgrund av det sagda är det angeläget att uppdatera det som är skrivet om utlänningsrätten och asylrätten. Det är viktigt att ge en helhetsbild av de rättsregler som aktualiseras för människor som lever i Sverige utan svenskt medborgarskap, och när det kommer till diskriminering, också för svenska medborgare. *Syftet* med denna studie är att, med utgångspunkt i regeringsformen, sammanställa och analysera de lagar och förordningar som gäller inom ramen för den svenska integrationspolitiken och de rättigheter och rättsliga garantier

---

<sup>5</sup> Se Waltrauch 2001.

<sup>6</sup> Zegers de Beijl 2000.

som utländska medborgare har i Sverige. Det är här boken tillför något nytt. Den skall ses som en startpunkt för vidare utveckling av rättsreglerna mot ökad likabehandling av svenska och utländska medborgare i Sverige.

## Nyckelbegrepp

I det föregående har det givits allmänna ramar för den här boken. Det är dags att se närmare på den terminologi som används och då främst på det begrepp som är centralt för undersökningen, nämligen integration.<sup>7</sup> Integrationsbegreppet kan närmast på olika sätt. Titeln på den här boken ger vid handen att det är rättssystemet som studeras ur integrationspolitiskt perspektiv. Samtidigt har det nämnts att en bestämmelse i regeringsformen, den om alla människors lika rättigheter, är utgångspunkten för studien. I detta sammanhang finns några nyckelbegrepp som ska diskuteras närmare och de är:

1. Alla människors lika värde och rättigheter (regeringsformen 1 kap. 2 §)
2. Integrationspolitiken och dess mål
3. Lagstiftningen i integrationspolitisk belysning

## Alla människors lika värde och rättigheter

Bestämmelsen i regeringsformen 1 kap. 2 § har en särskild betydelse för integrationsfrågor eftersom den slår fast att den offentliga makten, d.v.s. statens och kommunernas makt, ska begränsas för att respektera alla människors lika värde. Där sägs också att ingen ska diskrimineras på grund av kön, ursprung och andra identitetsrelaterade grunder. Eftersom bestämmelsen har en central betydelse som utgångspunkt för den här studien ska vi uppehålla oss en stund vid den. Den lyder som följer:

---

<sup>7</sup> Det ska dock understrykas att det inte ges någon självständig definition av integrationsbegreppet i den här undersökningen utan att den helt utgår från idén om alla människors lika värde och rättigheter så som den kommer till uttryck i regeringsformen samt i en rad internationella överenskommelser. Däremot görs vissa avgränsningar när det gäller undersökningsobjektet som indirekt kan ringa in ett område som rättsligt sett har med integration att göra.

**Regeringsformen 1 kap. 2 §**

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

Som vi kan se riktar sig formuleringen till staten, eller det allmänna. Det allmänna ska utöva den offentliga makten med hänsyn till alla människors lika värde, och för den enskilda människans frihet och värdighet. Dessa ord har en viktig filosofisk och politisk innebörd och hämtar sitt ursprung både i filosofiska texter och i internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter mellan stater. Utan att fördjupa oss i det, kan man säga att människovärdets princip som kommer till uttryck här bygger på tanken att *alla* människor har *lika* värde och därför lika rättigheter. En människa kan inte ha halva värdet av någon annan, för då kränks idén om alla människors lika värde. Detsamma gäller rättigheterna: alla måste ha samma skydd för sina mänskliga rättigheter annars kränks principen om allas lika värde och rättigheter.

När den här bestämmelsen skrevs diskuterades principernas placering och innehåll.<sup>8</sup> Det sades bland annat att det kan vara motiverat för staten att garantera människor olika rättigheter i vissa fall: ”Det förhåller sig i själva verket så att särbehandlande lagstiftning på exempelvis de ekonomiska och sociala områdena är ett typiskt kännetecken för ett modernt välfärdssamhälle”.<sup>9</sup> Med detta menas att vissa sociala förmåner och ekonomiskt stöd är nödvändiga för den allmänna välfärden och för att människors lika värde ska kunna tillvaratas i praktiken. Detta kommer också till uttryck i den första meningen i andra stycket där det står att det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Att verka för något är att aktivt se till att något inträffar. Staten och kommunerna ska se till att alla människor kan uppnå delaktighet och jämlikhet och det kan innebära att en del behöver mer stöd från

---

<sup>8</sup> Se prop. 1975/76:209.

<sup>9</sup> Prop. 1975/76:209:242.

det allmänna än andra för att verklig delaktighet och jämlikhet ska kunna uppnås.

Även delaktighet och jämlikhet är principer hämtade ur filosofiska resonemang och ur internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. De grundar sig även de i synen att alla människor har samma värde och därför ska ha samma möjlighet att fatta beslut över sina liv, eller åtminstone att delta i beslut som berör deras livsplaner. Det är alltså tillåtet för staten, så som jag tolkar bestämmelsen, att vidta åtgärder i syfte att verka för jämlikhet när det gäller deltagande i samhällslivet. När det gäller minoriteter är det just deras möjlighet att behålla och utveckla sitt kultur- och samhällsliv som staten ska främja.

Men det finns en gräns för särbehandlingen. Det är inte tillåtet att missgynna individer på grund av deras identitet, vare sig den finns i ögonen hos betraktaren eller hos den enskilda själv. Här är det dock enbart vissa identitetsdrag som det anses särskilt kränkande att särbehandlas i förhållande till. Dessa grunder är kön, hudfärg, nationell eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Det allmänna ska motverka diskriminering på dessa grunder. Den här delen av regeringsformen 1 kap. 2 § är nytillkommen och den bygger, precis som de andra delarna, på internationella överenskommelser, och särskilt då på EU-rätten, men har också filosofiska utgångspunkter i principen om alla människors lika värde och rättigheter.<sup>10</sup> Bestämmelsen innebär att alla har samma rättigheter och ska behandlas lika oavsett bakgrund eller identitet, såvida det inte finns sakliga skäl för särbehandling.<sup>11</sup>

Rättsregeln i regeringsformen 1 kap. 2 § skiljer sig från andra regler om rättigheter i grundlagen eftersom den inte anses vara rättsligt bindande. En enskild kan inte åberopa formuleringarna i paragrafen inför en domstol och hävda att staten gjort sig skyldig till ett brott mot innehållet i bestämmelsen. Däremot anses den vara politiskt bindande och ett målslagande för det allmänna. Målsättningarna kan alltså enbart bli föremål för politisk kontroll av medborgarna och inte rättslig, åtminstone inte direkt. Däremot kan den få en indirekt rättslig betydelse.

Domstolarna kan använda sig av regeringsformen 1 kap. 2 § i fall som de prövar som en bakgrund eller en utgångspunkt när de tolkar lagar och förordningar. På så vis har bestämmelsen en indirekt rättslig

---

<sup>10</sup> För motiven bakom den nya lydelsen, se prop. 2001/02:72:15–21, 49–50.

<sup>11</sup> Diskrimineringsförbudets innehåll diskuteras mer ingående i kapitel 4 nedan.

verkan. Lägg därtill att Sverige är bundet av många internationella överenskommelser, samt av EU-regler och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, som har ett liknande innehåll. Eftersom dessa överenskommelser är rättsligt bindande finns det mycket som talar för att även principerna i målstadgandet har en rättslig relevans.

Vilken betydelse har då regeringsformen 1 kap. 2 § som utgångspunkt för en studie av integration i ett rättsligt perspektiv? Först och främst har den betydelse eftersom den uttrycker en principiell syn på människans värde och rättigheter, samt också på relationen mellan staten och enskilda individer. Det går att analysera *lagar* utifrån den människosynen.

För det andra visar bestämmelsen på ett grundläggande förhållningssätt till integration. Integrationspolitikens mål, precis som målen inom alla andra politikområden, måste vara alla människors jämlikhet och möjlighet till deltagande. Ingen får diskrimineras på grund av bland annat etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Även detta kan användas som utgångspunkt för en analys av den svenska rätten i ett *integrationsperspektiv*.

För det tredje knyter innehållet i bestämmelsen an till rättigheter, även om det inte görs uttryckligen. Människovärdets princip kommer till uttryck i att människor har vissa rättigheter gentemot staten. Rättigheterna har, allmänt formulerat, med människans fysiska, mentala och psykologiska integritet och existens att göra och innebär att staten i sin maktutövning inte får kränka den här integriteten eller existensen. De mänskliga rättigheterna är grundlagsskyddade i Sverige genom regeringsformen 2 kap. Till skillnad mot den regeln som ligger till utgångspunkt för den här studien är kap. 2 rättsligt bindande och kan åberopas gentemot staten i en svensk domstol. Utöver detta gäller också Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna så som lag i Sverige. Därigenom befästes rättigheternas ställning ytterligare. Men, som sagt, bestämmelsen i 1 kap. 2 § innehåller inte uttrycket rättigheter. Det hindrar dock inte att målen måste realiseras i form av rättigheter i vissa avseenden. På så vis tjänar målstadgandet som utgångspunkt för analysen av det svenska rättssystemet utifrån ett *rättighetsperspektiv*.

I den här undersökningen används således regeringsformen 1 kap. 2 § som en utgångspunkt för en analys av det svenska rättssystemet i en integrationspolitisk belysning. Alla lagar och förordningar som har med integration att göra analyseras för att se om de upprätthåller principen om alla människors lika värde och rättigheter. Det är dock mer eller mindre ogörlig att studera alla rättsliga normer, eftersom det finns många tiotusentals lagar som berör statens och kommunernas

verksamhet. Dessutom förändras lagarna kontinuerligt och att studera det som kallas för ”gällande rätt” skulle vara än svårare. Av dessa skäl avgränsas undersökningen, som vi ska se, till att omfatta vissa lagar och förordningar.

Det har redan nämnts att den här studien baseras på en annan europeisk undersökning av sju europeiska länders lagstiftning om integration som genomförts av Ulrike Davy. Hennes studie har i vissa avseenden tjänat som hjälp vid avgränsningarna i den här boken. Som vi ska se i kapitel 5 har Davys studie emellertid vissa begränsningar i relation till regeringsformens reglering. Framför allt är kretsen av personer som ingår i hennes studie betydligt snävare än den som är relevant i ett integrationsssammanhang. Hon har enbart studerat de rättigheter som människor med arbetstillstånd har i dessa sju europeiska länder. Som jag ser det kräver regeringsformens målstadgande att alla människors rättigheter studeras och inte enbart en enskild grupp. Andra avgränsningar när det gäller personkretsen kan dock vara rimliga, men inte just den.

Till hjälp vid avgränsningen i den här studien har jag använt de mål som kommer till uttryck i den svenska integrationspolitiken. Det betyder dock inte att integrationspolitiken har varit helt avgörande för valet av undersökningsobjekt, utan enbart att det varit vägledande. De integrationspolitiska målen är också den första stationen på vägen genom det svenska rättssystemet; det är här som analysen påbörjas. Integrationspolitiken utgör därmed ett slags sökinstrument för att identifiera och avgränsa den lagstiftning som är särskilt relevant ur ett integrationsperspektiv. De integrationspolitiska målen ingår därutöver också som en del av själva undersökningen i det att de också analyseras utifrån bestämmelsen i regeringsformen 1 kap. 2 §.

### **Integrationspolitiken och dess mål**

De svenska integrationsmålen och deras innehåll finns beskrivna i ett antal skrivelser och propositioner från regeringen liksom i ett antal offentliga utredningar.<sup>12</sup> Den viktigaste definitionen finns i regeringens proposition 1997/98:16 och handlar om integrationspolitikens mål och närmare inriktning. Målen är enligt propositionen:

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,

---

<sup>12</sup> Se exempelvis SOU 1996:55; prop. 1997/98:16; Ds 2000:43; och Ds 1996:74.

- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund,
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.<sup>13</sup>

I anslutning till målen specificeras det integrationspolitiska arbetets inriktning, till att omfatta det följande:

- ge förutsättningar till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter, samt
- förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.<sup>14</sup>

Vi kan alltså se att det finns ett antal mål för integrationspolitiken som avser lika rättigheter och möjligheter, mångfald, delaktighet och medansvar i samhällsutvecklingen. Där finns dessutom ett förtydligande av politikens inriktning där det sägs att den särskilt ska handla om att främja människors deltagande och försörjning, om jämställdhet mellan kvinnor och män samt om att förhindra diskriminering och rasism. Dessa begrepp är allmänt hållna, men som vi nu ska se ges det ytterligare förklaringar i propositionen till vad de innehåller.

Lika rättigheter och möjligheter, samt de näraliggande orden jämställdhet och diskriminering är tre uttryck som återkommer i de övergripande målen och även i den närmare inriktningen. De hänger nära samman eftersom de handlar om att rättigheter och möjligheter ska garanteras alla oavsett kön eller hudfärg.<sup>15</sup> Propositionen ger en viss fingervisning om vad de innebär. Där sägs inledningsvis att alla ska ha lika rättigheter och möjligheter men det betonas också att alla ska ha lika skyldigheter.<sup>16</sup> Vilka dessa skyldigheter skulle vara anges inte närmare, men min tolkning är att de är de som i allmänhet åligger svenska medborgare såsom att följa lagarna och att betala skatt.

Det framgår vidare att kravet på lika rättigheter inte enbart syftar till ”formella rättigheter och möjligheter”, d.v.s. garantier i lagarna, utan även ”reella möjligheter” och ett faktiskt resultat.<sup>17</sup> Enligt målen är det således inte tillräckligt att lika rättigheter garanteras i lag utan det krävs också åtgärder för att lagarna efterlevs och för att attitydförändringar sker i samhället som gör att alla verkligen har lika rättig-

---

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:16:1.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:16:2.

<sup>15</sup> Burman och Gunnarsson 2001 och Nordborg 1995.

<sup>16</sup> Prop. 1997/98:16:23.

<sup>17</sup> Prop. 1997/98:16:23.

heter. Attityder återkommer också i uttrycket ”förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism”. Att stävja eller motverka detta innebär att människor i större utsträckning slutar att diskriminera och följaktligen att allt fler får samma rättigheter och möjligheter.

Det är betydligt svårare att finna en mer ingående betydelse av uttrycket ”samhällsgemenskap med mångfald som grund”. I propositionen ges inte någon exakt förklaring till vad som menas med det. Däremot nämns ett exempel på vad som menas med samhällsgemenskap, nämligen det svenska språket. Det uttalas att det svenska språket har en särskild roll för den svenska samhällsgemenskapen och för möjligheten att delta i den:

[För att] vara likvärdig och medansvarig i samhället behöver alla kunskaper i svenska språket. En viktig uppgift för staten är därför att ge möjligheter för människor som inte har svenska som modersmål att lära sig språket. Att betona det svenska språkets betydelse står inte i konflikt med respekten för dem som har ett annat modersmål än svenska.<sup>18</sup>

Av detta framgår att svenska språket är vägen till samhällsgemenskapen, men också att de som har ett annat modersmål än det svenska ska respekteras. Det är inte språken som ska respekteras, utan de människor som inte har svenska som modersmål. Det svenska språkets ställning kommenteras i övrigt inte, och heller inte den rättsliga status som andra språk har eller kan ha i Sverige.

Det sista uttrycket som ska kommenteras här är det som berör delaktighet och medansvar i samhället. I detta finns en, om än subtil, anknytning till politiska rättigheter och representation i beslutsfattande organ, åtminstone om vi tolkar delaktighet som en politisk sådan, inbegripen rösträtt och andra politiska rättigheter. Delaktighet kan också vara mer än politiska rättigheter eller politisk delaktighet. I propositionen nämns att möjligheten till egen försörjning, till utbildning, tillgång till hälso- och sjukvård, samt till kulturella institutioner också har betydelse för integrationen på det individuella planet.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Prop. 1997/98:16:24.

<sup>19</sup> Den tanken bygger vidare på välfärdsstatens grundvalar om social integration för ökad politiskt deltagande, så som detta beskrivs av Borevi 2002:10–59. Hon bygger sitt resonemang på T. H. Marshalls teorier om de sociala rättigheternas betydelse för medborgarskapet i det demokratiska projektet och utvecklar det till att också inbegripa den svenska mångfalden och integrationspolitiken. Om social integration som skiljer sig från en etisk integration av subkulturer, se också Habermas 1995:170–182, särskilt s. 175 där han skriver att den ”*etniska integrationen* av grupper och subkultu-



Dessa är väsentliga delar av välfärdsstatens institutioner och centrala för den offentliga sektorns ansvar i Sverige.

Som vi kan se knyter integrationsmålen an till bestämmelsen i regeringsformen 1 kap. 2 § och principen om alla människors lika värde och rättigheter. Huruvida integrationsmålen och regeringsformen stämmer överens eller om det finns mer att kräva av integrationsmålen är för tidigt att säga. Det krävs en mer grundlig undersökning av hur integrationspolitiken har genomförts, eller implementerats, genom lagstiftning och andra rättsliga normer. Frågan som står på tur att besvaras, när vi nu ringat in en del områden som skulle kunna ha med integration att göra, är vilket undersökningsobjektet är.

## Lagstiftningen i integrationspolitisk belysning

Integration kan i korthet sägas handla om hur olika grupper ska inlemmas i varandra och om vilka principer som ska styra den integrationsprocessen.<sup>20</sup> I processen finns ett antal medel och metoder att tillgå, och en av dessa är rättsreglerna. Det är också rättsreglerna som är den här undersökningens objekt. Vi ska helt enkelt undersöka hur den svenska lagstiftningen ser ut i ett integrationspolitiskt ljus. Utgångspunkten för studien är, som redan nämnts ett antal gånger, regeringsformens princip om alla människors lika värde och rättigheter. Det är utifrån den principen som vi ska analysera rättsreglerna. Men för att inte hamna i situationen att undersökningsobjektet på grund av sin omfattning lägger hinder för att genomföra undersökningen har jag gjort vissa ytterligare avgränsningar. Dessa har berörts och motiverats i tidigare avsnitt, men de förtjänar att upprepas här. Avgränsningarna är gjorda i relation till följande faktorer:

1. Rättigheter
2. Tidsperspektiv
3. Personkrets
4. Lagstiftningens innehåll (utifrån integrationspolitikens mål)

---

rer, som var och en har sin egen kollektiva identitet, måste alltså frikopplas från den abstrakta *politiska integrationen*, som omfattar alla statens medborgare i lika mån.”

<sup>20</sup> För vidare läsning om integrationsbegreppets olika inriktningar, se Johnsson 2002:121–125.

## Rättigheter

För det första avgränsas undersökningen till att omfatta rättigheter. Med rättigheter förstås de mänskliga rättigheter som är allmänt etablerade inom den internationella rätten och som kommer till uttryck i FN:s Allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna, den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966, den Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från 1966,<sup>21</sup> Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna<sup>22</sup> och de grundläggande friheterna, samt i Wiendeklarationen från 1993.<sup>23</sup>

Rättigheterna kan ta olika uttryck i lagstiftningen. I allmänhet brukar man anse att en rättighet, för att kallas så, på något sätt måste vara utkrävbar. Förmåner är inte alltid utkrävbara utan just förmåner som man kan ”få” av det allmänna i vissa fall. I Sverige anses i allmänhet de sociala och ekonomiska rättigheterna vara förmåner, medan medborgerliga och politiska rättigheter som är utkrävbara betraktas som rättigheter. Jag har dock använt mig av en annan syn och inkluderat både rättigheter och förmåner i undersökningen. Jag har valt det synsättet av två skäl. För det första för att förmånerna måste garanteras alla lika, oavsett om de är utkrävbara eller inte. För det andra för att de flesta medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som finns i svensk rätt också har en motsvarighet i internationell rätt. Enligt internationell rätt är det dessutom staternas skyldighet att förverkliga de mänskliga rättigheterna, samt att inte göra en åtskillnad mellan olika dimensioner av rättigheter.

## Tidsperspektivet

Eftersom integrationspolitik i huvudsak anses handla om hur personer som invandrat till ett land på ett eller annat sätt inlemmas i landets befolkning är det rimligt att studera utländska medborgares rättigheter i Sverige, och då närmare bestämt från det ögonblick de anländer till Sverige och ansöker om uppehållstillstånd.<sup>24</sup> Rimligtvis avslutas tids-

<sup>21</sup> SÖ 1971:41.

<sup>22</sup> Införd i svensk rätt genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (härefter: *europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*).

<sup>23</sup> Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, 12 July 1993.

<sup>24</sup> När det gäller tidsperspektivet har jag gjort vissa avgränsningar som skiljer sig från de som gjorts i Ulrike Davys undersökningar på vilka den här boken till viss del grundar sig. Samma gäller för personkretsen jag valt att studera.

perioden när alla har samma rättigheter. Sålunda undersöker jag de rättigheter som människor har från det att de anländer till Sverige och till dess att de är svenska medborgare eller, för att använda de svenska integrationsmålens formulering, till dess att de har lika rättigheter och möjligheter som alla andra i landet.

Jag vill stanna kvar något vid tidsperspektivet. Skälen till att tidsaxeln börjar vid ankomsten till Sverige är två. Det första skälet är pragmatiskt och handlar om den studie som finns som utgångspunkt för den här, nämligen Ulrike Davys undersökning av sju länder på integrationsområdet. Hennes studie omfattar möjligheterna att få uppehållstillstånd i de olika länderna samt de rättigheter som är knutna till dessa. För att kunna göra en fruktbar jämförelse med hennes resultat har det varit nödvändigt att ta upp grunderna för uppehållstillstånd.

Det andra skälet hämtar sin grund i regeringsformen 1 kap. 2 § och tanken om att alla är lika värda och inte ska diskrimineras. Denna tanke gör inte åtskillnad på människor beroende på om de söker asyl, om de är folkbokförda eller är svenska medborgare, utan de uttrycker just idén om att alla ska ha samma rättigheter och möjligheter. Den idén bekräftas också i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna som gäller på medlemsländernas territorium (enligt territorialitetsprincipen) för alla människor oavsett medborgarskap. Mot denna bakgrund är det rimligt att också inbegripa reglerna om uppehållstillstånd i undersökningen.

Det finns ytterligare ett argument som stärker detta ställningstagande och som har direkt med integration att göra. Det är att det bemötande den enskilda får när hon anländer till landet påverkar hennes möjlighet och kanske även vilja att integreras i det svenska samhället. Vi kommer att få anledning att återkomma till detta resonemang, men här kan ändå sägas att signalerna som sänds från svenska myndigheter under tiden som människor väntar på att få sin ansökan beviljad eller nekad inte är oväsentliga för det fortsatta livet i Sverige, om ansökan senare beviljas vill säga. Möjligheterna att lära sig svenska, att få sjukvård, utbildning, sysselsättning, etc. under väntetiden visar på ett förhållningssätt gentemot utländska medborgare, som, om det upplevs som negativt, rimligen lever vidare i senare skeden när de enskilda är folkbokförda i landet eller har blivit svenska medborgare. De psykosociala mekanismerna får inte underskattas.

**Figur 1. Tidsaxel över ”integrationsprocessen”**

Utländska medborgare		Svenska medborgare	
<i>I utlandet</i>	<i>I Sverige</i>	<i>I Sverige</i>	
Sökande	Sökande	Folkbokförd	Naturalisering
Söker visum, uppehålls- och arbets-tillstånd	Söker uppehålls-tillstånd	Har permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd	
	Invandrare		

För att avsluta resonemanget kring den här tidsmässiga avgränsningen visar jag i figur 1 en bild av en tidsaxel, som visar det område som undersökningen rör sig inom.

Figuren ger en bild av utländska och svenska medborgare och de rättsliga formuleringar som är aktuella i olika skeden av deras vistelse i Sverige. Indelningen visar alltså när svensk rätt gäller. Det ska för helhetens skull påpekas att svensk lagstiftning kan gälla även för svenska medborgare i utlandet, men vi lämnar dem därhän. Det samma gäller reglerna om utländska medborgare i andra länder. Som framgår av tabellen undersöks i den här boken enbart de rättsregler som gäller när en utländsk medborgare anlät till Sverige. Svensk rätt tillämpas visserligen redan utanför landet när man lämnar in en ansökan om visum, uppehålls- eller arbetstillstånd till ett svenskt konsulat eller till en svensk ambassad. Däremot utfärdas visum enbart för en kortare tid vilket gör att uppehållstillstånd inte är nödvändigt. De sökande lever inte heller i landet och integrationsprocessen har därför praktiskt sett inte påbörjats för deras del.

När den enskilda anländer till Sverige har hon antingen redan de tillstånd som krävs eller så ansöker hon om det vid gränsen eller hos Migrationsverket inne i landet. Har hon redan uppehållstillstånd folkbokförs hon direkt i en kommun, förutsatt att kriterierna för folkbokföring är uppfyllda. Annars påbörjas behandlingen av, eller anhängiggörs som det också kallas, ett ärende om uppehållstillstånd vid Migrationsverket. Den enskilda är då en ”sökande”. När verket slutligen avgör ärendet och en ansökan beviljas får den enskilda antingen ett permanent eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd att stanna i landet och kan därmed bosätta sig i en kommun. Hon blir då folkbokförd. Efter ett antal år kan personen ansöka om att bli svensk medborgare, d.v.s. om att naturaliseras, och när ansökan beviljas blir hon svensk

medborgare. Vi kan alltså se att det finns en process som leder framåt och som kan avslutas med att en person som anlant till Sverige blir svensk medborgare och får lika rättigheter. Nu är detta inte någon beskrivning av hur det i samtliga fall går till i verkligheten utan en stiliserad bild av hur lagstiftningen är uppbyggd och kan förstås.

Ytterligare en sak förtjänas att nämnas, som också har med avgränsningen i förhållande till personkretsen att göra. Som vi kan se finns underst en ruta med ordet invandrare. Det är också ett av orden som ingår i undersökningens personkrets, som vi ska titta närmare på.

## Personkretsen

Den personkrets som omfattas av den här undersökningen är som nämnts alla som lever i Sverige. Dock kommer tonvikten att läggas på regler som berör dem som inte är svenska medborgare och som befinner sig i landet. Det är också dessa personer som jag vill säga något om, eller snarare om den begreppsanvändning som förekommer i den här studien och som relaterar till dessa personer.

I rättslig mening saknas det ett gemensamt ord för dem som är utländska medborgare i Sverige eller som är utrikes födda. Tvärtemot vad man kan tro så förekommer inte ordet invandrare i lagstiftningen. Istället används orden ”utlänning”, ”utländsk medborgare”, ”asylsökande”, ”skyddsbehövande”, ”anhörig”, ”flykting”. Ordet invandrare har dock utretts i syfte att hitta en enhetlig och rättsligt acceptabel användning av det ordet. I en interdepartemental utredning från 1999 (Ds 1999:48) föreslås att ordet invandrare ska användas på följande sätt:

**Invandrare:** Personer som själva faktiskt har invandrat och som folkbokförts i Sverige.

**Nyanlända invandrare:** Personer som själva har invandrat för en relativt kort tid sedan. Hur länge en person är att betrakta som nyanländ är svårt att fastställa. Ett riktmärke kan dock vara två år.

**Personer med utländsk bakgrund:** Såväl utrikes födda personer som själva har invandrat som personer födda i Sverige med minst en utrikes född förälder.<sup>25</sup>

Som vi kan se används här tre olika kategoriseringar. Begreppet omfattar därigenom personer som själva invandrat och de som är barn

---

<sup>25</sup> Ds 1999:48:6.

till personer som invandrat. Förslaget fick kritik för att det införde klassificeringar som inte är nödvändiga. Ett år senare presenterade en ny interdepartemental utredning (Ds 2000:43) ett betänkande där en annan användning av begreppet invandrare föreslås:

- Indelning av personer på grund av invandrarskap eller liknande bör inte ske utan att detta noga har övervägts.
- När förutsättningarna för en åtgärd ska beskrivas, bör utgångspunkten normalt vara behovet av åtgärden och inte invandrarskapet i sig.
- När en indelning av personer är nödvändig, bör indelningen göras efter vad som är relevant i sammanhanget. Om det avgörande t.ex. är att de aktuella personerna har ett annat språk än det svenska som modersmål, bör detta tas som utgångspunkt.
- Begreppet invandrare bör endast användas när det gäller personer som själva faktiskt har invandrat, d.v.s. flyttat till Sverige från ett annat land och folkbokförts här. Personer som är födda i Sverige bör inte kallas invandrare.<sup>26</sup>

Den här beskrivningen står i viss kontrast till den tidigare från 1999. Här har de tillfällen då myndigheterna ska använda ordet invandrare inskränkts till situationer där det framstår som absolut nödvändigt att använda det för förståelsens skull. Vi kan se att enbart de som själva är födda utrikes kan kallas för invandrare och inte de som är barn till utrikes födda personer. Dessutom finns ordet ”folkbokförd” nämnt. Invandrare kan enbart avse dem som är folkbokförda i landet. Det utesluter således de som lever i Sverige i väntan på besked om uppehållstillstånd. Asylsökande och andra sökande omfattas således inte av invandrarbegreppet. Konsekvensen skulle möjligen också kunna vara att de inte omfattas av integrationspolitiken.

I den här boken används begreppen invandrare/invandrade enbart för dem som är utrikes födda. Sammanhanget avgör dock om jag skriver om medborgarskap istället för om invandrare. Ofta är det mer adekvat att skriva om unionsmedborgare, nordiska medborgare och de som är medborgare i ett annat land utanför dessa geografiska områden. De senare går i EU-rätten under benämningen ”tredjelandsmedborgare”. Jag har därför valt att använda det ordet, men enbart av praktiska skäl. Således använder jag även orden utrikes födda och inrikes födda om syftet är att tala om olika grupper av svenska medborgare, eller om utländsk bakgrund och svensk bakgrund om det är den etniska tillhörigheten som avses. Etnisk tillhörighet är dock ett svårt begrepp, som förtjänar att utredas närmare, men inte inom ramen

---

<sup>26</sup> Ds 2000:43:9–10.

för den här studien. Jag använder ordet enbart för att det är vedertaget enligt svensk och internationell rätt. Det är dock viktigt att påpeka, och här instämmer jag med Paulina de los Reyes och Mats Wingborg när de förklarar, att

[dessa ord] används i beskrivande syfte och vår utgångspunkt är att dessa kategoriseringar saknar eget förklaringsvärde och därför alltid måste sättas i ett sammanhang. Inte minst när det gäller att synliggöra relationer och omständigheter som ger dessa begrepp mening. Vi vill därför betona att definitioner och begrepp inte är neutrala ord som ger namn till faktiska företeelser och återspeglar verkligheten som den 'är'.<sup>27</sup>

Sammanfattningsvis används alltså följande begrepp i den här boken.

**Inrikes och utrikes födda:** avser alla svenska och utländska medborgare i Sverige

**Invandrare:** avser dem som är utrikes födda

**Utländsk och svensk bakgrund:** avser etnisk tillhörighet

**Medborgare:** används tillsammans med "svensk", "unions-", "nordisk" eller "tredjelands-" och syftar enbart till en persons medborgarskap

**Unionsmedborgare:** används för medborgare i EU:s medlemsländer

**Tredjelandsmedborgare:** används som ett förenklande samlingsbegrepp för medborgare i länder utanför de nordiska länderna och EU.

### Lagstiftningens innehåll (utifrån integrationspolitikens mål)

Den sista avgränsning som ska göras avser innehållet i den lagstiftning som ska undersökas. Det har redan nämnts att lagstiftningen analyseras utifrån regeringsformen 1 kap. 2 §, och en följd av det är att det enbart är lagar som berör rättigheter som kommer i fråga, liksom de som garanterar lika rättigheter. Därtill har jag begränsat studien tidsmässigt och i relation till den personkrets som ingår i den. Det återstår att närmare avgöra vilken del av rättssystemet som ska undersökas mer i detalj.

Om vi påminner oss om vad integrationsmålen innebär: lika rättigheter och möjligheter, samhällsgemenskap med mångfald som grund, samhällsutveckling med ömsesidig respekt och tolerans, delaktighet och medansvar, grundläggande demokratiska värden, jämställdhet, arbete mot rasism och främlingsfientlighet, och använder detta som

---

<sup>27</sup> de los Reyes och Wingborg 2002:12.

tolkningsdata eller avgränsning så skulle undersökningsobjektet konkret men översiktligt kunna bestå av lagar som reglerar följande områden:

- mänskliga rättigheter (jämlighet mellan kvinnor och män, deltagande i beslutsprocesser, regler om arbetslivet, om företagande, om boende, om hälso- och sjukvården om språk och utbildning)
- diskriminering (som garanti för lika rättigheter),
- skatt och andra skyldigheter
- tillsyn och kontroll av mänskliga rättigheter och särskilt av diskrimineringsförbudet

För att sammanfatta huvuddragen i den här uppräkningslistan så består undersökningsobjektet av de lagar som innehåller medborgerliga, politiska, sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter för alla som lever i Sverige. Det betyder att människor som anländer till Sverige omedelbart är subjekt för den här undersökningen och att de är det även när de har blivit svenska medborgare eller har bott i landet hela sitt liv. Också de som är födda i Sverige är en del av integrationspolitiken och av den här undersökningen. Däremot har jag i det här avseendet gjort en avgränsning i personkretsen, som till viss del snävar in området på den här punkten. Jag har valt att särskilt undersöka lagstiftning som berör utländska medborgares ställning i Sverige, samt därtill, och här bibehålles den utvidgade personkretsen, diskrimineringslagstiftningen.

Utöver detta innehåller uppräkningslistan ovan också en garanti för att alla har samma rättigheter och att inte någon diskrimineras på grund av sin etniska tillhörighet, sitt kön, sitt språk eller sin hudfärg. För att rättigheterna och diskrimineringsförbudet ska vara verksamt och effektivt nämns också den kontrollmakt som inrättats för att se till att lagarna efterlevs. De åligganden som i allmänhet finns för medborgarna ska också gälla lika för alla. Dit hör exempelvis att betala skatt.

Efter att ha ringat in området för undersökningen återstår att göra två avgränsningar inför själva genomförandet av undersökningen. Den första avgränsningen avser jämlighet mellan könen. Detta tema behandlas inte separat i boken utan här hänvisas till andra ingående genomgångar på området. Huvudtema är istället etnisk tillhörighet.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Enligt svensk rätt avses med etnisk tillhörighet ”att någon tillhör en grupp av personer som har samma ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse”, se prop. 2002/03:65:79. Etnisk tillhörighet definieras dock inte närmare här, och det har redan sagts att definitionen, liksom en reservationslös användning det, inte



Det betyder dock inte, och det förtjänar att understrykas, att den viktiga dimensionen av integrationspolitiken som genus eller kön är, helt förbises. I de fall där lagstiftningen innehåller regler som har konsekvenser för maktrelationen mellan kvinnor och män eller där kvinnor särskilt missgynnas anläggs ett genusperspektiv på rätten.

Den andra och sista avgränsningen berör skyldigheter som åligger människor som lever i Sverige. Jag har inte inkluderat skattelagstiftning eller andra liknande skyldigheter i analysen, utan har av praktiska och utrymmesskäl valt att lägga tonvikten på rättigheterna och på diskrimineringsförbuden. Det huvudsakliga motivet till dessa avgränsningar är dock den studie av Ulrike Davy, som är utgångspunkt för den här boken. Där behandlas varken lagarna om jämlikhet mellan könen eller skyldighetslagstiftningen.

Som redan nämnts är en av huvuduppgifterna i boken att se närmare på de rättigheter som har betydelse för möjligheterna till integration, samt hur och för vem de gäller i den tidsaxel som skisserats i det här avsnittet. Resultatet av den studien ska sedan jämföras med situationen i Belgien, Frankrike, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och Österrike. Syftet med den jämförelsen är framför allt att se om det går att dra lärdom av de lösningar som finns i andra länder för att till exempel bättre uppnå de svenska integrationsmålen. Resultatet kommer dessutom att relateras till integrationsmålen, regeringsformen 1 kap. 2 §.

## Metod och källor

Metoden som använts i den här undersökningen är vad som brukar gå under benämningen rättsdogmatisk. Den rättsdogmatiska metoden är en gängse juridisk metod som bygger på undersökningar av de rättskällor som erkänns inom juridiken och som syftar till att utröna vad som är gällande rätt i vissa (svårlösta) fall. Utgångspunkten för den metoden är oftast ett givet och etablerat rättsområde för vilket kan gälla särskilda rättskällor som inte finns inom andra rättsområden. I den delen av den här undersökningen som baseras på en rättsdogmatisk metod är undersökningsmaterialet lagarna, som enligt resonemanget i det här kapitlet tillhör rätten i integrationspolitisk belysning.

I de fall där lagarna lämnar utrymme för tolkning har en subjektiv tolkning tillämpats. Med det menas att förarbetena till lagen har fått ge

---

är helt problemfri. För vidare läsning om detta se Johnsson 2001, samt Johnsson 2002:26–27, 68–75.

vägledning om hur lagtexten ska förstås och tolkas när lagtexten är oklar. Om det inte har givit tillräcklig vägledning har andra källor, främst praxis och doktrin använts. Inom lagstiftningen som gäller inom integrationsområdet förekommer hänvisningar till Utlänningsnämndens och Regeringens beslut i utlänningsärenden. Annars har jag i huvudsak använt mig av den doktrin som finns på området och i förekommande fall av praxis. Praxis är dock sparsmakad på områdena för mänskliga rättigheter och diskriminering i svensk rätt om man tar i beaktande det som behandlar utländska medborgare. Europadomstolens för de mänskliga rättigheterna samt EG-domstolens beslut har använts enbart i undantagsfall.

Utöver den rättsdogmatiska ansatsen finns det i den här boken inslag av en mer problemorienterad metod, som alltså inte utgår från de redan befintliga reglerna, utan i större utsträckning från ett givet problemområde. Den kompletterande ansatsen har varit nödvändig att ha eftersom den integrationsrelaterade lagstiftningen inte är ett definierat rättsområde, även om ordet ”integrationsrätt” används på vissa håll inom myndigheterna. Forskningsområdet har definierats utifrån regeringsformen 1 kap. 2 § samt till viss del utifrån integrationspolitikens innehåll. ”Problemet” i det här sammanhanget är rättsreglernas innehåll och deras möjlighet att genomföra principen om alla människors lika värde och rättigheter, samt integrationspolitikens mål.

Det finns vissa inslag av komparation i den här boken. Det gäller framför allt delen om den svenska rätten i europeisk belysning. Jämförelsen bygger på en undersökning av Ulrike Davy. Hennes undersökning har redan beskrivits i allmänna ordalag och kommer att behandlas mer utförligt i kapitel 5. Som nämndes inledningsvis är den empiriska delen i den här studien, undersökningen av svensk rätt, också uppbyggd efter Davys undersökning. Det gäller med ett undantag och det är att den också omfattar diskrimineringsreglerna samt kontrollen av efterlevnaden av rättigheterna. Ett kapitel i den här rapporten behandlar enbart resultaten av Davys undersökning. Eftersom undersökningen utförts för några år sedan är de rättsregler som beskrivs möjligen förändrade. I möjligaste mån har jag dock försökt kontrollera om det skett några omfattande förändringar i reglerna som Davy undersöker. Så är fallet i Nederländerna. I den delen som behandlar Nederländerna bygger beskrivningen på mina egna studier av den nederländska lagen

Efter beskrivningen av lagstiftningen i de sex länderna följer en jämförelse med svensk rätt. I den här delen tas fasta på huvuddragen i de sju ländernas och Sveriges integrationsrelaterade lagar. Däremot

går jämförelsen inte på djupet genom att jämföra paragrafer i ländernas rättsordningar. Lagarna kan sannolikt ha förändrats i vissa enskildheter. Istället fokuseras på de huvudsakliga likheter och skillnader som finns.

Deadline för källorna är 2003, men i flera fall finns också senare hänvisningar.

## **Bokens upplägg**

Boken är indelad i tre delar. I den första delen och *kapitel 1* ges en bakgrund till undersökningen av den svenska lagstiftningen i ljuset av integrationspolitiken. Här definieras forskningsuppgiften och dess förutsättningar. I den andra delen genomförs den rättsliga undersökningen av de rättigheter, som faller inom de ramar som angivits i *kapitel 1*, och som tillhör personer som lever i Sverige med utländskt medborgarskap. I *kapitel 2* beskrivs vilka förutsättningarna är för att få uppehållstillstånd i Sverige och vilka typer av uppehållstillstånd som finns. I *kapitel 3* går jag igenom de mänskliga fri- och rättigheter som utländska medborgare har i Sverige beroende på uppehållstillståndets art och andra relevanta faktorer och i *kapitel 4* hur människor skyddas mot särbehandling i fråga om dessa rättigheter. Därefter följer den tredje delen av boken och *kapitel 5* som innehåller en jämförande studie av svensk och europeisk lagstiftning. Den inleds med en beskrivning av rättsordningarna i Belgien, Frankrike, Nederländerna, Tyskland, Schweiz, Storbritannien och Österrike och avslutas med en jämförelse mellan dessa länders rättsregler avseende uppehållstillstånd, rättigheter, naturalisering och diskriminering. I en avslutande del, *kapitel 6* analyseras resultaten av studien utifrån principen i regeringsformen 1 kap. 2 § om alla människors lika värde och rättigheter som diskuterats i *kapitel 1*.



## 2. Uppehållstillstånden

I många länder är utländska medborgares rättigheter knutna till det uppehållstillstånd de har.<sup>1</sup> Det gäller både för rättigheternas innehåll och för deras omfattning. Exempelvis kan det vara så att rätten till socialt bistånd är knutet till permanent tillstånd, d.v.s. till vistelser i landet som har en mer varaktig natur. De som har ett tidsbegränsat tillstånd hamnar därigenom utanför möjligheten att få socialt stöd från staten. Ofta är utländska medborgares rättigheter olika beroende på vilket medborgarskap de har. Inom EU har unionsmedborgare i princip samma rättigheter som svenska medborgare medan medborgare från länder utanför EU ibland kan ha andra rättigheter, och/eller färre rättigheter.

I det här kapitlet ska vi titta närmare på uppehållstillstånden, på vilka rättsliga grunder utländska medborgare kan stanna och leva i Sverige. Utgångspunkten är, som nämnts i föregående kapitel, regeringsformens bestämmelse i 1 kap. 2 § om att alla har lika värde och rättigheter. Det är utifrån den principen som vi senare ska analysera rättsreglerna om utländska medborgares möjlighet att stanna i Sverige. I nästa kapitel ska vi även undersöka rättigheterna som är knutna till dessa olika grunder och om de är olika beroende på formen av uppehållstillstånd eller beroende på vilket medborgarskap de enskilda personerna har.

### Grunderna för uppehållstillstånd

För att få vistas i Sverige längre än tre månader krävs att man, om man är utländsk medborgare, har uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd innebär en rätt att vistas i landet. I allmänhet måste man ansöka om uppehållstillstånd innan man reser in i Sverige, men i vissa situationer är det möjligt att ansöka när man väl är här. Det finns dock undantag från kravet på att man ska ha uppehållstillstånd för att vistas en längre tid i Sverige. Svenska medborgare behöver givetvis inte uppehållstillstånd. En del grupper av utländska medborgare har också rätt att få stanna utan att ha uppehållstillstånd. Andra behöver uppe-

---

<sup>1</sup> Se kapitel 5 där resultaten av Ulrike Davys undersökning av uppehållstillstånden i några europeiska länder redovisas.

**Figur 2. Krav på uppehållstillstånd och arbetstillstånd för olika kategorier av utländska medborgare**

	Nordiska medborgare	Unionsmedborgare	Tredjelandsmedborgare
Krav på uppehållstillstånd	Nej	Ja	Ja
Krav på arbetstillstånd	Nej	Nej	Ja
Ansökan ska lämnas in utanför landet		Nej	Ja, som huvudregel
Ansökan får lämnas in inne i landet		Ja	I vissa fall: flyktingar och anhöriga till personer med uppehållstillstånd
Tillämpliga rättsregler	Nordiska överenskommelser Utlänningslagen Utlänningsförordningen	EU-regler Utlänningslagen Utlänningsförordningen	Utlänningslagen Utlänningsförordningen

uppehållstillstånd, men har en rätt att få det om de uppfyller vissa förutsättningar som anges i lagen. Vad gäller möjligheten att arbeta i Sverige ser reglerna ungefär ut på samma sätt. Rättsreglernas innehåll kan schematiseras på följande sätt:

Som framgår av figur 2 gäller olika regler om uppehållstillstånd och arbetstillstånd för nordiska medborgare, unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare.<sup>2</sup> Dessa tre grupper är huvudkategorier enligt den svenska rätten. Indelning baseras, som vi ska se, delvis på bilaterala överenskommelser och på EU-rätten.

Nordiska medborgare behöver inte uppehållstillstånd för att leva och arbeta i Sverige. Här är situationen alltså densamma för svenska och nordiska medborgare. Det betyder dock inte att rättigheterna är desamma för dessa grupper, som vi ska se senare. Unionsmedborgare måste däremot ha uppehållstillstånd för att leva i Sverige, men precis som nordiska medborgare är de befriade från kravet på arbetstillstånd. De har dock en rätt att få uppehållstillstånd om de uppfyller vissa krav som specificeras i lagen. Unionsmedborgare kan också ansöka om uppehållstillstånd när de redan är inne i Sverige. Tredjelandsmedborgare måste däremot som huvudregel ansöka om uppehållstillstånd

<sup>2</sup> Orden unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare förklaras närmare i kapitel 1.

innan de kommer till Sverige. Ansökan om uppehållstillstånd och om arbetstillstånd måste lämnas in till svensk ambassad eller konsulat i ett annat land. Om de anländer till den svenska gränsen eller till en svensk myndighet inne i landet utan uppehållstillstånd avvisas de av just det skälet att de saknar giltigt tillstånd att vistas i landet, personer som är på flykt undan krig och katastrofer undantagna.

I tabellen ges en översikt över de rättskällor som finns för respektive grupp av medborgare. Gemensamt för dessa tre grupper är att deras uppehåll i Sverige regleras av utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen (1989:547).<sup>3</sup> De andra rättskällorna, d.v.s. lagarna och förordningarna som jag angivit innehåller särregler för just den specifika kategorin av medborgare. Närmare hänvisningar till rättskällor finns i övrigt i de följande avsnitten. Låt oss nu se närmare på reglerna för uppehållstillstånd för var och en av dessa tre kategorier av utländska medborgare.

## Nordiska medborgare

Nordiska medborgare är, som nämnts, undantagna från kravet på att utländska medborgare ska ha uppehållstillstånd om de befinner sig i landet i mer än tre månader. De är både befriade från kravet på uppehållstillstånd och på att ha arbetstillstånd för att arbeta i landet. Den här fria rörligheten mellan de nordiska länderna följer av en överenskommelse mellan länderna från 1954, och som senare reviderades 1982.<sup>4</sup> Det är inte enbart medborgare i de nordiska länderna som kan röra sig fritt över gränserna och fritt bosätta sig i ett annat nordiskt land, utan även tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd i ett av de nordiska länderna. De har även en rätt att fritt röra sig över de nordiska gränserna. Således är medborgarskap eller uppehållstillstånd i ett annat nordiskt land grund för att lagligt uppehålla sig i Sverige.

---

<sup>3</sup> Lagar och förordningar anges med SFS-nummer. Det betyder att numret som anges talar om vilket år lagen trädde ikraft, samt det nummer lagen har i Svensk författningssamling (SFS). Det går att söka på SFS-nummer i olika sökmotorer och få fram lagen eller förordningen i fulltext. Lagarna finns bland annat på riksdagens hemsida [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se).

<sup>4</sup> Se utlänningslagen 1 kap. 4 § och Nordisk överenskommelse från 1954 om en gemensam nordisk arbetsmarknad. Se även prop. 1982/83:5, särskilt s. 7.

## Unionsmedborgare

En av grundprinciperna i fördraget om den Europeiska unionen (EU) är den om arbetstagarnas fria rörlighet. Den innebär i korthet att medborgarna har en rätt att röra sig fritt över medlemsländernas gränser och att i viss utsträckning arbeta och bo i ett annat medlemsland.<sup>5</sup> Unionsmedborgarna måste däremot ha uppehållstillstånd för att vistas längre än tre månader i Sverige. Här skiljer sig den fria rörligheten inom de nordiska länderna från den inom EU.<sup>6</sup> Förutsättningarna för att få uppehållstillstånd är dock, som vi ska se, relativt sett generösa.

År 2003 fick 9 370 EU-medborgare uppehållstillstånd i Sverige.<sup>7</sup> En unionsmedborgare har rätt att få uppehållstillstånd om hon har eget arbete, är egen företagare, pensionär, studerande eller har tillräckliga egna medel för sin försörjning.<sup>8</sup> De som får uppehållstillstånd uppfyller ett av dessa krav. Det innebär att Migrationsverket, som är den myndighet som handlägger sådana här ärenden, *måste* bevilja uppehållstillstånd till unionsmedborgare som har försörjningen tillgodosedd på något av dessa sätt.<sup>9</sup> Personer som inte uppfyller kraven, exempelvis för att de är arbetslösa eller medellösa, saknar följaktligen rätten att få uppehållstillstånd. Visserligen har arbetslösa rätt att åka till ett annat EU-land för att söka arbete, men här finns en tidsgräns som sammanfaller med den uppehållstillståndsfria tiden i landet, d.v.s. i Sverige tre månader.<sup>10</sup>

Utöver de som arbetar, studerar, eller bedriver näring i Sverige kan anhöriga till personer som arbetar, studerar eller bedriver näring få

---

<sup>5</sup> Se artikel 39 i Romfördraget. Den fria rörligheten är närmare reglerad genom en rad EU-rättsakter. Dit hör bland andra Rådets direktiv 64/221/EEG; Rådets förordning (EEG) nr 1612/68; Rådets direktiv 68/360/EEG; Rådets direktiv 90/364/EEG.

<sup>6</sup> Till EU-medborgarna räknas de som är medborgare i ett EU-land och som EES-medborgare de som är medborgare i ett EU-land eller i Island, Lichtenstein och Norge. Se lag (1992:1163) om arbetskraftens fria rörlighet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Även schweiziska medborgare är likställda med unionsmedborgare i de flesta fall, se utlänningsförordningen bl.a. 3 kap. 5a§. Hädanefter inbegripes också EES-medborgare vid referenser till unionsmedborgare, om inte annat uttryckligen sägs.

<sup>7</sup> *Verksamheten i siffror*, statistik från Migrationsverket.

<sup>8</sup> Utlänningsförordningen 3 kap. 5a§.

<sup>9</sup> Ett undantag från kravet på arbete, studier o.s.v. gäller möjligheten att befinna sig i ett annat EU-land för att söka arbete. EU-rätten tillåter att unionsmedborgare uppehåller sig högst tre månader för att söka arbete i ett annat EU-land. Jag hänvisar i de följande till den svenska lagstiftningen, och utesluter för enkelhetens skull hänvisningar till EU:s rättsakter. Motsvarande bestämmelser finns dock i de förordningar och direktiv som jag hänvisat till inledningsvis i det här avsnittet.

<sup>10</sup> Se kapitel 4 för en beskrivning av hur dessa regler ser ut i övrigt i EU.



uppehållstillstånd i Sverige. Till de anhöriga i det här sammanhanget hör den närmaste familjen: maka/make, barn under 21 år eller den som är över 21 år men som är beroende av föräldrarna för sin försörjning. Även föräldrar till unionsmedborgare som har uppehållstillstånd och dennas partner tillhör kretsen av de anhöriga.<sup>11</sup> De anhöriga som ansöker om det ska alltså få tillstånd att stanna.<sup>12</sup> Även detta är formulerat som en rättighet som gäller oavsett de anhörigas medborgarskap. Att notera i det här sammanhanget är att svenska medborgares anhöriga inte omfattas av dessa regler. För dem gäller särskilda regler om anhöriginvandring, som är betydligt mer restriktiva än EU-reglerna. Vi återkommer till det.

## Tredjelandsmedborgare

Rättsreglerna om tredjelandsmedborgares uppehållstillstånd i Sverige skiljer sig från de som vi studerat hittills. För det första krävs uppehållstillstånd för att få stanna längre än tre månader i Sverige. Här gäller samma sak som för unionsmedborgare. Skillnaden är dock att detta inte är en rättighet för medborgare i länder utanför EU. Prövningen av ansökningar från tredjelandsmedborgare samt förutsättningarna för att de ska beviljas är mer omfattande än vad motsvarande prövning och förutsättningar är för att unionsmedborgare ska få uppehållstillstånd. Förutsättningen för en medborgare i ett EU-land att få stanna i Sverige är även relativt klara och tydliga. Har man arbete eller försörjning får man stanna. För tredjelandsmedborgare finns flera grunder som var och en innehåller flera olika rekvisit. Grunderna varierar beroende på skälet till att den enskilda har kommit till Sverige, eller vill bosätta sig här. De viktigaste grunderna är:<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> För närmare beskrivning av vem som kan betraktas som anhörig till en unionsmedborgare se utlänningsförordningen 3 kap. 5 b §.

<sup>12</sup> Undantag görs dock för studenter. Deras anhöriga har inte samma rätt att följa med dem när de studerar i ett annat EU-land, se utlänningsförordningen 3 kap. 5 b §. Förmodligen motiveras detta med att studenterna i allmänhet förväntas vara unga och ännu inte bildat en egen familj. Det ställs för övrigt inte några krav på att de anhöriga ska vara medborgare i ett EU-land; deras medborgarskap tas inte i beaktande överhuvudtaget.

<sup>13</sup> Vissa grunder har uteslutits här. Dit hör uppehållstillstånd för besök i landet, samt en rad särskilt möjligheter att få stanna på grund av internationella transporter, artistiskt arbete, eller idrott. Dessa grunder är antingen perifera i relation till integrationspolitiken eller ganska ovanliga som grund för uppehållstillstånd.

1. Asylskäl och skyddsbehövande i övrigt
2. Familjeanknytning och annan/särskild anknytning
3. Humanitära skäl
4. Arbete eller studier
5. Adoption

Av de 46 857 som beviljades uppehållstillstånd 2003 fördelades tillståndet på de här grunderna på följande sätt:<sup>14</sup> Antalet personer som fick uppehållstillstånd på grund av asylskäl eller som skyddsbehövande i övrigt var 2070 personer. Ungefär 23 900 uppehållstillstånd gavs på grund av anknytning och 4 300 på grund av humanitära skäl. Antalet gäststuderande uppgick till 5 600 personer medan 940 personer fick uppehållstillstånd genom adoption. I det följande ska vi studera dessa fem grunder närmare. För tydlighetens skull ska det redan här betonas att det finns EU-regler om asylsökandes möjlighet att få uppehållstillstånd samt om deras rättigheter när de väl beviljats uppehållstillstånd i ett EU-land. I den mån det hänvisas till EU-regler i det följande berör de enbart tredjelands- och inte unionsmedborgare.

### Asylskäl och skyddsbehövande i övrigt

Människor som är på flykt kan få uppehållstillstånd i Sverige. De kan antingen få uppehållstillstånd för att de bedöms vara flyktingar eller för att de är skyddsbehövande i övrigt. Vanligtvis beviljas sådana tillstånd till enskilda, men Migrationsverket kan i vissa fall även ge uppehållstillstånd till hela grupper av individer som är i behov av skydd (s.k. massflykt). Det skiljs således mellan att vara flykting och skyddsbehövande i övrigt, å den ena sidan, och mellan enskilda flyktingar/skyddsbehövande och grupper av flyktingar/skyddsbehövande, å den andra.<sup>15</sup> Ursprunget till den här uppdelningen finns i den internationella rätten och EU-rätten.

---

<sup>14</sup> Se Migrationsverkets statistik i *Verksamheten i siffror 2003*.

<sup>15</sup> Kvotflyktingar och s.k. spontanflyktingar är ord som ofta används i de här sammanhangen. Med kvotflyktingar avses de flyktingar som Sverige genom sina åtaganden gentemot United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) tar emot varje år. Dessa flyktingar har redan förklarats vara flyktingar av FN:s flyktingkommisariat, som organet heter på svenska. De är således redan flyktingar när de anländer i Sverige och behöver inte vänta på att en ansökan om uppehållstillstånd behandlas och beviljas. De får permanent uppehållstillstånd genast. Spontanflyktingar är de som anländer individuellt eller i grupp till den svenska gränsen eller vid en svensk myndighet i landet och ansöker om asyl. I dessa fall får de vänta på ett avgörande från

Om vi börjar med möjligheterna att få uppehållstillstånd för att man är flykting så har bestämmelserna i den svenska utlänningslagen sin förebild i FN:s konvention om flyktingars rättsliga ställning (Flyktingkonventionen) från 1951.<sup>16</sup> Konventionen, som Sverige är förbundet att följa, ger individer en rätt att *söka* asyl i ett annat land undan förföljelse i sitt hemland. Den ger däremot inte enskilda någon rätt att få sin asylansökan beviljad, utan det är istället upp till varje stat att reglera vilka som ska få stanna på landets territorium. Flyktingar är enligt svensk rätt och enligt flyktingkonventionen följande personer:

- utländska medborgare och statslösa personer,
- som befinner sig utanför det land hon/han är medborgare i, och
- 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
- inte kan eller vill begagna sig av detta lands beskydd. Det gäller oberoende av om förföljelsen utgår från landets myndigheter eller dessa inte kan antas bereda trygghet mot förföljelse från enskilda.<sup>17</sup>

De viktiga rekvisiten i den här definitionen av flyktingbegreppet är ”utanför sitt hemland”, ”känner välgrundad fruktan för förföljelse”, och ”inte kan eller vill begagna sig av hemlandets skydd”. För att anses vara flykting fordras alltså först och främst att man har lämnat sitt hemland. De som anländer till Sverige har givetvis lämnat sitt hemland, varför den delen av prövningen är enkel.<sup>18</sup>

Det andra kriteriet, ”känner välgrundad fruktan för förföljelse”, kan förstås lättare i ljuset av FN:s flyktingkonvention. Enligt konventionen delas detta kriterium upp i ett subjektivt och ett objektiva led.<sup>19</sup> Med det subjektiva kriteriet menas i korthet att en person, för att hon ska anses vara flykting, måste *uppleva eller erfara* en fruktan för förföljelse på grund av de skäl som räknas upp. Ordet subjektiv kommer från tanken att fruktan är en inre och personlig upplevelse som inte är

---

Migrationsverket. Tidigare användes även andra benämningar för olika kategorier av flyktingar. Numera finns enbart flyktingar och skyddsbehövande. Se vidare nedan.

<sup>16</sup> FN:s Konvention om flyktingars rättsliga ställning.

<sup>17</sup> Utlänningslagen 3 kap. 2 §. För vidare läsning om lagens flyktingdefinition se prop. 1996/97:25:89–90, 289; Wikrén och Sandesjö 1999:130–144; Melander och Nobel 1984:23–35.

<sup>18</sup> Det innebär att de som är på flykt och har lämnat sitt hem, vänner och arbete, men som fortfarande befinner sig i en annan del av hemlandet än den de flytt från, inte är flyktingar i lagens mening. S.k. internflyktingar omfattas inte av definitionen.

<sup>19</sup> Se artikel 1 i 1951 års Genèvekonvention.

direkt mätbar utifrån för en utomstående. Upplevelsen av fruktan tillhör den enskilda människan.

Det ställs dock ytterligare krav och det är att fruktan är objektiv och iakttagbar utifrån; personens fruktan ska vara välgrundad. Den ska ha sin grund i någon omständighet som kan iakttas av en utomstående och ha stöd i en objektiv situation.<sup>20</sup>

Enligt den internationella rätten ska både objektiva och subjektiva kriterier finnas med i bedömningen av om en asylsökande är flykting eller inte. I svensk rätt läggs däremot större vikt vid den objektiva än vid den subjektiva bedömningen. Det innebär att de svenska myndigheterna lägger stor vikt vid s.k. länderbedömningar. Vid en sådan bedömning görs uppskattningar av den allmänna risken för att enskilda förföljs i just det landet och av statens möjlighet att skydda mot förföljelsen. Länderbedömningen utförs av det svenska utrikesdepartementet och av Migrationsverket. Deras slutsatser har visat sig vara avgörande för om medborgare från ett visst land är flyktingar eller inte.

Det tredje rekvisitet, ”inte kan eller vill begagna sig av statens skydd”, påverkar också om en person anses vara flykting eller inte. I de fall ett land bedöms vara säkert i fråga om förföljelse anses människor ha möjlighet att söka skydd hos staten.

En annan grund för uppehållstillstånd är att man är skyddsbehövande i övrigt.<sup>21</sup> Skyddsbehövande är de personer som inte är flyktingar men som på grund av att de känner en välgrundad fruktan

<sup>20</sup> Handbook on Procedures and Criteria Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

<sup>21</sup> För att förklara innehållet i detta begrepp kan en kort återblick vara vägledande. Tidigare omfattade asyl även andra skäl än s.k. flyktingskäl. Dit hörde också s.k. facto-flyktingar och krigsvägrare. Sedan 1996 utgör dessa dock en egen kategori, nämligen skyddsbehövande. För vidare läsning om detta se Melander och Nobel 1984:35–38. Förvirrande nog kan även flyktingar och asylsökade ibland hänföras till skyddsbehövande. Det kan bero på att det stämmer mer överens med hur begreppen används i internationella sammanhang, se Wikrén och Sandesjö 1999:128–129. Se även prop. 1996/97:25:288. Uppenbarligen används termen skyddsbehövande både som ett samlingsbegrepp för flyktingar, asylsökande och de som i lagens mening är ”skyddsbehövande i övrigt”, och också som en term för de som inte är flyktingar men ändå känner välgrundad fruktan för vissa företeelser eller händelser. Tillägget ”i övrigt” antyder också att flyktingar också skulle vara skyddsbehövande i lagens mening. För att undvika missförstånd i den fortsatta framställningen används begreppen flykting och skyddsbehövande som två olika termer, där den förra hänvisar till flyktingdefinitionen i utlänningslagen 3 kap. 2 § och den senare till definitionen av ”skyddsbehövande i övrigt” i 3 kap. 3 §. De som söker asyl kan både i slutänden få uppehållstillstånd som flykting eller som skyddsbehövande. Asylsökande omfattar således båda dessa grupper innan de fått ett beslut i ärendet om tillstånd att stanna i landet.

ändå är i behov av skydd undan vissa företeelser eller händelser i sitt hemland.<sup>22</sup> Dit hör fruktan för kroppsstraff eller dödsstraff, väpnad konflikt, eller förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.<sup>23</sup> Rekvisitet ”kön” har använts i fall där företrädesvis män har känt fruktan för sitt liv på grund av sin sexuella läggning. I många länder är homosexualitet förbjuden och hårt bestraffad om den kommer till uttryck i det offentliga. Det har dock visat sig att det är svårare för kvinnor att få uppehållstillstånd av samma skäl. Dessutom har det varit svårt för kvinnor som sökt skydd i Sverige att få stanna kvar trots att de utsätts för dödshot från manliga släktingar eller hot om könsstympning som kan verkställas när kvinnorna återvänder till sitt hemland. De har ansetts vara tillräckligt skyddade av staten i sitt hemland. Dessa missförhållanden har dock fått uppmärksamhet både i Sverige och internationellt.

Sedan 2002 kan grupper av personer som är ”fördrivna” och därför på ”massflykt” få uppehållstillstånd i landet.<sup>24</sup> Det följer av ett EU-direktiv från 2001.<sup>25</sup> Syftet bakom direktivet är att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer. Skyddet är av undantagskaraktär och ska ge omedelbart och tillfälligt skydd åt personer som har evakuerats eller tvingats lämna sitt land eller sin ursprungsregion och som inte kan återvända under trygga och varaktiga villkor. Det omfattar också personer som flytt från områden där det råder väpnad konflikt eller där det finns ständigt återkommande våld eller systematiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna.<sup>26</sup>

## Familjeanknytning och annan/särskild anknytning

Släktskap kan också vara grund för att ge enskilda uppehållstillstånd i Sverige. Även annan eller särskild anknytning till landet eller till per-

---

<sup>22</sup> Även här används ”välgrundad fruktan” och det har samma betydelse som i flyktingdefinitionen. Samma ”grad av förföljelse avses för båda kategorierna”, se dir. 2002:49.

<sup>23</sup> Utlänningslagen 3 kap. 3 §. Inom kort (8 mars 2004) presenteras också ett betänkande om detta ämne. Regeringen har även tillsatt en utredning som ska se över möjligheterna att tolka in ”kön” och ”sexuell läggning” i flyktingdefinitionen eftersom det visat sig att personer som skulle kunna omfattas av grunderna faktiskt inte fått uppehållstillstånd på grund av lagens utformning. Se dir. 2002:49.

<sup>24</sup> Se utlänningslagen 2 a kap. 1 §, samt prop. 2001/02:185.

<sup>25</sup> Rådets direktiv 2001/55/EG. Se även 2 a kap. 1 § i utlänningslagen och prop. 2001/02:185:17.

<sup>26</sup> Se artikel 2 c) i EU-direktivet 2001/55/EG.

soner som bor i landet kan ligga till grund för ett tillstånd. Här gäller olika förutsättningar beroende på medborgarskap, svenskt medborgarskap inbegripet. Det är i själva verket en av de få gånger som lagen ger svenska medborgare sämre rättigheter än nordiska och unionsmedborgare. Anhöriga till nordiska medborgare behöver inte ha uppehållstillstånd i Sverige. Är de anhöriga själva nordiska medborgare eller har de uppehållstillstånd i ett annat nordiskt land än Sverige får de stanna utan några formella hinder. Anhöriga till unionsmedborgare får, som nämnts, också stanna i Sverige oberoende av deras medborgarskap.<sup>27</sup> Reglerna för anhöriga till svenska medborgare, och till tredjelandsmedborgare, är mer restriktiva.

Svenska och tredjelandsmedborgare kan återförenas eller förenas med sina anhöriga om de anhöriga tillhör kretsen av följande personer:

- maka/make eller sambo till en person som är bosatt här eller har beviljats uppehållstillstånd här och som tidigare stadigvarande sammanbott i utlandet,
- maka/make till eller sambo med en person som är bosatt här eller beviljats uppehållstillstånd här och som inte tidigare stadigvarande sammanbott,
- den som har för avsikt att gifta sig med eller sammanbo med en person som är bosatt här eller har beviljats uppehållstillstånd här,
- barn under 18 år som varit hemmavarande barn till någon som är bosatt här eller har beviljats uppehållstillstånd i landet.<sup>28</sup>

Som framgår av detta är kretsen av de anhöriga som kan få komma in i landet genom familjeanknytning begränsad till partner, minderåriga barn och i vissa fall även till föräldrar.<sup>29</sup> I stort sett krävs att den sökande ingår eller har ingått i kärnfamiljen och därmed i en hushållsgemenskap med den som har uppehållstillstånd i Sverige samt att det finns ett beroendeförhållande mellan dem. Vi ska titta närmare på några av dessa relationer.

I de fall där den sökande är maka/make eller samboende med den som befinner i Sverige, eller avser att bli maka/make eller samboende med någon i landet kan Migrationsverket ge begränsade uppehålls-

---

<sup>27</sup> Detta är reglerat i utlänningsförordningen 3 kap. 5 b § samt i EU:s förordning 1612/68, artikel 10.

<sup>28</sup> Detta framgår av utlänningslagen 2 kap. 4 §.

<sup>29</sup> Även anhöriga till dem som fått tillfälligt skydd i Sverige genom de regler som grundar sig på EU-direktivet 2001/55/EG kan få uppehållstillstånd som anhöriga. Det framgår av 2 a kap. 4 §. Kretsen av de som betraktas som anhöriga ser dock annorlunda ut, eftersom de som planerar att bli sambo eller ingå äktenskap med någon i Sverige inte omfattas av bestämmelsen, såsom de gör om den anhöriga fått uppehållstillstånd på annan grund.

tillstånd eller s.k. uppskjuten invandringsprövning.<sup>30</sup> Den innebär att den sökande får ett tidsbegränsat tillstånd. Det tidsbegränsade tillståndet förlängs enbart om förhållandet består. Annars utvisas partnern. Migrationsverket gör i dessa fall en bedömning av förhållandets seriositet genom att intervjua den sökande och hennes/hans partner, dels när den sökande första gången lämnar in sin ansökan till en svensk myndighet (vanligen vid den svenska beskickningen i sitt hemland), dels när uppehållstillstånd ska förlängas. Om förhållandet fortfarande består efter två år får den sökande slutligen permanent uppehållstillstånd.

I de fall där personer, i praktiken ofta män, väljer att gifta sig med kvinnor från ett annat land, och sedan skiljer sig strax före tvåårsgränsen, med följderna att kvinnan och eventuella barn utvisas, finns vissa undantag från regeln att de utvisas om uppehållstillståndet går ut. Dessa kvinnor och barn kan få stanna trots att förhållandet inte består när tvåårsperioden nått sitt slut. Det förutsätter att de blivit utsatta för våld eller allvarlig kränkning av sin frihet eller frid och att de dessutom har särskild anknytning till Sverige.<sup>31</sup>

Barn måste som nämnts vara under 18 år för att få uppehållstillstånd genom familjeanknytning. I alla ärenden som handlar om uppehållstillstånd och som involverar barn ska hänsyn tas till principen om barnets bästa.<sup>32</sup> Ett barn kan få uppehållstillstånd även om hennes anhöriga inte bor i landet eller ska utvisas. Så är exempelvis fallet om hon är tvångsomhändertagen och har placerats i familjehem. I de fallen ger lagen Migrationsverket en möjlighet att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under tiden som barnet är omhändertaget.<sup>33</sup>

Tidigare var det möjligt för föräldrar till personer som är bosatta i Sverige att få komma hit, men den möjligheten har inskränkts. Föräldrar till vuxna barn kan till exempel enbart få uppehållstillstånd i Sverige om de saknar alla möjligheter till försörjning från andra barn i hemlandet.<sup>34</sup>

Förutom möjligheten att få ansluta sig till sina släktingar i Sverige finns det också en möjlighet för utländska medborgare att få stanna i Sverige om man har annan eller särskild anknytning till landet eller till

---

<sup>30</sup> Utlänningslagen 2 kap. 4 e §.

<sup>31</sup> Utlänningslagen 2 kap. 4 e §.

<sup>32</sup> Se utlänningslagen 1 kap. 1 §.

<sup>33</sup> I dessa fall kan även föräldrarna få uppehållstillstånd i väntan på att omhändertagandet ska upphöra. Se utlänningslagen 2 kap. 4 c §.

<sup>34</sup> Reg. 86–98.

någon med uppehållstillstånd här. Med annan anknytning menas att den sökande i hemlandet bott nära eller haft mycket nära kontakt med en person som flyttat till Sverige eller som kommit hit som skyddsbehövande. I dessa fall kan det finnas särskilda udda och ömmande skäl för att låta personen få uppehållstillstånd.<sup>35</sup> Rekviritet ”särskild anknytning” har en liknande innebörd. En person som får uppehållstillstånd på denna grund kan ha haft en nära relation till någon som är flykting eller skyddsbehövande i Sverige. Enligt praxis kan dessutom den som har etablerat sig på arbetsmarknaden och därtill har andra skäl för att få uppehållstillstånd anses ha en särskild anknytning till Sverige.<sup>36</sup> En längre tids anställning inom ramen för ett internationellt utbyte inom forskar- eller idrottsvärlden kan också ge möjlighet till uppehållstillstånd. Även s.k. svenskt påbrå tillsammans med tidigare vistelser i Sverige kan vara en särskild anknytning i lagens mening.<sup>37</sup>

### Humanitära skäl

En person som inte har flyktingskäl och heller inte bedöms vara skyddsbehövande kan få uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Precis som begreppet antyder ska skälen vara knutna till omständigheter som vädjar till humanitetens krav på hur en människa bör bli behandlad. I svensk rätt är tolkningen av ”humanitära skäl” främst praxisbunden och omfattar i huvudsak följande omständigheter:

- fysisk och psykisk hälsa
- verkställighetshinder
- barnets bästa

Med psykisk och fysisk hälsa menas, enligt regeringens avgöranden, att den sökande ska ha en livshotande sjukdom som hon inte kan få vård för i hemlandet, eller ett funktionshinder av synnerligen allvarlig art.<sup>38</sup> De humanitära aspekterna måste i dessa fall vägas mot de

<sup>35</sup> Det framgår av utlänningslagen 2 kap. 4 § 4 p. Se även prop. 1996/97:25:113–114, för beskrivning av innebörden i rekviritet ”annan anknytning”.

<sup>36</sup> Det gäller dock inte för icke-europeiska medborgare som har ansökt om arbetstillstånd och vars ansökan varit föreäl för arbetsmarknadsprövning. Wikrén och Sandesjö 1999:70. Se även UN 22-92, 76-93 och 334-98.

<sup>37</sup> UN 308-98 och 309-98. Det anges inte närmare i avgörandena hos Utlänningsnämnden vad som menas med ”svenskt påbrå”, men förmodligen menas att den sökande har anmodrar eller förfäder som har varit svenska medborgare.

<sup>38</sup> Reg. 23-94



ekonomiska åtaganden som kan bli en direkt följd av att ett uppehållstillstånd beviljas.<sup>39</sup>

I vissa situationer kan personer, som visserligen fått ett avvisningsbeslut, men inte kan återvända till sitt hemland på grund av det politiska läget där också få uppehållstillstånd av humanitära skäl.<sup>40</sup> Det har ansetts inhumant att sända dem dit eftersom den allmänna situationen – utan att det är fråga om krig eller inbördeskrig – kan vara sådan att det ter sig stötande att sända personer tillbaka dit. Flera irakiska medborgare har exempelvis fått permanent uppehållstillstånd av s.k. politiskthumanitära skäl på grund av sådant verkställighets hinder.<sup>41</sup> När barn är involverade i bedömningen av uppehållstillstånd på den här grunden ska Migrationsverket alltid ta hänsyn till principen om barnets bästa.<sup>42</sup> Barnen bedöms dock inte nödvändigtvis självständigt från föräldrarna enligt praxis och det kan medföra att barnets bästa inte alltid sätts i förgrunden.<sup>43</sup>

## Arbete eller studier

Ytterligare en grund för uppehållstillstånd i Sverige är att man har arbete eller studier i landet. Även här finns särregler för nordiska medborgare, och för unionsmedborgare. Nordiska medborgare är befriade från kravet på arbetstillstånd eller uppehållstillstånd för studier. Unionsmedborgare måste däremot ha uppehållstillstånd för arbete eller studier i Sverige. Möjligheten att få uppehållstillstånd är dock betydligt större för dessa än för tredjelandsmedborgare. Medborgare i länder utanför EU måste ha arbetstillstånd och uppehållstillstånd för att få arbeta eller studera i Sverige.<sup>44</sup> Arbetstillstånd är en grund för att bevilja uppehållstillstånd.<sup>45</sup>

För den som måste ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige fordras att hon ansöker om tillståndet utanför Sverige. Prövningen hos de svenska myndigheterna sker därefter i samråd med andra myndigheter

<sup>39</sup> Reg 23-94.

<sup>40</sup> Utlänningslagen 2 kap. 5 b § p 2.

<sup>41</sup> Se t.ex. UN 344-97.

<sup>42</sup> Prop. 1996/97:25:116. Se även Wikrén och Sandesjö 1999:75.

<sup>43</sup> Se vidare om den samlade familjebedömningen i Wikrén och Sandesjö 1999:75–76.

<sup>44</sup> Undantag görs dock för bland andra personer som har konstnärliga yrken eller som i övrigt är ”professionella yrkesutövare” såsom förare av turistbussar, personliga vårdare, forskare eller lärare och turnépersonal i samband med artisters framträdanden. Dessa behöver inte ha arbetstillstånd, enligt utlänningsförordningen 4 kap. 2§.

<sup>45</sup> Utlänningslagen 2 kap. 4 § st 1 p 6.

som har ansvar för arbetsmarknadspolitiken. Dessa myndigheter är arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna.<sup>46</sup> I slutändan innebär detta att tredjelandsmedborgares möjlighet att få arbetstillstånd till viss del bygger på arbetsgivar- och fackföreningarnas förhållningssätt till arbetskraft från andra länder.

Rättsreglerna om studier liknar dem om arbete, men de är inte fullt lika restriktiva. Förutsättningarna för unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare att studera i landet liknar varandra. Unionsmedborgare har rätt till uppehållstillstånd om de visar att de är antagna till en utbildning och kan försäkra att de har tillräckliga medel för sin försörjning för den tiden de får stanna i Sverige. De sökande måste också visa att de, om de inte omfattas av den svenska sjukförsäkringen, har en heltäckande försäkring som gäller i Sverige.<sup>47</sup> Om de uppfyller dessa krav ska de få uppehållstillstånd; reglerna medger alltså inte att Migrationsverket nekar en sökande att studera i landet av några andra skäl. Migrationsverket får ge tredjelandsmedborgare tillstånd för studier ”om inte särskilda skäl talar emot det.”<sup>48</sup> Här finns det således inte en rätt att få uppehållstillstånd. Verket kan avgöra mer skönsmässigt om tillståndet ska beviljas eller inte.

## Adoption

När svenska myndigheter beslutar att en familj får adoptera ett barn från ett annat land ges barnet uppehållstillstånd i Sverige. Det kräver dock att föräldrarna/föräldern är svenska medborgare eller bosatta i Sverige. Därtill krävs att ett s.k. adoptionsbeslut har meddelats, eller kommer att meddelas, av en svensk domstol, eller att beslutet är giltigt i Sverige genom internationella överenskommelser på privaträttens område.<sup>49</sup> Barnet får genom ett sådant beslut eller en överenskommelse en sådan anknytning till Sverige som ger möjlighet till uppehållstillstånd.<sup>50</sup> Nyligen föreslog regeringen i en proposition att

<sup>46</sup> Se utlänningsförordningen 4 kap. 4–7 §§. De avger yttranden och riktlinjer till Migrationsverket om vilka som kan tänkas få tillstånd att arbeta i landet.

<sup>47</sup> Utlänningsförordningen 3 kap. 5 a § st 6. Kravet på tillräckliga medel ska tolkas strikt enligt sin ordalydelse, enligt UN 331-97. Se även Wikrén och Sandesjö 1999:119.

<sup>48</sup> Utlänningsförordningen 3 kap. 4 §.

<sup>49</sup> Utlänningslagen 2 kap. 4 § st 1 p 2 a.

<sup>50</sup> Utlänningslagen 2 kap. 4 § st 2 p 2.

skyddet för adopterade barn ska förstärkas, bland annat genom att de rättsliga banden till föräldrarna i Sverige blir tydligare.<sup>51</sup>

## Permanent och tidsbegränsade uppehållstillstånd

I det föregående avsnittet har vi tittat närmare på några av de formella grunderna för uppehållstillstånd. Genomgången visar vad som krävs för att få uppehållstillstånd i landet. I det här avsnittet ska vi studera närmare vilka olika former av uppehållstillstånd som finns och jag inleder med några allmänna kommentarer till uppehållstillståndens rättsliga uttryck.

Ett uppehållstillstånd är i rättslig mening ett tillstånd, ett dokument, som visar att en person har rätt att uppehålla sig i Sverige. Det kan förevisas polisen eller andra myndigheter som kräver att få uppgifter som en persons rätt att vistas i landet.<sup>52</sup> Uppehållstillstånden ska, som redan nämnts, som huvudregel sökas utanför landet, men det finns undantag från detta. Dit hör att asylsökande kan lämna in en ansökan när de redan befinner sig i landet.<sup>53</sup> Detsamma gäller också för en del grupper av anhöriga. Ansökan ska annars lämnas in till en svensk myndighet, antingen i utlandet, och då är det fråga om en ambassad eller ett konsulat, eller vid Migrationsverket i Sverige.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Se prop. 2003/04:131.

<sup>52</sup> Jfr definitionen i artikel 2 j, Rådets förordning nr 343/2003. Den säger att ett uppehållstillstånd är ”varje tillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som berättigar en tredjelandsmedborgare att vistas på dess territorium, inklusive de dokument som styrker rätten att vistas på territoriet inom ramen för tillfälligt skydd eller i väntan på att den situation som förhindrar att ett utvisningsbeslut verkställs skall upphöra”.

<sup>53</sup> Se utlänningslagen 2 kap. 5 § där både huvudregeln och undantagen från regeln om att uppehållstillstånd ska sökas före inresa finns angivna. Andra som kan söka uppehållstillstånd inifrån landet är

1. Unionsmedborgare och deras anhöriga, enligt 3 kap. 7a § utlänningsförordningen.
2. Asylsökande, enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen,
3. Skyddsbehövande, enligt 3 kap. 3 § och 2 kap. 4 a § utlänningslagen,
4. De som har humanitära skäl, enligt 2 kap. 4 § 1 stycket 5 p utlänningslagen,
5. De som begär förlängt uppehållstillstånd vid anknytning, enligt 2 kap. 4 § 2 stycket utlänningslagen, eller
6. De som annars har synnerliga skäl, enligt 2 kap. 5 § 2 stycket 4 p. utlänningslagen.
7. De som har familjeanknytning och det inte skäligen kan krävas att de återvänder till sitt hemland för att ansöka, enligt 2 kap. 5 § 3 stycket utlänningslagen.
8. De som önskar förlängning av uppehållstillstånd för besök eller annan tidsbegränsad vistelse, enligt 2 kap. 5 a § utlänningslagen.

<sup>54</sup> Utlänningslagen 2 kap. 7 §.

Det finns olika former av uppehållstillstånd. Enligt utlänningslagen skiljs mellan tidsbegränsade och permanenta, samt uppehållstillstånd.<sup>55</sup> Det är här grunderna kommer in. Vilket uppehållstillstånd som beviljas beror på grunden för varför man söker sig till Sverige samt på vistelsens beräknade längd. Det framgår i slutändan av lagen och av Migrationsverkets praxis vilket tillstånd som ska beviljas vem.

När tillståndet är beviljat går det praktiskt sett vanligtvis till så att tillståndet stämplas i passet, om den enskilda har ett pass.<sup>56</sup> Detta gäller både för tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd. Som vi ska se finns det dock ytterligare en form av tillstånd som varken omfattas av visumreglerna eller av bestämmelserna om tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd. Det är den möjlighet som de som söker uppehållstillstånd när de redan anlänt till Sverige har att stanna i landet i väntan på ett avgörande om de ska få stanna eller inte. Innan jag går in på de egentliga uppehållstillstånden ska jag kort beröra de ”tillstånd” som finns för dem som väntar på uppehållstillstånd.

### De som väntar på beslut om uppehållstillstånd

De personer som söker asyl i Sverige har under tiden de väntar på beslutet om uppehållstillstånd en rätt att stanna i landet. Detta följer av den internationella rätten och 1951 års Genèvekonvention som förpliktigar staterna att låta asylsökande vistas i landet medan ansökan prövas. Enligt ett EU-direktiv har utländska medborgare jämväl rätt att stanna på ett medlemslands territorium medan de väntar på ett avgörande i tillståndsärenden.<sup>57</sup> Direktivet är dock inte genomfört i svensk rätt, även om innehållet stämmer överens med praxis. Det saknas därmed en bestämmelse i svensk rätt med motsvarande innehåll.

Ett sådant kort ges till de asylsökande som är registrerade vid en flyktingförläggning och som har rätt till en viss dagpenning, enligt lagen om mottagande av asylsökande (LMA). Kortet finns för att underlätta för de enskilda att hämta ut ersättningen hos posten. Därmed är kortet inte en rättslig handling som ger en rätt att befinna sig i landet. Skulle polisen vilja kontrollera en persons rätt att vistas i lan-

<sup>55</sup> Visum lämnas utanför den här studien eftersom de inte har mindre betydelse för dem som avser att stanna i landet. I utlänningslagen nämns de olika formerna av tillstånd enbart kortfattat. Se utlänningslagen 1 kap. 3 och 4 §§ samt 2 kap. 1 § (om visering) och 2 § (om permanenta och tidsbegränsade tillstånd).

<sup>56</sup> Utlänningsförordningen 3 kap. 8 §.

<sup>57</sup> Direktiv 64/221/EEG. Även Dublinkonventionen innehåller bestämmelser som befriar en medlemsstat från skyldigheten att pröva en asylansökan i de fall där den sökande lämnat landet för minst tre månader, se artikel 3 (7) och 10 (3).

det får de istället lita till ett registerutdrag från flyktingförläggningen som visar att den enskilda är registrerad där. Några andra handlingar utfärdas inte av de svenska myndigheterna.

### Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Tidsbegränsade uppehållstillstånd är en av de två huvudkategorier av tillstånd som de svenska myndigheterna kan utfärda. De fall där Migrationsverket får bevilja sådana tillstånd nämns uttryckligen i utlänningslagen.<sup>58</sup> De är de följande:

1. För vissa grupper av skyddsbehövande, enligt 2 kap. 4 a §
2. Vid viss vandel, enligt 2 kap. 4 b §
3. För gäststuderande
4. För besökande
5. Vid tillfälligt arbete
6. Vid vårdbehov, enligt 2 kap. 4 och 4 c §§
7. Vid faderskapsutredning, enligt 2 kap. 4 c §
8. Vid uppskjuten invandringsprövning, enligt 2 kap. 4 § 2 stycket och 2 kap. 4 d §

Som framgår av uppräknningen kan tidsbegränsat uppehållstillstånd förekomma i många sammanhang. Jag tänker därför gå igenom de punkter som finns i listan något mer ingående. Både enskilda och grupper kan få tidsbegränsade tillstånd. Vissa grupper av personer som bedöms vara skyddsbehövande kan få tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige. Det krävs dock att medlemmarna i gruppen söker asyl och dessutom är i behov av skydd.<sup>59</sup> Ett sådant tillstånd meddelas för högst två år. I vissa fall formulerar verket ett program för att förbereda återvändandet till hemlandet. Har programmet redan påbörjats kan uppehållstillståndet förlängas för två år. Anhöriga till dem som tillhör en sådan här grupp av skyddsbehövande kan söka och få tidsbegränsat uppehållstillstånd, och då av samma skäl. Med anhörig för-

---

<sup>58</sup> Först och främst får ett uppehållstillstånd inte beviljas för längre tid än den utländska medborgarens pass gäller utlänningsförordningen 3 kap. 5 §. Saknar den sökande pass får tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas henne eller honom, se UN 21-93. För helhets skull ska upprepas att nordiska medborgare inte alls behöver uppehållstillstånd och därför lämnas utanför den följande redogörelsen. Unionsmedborgare i övrigt hör däremot typiskt till de grupper som regelmässigt beviljas tidsbegränsade tillstånd och de inkluderas därför i redogörelsen.

<sup>59</sup> Möjligheten att bevilja sådana tillstånd infördes genom en lagändring 1996. Se prop. 1996/97:25:102–103 och SOU 1995:75.

stås i det här sammanhanget en maka eller make, sambo, barn under 18 år samt, samt om den som har tillstånd är under 18 år, hennes föräldrar. Regeringen har vid ett antal tillfällen utnyttjat den här möjligheten att besluta om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det skedde bland annat i anslutning till händelserna i Kosovo 1999.<sup>60</sup>

En person kan få tidsbegränsat uppehållstillstånd, trots att det egentligen finns skäl att ge henne ett permanent tillstånd, om Migrationsverket anser att det finns tveksamheter kring den enskildas vandel. Med vandel menas här det förväntade levnadssättet. Brottslighet är exempelvis en sådan omständighet som kan ge en tidsbegränsning, givet att brottets art inte leder till att ansökan avslås helt och hållet.<sup>61</sup> Tidsbegränsningen, som ofta sätts till ett år, betraktas i det här fallet som en ”prövotid” för den enskilda individen. Har hon skött sig under prövotiden kan hon få permanent uppehållstillstånd vid den förnyade prövningen.<sup>62</sup>

Gäststudier, besök och tidsbegränsat arbete är ytterligare situationer där tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara aktuellt. En person som vill studera vid svenskt universitet eller högskola måste enligt utlänningsnämndens praxis visa att hon tänker bege sig hem efter det att studierna har avslutats. Studenten måste också visa att hon har försörjning för hela vistelsen i Sverige.<sup>63</sup> Om det kan antas att hon saknar avsikt att åka hem igen efter studiernas slut eller att hon inte har pengar till försörjning ska ansökan inte beviljas. Ett uppehållstillstånd för studier beviljas för högst ett år i sänder.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Dit hör den s.k. Kosovo-förordningen, d.v.s. förordning (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Enligt den förordningen kunde medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kom från provinsen Kosovo få tillfälligt skydd i Sverige, under förutsättning att de inte ansågs kunna återvända till Kosovo. I de fall de hade behov av skydd kunde de beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för en tidsperiod om 11 månader. Se vidare skr. 2000/01:4:17.

<sup>61</sup> Se prop. 1994/95:179:49–50. Om personen deltagit i en viss typ av kriminell verksamhet i landet och det försatt henne på flykt lämnas i 1951 års Genèvekonvention en möjlighet för de svenska myndigheterna att överhuvudtaget vägra uppehållstillstånd med hänvisning till att verksamhetens karaktär utesluter flyktingskap. enligt konventionen.

<sup>62</sup> Om det i sådana fall finns svårigheter att verkställa till hemlandet eller en nära anknytning till Sverige kan istället tidsbegränsade uppehållstillstånd ges. Ett annat skäl att ge tidsbegränsat tillstånd vid brottslighet är om det finns renodlade humanitära skäl för att personen ska få stanna i Sverige. Starka humanitära skäl kan ”bota” grövre brottslighet medan svaga humanitära skäl inte botar utan istället kan leda till avvisning om brottsligheten är allvarlig, se UN 354-96, 302-97, 303-97, 304-97, 326-97. Humanitära skäl ger annars i vanliga fall permanent uppehållstillstånd.

<sup>63</sup> UN 41-93 och 372-99.

<sup>64</sup> UN 374-99.

De som vill besöka Sverige en tid får tidsbegränsat uppehållstillstånd. Förutsättningen för det är att den sökande inte tänker arbeta illegalt i landet eller tänker försöka bosätta sig i landet.<sup>65</sup>

De tredjelandsmedborgare som vill arbeta i landet kan få tidsbegränsat uppehållstillstånd.<sup>66</sup> Unionsmedborgare måste, vilket redan nämnts, ha uppehållstillstånd för att få arbeta och studera i Sverige.<sup>67</sup> Alla unionsmedborgare får inledningsvis ett tidsbegränsat tillstånd som gäller för högst fem år, men vars längd till syvende och sist beror av hur länge de har arbete eller studier här.<sup>68</sup> Anhöriga till unionsmedborgare har också rätt att få stanna här under samma tidsperiod oavsett om de arbetar eller inte.<sup>69</sup> Förlorar den enskilda sitt arbete får uppehållstillståndet återkallas.<sup>70</sup>

I vissa särskilda sammanhang som har med familjeanknytning att göra kan tidsbegränsat uppehållstillstånd ges. Barn under 18 år som är tvångsomhändertagna enligt lagen (1990:52) om vård av unga kan också få tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vid sådana omständigheter kan även barnets föräldrar få uppehållstillstånd, som anhöriga till barnet. Även en faderskapsutredning kan ligga till grund för uppehållstillstånd, och tillståndet ges då antingen till barnet och dess vårdnadshavare om det är under 18 år, eller till fadern. Den här möjligheten syftar till att ge barn en möjlighet att få kunskap om vem som är dess föräldrar.<sup>71</sup> Det är även möjligt att ge tidsbegränsade uppehållstillstånd under en viss tid för olika former av sjukhusvård.<sup>72</sup>

En väsentlig del av det totala antalet tidsbegränsade uppehållstillstånd ges till personer som kommer hit genom familjeanknytning. En särskild form av tidsbegränsat tillstånd ges till dem som är gifta med, vill gifta sig med, är sammanboende med eller vill bli sammanboende med någon som bor i landet. Här är Migrationsverkets

<sup>65</sup> För förlängning av uppehållstillståndet krävs att den sökande motiverar varför hon eller han inte sökte tillstånd för hela den planerade vistelsen redan från början, se UN 361-98.

<sup>66</sup> Wikrén och Sandesjö 1999:63. Se även reg. 43-94. I det här sammanhanget finns också särregler för vissa yrkeskategorier. För vidare läsning om detta se UN 84-94 om missionärer, samt UN 353-96 om idrottsutövare.

<sup>67</sup> Det framgår av utlänningslagen 1 kap. 4 § 2 st och av 3 kap. 1 § 1 st utlänningsförordningen. Unionsmedborgarna träffas också av de andra fallen där tidsbegränsat tillstånd kan beviljas och som beskrivs nedan, så de fall som nämns ska ses som exempel och inte som en systematisering.

<sup>68</sup> UN 258-95, 230-94, 232-94, reg. 90-00.

<sup>69</sup> UN 234-94.

<sup>70</sup> Utlänningsförordningen 3 kap. 5 c §.

<sup>71</sup> Prop. 1996/97:25:236, 266–267, 287. Se även UN 319-97.

<sup>72</sup> Se UN 337-96.

prövning mer ingående än i övriga fall av anhöriganknytning. Dessutom beviljas som regel tidsbegränsade uppehållstillstånd i olika omgångar, vartefter den enskilda till slut, efter en viss tid kan få ett permanent uppehållstillstånd. Detta kallas för ”uppskjuten invandringssprövning”. Uppskjuten invandringssprövning innebär att den sökande inledningsvis beviljas ett tillstånd för en kortare period, för att senare förnyas för ytterligare en period. Det sker alltså en stegvis prövning av grunden för uppehållstillstånd. Eftersom tillstånd för anhöriga som huvudregel ska utverkas innan den sökande reser in i Sverige sker den första prövningen redan vid den svenska beskickningen i utlandet. Där genomförs en s.k. seriositetsbedömning av förhållandet. De därpå följande seriositetsprövningarna sker i Sverige. Om förhållandet består vid den sista prövningen i Sverige beviljas den enskilda permanent uppehållstillstånd. I vissa fall kan dock den enskilda beviljas permanent uppehållstillstånd redan tidigare om det finns särskilda skäl för det. Det gäller även om förhållandet inte består.<sup>73</sup>

### **Permanent uppehållstillstånd**

Möjligheten att bevilja permanent uppehållstillstånd till utländska medborgare infördes 1976.<sup>74</sup> Den möjligheten utnyttjades till en början ganska sparsamt. I praktiken blev det med tiden dock allt mer vanligt att man fick permanent uppehållstillstånd och då redan vid det första beslutet av myndigheterna. Motivet var att skapa större rättssäkerhet och trygghet för de personer som annars skulle behöva vistas i landet med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Dessutom önskade man underlätta handläggningen och minska antalet ärenden hos de handläggande myndigheterna. Numera beviljas vissa grupper av utländska medborgare mer eller mindre regelmässigt permanent tillstånd redan från början, d.v.s. i det första beslutet från Migrationsverket.

Till dem får permanent uppehållstillstånd redan vid första beslutet, hör flyktingar, skyddsbehövande och de som får stanna i landet på grund av humanitära skäl.<sup>75</sup> Dit hör i allmänhet även de som har

---

<sup>73</sup> Utlänningslagen 2 kap. 4 § st 2.

<sup>74</sup> Prop. 1975/76:18:143; Wikrén och Sandesjö 1999:62. Det permanenta uppehållstillståndet ersatte det tidigare bosättningsstillståndet.

<sup>75</sup> Immigrantinstitutet 2002.



anhöriga i landet eller som har en annan eller särskild anknytning hit samt de som fått arbetstillstånd för en längre tid.<sup>76</sup>

Ett permanent uppehållstillstånd behöver inte såsom ett tidsbegränsat förnyas efter en viss tid. Däremot är själva beviset på det permanenta uppehållstillståndet tidsbegränsat och måste förnyas vart tredje år. För detta behöver den enskilda inte gå igenom någon ny prövning i sak; det betyder att grunden för uppehållstillståndet inte prövas igen. Tillståndet ska istället förnyas automatiskt, om den utländska medborgaren fortfarande befinner sig i landet. Har hon däremot lämnat landet för en längre tid kan hon alltså förlora sitt uppehållstillstånd. För att minska de negativa effekterna av att uppehållstillståndet kan upphöra att gälla vid längre utlandsvistelser ska Migrationsverket i god tid innan tillståndet skicka ut en påminnelse till den enskilda om att tillståndet ska förnyas. Det finns dock andra grunder för att ett uppehållstillstånd kan återkallas. Vi ska i det följande titta närmare på dessa.

## Återkallelse av uppehållstillstånd

Vi har sett i det föregående avsnittet att det finns två typer av uppehållstillstånd, det permanent och det tidsbegränsade. Det framgick också att det tidsbegränsade, såsom benämningen antyder, upphör att gälla efter en viss förutbestämd tid. När tiden gått ut kan myndigheterna utvisa den enskilda eftersom hon saknar laglig grund att vistas i landet. Detta hindrar ändock inte att det finns regler om återkallelse av tidsbegränsade tillstånd. De permanenta uppehållstillstånden är mer varaktiga, men de kan också återkallas under vissa förutsättningar. Man kan säga att det finns olika nivåer av skydd för den enskilda när det avser möjligheten att få stanna i landet och risken att bli utvisad.

Bäst skydd har den som är svensk medborgare. Enligt regeringsformen 2 kap. 7 § kan ett svensk medborgarskap inte återkallas. Det betyder att svenska medborgare alltid har en rätt att befinna sig i landet. Näst bäst skydd har de med permanent uppehållstillstånd. Sådana uppehållstillstånd kan enbart återkallas under vissa förutsättningar. Eftersom skyddet mot utvisning ser olika ut, och med tanke på att det är en grundlagsstadgad rättighet för svenska medborgare att inte bli utvisade, ska vi se närmare på förutsättningarna att återkalla ett uppehållstillstånd.

---

<sup>76</sup> Wikrén och Sandesjö 1999:62.

### Återkallelse av permanenta uppehållstillstånd

Att återkalla ett tillstånd kan vara ett stort ingrepp i den enskildas liv, särskilt om tillståndet är permanent. Enligt svensk rätt har Migrationsverket olika möjligheter att återkalla ett tillstånd, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. I vissa fall är det upp till verket att själv avgöra om det återkallar ett tillstånd eller inte, medan det i andra är tvingat att återkalla tillståndet.<sup>77</sup>

Ett uppehållstillstånd *får*, enligt 2 kap. 9 § utlänningslagen, återkallas om den utländska medborgaren

- medvetet *lämnat* oriktiga uppgifter eller medvetet *förtigit* uppgifter
- som har varit av *betydelse för att få tillståndet*.

Oriktiga uppgifter som lämnats (eller förtigits) medvetet kan alltså leda till att Migrationsverket återkallar tillståndet.<sup>78</sup> Här är verket inte tvingat att återkalla utan kan göra det efter en egen bedömning av situationen.<sup>79</sup> Det krävs att uppgifterna haft betydelse för att den enskilda fått tillståndet. Så har verket exempelvis återkallat ett tillstånd när en person uppgivit att hon är medborgare i ett annat land än vad som verkligen är fallet, eller om hon utgivit sig för att vara någon

<sup>77</sup> Se utlänningslagen 2 kap. 9–11 §§ för de icke-tvingande skälen och 2 kap. 12 § samt utlänningsförordningen 3 kap. 5 c § för de tvingande.

<sup>78</sup> Att lämna oriktiga uppgifter är även i vissa fall straffbart. Enligt utlänningslagen 10 kap. 2 § 3 p kan en person ådömas böter eller fängelse högst sex månader om hon eller han lämnat oriktiga uppgifter. För vidare läsning om detta se Wikrén och Sandesjö 1999:330–331.

<sup>79</sup> Enligt tidigare bestämmelser om återkallelse var den beslutande myndigheten mer eller mindre tvungen att återkalla uppehållstillstånd om den utländske medborgaren eller den statslösa lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Återkallelsen var sålunda mer eller mindre obligatorisk. Sedan 1 januari, 1998 har lagtexten fått en annan lydelse som innebär att myndigheten *får* återkalla tillståndet.

annan.<sup>80</sup> Det tycks för övrigt sakna betydelse om uppgifterna kommit från den sökande själv eller från andra närstående.<sup>81</sup>

I de fall där Migrationsverket anser att uppehållstillståndet bör återkallas ska det pröva om det ändå inte finns skäl att avstå från att återkalla det. Vid den här bedömningen ska verket ta hänsyn till personens *anknytning* till det svenska samhället och till om *andra humanitära skäl* talar mot att tillståndet återkallas. Därtill ska verket särskilt tänka på den enskildas levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt på hur länge den utländska medborgaren vistats i Sverige. Här har bland annat vistelsetidens längd och anknytning genom anhöriga i landet betydelse. Om den utländska medborgaren vistats i Sverige med uppehållstillstånd i mer än fyra år när frågan om återkallelse av tillståndet prövas krävs det ”synnerliga skäl” för att återkalla det.<sup>82</sup> Dessutom ska arbetsförhållanden, bostadsförhållandet och ”social anpassning” inverka på prövningen.<sup>83</sup>

Ett annat skäl till återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd är brottslighet. Migrationsverket får återkalla ett uppehållstillstånd om den enskilda har begått brott efter det att det permanenta tillståndet beviljades. Detta gäller även brott som är begångna utanför Sverige.<sup>84</sup> Sedan 2000 kan en utländsk medborgares uppehållstillstånd likaledes

---

<sup>80</sup> I reg. 4-92 hade en man och en kvinna med barn vid sin inresa i Sverige 1988 uppgivit att mannen är ungersk medborgare. Vid den tiden var det möjligt för ungrare att få uppehållstillstånd. Det visade sig dock senare att mannen hade ett annat namn och var jugoslavisk medborgare. Trots att regeringen vid den tidpunkten gav uppehållstillstånd till barnfamiljer som vistats en längre tid i landet beslutade regeringen att återkalla mannens, kvinnans och barnens uppehållstillstånd. I ett annat fall hade en man uppgivit att han var född och uppvuxen i Libanon samt att han var statslös. Det visade sig dock senare att mannen var syrisk medborgare, men eftersom han vistats i Sverige mer än fyra år och synnerliga skäl för återkallelse inte förelåg fick han behålla sitt uppehållstillstånd.

<sup>81</sup> Se UN 98-93 där två minderåriga bröder fått uppehållstillstånd på grund av uppsåttligt lämnade felaktiga uppgifter från närstående till pojkarna. Utlänningsnämnden konstaterade att det därmed fanns formella förutsättningar för återkallelse av tillstånden.

<sup>82</sup> Enligt förarbetena till lagrummet, samt enligt praxis från utlänningsnämnden framgår att det är angeläget att samtliga omständigheter i ärendet beaktas innan uppehållstillståndet återkallas. Det är viktigt eftersom en återkallelse av ett tillstånd ”kan få mer långtgående konsekvenser för den enskilde än inom de flesta andra områden.”, prop. 1997/98:36:17–19.

<sup>83</sup> UN 345-98 där en person vistats i Sverige i tre år och tre månader. Han hade lämnat oriktigt uppgifter om sin identitet, men vid en samlad bedömning, i synnerhet med beaktande av att han hade mycket stark anknytning till sitt barn, sänkades skäl för att återkalla hans permanenta uppehållstillstånd. Se Wikrén och Sandesjö 1999:111–112; prop. 1997/98:36:19 för vidare läsning om familjeanknytning.

<sup>84</sup> Se 2 kap. 10 a § och 11 §.

återkallas om hon eller han registrerats på en spärrlista i Schengens informationssystem (SIS).<sup>85</sup> På spärrlistan registreras det ”att en person skall nekats tillträde till eller uppehållstillstånd i Schengenstaterna (spärrlista)”.<sup>86</sup> Enskilda kan registreras på spärrlistan om de gjort sig skyldiga till allvarliga brott och därför avvisats eller utvisats från ett EU-land. Enligt de svenska reglerna krävs dock ytterligare omständigheter innan man kan utvisa en person. Det räcker inte att man finns på spärrlistan, utan det måste finnas allvarliga anmärkningar mot personens levnadssätt eller att det kan antas att personen i framtiden kommer att ägna sig åt sabotage, spioneri eller annan liknande verksamhet.<sup>87</sup>

Återkallelse av uppehållstillstånd kan dessutom vara del i en påföljd för ett brott.<sup>88</sup> Här ställs dock vissa krav på brottets art och på risken för fortsatt brottslighet.<sup>89</sup> Grova brott och en hög risk för fortsatt brottslighet ökar förstås risken för att uppehållstillståndet återkallas. I den bedömningen ska det tas hänsyn till den enskildas anknytning till det svenska samhället och hennes levnadsomständigheter och familjeförhållanden. Myndigheten ska också ta hänsyn till att hur länge den enskilda vistats i landet. Har man vistats i Sverige i mer än två år här om man är nordisk medborgare och fyra eller fem år om man kommer från ett annat land ska det tas med i bedömningen.<sup>90</sup> För flyktingar finns ett särskilt skydd i dessa sammanhang. De har trots allt lämnat sitt hemland för att de är utsatta för förföljelse. Det krävs bland annat att brottet de begått är ”synnerligen grovt”.<sup>91</sup> Eftersom dessa frågor uppkommer hos domstolen som prövar brottmålet faller det under domstolens kompetens att ytterst avgöra en persons anknytning eller, om det handlar om en flykting, om hennes flyk-

---

<sup>85</sup> Utlänningslagen 2 kap. 10 § som hänvisar till 3 § 2 st lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

<sup>86</sup> Se lagen om Schengens informationssystem 3 § 2 st.

<sup>87</sup> Det framgår av utlänningslagen 2 kap. 11 § p 2 och 3. Det kan dock vara så att brottet som föranlett registrering kan vara av mindre allvarlig art och i så fall skulle en återkallelse inte vara nödvändig, se prop. 1999/2000:64. Enligt departementschefen är det i dessa fall tillräckligt att personen registreras på det andra landets nationella lista och hindras inresa i just det landet.

<sup>88</sup> Det borde följa av utlänningslagen 2 kap. 12 § eftersom personens bosättning i landet upphör genom utvisningen.

<sup>89</sup> Utlänningslagen 4 kap. 7 §. Det finns även bestämmelser om utvisning i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

<sup>90</sup> Utlänningslagen 4 kap. 10 §. Här finns också en begränsning för de fall att den som dömts för brott var under femton år när hon kom till Sverige och har bott i landet i minst fem år. Hon får inte utvisas.

<sup>91</sup> Utlänningslagen 4 kap. 10 §.

tingskäl har upphört. Detta är en aning prekärt eftersom det egentligen är Migrationsverket som är den myndighet som avgör vad som är flyktingskäl eller anknytning.

### Återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd

De bestämmelser som beskrivits i föregående avsnitt gäller främst permanenta uppehållstillstånd. Det finns på samma sätt, och som redan berörts, regler om hur de tidsbegränsade kan upphöra före tidsbegränsningens utgång eller hur förlängning kan vägras när tillståndet väl gått ut. Två av dessa fall ska beskrivas närmare nedan; det ena avser s.k. vandel och det andra avser möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd som innehas av en unionsmedborgare.

Migrationsverket kan vägra en förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om den utländska medborgaren inte fört en s.k. hederlig vandel under tiden hon väntar på beslut i tillståndsärendet eller på beslut om permanent uppehållstillstånd. Vid en vandelsprövning tar verket hänsyn till om den sökande har gjort sig skyldig till brott. Det ska vara fråga om lagakraftvunna domar och inte enbart misstanke om brott.<sup>92</sup> Därutöver kan misskötsamhet som är otvetydigt konstaterad kunna beaktas. Ett exempel på det är en ”erkänd gärning som kan komma att leda till fällande dom eller annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna är helt klarlagda.”<sup>93</sup> En person kan således förlora möjligheten till förlängning av ett uppehållstillstånd som tidsbegränsats på grund av hennes levnadssätt eller om hon gjort sig skyldig till brott eller till andra klarlagda gärningar som kan leda till fällande dom.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också ta slut på grund av att en person förlorat sitt arbete och därmed sitt arbetstillstånd eller på grund av att ett äktenskap eller samboförhållande har avbrutits. Även i dessa fall kan Migrationsverket vägra förlängning av det tidsbegränsade tillståndet. För de personer som fått uppehållstillstånd i sin egen skap av unionsmedborgare har regeringen antagit särskilda föreskrifter om återkallelse av tillstånd.<sup>94</sup> De liknar de som finns för återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd i allmänhet. Enligt dessa regler får ett uppehållstillstånd återkallas för en unionsmedborgare om denna inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för uppehälle.

<sup>92</sup> Prop. 1994/95:179:48.

<sup>93</sup> Wikrén och Sandesjö 1999:78.

<sup>94</sup> Utlänningsförordningen 3 kap. 5 c § som grundas på EU-rätten. Se direktiv 64/221/EEG.

Familjemedlemmar som fått uppehållstillstånd genom att vara anhöriga till en arbetstagare, egenföretagare etc. förlorar sitt uppehållstillstånd om anknytningen till arbetstagaren bryts, exempelvis genom skilsmässa eller dödsfall. Däremot skulle de kunna få stanna kvar i Sverige på någon annan grund.<sup>95</sup>

### **Svenskt medborgarskap genom naturalisation**

Vi har hittills studerat reglerna om uppehållstillstånd. Även medborgarskapet kan ses som ett uppehållstillstånd. Medborgarskap är i så fall det tidsmässigt slutliga eller det kvalitativt ”ultimata” uppehållstillståndet. Enligt den svenska grundlagen är det också en mänsklig rättighet att inte få sitt medborgarskap återkallat, eller att bli landsförvisad. Det är den tryggheten som ett medborgarskap kan föra med sig. Jag säger *kan*, för ett medborgarskap i ett land som befinner sig i krig eller i konflikt eller som härjas av en naturkatastrof, erbjuder förstås inte samma trygghet. Vi ska se närmare på den här formen av rätt till vistelse i Sverige, eller snarare på hur man kan få ett svenskt medborgarskap.

Reglerna om hur man förvärvar svenskt medborgarskap finns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Enligt den lagen finns det olika möjligheter att bli svensk medborgare, beroende på om man är född i Sverige eller inte. För de som är födda utrikes gäller reglerna om ”naturalisation”. Med naturalisation menas förutsättningarna för en vuxen utländsk medborgare att bli svensk medborgare. En vuxen utländsk medborgare kan efter att ha ansökt om svenskt medborgarskap hos Migrationsverket få ett sådant, men det krävs att hon har haft hemvist i Sverige en viss tid. Här gäller olika tidsperioder för medborgare från olika länder samt beroende på den grund för uppehållstillstånd den utländska medborgaren har: En person som är nordisk medborgare kan naturaliseras efter att hon varit folkbokförd i Sverige i två år. Flyktingar kan ansöka om medborgarskap när de varit folkbokförda i landet i fyra år, om deras identitet är styrkt, vill säga. Om identiteten inte är styrkt kan de ansöka först efter åtta år och då bara om de gör sannolikt att den uppgivna identiteten verkligen är deras. Alla andra utländska medborgare måste ha varit folkbokförda i landet

---

<sup>95</sup> Utlänningsförordningen 3 kap. 5 c § 3 men.

i minst fem år för att kunna bli naturaliserade.<sup>96</sup> I alla dessa fall ställs krav på att den sökande ska förväntas ha ett hederligt levnadssätt.<sup>97</sup>

Som vi kan se så har nordiska medborgare och flyktingar möjlighet att tidigare ansöka om medborgarskap än unionsmedborgare och de tredjelandsmedborgare som fått stanna i Sverige på andra grunder än flyktingstatus. Medborgarskapslagen gör således en åtskillnad mellan personer beroende på varifrån de kommer och varför de anlät till Sverige.

## Kommentar

Vi har i det här kapitlet sett närmare på de rättsregler som gäller för utländska medborgares vistelse i landet. Jag tänkte avsluta med att, utan att göra någon omfattande djupdykning i problematiken, analysera undersökningen i den här delen utifrån principen om allas lika rättigheter som kommer till uttryck i integrationspolitiken och i grundlagen 1 kap. 2 §.

De svenska rättsreglerna om uppehållstillstånd bygger på en indelning mellan olika grupper av medborgare och mellan individer beroende på vilken grund de får stanna i landet. Om vi börjar med indelningen på grund av medborgarskap så åsyftar jag, vilket förmodligen är uppenbart för läsaren, här till differentieringen mellan nordiska, unions- och tredjelandsmedborgare. Dessa tre grupper har, som jag har visat, olika möjligheter att få stanna i Sverige. Nordiska medborgare behöver inte uppehållstillstånd för att vistas i landet. Unionsmedborgare har en rätt att få uppehållstillstånd om de uppfyller lagens och EU-rättens krav på arbete o.s.v. Tredjelandsmedborgare, däremot, har formellt sett inte alltid en rätt att få uppehållstillstånd även om de uppfyller lagens krav. Det står Migrationsverket fritt att bevilja men också att avslå en ansökan om uppehållstillstånd i vissa av dessa fall. Det är också i relation till dessa, till tredjelandsmedborgarna, som det finns en indelning baserad på den grund på vilken man sökt sig hit. Enligt lagen har flyktingar och skyddsbehövande en rätt till uppehållstillstånd medan andra tredjelandsmedborgare *kan* få uppehållstillstånd.

Vi kan alltså konstatera att olika rättigheter gäller och att det skulle kunna strida mot tanken på lika rättigheter så som den kommer till uttryck i regeringsformen 1 kap. 2 §. I sådana här klara fall av diskri-

---

<sup>96</sup> Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap 11 och 12 §§.

<sup>97</sup> Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap 11 § 5 p.

minering brukar man undersöka om det finns sakliga skäl för att diskriminera, skäl som kan rättfärdiga särbehandlingen och göra den laglig. Ett sådant sakligt skäl kan vara att det är rättsligt tillåtet att diskriminera på grund av medborgarskap. Ett annat kan vara att det finns internationella eller bilaterala överenskommelser som gör åtskillnaden laglig.

Som vi redan sett finns det rättsligt stöd för åtskillnaden, dels i nordiska överenskommelser, dels i EU-regler. Därför kan man konstatera att det av det skälet är tillåtet att särbehandla människor i förhållande till möjligheterna att stanna i landet. Men är det möjligt enligt svensk rätt att diskriminera på grund av medborgarskap? Svaret på den frågan är ”ja”. Det är tillåtet enligt regeringsformens diskrimineringsförbud i 2 kap. 15 § att diskriminera på grund av medborgarskap. Vi kan alltså inte hitta någon regel i svensk rätt som gör det olagligt att särbehandla på grund av medborgarskap, förutom principen som finns i 1 kap. 2 § som säger att alla människor har lika värde och rättigheter. Och den bestämmelsen är ett målstadgande för politiken, som nämnts tidigare, och inte direkt utkrävbar för enskilda.

Om vi stannar vid regeringsformen 1 kap. 2 § och knyter an till integrationsmålet med samma innehåll så finns åtminstone ett problem, ett politiskt och etiskt problem. Rimmar särbehandlingen mellan människor på grund av medborgarskap väl med detta mål och med principen i regeringsformen? Tveksamt. Mitt huvudargument för att särbehandlingen, trots att den är rättsligt tillåten, ändå strider mot integrationspolitikens mål och målen i grundlagen är det följande.

Lagstiftningen sänder en signal till dem som lever i Sverige om vem som är välkommen och vem som inte är det. Eftersom nordiska medborgare kan stanna utan några som helst krav på tillstånd kan det lätt uppfattas så att de är mest välkomna hit. Därefter på skalan om vem som är välkommen står unionsmedborgarna. Underst står tredjelandsmedborgarna. Men även här finns det skillnader. Flyktingar är litet mer välkomna än andra tredjelandsmedborgare, även om bedömningen av flyktingskap är så snäv att få stannar på den grunden. Däremot är arbetskraft från länder utanför EU inte särskilt önskvärd. Dessa signaler får inte underskattas, enligt min mening, eftersom de inte alls bekräftar tanken på allas lika värde och lika rättigheter. Särskilt viktigt är att inte underskatta deras effekter på integrationen i samhället.

Nu är det ingalunda så att situationen är oföränderlig. Det är fullt möjligt att med små medel minska särbehandlingen utan att för den skull inverka på de överenskommelser som Sverige har med de andra



nordiska länderna eller med EU. Jag tänker ge fyra förslag till förändringar i lagstiftningen, bara för att visa att det är möjligt.

Det första förslaget innebär att man inför en rättighet också för de tredjelandsmedborgare som inte kommer hit som flyktingar eller skyddsbehövande att få uppehållstillstånd. Förutsättningen för att man ska ha en rätt till uppehållstillstånd är, precis som för unionsmedborgare, att man uppfyller lagens krav. Det räcker med att lagens lydelse ändras och att rekvisitet "får" (bevilja uppehållstillstånd) i utlänningslagen 2 kap. 4 § ändras till "skall" (bevilja uppehållstillstånd). Därtill kan grunderna uttryckas betydligt tydligare än vad som är fallet i dag. Humanitära skäl har knappast den betydelse i utlänningsärenden som det har i allmänt språkligt bruk. Ordet familj knyter också an till det svenska synsättet på familjen och inte till det familjebegrepp som finns i många andra länder. Det bör framgå av lagen vad som menas. För unionsmedborgare är grunderna klara och det lämnas inte särskilt mycket tolkningsutrymme åt Migrationsverket. Det är möjligt att formulera utlänningslagens grunder för uppehållstillstånd på samma förutsägbara sätt.

Det andra förslaget berör utländska medborgares möjlighet att arbeta i Sverige. Här är det främst tredjelandsmedborgares möjligheter att få arbetstillstånd som är aktuella. Här är det fullt möjligt att ta bort arbetsmarknadsprövningen, d.v.s. det att facket och länsarbetsnämnderna ska lämna yttranden över tillgången på arbete, i samband med att enskilda ansöker om arbetstillstånd i Sverige. En sådan prövning finns överhuvudtaget inte för nordiska och unionsmedborgare, även om det var på tal i samband med att EU utvidgades 2003.

Det tredje förslaget avser kriterierna för återkallelse av uppehållstillstånd. Att ha en fristad och ett boende och att stå under ett lands beskydd är väsentligt för människor. Det visar sig inte minst i att svenska medborgare har ett grundlagsskydd mot att bli berövade sitt medborgarskap och mot att bli landsförvisade. Uppehållstillstånd kan, som vi har sett, återkallas under vissa omständigheter. Det är viktigt och rimligt att rekvisiten för återkallelse är tydliga, förutsebara och tillgängliga för den enskilda så att de kan rätta sitt handlande efter dessa regler. Bland annat är det viktigt att se över rättssäkerheten i beslutsgången i brottmål där domstolen överväger att besluta om utvisning av en utländsk medborgare. Här är det möjligt att harmonisera reglerna i regeringsformen om svenskt medborgarskap med de om återkallelse av uppehållstillstånd i större utsträckning än vad som nu är fallet.

Det sista och fjärde förslaget berör möjligheterna att få svenskt medborgarskap. Även här finns, som vi sett, en åtskillnad i tidshän-

seende mellan människor på grund av deras medborgarskap. Åtskillnaden mellan nordiska medborgare och alla andra utländska medborgare är faktiskt inte nödvändigt. Skillnaden mellan två år och det som är den maximala tidslängden åtta till tio år (om den sökande saknar identitetshandlingar) kan minskas för att bättre stämma överens med integrationsmålen och regeringsformen 1 kap. 2 §.

### 3. Rättigheterna

I det föregående kapitlet studerades grunderna för utländska medborgares vistelse i Sverige, samt i korthet också förutsättningarna att få svenskt medborgarskap. Det är nu dags att närmare undersöka vilka rättigheter som är knutna till dessa olika former av uppehållstillstånd i Sverige. Även i den här delen av undersökningen tjänar regeringsformen 1 kap. 2 § utgångspunkt. Det innebär att de civila, politiska, sociala (och ekonomiska) och kulturella rättigheterna studeras utifrån frågan om alla har lika rättigheter. Jag behandlar varje dimension av rättigheterna separat och gör också avgränsningar i anslutning till varje avsnitt.

#### Civila och politiska rättigheter

De civila och politiska rättigheterna skyddas i svensk rätt genom ett antal bestämmelser i regeringsformen och genom europakonventionen för de mänskliga rättigheterna.<sup>1</sup> Utöver detta finns där även två grundlagar som särskilt vissa politiska rättigheter reglerar yttrandefriheten i tryckt skrift och i andra offentliga medier. De är tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I allmänhet är det så att grundlagen innehåller de grundläggande bestämmelserna för det svenska rättssystemet, och lagarna måste följa grundlagen. Rättigheterna i grundlagen regleras närmare i vanliga lagar och förordningar. Vi ska se närmare på flera av dessa lagar.

Rättigheterna i grundlagarna gäller i allmänhet för svenska medborgare. Det framgår uttryckligen av regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.<sup>2</sup> Däremot innebär detta inte att utländska medborgare saknar skydd mot kränkningar av sina

---

<sup>1</sup> I svensk rätt används ofta ordet "medborgerlig" istället för civil. Eftersom medborgerlig för tanken till att rättigheterna är begränsade till medborgarna, samt för att det i internationell rätt heter "civil rights", använder jag genomgående ordet civil istället för medborgerlig.

<sup>2</sup> I det följande nämns tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen enbart i de fall då det finns bestämmelser som avviker eller tillägger något till beskrivningen och analysen. Europakonventionens rättigheter beskrivs också i samband med rättigheterna i grundlagarna eftersom konventionen har en särskild rättslig status i svensk rätt. För en vidare genomgång av rättigheterna i dessa grundlag se SOU 2000:106 och för en beskrivning av europakonventionens status i svensk rätt, se Cameron 2002.

rättigheter. Regeringsformen innehåller en särskild bestämmelse om utländska medborgares rättigheter. Enligt den är vissa rättigheter identiska med de svenska medborgarnas och andra är svagare. Rättigheterna kan, för att göra systematiken i regeringsformen tydligare, delas in i tre grupper beroende på i vilken utsträckning utländska medborgare är likställda med de svenska medborgarna.<sup>3</sup> Dessa tre grupper är:

1. De rättigheter som likställer svenska och utländska medborgare.
2. De rättigheter som likställer svenska och utländska medborgare, men där det är möjligt för riksdagen att anta lagar som inskränker rättigheterna.
3. De rättigheter som enligt regeringsformen enbart är garanterade svenska medborgare.

Jag hänvisar i fortsättningen till den här indelningen. Den har framför allt en principiell mening. I praktiken får den här grupperingen av rättigheterna betydelse först när riksdagen ska anta en lag eller när en lag antas i strid mot grundlagens rättigheter. Det finns nämligen vissa begränsningar i grundlagen som gör att riksdagen inte kan inskränka en rättighet hur som helst.<sup>4</sup> Regeringsformen begränsar riksdagens handlingsutrymme så att den inte kan anta lagar som kränker människor. Dessa grundlagsbegränsningar gäller dock inte helt och fullt när riksdagen beslutar om att anta en lag som inskränker utländska medborgares rättigheter.<sup>5</sup> Riksdagen har alltså större möjlighet att inskränka utländska medborgares rättigheter i vissa fall än svenska medborgares.

Annorlunda är det dock med den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen om de mänskliga rättigheterna).<sup>6</sup> Konventionen gäller, som också har nämnts, i förhållande till alla

---

<sup>3</sup> Det är också dessa skillnader Medborgarskapsutredningen tagit fasta på och redogjort för i sitt betänkande. Det finns därför inte anledning att gå vidare in på detta här. För en mer ingående beskrivning av rättigheterna i grundlag och vanlig lag hänvisas istället till SOU 2000:106.

<sup>4</sup> Regeringsformen 2 kap. 12 § 2 st. När riksdagen ska anta en lag som inskränker utländska medborgares rättigheter tillämpas inte samma förfarande som vid inskränkning av rättigheter för svenska medborgare. Vid inskränkning av rättigheter i allmänhet ska riksdagen beakta att åtgärden är proportionell, nödvändig i ett demokratiskt samhälle, inte utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningens grundvalar eller utgör diskriminering på grund av åskådning. Att det går att inskränka betyder inte att det har skett, utan enbart att det finns en möjlighet för riksdagen att begränsa rättigheterna.

<sup>5</sup> Det framgår av 2 kap. 22 § 3 st regeringsformen.

<sup>6</sup> Konventionen blev svensk lag genom SFS 1994:1219.

enskilda oavsett medborgarskap. Sålunda kan alla personer som vistas i Sverige använda sig av konventionen om de anser att deras rättigheter blivit kränkta. Utländska medborgare har alltså ett bättre skydd för sina rättigheter enligt konventionen än av regeringsformen.

Efter dessa inledande och allmänna kommentarer om de civila och politiska rättigheterna ska de beskrivas separat och också mer ingående. Det ska tilläggas att principen om allas likhet inför lagen, samt förbudet mot diskriminering behandlas separat i kapitel 4. Här nämns enbart och i förekommande fall att det finns ett förbud mot diskriminering.

## De civila rättigheterna

De civila rättigheterna finns, som sagt, både i grundlagarna och i vanliga lagar. Med ordet civil menas det som hänför sig till personen, till människans fysiska varande eller existens. Det betyder något förenklat att de civila rättigheterna skyddar mot ingrepp eller kränkningar av människors fysiska integritet men även mentala integritet. Dit hör olika typer av tvång, men också vissa missgynnande beslut som de enskilda måste rätta sig efter. Mot bakgrund av detta är det särskilt relevant att studera de lagar som reglerar myndigheternas agerande mot enskilda i de fall där enskilda måste rätta sig efter myndigheternas beslut. Dessa beslut innebär att staten ägnar sig åt myndighetsutövning, d.v.s. fattar tvingande beslut gentemot enskilda som de måste rätta sig efter.

Den viktigaste lagen på det här området och som ingår i den här studien är förvaltningslagen.<sup>7</sup> Eftersom enskilda i många fall kan överklaga ett beslut av en myndighet till en annan myndighet eller till en förvaltningsdomstol är förvaltningsprocesslagen viktig. Båda dessa lagar tillhör vad som brukar kallas för den allmänna förvaltningsrätten. Den finns även en speciell förvaltningsrätt. Med detta avses de speciallagar som berör vissa enskilda situationer eller myndigheter. En sådan lag är utlänningslagen, eftersom den har ett specialinriktat innehåll; den reglerar utländska medborgare vistelse i Sverige. Eftersom den lagen har stor betydelse för människor och beslut som fattas av

---

<sup>7</sup> Här behandlas främst den allmänna förvaltningsrätten, och då främst förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Kommunallagen (1991:900) lämnas åt sidan, men det hindrar inte att det finns förfaranderegler även där som kan komma enskilda till del. Det är dock främst i sin roll inom ramen för den speciella förvaltningsrätten som kommunen berörs i den här rapporten och då i de senare avsnitten om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter.

Migrationsverket är tvingande och ingripande ingår den i undersökningen. Det innebär dock inte att det inte finns andra lagar som är av intresse. Flera av dem dyker dock upp under undersökningen av de andra rättigheterna senare i det här kapitlet.

För att göra beskrivningen av lagarna och rättigheterna mer överskådlig inleds den med grundlagarna (och europakonventionen om de mänskliga rättigheterna) och avslutas med rättigheterna i vanlig lag.

#### *Den konstitutionella rätten*

Enligt regeringsformen har utländska och svenska medborgare samma civila rättigheter, men med ett undantag och det är rätten att röra sig fritt i landet. Det betyder, för att återknyta till indelningen som gjordes i det föregående avsnittet, att de flesta rättigheter tillhör gruppen ett och två. Till gruppen ett, som innebär att utländska medborgare har samma skydd som svenska, hör skyddet för den personliga integriteten vid automatisk databehandling, skyddet mot dödsstraff, kroppsstraff, tortyr, medicinsk påverkan att framtvunga ett yttrande, rätten till domstolsprövning vid frihetsberövande med anledning av brott och misstanke om brott, skydd mot retroaktiv brottspåföljd, skydd mot att ställas inför en domstol som inrättats för ett särskilt fall, och skydd mot diskriminering. De rättigheter som tillhör gruppen två kan alltså inskränkas av riksdagen genom lag. Till dessa hör skyddet mot kroppsligt ingrepp, skydd mot frihetsberövande, rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott och misstanke om brott, samt offentlighet vid domstolsförhandling. Rätten till rörelsefrihet hör till grupp tre och hör till de rättigheter som kan inskränkas utan stöd i lag.

Det finns ett skydd för rättigheterna i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna i de fall där grundlagens skydd är svagare för utländska medborgare som befinner sig i Sverige. Konventionen gäller för alla oavsett medborgarskap. Det beror på att konventionen innehåller en princip, den s.k. territorialitetsprincipen, som innebär att rättigheterna gäller för alla som befinner sig på territoriet av en stat som förbundit sig att följa konventionen.<sup>8</sup>

En annan viktig aspekt är att rättigheterna i grundlagen enbart gäller gentemot det allmänna, d.v.s. gentemot staten. Enskilda kan enbart åberopa grundlagens rättigheter i relation till riksdagen, regeringen, kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna och inte i

---

<sup>8</sup> Se artikel 1 i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

relation till privatpersoner eller privatägda företag. Förvaltningsmyndigheterna ska i sina beslut och i sin verksamhet se till att inte kränka några rättigheter om det inte finns stöd i lag. De har även en möjlighet att vägra tillämpa en lag som *uppenbart* strider mot rättigheterna i regeringsformen och i europakonventionen.<sup>9</sup>

### *Rättigheter i förvaltningslagen*

En grundprincip i den svenska förvaltningsrätten är att alla ska behandlas lika inför lagen och att handläggare vid förvaltningsmyndigheter ska vara opartiska och sakliga i sin myndighetsutövning.<sup>10</sup> Detta är grundlagsfäst och finns reglerat i regeringsformen 1 kap. 9 §. För att garantera att handläggarna är opartiska och sakliga finns bland annat en gemensam lag för alla myndigheter, förvaltningslagen, som reglerar hur handläggarna ska hantera ärenden, mötet med enskilda och beslut som berör enskilda personer. Förvaltningslagen innehåller sett ur den synvinkeln en rad skyddsbestämmelser för den enskilda. De är motiverade av tanken på att enskilda kan vara i beroendeställning gentemot staten och drabbas av betungande beslut som är ingripande i den enskildas liv. Speciellt med den här lagen, och också relevant i sammanhanget, är att den inte gör en uttrycklig åtskillnad mellan personer på grund av medborgarskap eller på grund av etnisk tillhörighet, religion eller kön. Vi ska se närmare på vilka rättigheterna är. Rättigheterna i förvaltningslagen är i huvudsak de följande:

- Myndigheterna ska lämna upplysningar, vägledning och råd till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde
- Ärendena ska handläggas så snabbt, enkelt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts
- Handläggningen ska vara skriftlig om inte den enskilda begär muntlig handläggning
- Tolkska anlitas vid behov
- Den enskilda parten ska få insyn i ärendet
- Sådant som tillförs ärendet utifrån ska kommuniceras den enskilda
- Beslut ska motiveras
- Beslut får omprövas om det finns nya omständigheter i fallet

---

<sup>9</sup> Det framgår av regeringsformen 11 kap. 14 §.

<sup>10</sup> Även här gäller att likabehandling och diskriminering behandlas i ett annat sammanhang. Se kapitel 4 nedan.

– Det ska finnas en besvärshänvisning om det finns en rätt att överklaga beslutet

Som vi kan se, har de enskilda en rad civila rättigheter som ska förhindra godtycke, partiskhet och osaklighet från myndigheternas sida när handläggarna fattar beslut i enskilda ärenden. Myndigheterna ska vara effektiva och inte ta för lång tid på sig när de prövar ett ärende. Beslutsgången ska vara öppen och tillgänglig för den som berörs av ärendet. Om man inte talar svenska har man rätt att få hjälp av en tolk i sina kontakter med myndigheten. Myndigheten måste klart och tydligt motivera sitt beslut och tala om för den enskilda vart hon ska vända sig för att överklaga beslutet, om hon tycker att det är felaktigt. Liknande regler finns även inom förvaltningsprocessen vid förvaltningsdomstolarna, och även vid de allmänna domstolarna som handlägger civilmål och brottmål. Här finns det i huvudsak inte någon skillnad mellan rättigheterna för svenska och utländska medborgare.<sup>11</sup> Detsamma gäller möjligheten att vända sig till Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern eller någon av de andra ombudsmännen mot diskriminering.<sup>12</sup>

Förvaltningslagens regler är dock vad som kallas subsidiära i förhållande till andra lagar. Det innebär att det kan finnas avvikande bestämmelser i en annan lag som har företräde före förvaltningslagens bestämmelser. Så gäller exempelvis reglerna i utlänningslagen, socialtjänstlagen, polislagen och socialförsäkringslagen före förvaltningslagen.

### *Rättigheter i utlänningslagen*

I utlänningslagen finns liknande bestämmelser som i förvaltningslagen. De berör handläggningen av ärenden, om utredningar som berör barn, om rätten att få ta del av uppgifter i sitt eget ärende vid Migrationsverket, om motivering av beslut, om rätten till tolk, om rätten till offentligt biträde och om rätten att få omprövning av beslut eller att överklaga beslut. I vissa av dessa fall inskränker utlänningslagen förvaltningslagens rättigheter och i andra komplementerar den

---

<sup>11</sup> En viktig skillnad finns dock i lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Enligt den kan ärenden som berör utländska medborgares vistelse i landet inte komma i fråga för rättsprövning. Se vidare nedan i detta avsnitt om detta.

<sup>12</sup> Det finns inte anledning att gå närmare in på förutsättningarna för att få väcka talan vid dessa institutioner här.



förvaltningslagen. Om det saknas skydd i utlänningslagen gäller rättigheterna i förvaltningslagen.

Bestämmelsen om muntlig handläggning ger en person som söker uppehållstillstånd rätt att oavsett grund få ha muntlig kontakt med sin handläggare vid Migrationsverket. Det gäller särskilt i de fall där verkets beslut kan bli avvísning eller utvisning.<sup>13</sup> Det sökande ska alltså få träffa handläggaren vid Migrationsverket för samtal eller så att ska hon få tala med handläggaren via telefon. Även i andra fall, när den sökande inte ska avvisas från landet, ska ärendet handläggas muntligen om den enskilda begär det och det behövs för att Migrationsverket ska kunna fatta beslut. Det är också möjligt om det är klart att en sådan behövs för att komma till ett avgörande.<sup>14</sup> Möjligheten för den enskilda att begära muntlig handläggning finns också när ärendet gått vidare till Utlänningsnämnden, d.v.s. när man överklagat Migrationsverkets beslut. Det krävs dock att det är till fördel för utredningen eller på annat sätt bidrar till ett snabbt avgörande.<sup>15</sup> Sammantaget ser möjligheten till muntlig handläggning i s.k. utlänningsärenden ungefär ut på samma sätt som i förvaltningslagen.<sup>16</sup>

Vid utredningar hos Migrationsverket som rör barn ska myndigheten, om det inte, som det står i lagen, är olämpligt, ta reda på vad barnet har att säga. När handläggaren bedömer vad barnet berättar ska

---

<sup>13</sup> Att bestämmelsen omfattar även utvisningsärenden framgår av praxis, UN 323-97 och reg. 87-99. Det senare avgörandet berörde visserligen ett avvísningsbeslut, men regeringen konstaterade, med stöd av förarbetena, att SIV "måste ha ett inslag av muntlighet i praktiskt taget alla asylärenden eftersom det torde vara svårt att skilja avvísningsfallen från övriga fall utan muntlig utredning". Se även prop. 1996/97:25:196. Det kan synas märkligt att lagtexten inte tydligare uttrycker att de flesta ärenden ska innehålla muntlig handläggning när det är den praktiska konsekvensen av formuleringen. I propositionen sägs också att det endast är ett fåtal fall i vilka handläggningen kommer att vara helt skriftlig till följd av bestämmelsens utformning. Möjligheten till att överhuvud taget ha skriftlig handläggning finns kvar för att den "kan ha stor betydelse för asylprocessens effektivitet".

<sup>14</sup> Utlänningslagen 11 kap. 1 §. Paragrafen ändras den 1 juni 2002 men i den här delen förblir den oförändrad. Det är inte klart vilka fall som avses här, men eftersom det inte ska handla om avvísning, är det troligt att muntlig handläggning kan begäras om den sökande ska utvisas eller få sitt uppehållstillstånd förlängt.

<sup>15</sup> Muntlighet kan också begäras av den sökanden om det är klart att en sådan form av handläggning behövs i ärendet. I vissa typer av ärenden ska dock nämnden alltid ha muntliga inslag i handläggningen. Det gäller för ärenden om utvisning eller vägran att förnya uppehållstillstånd för unionsmedborgare. Unionsmedborgare har också rätt att begära muntlighet i ärenden om avvísning eller vägran att bevilja uppehållstillstånd. Muntlighet kan endast vägras om det begärs av den enskilda med hänvisning till den nationella säkerhetens intresse.

<sup>16</sup> Jfr förvaltningslagen 19 §.

hon ta hänsyn till barnets ålder och till hennes mognad.<sup>17</sup> I det här avseendet går utlänningslagen längre än förvaltningslagen, eftersom den senare inte skyddar barn på något sätt.

Den enskildas rätt att ta del av uppgifter är väsentlig eftersom det ger den enskilda möjlighet att få veta vad som pågår hos myndigheten i det ärende som angår henne. I ärenden om exempelvis permanent uppehållstillstånd gäller partsinsynen även för dem som befinner sig utomlands. I andra ärenden som berör tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd är dock rätten att få ta del av uppgifter begränsad, eftersom enbart de som vistas i landet har den rätten. De som befinner sig utanför landet har inte rätt att ta del av några uppgifter.<sup>18</sup> På den här punkten är skyddet i utlänningslagen svagare än det är i till exempel förvaltningslagen.

#### *Rättigheter när man överklagar ett beslut i utlänningsärenden*

Enskilda har möjlighet att överklaga beslut i utlänningsärenden som fattats av Migrationsverket. Överklagandet prövas av Utlänningsnämnden och i vissa fall slutligen av Regeringen. De beslut som fattas i samtliga dessa instanser ska motiveras i samma mån som andra förvaltningsbeslut enligt förvaltningslagen. Här är alltså skyddet jämförbart. En skillnad är dock att beslut om arbetstillstånd inte behöver motiveras.<sup>19</sup>

I en del ärenden hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden har den enskilda en rätt till offentligt biträde, men bara om det finns behov till det.<sup>20</sup> Den enskilda anses ha ett sådant behov när hon riskerar att avvisas eller utvisas. En annan situation där de offentliga biträdena har en stor betydelse är när Migrationsverkets beslut överklagas till Utlänningsnämnden. Det är i dessa situationer viktigt att ha tillgång till en advokat eller jurist som engagerar sig och kan förstå det juridiska språk som används i de här ärendena, samt vilka förutsättningar som bör finnas med i handlingarna som sänds in till Migrationsverket.

Om den enskilda vill kan hon avge en s.k. nöjdförklaring. Det innebär att hon med bindande verkan avstår från att överklaga ett

---

<sup>17</sup> Utlänningslagen 11 kap. 1 a §. Se även 1 kap. 1 § där principen om barnets bästa finns.

<sup>18</sup> Utlänningslagen 11 kap. 2 §.

<sup>19</sup> Utlänningslagen 11 kap. 3 §.

<sup>20</sup> Se utlänningslagen 11 kap. 8 §.

beslut eller en dom om avvisning eller utvisning.<sup>21</sup> Nöjdförklaringen kan inte återtas när den väl är gjord.<sup>22</sup>

Utlänningsnämnden och Regeringen är inte domstolar, även om åtminstone nämnder i vissa sammanhang kan fungera som sådana. I utlänningsärenden saknas det följaktligen en möjlighet för de enskilda att få sin sak prövad av en domstol. Detta har varit föremål för debatt och olika förslag till förändringar under en lång tid, och mycket tyder på att Utlänningsnämnden kommer att ersättas av en domstol någon gång framöver. Intressant i det här sammanhanget är den möjlighet som enskilda har i andra fall som inte berör utlänningsärende, att vända sig till en förvaltningsdomstol i de fall där det annars saknas domstol att vända sig till. Enligt svensk rätt finns det en möjlighet att få s.k. rättsprövning av beslut som innebär ett tvingande ingrepp i ens privatliv.<sup>23</sup> Syftet med rättsprövningen är att ge enskilda det skydd som krävs för att man ska ha rätt till en rättvis rättegång, så som den rättigheten tolkas enligt europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. I utlänningsärenden kan den enskilda dock inte vända sig till domstolarna för att få sin rätt prövad. Det beror på att beslut som angår ”utlänningsvistelse i riket” är uttryckligen undantagna från rättsprövningslagens tillämpning.<sup>24</sup>

### *Rättigheter vid frihetsberövande*

Det finns ytterligare bestämmelser i utlänningslagen som berör de grundläggande civila rättigheterna. Till dessa hör reglerna om förvarstagande, som är en form av frihetsberövande. En utländsk medborgare kan tas i förvar vid olika tillfällen: direkt när en person anländer till Sverige, när hon befinner sig på en flyktingförläggning eller när hon fått ett beslut om avvisning eller utvisning.<sup>25</sup> När man tagits i förvar gäller en rad skyddsbestämmelser. Dessa innehåller i huvudsak följande:

---

<sup>21</sup> Utlänningslagen 7 kap. 12 §.

<sup>22</sup> Utlänningslagen 7 kap. 13 §.

<sup>23</sup> Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut 1 §.

<sup>24</sup> Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, 2 §.

<sup>25</sup> Vid ankomsten till Sverige och innan ett ärende om asyl inletts får den utländska medborgaren enbart hållas kvar för förhör om det är nödvändigt men inte längre än sex timmar, utan att ett beslut om förvar tas av polismyndigheten, se utlänningslagen 6 kap. 1 §.

- Att förvarets tidsutdräkt begränsas
- Att förvarsbeslutet omprövas kontinuerligt
- Att förvaret ska föregås av en förhandling
- Att förhandlingen ska följa vissa former som anges bl.a. i rättegångsbalken (om förhandlingen sker vid tingsrätt) eller förvaltningsprocesslagen (om förhandlingen sker vid förvaltningsmyndighet)
- Att rörelsefriheten, d.v.s. möjligheten att lämna förvarslokalen, får begränsas med minsta möjliga intrång i den enskildas integritet och rättigheter
- Att det ska finnas tillfälle till aktiviteter och besök under förvarstiden
- Att det krävs tillstånd för att inneha alkohol
- Att kroppsvisitation är tillåten för att utvärdera innehav av narkotika och att det finns särregler för kvinnor i detta avseende
- Att försändelser inte får öppnas av personal och egendom inte får beslagtas hur som helst

Här finns vissa likheter med reglerna som gäller förvar av personer som på grund av misstanke om brott eller för att de begått brott befinner sig i arrest, häkte eller på anstalt. I utlänningsfallen handlar det om människor som sökt asyl, men som fått avslag på sin ansökan. Myndigheten kan också ta till förvar som en lösning för att garantera säkerheten på förläggningen.

Det finns särskilda regler för hur barn får tas i förvar. Tidigare kunde ett barn tas ensamt i förvar eller hennes förälder kunde tas i förvar utan henne med den följd att barnet blev helt utan en vuxen anhörig som kunde ta hand om henne. Numera är huvudregeln att barn alltid ska vara tillsammans med sin vårdnadshavare. Ett barn får helt enkelt inte skiljas från sin eller sina vårdnadshavare genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar. Om barnet saknar en vårdnadshavare får hon endast tas i förvar om det finns synnerliga skäl att göra det. Dessa regler anses ha förbättrat situationen för asylsökande barn som bor på förläggningar och för barn som ska utvisas eller avvisas i allmänhet.

### **De politiska rättigheterna**

De politiska rättigheterna ska bland annat ge till möjlighet för människor att fatta beslut över sina liv, att påverka besluten som berör dem och att välja de representanter som fattar dessa beslut. Rösträtten som är en av dessa rättigheter anses, mot den bakgrunden, vara en av de viktigare politiska rättigheterna. Den ger människor en möjlighet att indirekt, som fallet är i Sverige, välja beslutsfattare. I de flesta

moderna demokratier har medborgarna allmän och lika rösträtt. Där-  
emot finns det ofta undantag för vissa kategorier av medborgare och  
för utländska medborgare. I det här avsnittet undersöks hur de poli-  
tiska rättigheterna för utländska medborgare ser ut i Sverige. Först  
beskrivs vilka som får rösta i Sverige, både vid de allmänna valen och  
i folkomröstningar. Därefter följer en kort redogörelse av de andra  
politiska rättigheterna.

### *Rösträtten*

Enligt regeringsformen är rösträtten allmän och lika; allmän för att  
nästan alla får rösta och lika för att alla har en röst var.<sup>26</sup> I Sverige  
finns allmänna val till riksdagen, landstingskommunerna och till pri-  
märkommunerna. Därutöver finns det också val till Europaparlamentet  
och möjlighet för människor att delta i folkomröstningar. Det finns  
dock undantag från den principen och de ska beskrivas mer ingående.

För att börja med riksdagsvalen måste man vara svensk med-  
borgare för att få rösta i riksdagsvalen, eller för att få kandidera till  
riksdagen.<sup>27</sup> Utländska medborgare får rösträtt, och blir valbara, först  
när de naturaliserats. Eftersom det finns olika krav för när olika grup-  
per av utländska medborgare kan ansöka om svensk medborgarskap  
görs alltså en åtskillnad i det avseendet i relation till rösträtten.

Reglerna för rösträtt till landstings- och primärkommuner skiljer  
sig från rösträtten till riksdagen. Nyckelbegreppet för rösträtt i de  
kommunala valen är ”folkbokförd”. För att få rösta måste man alltså  
vara folkbokförd i kommunen. För att illustrera när man kan bli folk-  
bokförd visas i figur 3 ett schema. Schemat är inte heltäckande utan  
det kan förekomma att vissa begrepp används på annat sätt också.

Som vi kan se är nyckelbegreppen delvis olika beroende på det till-  
stånd den enskilda har att leva i Sverige. I lagarna används dessa rek-  
visit för att tala om vilka som är berättigade till vissa förmåner eller  
rättigheter. De flesta rättigheter är knutna till folkbokföringen. Detta  
gäller till viss del också rösträtten, som sagt. Unionsmedborgare och  
nordiska medborgare får rösta så fort de är folkbokförda.<sup>28</sup> Däremot är

<sup>26</sup> Regeringsformen 1 kap. 1 § samt 3 kap. 2 §. Det framgår även i vallagen 1 kap. 2 §  
(1997:157).

<sup>27</sup> Regeringsformen 3 kap. 10 §. Hädanefter refereras enbart till kommunala val även  
om både landstingsvalen och primärkommunerna åsyftas. För vidare läsning om röst-  
rätt för utländska medborgare i Sverige, se bland annat Borevi 2002:19–22.

<sup>28</sup> Närmare bestämt får de rösta om de är folkbokförda så att de kan registreras i röst-  
längden några månader före valet. Se kommunallagen (1991:900) 4 kap. 2 §. Dessa

**Figur 3. Rättsliga nyckelbegrepp för förmåner och rättigheter**

Grund för uppehälle i Sverige	Nyckelbegrepp
I väntan på besked om uppehållstillstånd	Registrerad, vistas, eller bosatt (om barn), hemvist (enl. socialförsäkringslagen och enbart för vissa grupper av sökande)
Tidsbegränsat uppehållstillstånd	Registrerad eller bosatt och folkbokförd (om förväntas vistas mer än ett år i landet)
Permanent uppehållstillstånd	Folkbokförd, bosatt, hemvist
Medborgarskap i Sverige	Folkbokförd, bosatt, hemvist

folkbokförd inte det enda kriteriet när det gäller tredjelandsmedborgares rätt att rösta i kommunalvalen. För dem krävs att de varit folkbokförda i tre år i kommunen för att de ska få rösta.<sup>29</sup> Här finns alltså också en åtskillnad, som har sin grund i EU-regler och i nordiska överenskommelser, men som ändå innebär att tredjelandsmedborgare diskrimineras.

Unionsmedborgare som inte röstar i någon annan medlemsstat än Sverige har också rösträtt vid val i Sverige till Europaparlamentet.<sup>30</sup> Tredjelandsmedborgare måste vänta i tre år efter folkbokföringen för att få delta i valen till Europaparlamentet.<sup>31</sup> De måste ha varit folkbokförda i tre år för att få rösta.

Enligt folkomröstningslagen (1979:369) har de som får rösta till riksdagen rätt att delta i folkomröstningar.<sup>32</sup> Det innebär alltså att svenskt medborgarskap krävs även för rösträtt i dessa sammanhang. Riksdagen har dock en möjlighet att utsträcka rösträtten vid en viss folkomröstning till den som inte är svensk medborgare, men som har rösträtt i kommunala val. Det finns alltså inte något konstitutionellt hinder för att riksdagen gör det. Så skedde också vid 1980 års folkomröstning om kärnkraftsfrågan. Däremot hade enbart svenska medborgare rätt att delta i 1995 års folkomröstning om svenskt EU-medlemskap.<sup>33</sup>

---

regler bygger på Rådets direktiv 94/80/EG om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare. Se även Paulsson, Riberdal och Westerling 1997:160.

<sup>29</sup> Kommunallagen (1991:900) 4 kap. 2 § och vallagen (1997:157) 3 § 3 st.

<sup>30</sup> Se artikel 3 i Rådets direktiv 93/109/EG.

<sup>31</sup> Vallagen (1997:157) 1 kap. 4 §. Se även Rådets direktiv 93/109/EG.

<sup>32</sup> Se folkomröstningslagen 5 § (1979:369).

<sup>33</sup> SOU 2000:106:163.

*Andra politiska rättigheter*

Utöver rösträtten har svenska medborgare liksom utländska medborgare ytterligare en rad grundlagsfästa politiska rättigheter. Precis som de civila rättigheterna kan dessa delas upp i olika grupper beroende på hur starkt skyddade de är mot inskränkningar genom lagar, förordningar eller andra rättsregler. Till de rättigheter som har starkast skydd hör den negativa opinionsfriheten samt demonstrationsfriheten. De tillhör grupp ett i indelningen som gjordes ovan eftersom utländska medborgare här är likställda med svenska. Till grupp två hör yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, föreningsfriheten, den negativa åsiktsfriheten, offentlighetsprincipen eftersom de kan inskränkas genom lag avseende utländska medborgare. Även tryckfriheten, meddelarfriheten och anskaffarfriheten kan inskränkas genom lag.<sup>34</sup> Flera av dessa rättigheter är reglerade i vanlig lag. Bestämmelser för hur demonstrationsfriheten ska utövas i praktiken finns i ordningslagen (1993:1617). Där görs inte någon åtskillnad mellan svenska och utländska medborgare.<sup>35</sup> Yttrandefriheten, offentlighetsprincipen och informationsfriheten finns närmare reglerad i sekretesslagen (1980:100) och i lagen (1998:204) om personuppgifter, samt en rad andra speciallagar. Här görs inte heller någon åtskillnad mellan svenska och utländska medborgare eller mellan olika utländska medborgarskap.

Förutom rättigheterna i grundlagarna finns det politiska rättigheter i europakonventionen för de mänskliga rättigheterna. Till dessa rättigheter hör yttrandefriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten. De gäller alla oavsett medborgarskap. Rättigheterna kan inskränkas i viss mån, men inte i strid med diskrimineringsförbudet. Vi återkommer till det i kapitel 4 som handlar om diskrimineringsförbudet i svensk rätt.

## **Ekonomiska och sociala rättigheter**

De ekonomiska och sociala rättigheterna hänför sig också, precis som de civila och politiska, till den fysiska dimensionen av människan och

---

<sup>34</sup> Tryckfrihetsförordningen 14 kap. 5 §, yttrandefrihetsgrundlagen 11 kap. 1 §. Det framgår däremot inte helt tydligt av dessa grundlagar vilken kvalitet den lagen har, d.v.s. om lagen till sitt innehåll är begränsad på samma sätt som sekretesslagen, eller om lagen kan ha vilket inskränkande innehåll som helst.

<sup>35</sup> För vidare läsning om demonstrationsfriheten se Bull 1997 särskilt s. 352–355 om utländska medborgare.

till möjligheterna att styra sin vardag. I den svenska rätten finns en rad ekonomiska och sociala rättigheter som vi också ska titta närmare på.

De ekonomiska och sociala rättigheterna har en annorlunda karaktär än de civila och politiska rättigheterna i regeringsformen. Till att börja med finns dessa rättigheter i regeringsformen 1 kap. 2 §, där också utgångspunkten för vår studie finns.<sup>36</sup> Där står att den enskildas personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det ska särskilt åligga det offentliga att trygga rätten till arbete, bostad, och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.<sup>37</sup> Detta är dock inte, och det är här rättigheterna skiljer sig från de civila och politiska, bindande för det allmänna utan anses vara en inriktning för politiken.

Förutom regeringsformen 1 kap. 2 § finns även ett antal rättigheter i rättighetskatalogen i regeringsformen med ekonomisk och social inriktning. Även här skiljer de sig från de civila och politiska rättigheterna i regeringsformen genom sin formulering och sin placering i grundlagens systematik.<sup>38</sup> Till ekonomiska och sociala rättigheter hör rätten till fackliga stridsåtgärder, skydd mot expropriation, rätt till utbildning, samt rätt att bedriva näring. Precis som de civila och politiska rättigheterna är dessa närmare reglerade i lagar och förordningar.

Eftersom lagstiftningen är relativt omfattande på det här området fokuseras undersökningen i den här delen på rätten till arbete, rätten till bostad, rätten till socialförsäkring och rätten till hälsa, även om de inte finns uttryckligen nämnda i regeringsformen, eller för den delen i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Se prop. 1975/76:209:128–129 om motiveringen till varför sociala rättigheter inte kodifieras på annat sätt än som ett programstadgande.

<sup>37</sup> Regeringsformen 1 kap. 2 §.

<sup>38</sup> De medborgerliga och politiska rättigheterna är till viss del formulerade så att de synes direkt kunna åberopas av enskilda personer. Av ”envar har rätt till [...]”, ”alla medborgare har rätt [...]”, ”ingen får utsättas för [...]”, etc. framgår att de gäller skydd för enskilda gentemot staten. De sociala, ekonomiska och kulturella rättigheterna är däremot mer allmänt hållna. De är vidare placerade i kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna på ett sätt som kan tolkas som att de har en annan status än de medborgerliga och politiska rättigheterna.

<sup>39</sup> Jag har lämnat äganderätten och näringsfriheten åt sidan. För vidare läsning om äganderätten se Åhman 2000. För vidare läsning om näringsfriheten se Tegnemo 2003. Skälet till att tonvikten läggs på just dessa rättigheter är för övrigt att de nämns i Davys undersökning. De finns också i FN:s internationella konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.



## De arbetsrelaterade rättigheterna

Rätten till arbete är en omfattande rättighet som inbegriper allt från fackliga åtgärder till att få drägliga arbetsförhållanden. För svenskt vidkommande inkluderas all arbetsrättslig lagstiftning i detta, men vi ska enbart se närmare på några av dessa arbetsrättsliga skyddsregler. Vi har redan konstaterat att möjligheten som utländsk medborgare att komma till Sverige och arbeta är olika beroende på vilket medborgarskap man har. Vi ska dock titta närmare på möjligheten för dem som redan befinner sig i Sverige, samt på några av de skyddsregler som gäller för dem. Fokus ligger på skyddet vid arbetslöshet och arbets-skada.

### *Möjligheten att få arbeta*

Det finns inte någon egentlig rätt för utländska medborgare att arbeta i Sverige. Istället finns det olika krav för att man överhuvud taget ska få arbeta här. Lättast är det för nordiska medborgare att få arbeta i landet. De får i princip arbeta var som helst i de nordiska länderna utan arbetstillstånd. Unionsmedborgare däremot måste ha uppehållstillstånd för att få arbeta, men de får vistas här för att de söker arbete.<sup>40</sup> De behöver inte ha hittat ett jobb innan de anländer till Sverige. Tredjelandsmedborgare måste däremot ha arbetstillstånd om de vill komma till Sverige för att arbeta.<sup>41</sup> Frågan är vad som gäller för dem som inte är folkbokförda, men som vistas i Sverige i väntan på ett besked om uppehållstillstånd.

Tidigare var det så att de som väntade på ett beslut om uppehållstillstånd i landet och var registrerade vid en flyktingförläggning inte fick arbeta, men i det här avseendet har reglerna förändrats. Numera får man arbeta medan man är här i minst fyra månader.<sup>42</sup> För det behöver man dock inte ha arbetstillstånd, eller snarare, man får inte arbetstillstånd, eftersom det är en grund för uppehållstillstånd.

Utöver detta finns det möjlighet för sökande som bor på en flyktingförläggning och inte har arbete att bli anvisad en viss sysselsätt-

---

<sup>40</sup> Se utlänningsförordningen 3 kap. 5 §.

<sup>41</sup> Se utlänningslagen 1 kap. 5 §. Regeringen får dock meddela undantag från huvudregeln. Sålunda görs en rad undantag i utlänningsförordningen som ger möjligheter för utländska medborgare att arbeta utan tillstånd i landet, se 4 kap. 1 a, 2 och 3 §§.

<sup>42</sup> Utlänningsförordningen 4 kap. 3 a §.

ning vid själva förläggningen.<sup>43</sup> Personer som deltar i sådan sysselsättning är inte heller arbetstagare i vanlig mening.<sup>44</sup> Konsekvensen av att man inte anses vara arbetstagare, eller av att man inte är folkbokförd, är att en rad arbetsrättsliga lagar sätts ur spel. Dit hör lagen om anställningsskydd, semesterlagen, ledighetslagarna eller lagen om medbestämmande i arbetslivet.<sup>45</sup> Vidare står man utanför en rad försäkringar, såsom sjukpenning, havandeskapspenning, föräldrapenning, tilläggs pension, folkpension och rehabiliteringsersättningar. Förutom dessa omfattas man heller inte av tillgång till ersättning och ledighet för närståendevård, inkomstgrundad ålderspension och efterlevandepension.<sup>46</sup> Samtliga dessa förmåner är knuta till folkbokföring och uppehållstillstånd. Är man inte folkbokförd och arbetar får man istället förlita sig till förmånerna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Jag återkommer till det senare.

Dessa inskränkningar i arbetsskyddet för asylsökande ligger, efter vad som går att utläsa ur förarbetena, helt i linje med avsikterna bakom lagtexten. Där framgår att lagen om anställningsskydd, semesterlagen, ledighetslagarna och medbestämmandelagen inte är avpassade till den speciella situation som asylsökande och andra sökande befinner sig i. Enligt förarbetena är det särskilt viktigt att dessa utländska medborgare inte omfattas av den rättsverkan som kollektivavtal har, eftersom det skulle göra att man inte kunde betala ut en låg ersättning.<sup>47</sup> Däremot gäller arbetsmiljölagen för de asylsökande som arbetar vid förläggningar.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Sysselsättningen kan bestå i att den enskilda deltar i svenskundervisning (s.k. ”bassvenska”), i skötseln av förläggningen och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull, 4 § i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Sysselsättningen ska, enligt lagen, anpassas dels till den enskildas personliga förutsättningar, dels till de praktiska möjligheter som finns att ordna sysselsättning. Bland annat har det i motiven till lagen ansetts vara svårt att under den allra första tiden efter ankomsten till Sverige begära att en asylsökande ska delta i en mer organiserad sysselsättning. Se specialmotiveringen i prop. 1993/94:94:95. För de asylsökande som ordnar eget boende kan det, som det verkar, vara svårt för Migrationsverket att ordna någon form av sysselsättning.

<sup>44</sup> Lagen om mottagande av asylsökande, m.fl. 5 §.

<sup>45</sup> Prop. 1993/94:94:95

<sup>46</sup> Socialförsäkringslagen (1999:799) 4–5 §§.

<sup>47</sup> Prop. 1993/94:94:96.

<sup>48</sup> Där finns skyddsregler för arbetsplatser. Ett flertal av dessa gäller för den sysselsättning som anvisas dem som bor på en förläggning, men vissa bestämmelser gäller inte. Dit hör vissa bestämmelser om arbetstider enligt arbetstidslagen, regler om läkarundersökning för både vuxna och minderåriga, samt om skyddsombud.

*Arbetslöshetsunderstöd och arbetsskadeersättning*

För att få arbetslöshetsunderstöd krävs att man har uppehållstillstånd och är folkbokförd i landet. Man ska även ha arbetat en viss tid innan man blev arbetslös. Dessutom krävs att man är anmäld som arbetsökande hos arbetsförmedlingen och inte kan få ett lämpligt arbete.<sup>49</sup> Här gäller i huvudsak samma sak för svenska och folkbokförda utländska medborgare, eftersom rättigheterna är knutna till folkbokföring. Nordiska och unionsmedborgare får arbetslöshetsersättning och ersättning för arbetsskada.<sup>50</sup> Unionsmedborgare behöver heller inte lämna landet omedelbart bara för att de förlorat sitt arbete, även om arbetet är grunden för deras uppehållstillstånd.

Asylsökande saknar rätt till arbetslöshetsunderstöd, men de kan få ersättning för arbetsskada.<sup>51</sup> I övrigt får de förlita sig på de rättigheter som garanteras dem genom lagen om mottagande av asylsökande.<sup>52</sup>

**De bostadsrelaterade rättigheterna**

Rätten till boende betyder bland annat att man ska få hjälp med bostad. Möjligheten att få en bostad och att finansiera sitt boende är i Sverige i allmänhet lämnat till enskilda individer. Däremot finns det en rad lagar som berör boendet. Dit hör reglerna om bostadsförmedling och om bostadsbidrag. Dessutom finns det sedan 2003 regler som förbjuder diskriminering på grund av etnisk tillhörighet och religion eller annan uppfattning vid tillhandahållande av bostäder. Förbudet gäller både för det offentliga och för det privata. Frågan är om dessa förmåner berör utländska medborgare.

Nordiska och unionsmedborgare har samma rättighet att stå i bostadskö eller köpa sig en bostad som svenska medborgare, bara de är folkbokförda i landet.<sup>53</sup> Eftersom bostadsbidrag är knutet till folk-

<sup>49</sup> Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring 9 §.

<sup>50</sup> Det följer av den Nordiska konventionen om social trygghet som är tillämplig för nordiska medborgare och medborgare från länder utanför Norden som inte omfattas av EU/EES-regler. Se även Norrback 2002:38. Konventionen ska skydda dem som faller utanför EES-samarbetet samt även komplettera EES-reglerna om social trygghet. Det framgår av preambeln till konventionen om social trygghet. För unionsmedborgarna vidkommande se förordning 1408/71.

<sup>51</sup> Socialförsäkringslagen, 11 §, nämner dock att asylsökande och andra personer som inte fått uppehållstillstånd omfattas av arbetsskadeersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeersättning. Det innebär att asylsökande kan få ersättning för arbetsskada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet.

<sup>52</sup> Se nedan i detta avsnitt.

<sup>53</sup> Se artikel 1 i Rådets direktiv 90/364/EEG.

bokföring kan de även få bidrag för sitt boende på samma villkor som svenska medborgare.<sup>54</sup> Här finns dock ett hinder för unionsmedborgare och det är att de, för att få uppehållstillstånd, måste ha medel för sin försörjning. Kan man inte betala bostadskostnaderna, kan det vara skäl för att återkalla tillståndet. Det betyder att bostadsbidrag kanske inte är aktuellt i praktiken, åtminstone inte som en lösning för en längre period.

Asylsökande har rätt att få hjälp med logi.<sup>55</sup> Migrationsverket är skyldigt att ordna boende för dem och den logi som erbjuds är boende på flyktingförläggningar.<sup>56</sup> Det är dock möjligt för de sökande att ordna med eget boende exempelvis hos släktingar.<sup>57</sup> Rätten till logi kvarstår så länge man väntar på beslut om uppehållstillstånd. Så snart ett beslut är fattat och det är positivt går ansvaret för den enskildas ekonomiska situation över till den kommunen där hon bosätter sig.<sup>58</sup> De som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen, d.v.s. skyddsbehövande som har behov av tillfälligt skydd, har också en rätt att stanna på förläggning trots att de beviljats uppehållstillstånd.<sup>59</sup> Personer som får avslag på sin ansökan om asyl har för övrigt också rätt att bo på förläggningen till dess att de lämnar landet.<sup>60</sup>

Tidigare var myndigheterna positivt inställda till ett eget boende eftersom det ansågs gynna integrationen. Eget boende ansågs underlätta både språkinläring och möjligheten för de asylsökande att etablera sig på arbetsmarknaden. Eftersom asylsökande inte nödvändigtvis har medel för sin försörjning gavs också ett mindre bidrag, s.k. bostadsersättning, för boendekostnaderna för det egna boendet.<sup>61</sup> Precis som för rätten till logi på förläggning upphörde rätten till bostadsersättning när den enskilda fick beslut om uppehållstillstånd.<sup>62</sup>

<sup>54</sup> Se lag (1993:737) om bostadsbidrag 1§.

<sup>55</sup> Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 2 och 3 §§ och förordning (1988:429) med instruktion för Migrationsverket 2§ 3p.

<sup>56</sup> Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 14§.

<sup>57</sup> Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 3§.

<sup>58</sup> Det finns dock två undantag från att ansvaret övergår vid uppehållstillstånd till kommunen. Eftersom det visat sig att det ibland finns svårigheter med att finna en kommun i vilken den utländska medborgaren kan bosätta sig utsträcker sig login på förläggningen i tid till dess att personen anvisats en plats i en kommun och har möjlighet att utnyttja den. Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 8 § 2 st.

<sup>59</sup> Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 11 § 1p.

<sup>60</sup> Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 11 § 2p.

<sup>61</sup> Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 16 §.

<sup>62</sup> Även i det här fallet kvarstår rätten till bistånd en månad efter det att tillståndet beviljats. Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 8 § 3 st.

Sedan 2004 har dock den här inställningen till eget boende förändrats och numera anses det att boende på förläggningen ökar integrationen i samhället, mer än eget boende.

## De socialt relaterade rättigheterna

Den svenska socialrätten omfattar generella socialpolitiska åtgärder som exempelvis socialförsäkring, arbetsmiljöfrågor, bostadstillgång, men även ett personligt och ekonomiskt stöd till enskilda. Dessutom tangerar socialrätten vissa vårdområden, särskilt de som avser tvångsvård enligt lagen om vård av unga. I det här avsnittet ska socialförsäkringsrelaterade rättigheter samt möjligheten till försörjningsstöd behandlas närmare. Jag inleder med att beskriva huvuddragen i de socialt relaterade rättigheterna. Därefter följer en genomgång av rättigheterna utifrån de tre grupperna av medborgare, nordiska, unions- och tredjelandsmedborgare. Dispositionen är motiverad utifrån det faktum att nordiska överenskommelser och EU-förordningar bryter igenom svensk rätt på just det här området. Det innebär att de styr innehållet i förhållande till dessa grupper av medborgare, men på olika sätt. Socialrätten är dock inte enbart grundad på svenska regler utan även på nordiska överenskommelser och i EU-lagar. Eftersom dessa regelverk kompletterar den svenska rätten ska vi titta på dem var för sig. I viss mån överlappar de dock varandra i praktiken så att EU-reglerna också gäller för vissa nordiska medborgare i Sverige, men dessa konflikter lämnar vi åt sidan här.

### *Allmänt om socialförsäkringssystemet och försörjningsstödet*

På socialrättens område finns, kan man säga, ett generellt och ett specifikt trygghetssystem. Till det generella hör socialförsäkringen. Den gäller för alla dem som är folkbokförda i landet. De grundläggande reglerna för socialförsäkringssystemet regleras i lagen (1962:381) om allmän försäkring och socialförsäkringslagen (1999:799). Där finns bestämmelser om bland annat sjukförsäkring och sjukersättning, föräldrapenning, adoptionsbidrag, barnbidrag, underhållsstöd och pension.<sup>63</sup> För att omfattas av dessa förmåner krävs att man är för-

---

<sup>63</sup> Socialförsäkringslagen 1 och 2 §§. Se även lagen om allmän försäkring kap. 4 om föräldraförsäkring (gäller för försäkrad), kap. 5 om folkpension (särregler för flyktingar), 8 kap. om efterlevande pension (begränsas inte till försäkrade). Begrepps-användningen är inte konsistent. Föräldraförsäkringen gäller enbart för försäkrade,

värvsarbetande och/eller att man är ”bosatt” i landet. Att vara bosatt innebär i det här sammanhanget, och det är uttryckligen redovisat i lagen, att man ska ha ”sitt egentliga hemvist” i landet.<sup>64</sup>

Det specifika trygghetssystemet består av olika former av ekonomiskt, materiellt eller personellt stöd eller försörjningsstöd som kan aktualiseras när en enskild råkat ut för något, har dålig ekonomi, försörjningssvårigheter eller andra typer av specifika problem. Försörjningsstöd beviljas enbart om det inte finns någon möjlighet till annan försörjning. Stödet ska garantera en skälig levnadsnivå för den enskilda och utformas så att det stärker individens möjligheter att leva ett självständigt liv. Det kan bland annat innebära att den enskilda får hjälp med grundläggande kostnader för kläder, livsmedel, telefon, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.<sup>65</sup> I så motto kompletterar de specifika reglerna de generella. Möjligheten att få försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (1991:453), d.v.s. stöd för att täcka sina grundläggande behov och sin grundläggande livsföring, är knuten till dem som ”vistas i kommunen”.<sup>66</sup> Med vistas menas att man är folkbokförd i kommunen.

Rätten att få försörjningsstöd gäller inte för dem som är registrerade vid en flyktingförläggning och som därmed har rätt till stöd på grund av lagen om mottagande av asylsökande.

Sedan 2003 finns, som nämnts, ett diskrimineringsförbud på socialförsäkringsområdet, inom hälso- och sjukvården samt avseende sociala förmåner.<sup>67</sup> Vi återkommer till detta i kapitel 4. Vid sidan av de svenska reglerna på socialrättens område gäller EU-bestämmelser samt en rad nordiska konventioner som berör samma eller liknande förmåner. Jag ska beskriva vad som gäller för nordiska respektive unionsmedborgare och därefter för de möjligheter asylsökande har att få stöd.

---

medan reglerna om efterlevandepension inte innehåller den uttryckliga begränsningen, åtminstone inte i lagtexten. Bestämmelserna om folkpension däremot innehåller beräkningsregler som tar hänsyn till flyktingars bosättningsstid utomlands, se kap. 5–7 §§.

<sup>64</sup> Se socialförsäkringslagen 1 § (1999:799).

<sup>65</sup> Se socialtjänstlagen kap. 1 och 3 §§ (1991:453).

<sup>66</sup> Se 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (1991:453).

<sup>67</sup> Diskrimineringslagen 10, 11 och 13 §§.

*De nordiska medborgarnas sociala rättigheter*

Eftersom flera av de nordiska länderna är medlemmar i EU gäller EU-regler för de nordbor som lever i ett annat nordiskt land än det som de är medborgare i. Det är också så att EU-reglerna går före de nordiska överenskommelserna i den mån de handlar om samma sak.

Det finns en rad överenskommelser mellan de nordiska länderna på socialförsäkringsområdet. De som ska nämnas särskilt här är den Nordiska konventionen om social trygghet och den Nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster.<sup>68</sup> Dessa konventioner reglerar bland annat förmåner vid ålderdom, vid invaliditet, vid dödsfall och vid föräldraskap, samt olika former av socialt bistånd och sociala tjänster. I båda dessa nordiska konventioner gäller huvudprincipen att nordiska medborgare som befinner sig i ett annat nordiskt land ska ha lika rättigheter som medborgarna i det landet.<sup>69</sup> Likabehandlingen gäller bara för medborgare i de nordiska länderna. Det hindrar dock inte att andra också har rätt till en rad förmåner om de vistas i ett annat nordiskt land än det de har uppehållstillstånd i. Förutsättningen för att få tillgång till sociala förmåner är således knutet till bosättning, eller till vistelse i landet.

*Unionsmedborgarnas sociala rättigheter*

Inom EU-rätten gäller bland annat Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av system för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen. En grundprincip i förordningen är att alla unionsmedborgare ska behandlas lika oavsett i vilket land de befinner sig.<sup>70</sup> Det gäller avseende social trygghet och förmåner såsom pension, förmåner vid sjukdom och invaliditet, stöd vid föräldraskap, och förmåner vid dödsfall.<sup>71</sup>

Kravet på likabehandling innebär enligt förordningen att den som arbetar i ett annat EU-land än det hon är medborgare i har samma rättigheter som de andra i det landet hon arbetar. Samma sak gäller de

---

<sup>68</sup> Nordisk konvention om social trygghet, samt Nordisk Konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.

<sup>69</sup> Artikel 4 i Nordisk konvention om social trygghet. Artikel 4 i Nordisk Konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.

<sup>70</sup> Se artikel 3 och artikel 7 i förordning nr 1612/68.

<sup>71</sup> Förordningen 1612/68 innehåller också förmåner som är medicinskt relaterade och som garanterar arbetslösa understöd, men det behandlas i andra avsnitt.

familjemedlemmar som följt med. I förordningen finns också exempel på när EU-rätten också omfattar personer som kommer från ett medlemsland. De flyktingar som är bosatta inom en medlemsstats territorium, samt deras familjemedlemmar och efterlevande, har också rätt att bli behandlade lika som andra i det land de arbetar, om det är ett annat land än det de har uppehållstillstånd i.<sup>72</sup> Det krävs dock att man är bosatt där.

Med bosatt menas att man har en ”stadigvarande bosättning”. För utländska medborgare i Sverige borde det betyda att man ska vara folkbokförd i landet, d.v.s. förväntas tillbringa dygnsvilan i minst ett år framöver i Sverige, för att omfattas av förordningen.<sup>73</sup>

I detta sammanhang krävs ett förtydligande om vad som gäller för svenska medborgare; de är ju också unionsmedborgare. Förmånerna som nämns i förordningen gäller inte för svenska medborgare eller de som har permanent uppehållstillstånd i Sverige, utan för dem som har medborgarskap eller uppehållstillstånd i ett annat land.

### *Särskilt om asylsökandes sociala rättigheter*

Människor som väntar på besked om asyl har vissa sociala rättigheter. EU-reglerna och de nordiska överenskommelserna gäller för flyktingar. De tar däremot sikte på dem som redan fått uppehållstillstånd i ett medlemsland och inte på asylsökande. För asylsökandes, liksom för skyddsbehövande och deras anhöriga, regleras, som redan nämnts, de sociala och ekonomiska rättigheterna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt i förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. De omfattas således inte av det generella välfärdssystemet och socialförsäkringen.

Enligt lagen om mottagande av asylsökande kan en person som är registrerad vid en flyktingförläggning få två typer av bistånd för sitt leverne.<sup>74</sup> Den ena är en dagersättning, och den andra ett bidrag för vissa angelägna behov.<sup>75</sup> Dagersättningen innebär att man har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring.<sup>76</sup> Dess storlek bestäms av regeringen och betalas ut med olika belopp beroende på om den asylsökande har

<sup>72</sup> Se artikel 2 i förordningen 1612/68.

<sup>73</sup> Folkbokföringslagen (1991:481) 3 §.

<sup>74</sup> Precis som vid tillhandahållande av logi och möjligheten till bostadsersättning förutsätter rätten till bistånd att den asylsökande är registrerad vid en förläggning, se lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 8§.

<sup>75</sup> Se lagen om mottagande av asylsökande 9 resp. 17–18 §§.

<sup>76</sup> Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 17 §.



fri mat, är ensamstående eller ingår i en familj. Den är avsedd att täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Dagersättningen ska även täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel. När fri mat ingår ska beloppen reduceras.<sup>77</sup> Således finns ett skydd för asylsökande som i viss mån har liknande ingredienser som socialtjänstlagens försörjningsstöd, men som inte är uppbyggt kring grundprincipen att stärka individens möjlighet att leva ett självständigt liv, såsom socialtjänstlagens understöd är.

Förutom dagarsättning har den enskilda rätt till särskilt bistånd för andra angelägna behov, s.k. särskilt bidrag.<sup>78</sup> Sådant bidrag får avse kostnader som är nödvändiga för en draglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, handikapputrustning och spädbarnsutrustning. I vissa fall kan också bidrag lämnas för vård.<sup>79</sup>

Asylsökande har utöver dessa två former av bidrag också rätt till viss vård, men enbart av mer akut karaktär. Vuxna asylsökande, över 18 år, kan få följande förmåner.

- akut vård, och vård som inte kan anstå,
- mödrahälsovård och förlossningsvård
- preventivmedelsrådgivning och vård vid abort,
- vård vid åtgärder enligt smittskyddslagen, samt
- akut tandvård och tandvård som inte kan anstå<sup>80</sup>

Ovanstående gäller också för dem som fått uppehållstillstånd men som fortfarande väntar på att placeras i en kommun, eftersom de fortfarande är registrerade vid förläggningen och inte kan folkbokföras.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> För närvarande (2004) uppgår ersättningen till en ensamstående person som har egen mathållning till 71 kronor/dag och om hon eller han har fri mat till 24 kronor/dag. Sammanboende får 61 kronor/dag om de har egen mathållning och 19 kronor/dag om de har fri mat. Barn får högre ersättning med stigande ålder, alltifrån 37 till 50 kronor/dag vid egen mathållning och 12 kronor/dag vid fri mat, se förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. 6§. För familjer som har fler än ett barn lämnas hel dagarsättning enbart till de två äldsta barnen och för de andra halveras beloppen. Migrationsverket har möjlighet att sätta ned hela eller delar av dagarsättningen om den som fyllt 16 år vägrar utan giltigt skäl att delta i den sysselsättning som anvisats henne eller honom. Den del som avser egen mathållning får dock inte sättas ned, se förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. 6 §.

<sup>78</sup> Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 18 §.

<sup>79</sup> Förordning om mottagande av asylsökande m.fl. 7 §.

<sup>80</sup> Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande 2 §.

<sup>81</sup> Detsamma gäller för dem som har eget boende, men där är förmånerna begränsade till en månad efter att ansökan om uppehållstillstånd beviljats, se förordning

Människor som gömmer sig undan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är inte längre registrerade vid en förläggning. De är inte heller folkbokförda. Konsekvensen är att de formellt sett står helt utanför hälso- och sjukvården. Landstinget får inte ersättning av staten för vård av personer som är över 18 år och som gömmer sig undan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.<sup>82</sup> Dessa personer får istället förlita sig till läkarnas vårdetik och möjligen också till frivilligorganisationernas nätverk av läkare för att få vård vid sjukdom.

Barn har mer långtgående sjukvårdsförmåner än vuxna. De kan få både hälso- och sjukvård samt tandvård även om det inte är akut. Asylsökande barn är i praktiken likställda med de barn som är bosatta i Sverige.<sup>83</sup> Barn som gömmer sig undan verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut anses ha samma rätt till vård som asylsökande barn. Skälet till det är att de själva ”varken har skuld till eller kan råda över” den situation de befinner sig i.<sup>84</sup> Det lämnas till frivilligorganisationerna att medverka till att barnen kan söka sig till en lämplig vårdhavare.<sup>85</sup>

## Kulturella rättigheter

Kulturella rättigheter hänger samman med tanken att människor har förmåga att visualisera sina drömmar och idéer samt med att det är viktigt för alla att ha en kulturell identitet. Den svenska grundlagen innehåller mycket få kulturella rättigheter. En av de bestämmelser som ändå finns handlar om minoriteternas möjlighet att behålla och utveckla sitt samfundsliv.<sup>86</sup> En annan bestämmelse berör samernas rätt till renkötsel och en tredje ett skydd för författare, konstnärer och fotografer till sina verk. En fjärde bestämmelse berör friheten att få

---

(1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande, 4 §. En person som har vårdbehov och söker sig till en sjukvårdsinrättning ska som huvudregel betala en vårdavgift till landstinget. För förebyggande barna- och mödrahälsovård samt förlossningsvård behöver dock inte kvinnor betala avgift. Barn under 18 år behöver heller inte betala för tandvård. Om dessa avgifter finns särskilda bestämmelser i förordning (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

<sup>82</sup> Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande, 5 § och lagen om mottagande av asylsökande m.fl. 12 §.

<sup>83</sup> Se även skr. 2000/01:4:45–46.

<sup>84</sup> Skr. 2000/01:4:46.

<sup>85</sup> Skr. 2000/01:4:46.

<sup>86</sup> Se regeringsformen 1 kap. 2 §. Eftersom den här bestämmelsen anger en inriktning för den svenska politiken snarare än att vara direkt rättsligt bindande har den bara en indirekt verkan som rättighet för dem som tillhör minoriteter.

välja religion och en femte reglerar den obligatoriska grundskolan. Det finns, som vi kan se, få rättigheter i regeringsformen på det här området. Däremot finns ett antal rättigheter inom förvaltningsrätten som berör utbildning, språk, trossamfund och ursprungsfolks-, eller minoriteters rättigheter.<sup>87</sup> I det här avsnittet beskrivs enbart några av de kulturella rättigheterna närmare. Jag har särskilt tagit fasta på språk och religion. Det betyder att jag går igenom de språkrättigheter som finns, och då särskilt rätten till undervisning på andra språk än svenska, samt möjligheterna för andra trossamfund än Svenska kyrkan att verka i Sverige.

Innan jag kommer dit ska dock ett förtydligande göras. På just det här området, kulturella rättigheter, överlappar integrationspolitiken en rad andra s.k. politikområden. Det gäller minoritetspolitiken, samepolitiken och demokratipolitiken. Inom de båda förra finns särskilda rättigheter eller lagar för att skydda minoriteternas – judarna, romerna, samerna, sverigefinnarna eller tornedalingarna – kultur. Till viss del är dessa rättigheter också relevanta för oss, eftersom vi utgår från regeringsformen 1 kap. 2 § där det stadgas om alla människors lika rättigheter. Det är dock oklart om integrationspolitiken också omfattar minoriteterna.

## Rätten till utbildning

Rätten till utbildning innefattar enligt den internationella rätten en möjlighet att få gå i avgiftsfri skola och att få tillgång till både lägre och högre utbildning.<sup>88</sup> Enligt bestämmelser om minoriteternas rättigheter ska utbildning också ske på minoritetsspråken.<sup>89</sup> Med detta som utgångspunkt, samt med allas lika rättigheter i åtanke, undersöker jag den svenska lagstiftningen på det här området. Eftersom lagstiftningen skiljer mellan utbildning för barn och utbildning för vuxna följs den indelningen och jag börjar med barns rätt till utbildning. Därefter föl-

---

<sup>87</sup> Det finns också särskilda regler om stöd till media, konst, museum, litteratur och dylikt, men de lämnas åt sidan här. Sverige har också ratificerat en rad folkrättsliga dokument på det här området. Dit hör FN:s Konvention om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter från 1966, Europarådets Konvention för skydd av nationella minoriteters rättigheter, Europarådets konvention om historiska minoritetsspråk, samt den Nordiska språkkonventionen. I vissa fall har dessa dokument också haft återverkningar på innehållet i svensk rätt och där så är fallet anges det i texten.

<sup>88</sup> Se exempelvis artikel 13 och 14 i SÖ 1971:42, FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter eller tilläggsprotokoll nummer 1 artikel 2 till europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

<sup>89</sup> Se artikel 14 i Europarådets Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter.

jer avsnitt om rätten att få ta del av undervisning i ett annat språk än det svenska och slutligen berörs frågan om offentligt språk i Sverige.

### *Rättigheter relaterade till utbildning för barn*

Enligt regeringsformen är ett mål för den offentliga verksamheten att trygga rätten till utbildning.<sup>90</sup> Det sker bland annat genom den allmänna skolplikten. Barn som omfattas av skolplikten ska ha rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i allmän skola. Vidare ska staten också svara för att det finns en högre utbildning, d.v.s. universitet och högskolor.<sup>91</sup> Utländska medborgare som lever i Sverige är enligt grundlagen likställda svenska medborgare i det här avseendet.<sup>92</sup>

Regeringsformens bestämmelse genomförs genom skollagen (1985:1100). Enligt skollagen omfattas alla barn som är bosatta och stadigvarande vistas i en kommun av skolplikten.<sup>93</sup> Alla barn och ungdomar ska, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet.<sup>94</sup> Detta uttrycker en allmän likabehandlingsprincip och den gäller för alla barn som har hemvist i landet.<sup>95</sup> Barn ska ha möjlighet att delta i undervisningen i förskola, grundskola, gymnasieskola samt en rad andra skolformer såsom särskola, specialskola och sameskola. Undervisningen i grundskolan är även en skyldighet för barnen genom den allmänna skolplikten. De som omfattas av skolplikt är de som är bosatta i landet, som i det här sammanhanget innebär att man är folkbokförd.

Barn som är utländska medborgare och som folkbokförs direkt när de kommer till Sverige omfattas av skolplikten. Barn som inte folkbokförs omfattas inte av skolplikten, men det betyder inte att de saknar möjlighet att gå i skolan.<sup>96</sup> Till dessa barn hör de som är asylsökande och barn som väntar på uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. För dem finns istället särskilda regler som säger att

<sup>90</sup> Regeringsformen 1 kap. 2 §.

<sup>91</sup> Regeringsformen 2 kap. 21 §.

<sup>92</sup> Regeringsformen 2 kap. 22 § 1 st p 10.

<sup>93</sup> Skollagen (1985:1100) 3 kap. 1 §.

<sup>94</sup> Skollagen 1 kap. 2 §.

<sup>95</sup> Ännu finns inte något annat diskrimineringsförbud än detta, men en utredning arbetar med att utforma ett diskrimineringsförbud på grund av etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning i enlighet med EU:s direktiv 2000/78/EC. Se dir. 2003:114 Diskriminering och annan kränkande behandling inom skolväsendet m.m.

<sup>96</sup> Förordning om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. 2 §.

dessa barn ska anvisas plats i förskolan, grundskolan, gymnasieskolan (före 18 år), särskolan, specialskolan och sameskolan på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.<sup>97</sup> Barnen ska börja så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden dock senast en månad efter det att de ankommit till Sverige.<sup>98</sup>

### *Rättighet till språkundervisning för barn*

Trots att det inte är utsagt i skollagen är huvudspråket i svenska skolor svenska. Barn med ett annat språk som modersmål har dock rätt till vissa former av undervisning på det språket. Det finns fyra huvudformer av språkundervisning: tvåspråkig undervisning, modersmålsundervisning, svenska som andraspråk, språkval. Mest omfattande är den tvåspråkiga undervisningen.<sup>99</sup> Den kan ges till barn som går i årskurs ett till sex och som har ett annat språk än svenska som sitt umgängesspråk hemma. Finsktalande barn har dessutom denna rätt även i årskurs sju till nio. För barn som talar samiska gäller särskilda regler.<sup>100</sup> Det krävs alltså att barnet talar detta andra språk med den ena eller båda vårdnadshavarna. Undervisningen på två språk innebär att högst hälften av undervisningen sker på det andra språket och minst hälften på svenska.

Barn som har en eller två föräldrar som har ett modersmål annat än svenska har rätt till modersmålsundervisning förutsatt att barnet redan har grundläggande kunskaper i språket.<sup>101</sup> En samisk, tornedalsfinsk eller romsk elev erbjuds dock modersmålsundervisning även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Detsamma gäller en elev som är adoptivbarn och som har ett annat modersmål än svenska.<sup>102</sup>

Ytterligare en form av språkundervisning är svenska som andraspråk. För att få lära sig svenska som andraspråk förutsätts bland annat att barnet har ett annat språk än svenska som modersmål eller att

---

<sup>97</sup> Förordning (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. 2 och 3 §§.

<sup>98</sup> Förordning om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. 4 §.

<sup>99</sup> Grundskoleförordningen (1994:1194) 2 kap. 7 §.

<sup>100</sup> Se sameskolförordningen (1995:205).

<sup>101</sup> Grundskoleförordningen 2 kap. 9 §.

<sup>102</sup> Grundskoleförordningen 2 kap. 9 §.

de har svenska som modersmål och har kommit till Sverige från ett annat land.<sup>103</sup>

Utöver detta kan barn också erbjudas språkval. Det innebär att barnen har rätt att läsa vissa språk, såsom franska, spanska, tyska, men även finska och samiska kan erbjudas som språkval om minst fem elever väljer det.<sup>104</sup>

#### *Rätt till språkundervisning för vuxna*

Vuxna utländska medborgare har rätt att delta i vissa former av utbildning i det svenska språket. Dit hör s.k. bassvenska, svenska för invandrare (sfi) och utbildning inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen (komvux).<sup>105</sup> Rätten att delta i sfi finns enbart om man är bosatt i en svensk kommun.<sup>106</sup> För de som är finska medborgare och som stadigvarande arbetar i Sverige finns lättnader i det här avseendet. Det gäller även för dem som kan danska eller norska.<sup>107</sup> Asylsökande eller de som söker uppehållstillstånd för att de har en anhörig i landet och som är registrerade vid en förläggning kan vara skyldiga att delta i svenskundervisning, s.k. bassvenska.<sup>108</sup> Hänsyn ska tas till vars och ens förutsättningar att delta i sådan undervisning.<sup>109</sup>

Sfi erbjuds av kommunen och omfattar ca 550 timmar som ska ha formen av kurser och som huvudregel påbörjas inom tre månader från det att en person folkbokförts.<sup>110</sup> När de 550 timmarna är till ända står om inte annat komvux till buds.

Även komvux ska tillhandahållas av kommunen och syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att

<sup>103</sup> Grundskoleförordningen 2 kap. 15 §.

<sup>104</sup> Grundskoleförordningen 2 kap. 17 §.

<sup>105</sup> Det följer av skollagen (1985:1100).

<sup>106</sup> Skollagen 13 kap. 6 §.

<sup>107</sup> Skollagen 13 kap. 6 och 7 §§.

<sup>108</sup> Lagen om mottagande av asylsökande m.fl., 4 §.

<sup>109</sup> Även undervisning i annat än svenska kan anvisas och då ska kunskap bland de asylsökande tas tillvara så att en asylsökande kan fungera som studie- eller cirkelledare för andra som väntar. Studierna bör enligt förarbetena kunna inriktas på att ge kunskaper och färdigheter som är till nytta för den sökande om hon eller han måste återvända. Prop. 1993/94:94:38.

<sup>110</sup> Skollagen 13 kap. 3 §. Trots detta har det enligt förarbetena till den nya integrationspolitiken under de senaste tio åren inträffat att personer nekats sfi med hänsyn till bristande resurser. Det händer också att enskilda nekas undervisning för att kommunen inte anser att personerna skulle klara av den eller för att den inte håller för troligt att personerna någonsin kommer att få arbete. I någon kommun har det också uppställts åldersgränser för deltagandet i sfi. Se prop. 1997/98:16:58.

delta i samhälls- och arbetsliv. Utbildningen motsvarar grundskole- eller gymnasie studier. Rätt att delta i komvux har den som är folkbokförd och fyllt 20 år och som saknar de kunskaper som motsvarar den undervisning hon eller han vill delta i genom komvux.<sup>111</sup> Om en elev som deltar i komvux har bristfälliga kunskaper i det svenska språket får undervisningen meddelas på hennes eller hans eget språk. Sådan undervisning ska kompletteras med annan undervisning eller träning i svenska språket.<sup>112</sup>

### Rättigheterna avseende trossamfund

Det är omtvistat var skiljelinjen mellan religion och kultur går, särskilt när det gäller de religiösa symbolerna. Enligt grundlagen står det i alla fall klart att religion är en del av en människas kulturella, eller etniska, tillhörighet.<sup>113</sup> Därigenom är religionen också en del av integrationspolitiken, där ett av målen är lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Enligt svensk rätt och regeringsformen ska alla medborgare garanteras religionsfrihet.<sup>114</sup> Religionsfriheten innebär en frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Det finns alltså både en individuell och en gruppdimension i den här rättigheten. Rätten till religionsfrihet har en särskilt status, eftersom riksdagen inte kan inskränka den.<sup>115</sup> Så har den också ett ganska begränsat innehåll. Den skyddar enbart mot sådana kränkningar som uttryckligen riktar sig mot en specifik religion.<sup>116</sup> Förutom grundlagens skydd för religionsfrihet finns också lag (1951:680) om religionsfrihet som bland annat ger möjlighet att begränsa religionsfriheten med hänsyn till allmän ordning.

När det kommer till möjligheten att utöva sin religion tillsammans med andra är möjligheten att bli registrerat som ett trossamfund viktig, bland annat för att den medför att samfundet kan få statsbidrag för sin verksamhet. I det här sammanhanget har den Svenska kyrkan en särställning, som motiveras av historiska skäl.

---

<sup>111</sup> Skollagen 11 kap. 10 §.

<sup>112</sup> Skollagen 11 kap. 12 §.

<sup>113</sup> Se regeringsformen 2 kap. 15 § och nästa kapitel, kapitel 4, som närmare beskriver förhållandet mellan etnicitet och religion i svensk rätt.

<sup>114</sup> Regeringsformen 2 kap. 9 §.

<sup>115</sup> Se regeringsformen 2 kap. 12 §.

<sup>116</sup> Holmberg och Stjernquist 1980:79.

Fram till 2000 var Svenska kyrkan statskyrka i Sverige. Det innebär att den hade en särstatus som förvaltningsmyndighet och i princip hade monopol på en rad förrättningar såsom vigsel, begravning och barndop. Trots separationen mellan kyrkan och staten har Svenska kyrkan kvar en rad av dessa förmåner.<sup>117</sup> Dit hör att den har en speciell status när det just gäller begravningar och vigslar. Den kan inte, som de andra trossamfundet, förlora rätten till dessa förrättningar. Strax före separationen mellan Svenska kyrkan och staten antogs också en lag (1998:1593) som trossamfund.

Lagen gör det möjligt för religiösa samfund att registrera sig som trossamfund och därmed att få möjlighet till viss ekonomisk hjälp, bland annat med uppbörd.

För att registreras som trossamfund krävs att gruppen ifråga är en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänster.<sup>118</sup> Med gudstjänst avses enligt förarbetena bland annat sammankomster för meditation eller bön.<sup>119</sup> Dessutom krävs att gruppen har stadgar som uppfyller vissa formkrav.

Till de registrerade trossamfundet hör Svenska kyrkan samt en rad andra kristna, muslimska, judiska, m.m. religioner. De samfund som får bidrag anges i en särskild förordning.<sup>120</sup> För närvarande uppgår de bidragsberättigade trossamfundet till tjugoen stycken.<sup>121</sup>

Det verkar vara möjligt för alla religiösa grupper att registrera sig som ett trossamfund. De formella begränsningarna är få, eftersom kraven egentligen är just kvantitativa och inte kvalitativa. Myndigheten som sköter registreringen gör inte någon bedömning av kvaliteten i religionsutövningen utan enbart av att det faktiskt förekommer bön eller meditation och att det finns en organisation. Det som däremot framstår som mer problematiskt sett ur ett likabehandlingsperspektiv är de sär rättigheter som Svenska kyrkan har, bland annat när det gäller uppbördsrätt, begravningsrätt och vigselrätt. På detta område finns en särbehandling som givetvis har historiska rötter, men som gynnar den religiösa inriktning som just den kyrkan har. Formellt sett är det sannolikt en form av negativ särbehandling i relation till andra religioner i Sverige.

---

<sup>117</sup> Lag (1998:1591) om Svenska kyrkan.

<sup>118</sup> Lag (1998:1593) om trossamfund 2 §.

<sup>119</sup> Prop. 1997/98:116:20.

<sup>120</sup> Se förordning om statsbidrag till trossamfundet (1999:974).

<sup>121</sup> Se Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund 2004.



Sedan 2003 har skyddet mot diskriminering på grund av religion eller annan trosuppfattning stärkts.<sup>122</sup> Det innebär att diskriminering är förbjuden inom en rad områden, både inom arbetslivet och den offentliga och privata sektorn. Vi går närmare in på detta i nästa kapitel.

## Kommentar

I det här kapitlet har jag undersökt ett antal civila, politiska, sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter som finns i den svenska lagstiftningen. Frågan som ska diskuteras nu är om rättigheterna är lika för alla och om de i övrigt ser ut att uppfylla målen och inriktningen för integrationspolitiken. Jag tänker behandla rättigheterna var för sig i den ordning de beskrivits tidigare och börja med de civila rättigheterna

De civila rättigheterna i grundlagen likställer huvudsakligen utländska medborgare med svenska medborgare. Ett av undantagen är rätten att röra sig fritt i landet där skyddet är betydligt svagare för utländska medborgare. Samma princip om likabehandling finns i rättsreglerna som styr myndigheternas handlande i deras kontakter med enskilda, d.v.s. i förvaltningslagen och i förvaltningsprocesslagen, fann vi också att de som huvudregel inte gör någon åtskillnad på grund av medborgarskap. Medborgarskap förekommer inte som ett kriterium i dessa lagar, utan myndigheterna måste tillämpa lagen objektivt och sakligt i alla fall.

Undantaget här är utlänningslagen. Enligt den lagen har människor olika rättigheter beroende på varifrån de kommer och varför de kommer till Sverige. Dessutom är skyddet svagare för enskilda än det är i förvaltningslagen. Om man jämför rättigheterna som människor har i allmänhet när myndigheterna handlägger ärenden med de som asylsökande eller andra som ansöker om uppehållstillstånd eller ska avvisas/utvisas har, så är skyddet sämre för de senare. Det gäller exempelvis rätten till domstolsprövning, som mer eller mindre lyser med sin frånvaro i egentlig mening, och en rad processuella rättigheter som knyter an till överprövning av beslut i utlänningsärenden. Sammantaget innebär dessa försvagningar av rättigheterna att det första mötet med svenska myndigheter ger det stundtals befogade intrycket att det inte finns tillräckligt skydd mot kränkningar, samt att det är

---

<sup>122</sup> Se lag (2003:307) mot diskriminering. Diskriminering på grund av religion eller annan trosuppfattning beskrivs vidare i kapitel 4.

rättfärdigat att rättsstatliga principer sätts åt sidan i relation till utländska medborgare eller åtminstone inte tillämpas lika strikt.

När det kommer till de politiska rättigheterna konstaterades att den viktigaste av dem, rösträtten för utländska medborgare i kommunala val, kan inskränkas genom lag. Lagstiftningen innehåller inskränkningar och de går olika långt för olika grupper av medborgare. Nordiska medborgare liksom unionsmedborgare får rösta i kommunala val så snart de är folkbokförda. Personer från länder utanför dessa regioner får rösta först när de varit folkbokförda i landet i tre år. Det är alltså fråga om olika rättigheter för olika medborgargrupper. De andra politiska rättigheterna gäller antingen lika för alla eller så kan demonstrationsfriheten, yttrandefriheten eller föreningsfriheten inskränkas genom lag. Det verkar dock inte vara så vanligt förekommande att de inskränks. I vissa fall där det finns krav på svenskt medborgarskap för att komma i åtnjutande av en förmån eller en rättighet, har det i möjligaste mån setts över och förmodligen åtgärdats där det ansetts motiverat.<sup>123</sup>

Om vi går över till de sociala rättigheterna så konstaterades det att det är en huvudprincip att nordiska och unionsmedborgare ska ha lika rättigheter som svenska medborgare. Eftersom de sociala, arbetsrelaterade och medicinska rättigheterna kan åberopas så fort man är folkbokförd, eller ibland vid bosättning eller hemvist, i landet, gäller de också för tredjelandsmedborgare som fått uppehållstillstånd. Den stora avvikelsen i skyddet återfinns i reglerna om tredjelandsmedborgare som är i landet och ansökt om uppehållstillstånd. För dem gäller andra regler om sociala rättigheter, bostäder, arbete och sjukvård. De bostadsrelaterade rättigheterna är exempelvis delvis villkorade med att den enskilda utför vissa sysslor. Bidraget kan minskas om en person som får bidrag inte deltar i en sådan anvisad sysselsättning.

När det kommer till rätten till arbete är det också de uppehållstillståndssökande som hamnar utanför trygghetssystemet. De kan få ersättning för arbetsskada men i övrigt omfattas de inte av arbetstagarnas skyddsregler, d.v.s. arbetslöshetsförsäkring, pensionsgrundande inkomst, föräldraförsäkring etc. Istället får de förlita sig på särskilda lagar för asylsökande.

I de särskilda lagarna om asylsökande regleras också hälso- och sjukvård. De som är registrerade vid en förläggning, och det är alla som väntar på besked om uppehållstillstånd, har enbart rätt till *akut* sjukvård, mödrahälsovård, och tandvård. För mer kroniska tillstånd

---

<sup>123</sup> SOU 2000:216.

eller tillstånd som inte är akuta saknas alltså vårdmöjligheter. Staten ersätter inte landstingen för annan vård.

På det sociala och ekonomiska området gäller alltså inte lika rättigheter för tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige.

Slutligen ska något sägas om rätten till utbildning och rätten att utöva sin religion i gemenskap med andra. Vi konstaterade tidigare att alla har möjlighet till utbildning bara man är folkbokförd i landet. Inom det här området är det dock mer komplicerat att avgöra om alla har lika rättigheter eller inte. Ett exempel på det är att det svenska språket har en utan jämförelse stark ställning eftersom det är ensamt offentligt språk i landet. Visserligen är de nationella minoritetsspråken officiella i vissa kommuner i norra Sverige, men det gör bara bilden än mer komplicerad. För att ha lika språkrättigheter borde nämligen de andra språken i Sverige, de som utländska medborgare talar, ha samma ställning som svenskan. Det är dock inte fallet och det är inte heller troligt att detta skulle kunna vinna en politisk majoritet inom den närmaste tiden. Språk är dock, enligt integrationsmålen, mycket viktigt. Det medverkar till att ge samhället en gemenskap med mångfald som grund. Istället för att ge de andra språken i Sverige en offentlig status finns däremot en möjlighet till utbildning i andra språk och ibland också på dem.

Som vi såg så finns där flera möjligheter för barn att lära sitt modersmål inom ramen för skolan. Tyvärr så visar det sig att modersmålsundervisningen har minskat drastiskt under de senaste åren.<sup>124</sup> Det kan bland annat ha sin grund i att kommunerna inte längre prioriterar den typen av undervisning. Det är allvarligt ur integrationspolitisk synvinkel

Det är svårt att göra jämförelse mellan olika grupper av vuxna och deras tillgång till utbildning. Klart är i varje fall att det finns en viss särbehandling, dels avseende det språk på vilket utbildningar i Sverige i allmänhet bedrivs, dels för att högre utbildning är knutet till folkbokföring och förhindra att personer som väntar på uppehållstillstånd utbildar sig.

Det framstår också som klart att det förekommer en särbehandling av Svenska kyrkan i förhållande till andra religiösa trossamfund. Skälet till det finns, som sagt, i den svenska statens historiska gemenskap med staten, men frågan är om det, åtminstone i det långa loppet är sakligt motiverat att upprätthålla Svenska kyrkans gynnade ställning.

---

<sup>124</sup> Abdalla, Nordenstam och Magnusson 2002:4, 11.

Sammantaget kan vi se att det finns en särbehandling av utländska medborgare avseende alla kategorier av rättigheter. Det gäller särskilt tredjelandsmedborgare och, bland dessa, de som väntar på besked om uppehållstillstånd inne i landet. Särbehandlingen har också legitimitet genom att regeringsformen formellt sett delar upp rättigheterna i två grupper, de som gäller för svenska medborgare och de som gäller för utländska. Må vara att skillnaden i praktiken inte är så stor, men det är fortfarande en markering som hänför sig till något så grundläggande som universella mänskliga rättigheter. Den formella diskrimineringen av utländska medborgare är sett utifrån regeringsformen 1 kap. 2 § och integrationsmålen ett problem. Åtskillnaden både strider mot principen om alla människors lika rättigheter och innebär ett hinder för integration.

## 4. Skyddet av rättigheterna

I de föregående kapitlen har vi undersökt rättsreglerna om uppehållstillstånd samt de rättigheter som utländska medborgare har i Sverige. Vi såg att en del rättigheter är beroende av formen för uppehållstillstånd och att det finns vissa begränsningar i rättigheter framför allt i fråga om dem som är knutna till de tidsbegränsade tillstånden. I det här kapitlet ska det undersökas om och hur den svenska lagstiftningen garanterar att alla har lika rättigheter. Vi återknyter helt enkelt till huvudfrågeställningen i boken och till bestämmelsen om alla människors lika rättigheter i regeringsformen 1 kap. 2 § och studerar hur lagstiftningen garanterar att detta programstadgande upprätthålles. Det betyder att jag lämnar praktiska situationer åt sidan och enbart berör innehållet i lagstiftningen. Lagstiftningen visar på hur det är tänkt att vissa konflikter ska lösas och hur kränkande särbehandling ska förhindras och sanktioneras. Det är detta som är i fokus. Jag börjar således med att beskriva vad diskrimineringsförbuden innebär. Därefter går jag över till att se på varhän det är tänkt att enskilda människor som anser att de blivit missgynnade på grund av sin etniska tillhörighet kan vända sig för att få upprättelse. I den avslutande kommentaren återknyter jag till det övergripande syftet för boken, nämligen det att se om skyddet mot diskriminering uppfyller principen om alla människors lika rättigheter enligt regeringsformen 1 kap. 2 §.

### Diskrimineringsbegreppet

Diskriminering innebär enligt Nationalencyklopedin en ”särbehandling (av individer eller grupper) vilken innebär ett avsteg från principen att lika fall skall behandlas lika.”<sup>1</sup> Nyckelordet är ”särbehandling”. Särbehandlingen innebär att lika fall behandlas på olika sätt, exempelvis att ett av barnen i familjen får vara uppe till nio medan de yngre måste lägga sig klockan åtta. Detta är en särbehandling, men också en tillåten sådan. Diskriminering kan vara både tillåten och otillåten, och det är följaktligen lagarna som avgör vad som är tillåtet och inte. Inom juridiken gör man således en skillnad mellan tillåten och otillåten diskriminering. Det är den senare, den otillåtna, som är i

---

<sup>1</sup> Nationalencyklopedin, Diskriminering.

fokus i det följande.<sup>2</sup> I svensk rätt bestäms vad som är otillåten diskriminering genom följande lagar.<sup>3</sup>

Regeringsformen 1 kap. 2 §, 1 kap. 9 §, 2 kap. 15 §

Brottsbalken 16 kap. 9 §

Lagen (1999:139) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet ("1999 års lag om etnisk diskriminering")

Lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan ("2001 års lag om diskriminering av studenter")

Lagen (2003:307) mot diskriminering ("diskrimineringslagen")

För att ge en överblick över innehållet i de här lagarna går jag igenom dem kortfattat. Syftet med det är att sätta lagarna i ett sammanhang så att det är lättare att följa med i resten av kapitlet. Jag börjar med regeringsformen.

Regeringsformens diskrimineringsförbud riktar sig till de statliga organ som antar lagar och förordningar samt till handläggare vid förvaltningsmyndigheter ute i landet. Det lagrum som förmodligen oftast har åberopats av enskilda är 1 kap. 9 § och som ålägger myndigheterna att handlägga ärenden sakligt och opartiskt och att de behandlar alla lika inför lagen. Att detta är praktiskt viktigast beror på att Justitiekanslern och Justitieombudsmännen har till uppgift att ta emot anmälningar från enskilda som anser att myndigheterna brutit mot just den här grundlagsregeln.

De bägge andra bestämmelserna i regeringsformen tillämpas betydligt mer sällan. Förbudet i 1 kap. 2 § är dessutom relativt nytt. Det antogs 2002. Eftersom den paragrafen anses vara ett programstadgande, d.v.s. att den inte är rättsligt bindande som de andra bestämmelserna i grundlagarna, så är det heller inte möjligt för enskilda att gå till domstol för och stödja sin talan på den. Inte heller

---

<sup>2</sup> Det vore dock intressant att undersöka området för tillåten diskriminering eftersom det, i sin egenskap av den otillåtna diskrimineringens "spegelbild", också säger något om synen på människors lika rättigheter och möjligheter. Här förtjänar det bland annat att nämnas att det i svensk rätt i princip är tillåtet att diskriminera på grund av kön inom alla samhällets områden förutom i arbetslivet. Det är enbart genom jämställdhetslagen (1991:443) som könsdiskriminering förbjuds. Förbudet i regeringsformen riktar sig enbart till riksdagen och möjligen också till dem som tillämpar lagarna. För vidare läsning om könsdiskriminering i svensk rätt, se Lerwall 2001.

<sup>3</sup> Att förbudet mot könsdiskriminering i regeringsformen undantagits, liksom jämställdhetslagen, betyder inte att de inte har relevans för den här undersökningen och dess utgångspunkter. Tvärtom. Däremot så finns det redan genomgångar av förbuden mot könsdiskriminering gjorda och jag hänvisar därför läsaren till dessa. Se Lerwall 2001.

förbudet i 2 kap. 15 § har använts i någon större utsträckning av enskilda, eftersom det primärt riktar sig till de normgivande instituti-  
nerna. Som vi ska se finns här dock några fall där enskilda faktiskt  
hänvisat till lagrummet. Jag kommer att gå närmare in på dessa fall  
senare.

Brottsbalkens förbud mot diskriminering skiljer sig från de andra  
eftersom det *kriminaliserar* ett visst beteende. Det är enligt lagen ett  
brott att diskriminera. Förbudet riktar sig till näringsidkare och till det  
allmänna när de ägnar sig åt sin huvudsakliga verksamhet. Den här  
bestämmelsen överlappar till viss del en bestämmelse i den nyare  
lagen från 2003. Tillsammans är förbudet mot olaga diskriminering  
och 2003 års diskrimineringslag de lagar som förbjuder diskriminering  
i ”samhället i övrigt”, som det kallas.

De två lagarna från 1999 och 2001 har ett mer specifikt innehåll.  
De förbjuder diskriminering i arbetslivet samt vid högskolor och uni-  
versitet. Som vi ska se så har dessa två lagar diskrimineringslagens  
innehåll och uppbyggnad. Det beror på att de implementerar ett antal  
EU-regler på området.

Med detta sagt om de lagar som talar om vad som är otillåten dis-  
kriminering i Sverige är det dags att återgå till diskrimineringsbegrep-  
pet. Otillåten diskriminering innebär alltid att någon ”missgynnas”  
eller ”behandlas sämre än”.<sup>4</sup> I allmänhet krävs alltså att en handling,  
uttalande eller en underlåtenhet att handla medför något ofördelaktigt  
eller rent av kränkande för den enskilda som drabbas. Ett exempel på  
det kan vara att man inte får komma in på en restaurant för att man har  
en viss hud- eller hårfärg, vare sig dörrvakten tydligt säger så eller det  
framgår ändå. Det är en kränkning som kan innebära ett miss-  
gynnande. Ett annat exempel är att man inte befordras på arbetsplatsen  
fast andra som är i samma situation avancerar. Oftast krävs det också  
att man ska ha behandlats sämre än någon annan i samma situation,  
för att det ska vara missgynnande. Finns det inte någon som är i  
samma situation kan man istället välja att jämföra med någon som har  
varit det. Saknas en sådan person kan jämförelsen ske utifrån en fiktiv  
person för att se vad som skulle ha hänt denna i den situationen. Ett  
annat krav som finns i diskrimineringsförbuden är att särbehand-  
lingen, för att vara otillåten, ska ha samband med en persons identitet i  
fråga om exempelvis etnicitet, religiös eller annan uppfattning, språk-

<sup>4</sup> Dessa rekvisit återkommer vi till i genomgången av de svenska diskriminerings-  
förbuden i kapitel 5. En genomgång av dessa och de rekvisit som brukar förekomma i  
diskrimineringsklausuler, se Johnsson 2002:35–36. För vidare läsning om rekvisiten  
men i könsdiskrimineringsssammanhang, se Lerwall 2001, samt SOU 2004:55:103–  
107.

lig tillhörighet, hudfärg, funktionshinder, ålder, kön och sexuell läggning.

Det brukar skiljas mellan olika typer av diskriminering. I debatten hörs ofta ord som ”direkt diskriminering”, ”indirekt diskriminering” och ”strukturell” eller ”institutionell diskriminering”. Vi kommer att se närmare på direkt och indirekt diskriminering i genomgången av diskrimineringsförbudens innehåll i svensk rätt. Det finns däremot anledning att stanna kvar ett ögonblick vid orden strukturell och institutionell eftersom de inte berörs i övrigt i det här kapitlet och eftersom de till viss del anknyter till integrationsmålets lika möjligheter. De två orden är svåra att förklara i en rättslig kontext och det är få forskare inom rättsvetenskapen som ägnat sig åt att försöka, åtminstone i Sverige.<sup>5</sup>

Strukturell och institutionell diskriminering skulle kunna innebära att det finns föreställningar och narrativ som produceras och reproduceras av dem som skriver lagar och av dem som tillämpar dem.<sup>6</sup> Dessa föreställningar medför då att enskilda jurister i sin yrkesutövning grundar sina beslut på föreställningar om exempelvis ”de andra”, dem som inte är eller gör som ”vi”, och att de formulerar lagar eller beslut på grundval av fördomarna, vilket i sin tur konserverar maktförhållandena mellan ”oss” och ”de andra”.

Det är dock svårt att utan vidare rättssociologisk forskning peka på konkreta exempel där det förekommer en strukturell diskriminering i Sverige. Förslagsvis skulle den särbehandling som finns mellan svenska och utländska medborgare, samt den mellan medborgare från olika länder, kunna ses som ett exempel på strukturell diskriminering. Det finns i det här fallet en inbyggd åtskillnad i systemet som inte går att komma åt med de gängse rättsmedlen, särskilt inte med diskrimineringsförbuden. I de fall åtskillnaden inte är motiverad eller tycks sakna saklig grund är den en form av strukturell diskriminering gentemot tredjelandsmedborgare. Den har till följd att alla inte har lika rättigheter och möjligheter. I det avslutande kapitlet återkommer jag till detta.

Vi har fått en överblick över diskrimineringsbegreppets innehåll och nu följer en beskrivning och analys av diskrimineringsförbudens objekt, subjekt, tillämpningsområde, innehåll och upprätthållande

---

<sup>5</sup> En av dem som använt sig av liknande tankar är MacKinnon 1989. Där talar hon om den manliga normen som genomsyrar rättssystemet och rättstillämpningen och som medför att kvinnor systematiskt blir osynliggjorda av rättssystemet. Andra som talar om underliggande föreställningar och myter som genomsyrar lagarna är Balkin och Levinson 1998:668, 687, samt Johnsson 2002:43–45.

<sup>6</sup> Se Johnsson 2002:43–45 samt Balkin och Levinson 1998:668, 687.



genom offentliga institutioner och sanktioner, så som de ser ut i lagstiftningen.

## Diskrimineringsförbuden

Skyddet mot diskriminering, så som det ser ut i svensk rätt, kan beskrivas på olika sätt. Jag har valt att redogöra för det utifrån fem utgångspunkter. Dessa är formulerade som följer

- Diskrimineringsförbudens subjekt
- Diskrimineringsförbudens objekt
- Diskrimineringsförbudens tillämpningsområde
- Diskrimineringsförbudens innehåll
- Diskrimineringsförbudens efterlevnad

Med diskrimineringsförbudens subjekt avses de personer, egenskaper eller delar av människors identitet som skyddas av lagen. Ditt hör bland annat etnisk och kulturell bakgrund, som också nämns i integrationsmålen. Objektet är de som är bundna av förbuden, d.v.s. staten, företagen eller andra juridiska personer. Det är de institutioner eller företag som enligt lagen inte får diskriminera någon på grund av deras etniska eller kulturella bakgrund. Diskrimineringsförbudens tillämpningsområde är det område där förbuden gäller. I allmänhet kan sägas att förbuden gäller inom arbetslivet och inom en rad andra områden i samhället, såsom sjukvården, arbetsförmedlingen och försäkringskassorna. I en del av lagarna gäller förbudet både direkt och indirekt diskriminering, samt trakasserier, instruktioner att diskriminera och repressalier, medan det i andra lagar enbart gäller direkt diskriminering. Med diskrimineringsförbudens efterlevnad avses den kontroll av och de sanktioner som kan följa på ett handlande som i rättslig mening innebär ett otillåtet särbehandlande av en människa.

### Diskrimineringsförbudens subjekt

Frågan vem som skyddas av diskrimineringsförbuden – vem som är förbudens subjekt – är svårare att beskriva än vad man kanske skulle gissa. Jag ska ändå försöka ge ett översiktligt svar på den frågan. Lagstiftningen innehåller en rad ord eller grunder som det också kallas, på vilken diskriminering som är förbjuden. Grunderna avser olika aspekter av människors identitet, verkliga eller föreställda, som sam-

tidigt är skälet till att de särbehandlas av andra individer eller institutioner. För det är människors identitet som, vid sidan av rättigheterna, i huvudsak skyddas av diskrimineringsförbudet.<sup>7</sup> Diskrimineringsförbudets subjekt är människors identitet, men enbart i vissa avseenden. Frågan är i vilka. För att besvara den frågan är det nödvändigt att göra en uppställning av de lagar där förbudet finns och vilka grunder som skyddas i respektive lag (se figur 4).

Som synes ger lagstiftningen inte någon klar bild av vad i en människas identitet som skyddas av diskrimineringsförbudet. Här finns en begreppsoreda och det är svårt att bringa reda i den. Den har med största sannolikhet sitt ursprung i att lagarna antagits vid olika tillfällen och med olika internationella eller regionala dokument som förebild. Eftersom integrationspolitiken använder sig av lika rättigheter oavsett ”etnisk och kulturell bakgrund”, skulle man kunna nöja sig med att sammanfatta subjektet till detta, till etnisk och kulturell bakgrund. Där skulle vi kunna stanna, särskilt med tanke på att en utredning är tillsatt för att se över diskrimineringslagstiftningen, säkerligen också i den här delen. Men det är frestande att nysta i begreppen om än så för att utröna hur de förhåller sig till varandra.

Låt oss börja med tesen att de olika formuleringarna i förbudet färgats av de internationella eller regionala dokument som påverkat svensk rätt och regeringsformen samt brottsbalken. Europakonventionen är det svårt att säga så mycket om, mer än att den antogs vid en tid där vissa begrepp användes som kanske inte skulle begagnas idag. Vi håller oss därför till lagarna, som är antagna av den svenska riksdagen och börjar då med regeringsformen och brottsbalken. Regeringsreformens och brottsbalkens bestämmelser är äldre än förbudet i de andra lagarna. Formuleringen i brottsbalken 16 kap. 9 § har sin förlaga i FN:s rasdiskrimineringskonvention från 1965 (rasdiskrimineringskonventionen) som Sverige anslöt sig till 1971.<sup>8</sup> Regeringsformens diskrimineringsförbud bygger också på formuleringen i rasdiskrimineringskonventionen, men även på bestämmelsen om olaga diskrimine-

---

<sup>7</sup> Det finns de som inte anser att identitet är ett bra begrepp i det här sammanhanget och föredrar uttryck som kulturell eller biologisk tillhörighet. Den kulturella tillhörigheten skulle då vara socialpsykologiskt betingad medan den biologiska är just vad ordet antyder: biologisk. Till det senare hör kön eller det vetenskapligt inkorrekta ordet ras. Jag återkommer till varför det är inkorrekt i vetenskapligt hänseende. Själv håller jag mig till begreppet identitet.

<sup>8</sup> Om bakgrunden till formuleringen i 16 kap. 9 § finns mer att läsa i SOU 1968:8. Se även SOU 2001:39, särskilt s. 55–56 och Johnsson 2001.

**Figur 4. Grunder på vilka diskriminering är förbjuden**

Lag	Grund
Regeringsformen 1 kap. 2 §	Språklig tillhörighet, religiös tillhörighet, nationellt ursprung, etniskt ursprung, hudfärg
Regeringsformen 2 kap. 15 §	Ras, hudfärg, etniskt ursprung, tillhörighet till minoritet
Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna artikel 14	Ras, hudfärg, språk, religion, nationellt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet
Brottsbalken 16 kap. 9 §	Ras, hudfärg, etniskt ursprung
1999 års lag om etnisk diskriminering (SFS 1999:130)	Etnisk tillhörighet, religion, annan trosuppfattning
2001 års lag om diskriminering av studenter (SFS 2001:1286)	Hudfärg, etnisk tillhörighet, etniskt ursprung, nationellt ursprung, religion, annan trosuppfattning
2003 års diskrimineringslag (SFS 2003:307)	Ras, hudfärg, etnisk tillhörighet, etniskt ursprung, nationellt ursprung, religion, annan trosuppfattning

ring i brottsbalken samt på europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, artikeln 14.<sup>9</sup>

I samtliga dessa traktater och svenska lagar används bland andra orden ”ras” och ”hudfärg”. Sedan de antogs har vetenskapen dock funnit att det enbart finns en mänsklig ras och att det därför är oriktigt att använda den klassificeringen i betydelsen att det skulle finnas fler mänskliga raser: mänskligheten tillhör en och samma ras enligt majoriteten av forskarna.<sup>10</sup> Även en rad politiska instanser har sedan dess tagit avstånd från att använda ”ras” om människor.<sup>11</sup> Det är också skälet till att det inte används i lagen om diskriminering av studenter.<sup>12</sup> Däremot används det både i 1999 års diskrimineringslag och i 2003 års diskrimineringslag, trots att de har fått sina lydelse efter lagen om

<sup>9</sup> Se Johnsson 2001.

<sup>10</sup> Sjöberg 1997:111, samt Hannaford 1996:7. Se även Johnsson 2001 och Johnsson, Lerwall och Spilioupoulou 1999:1005–1006; SOU 2001:39:17–19.

<sup>11</sup> Bet. 1997/98:KU29, samt i preambeln till EU:s direktiv om etnisk diskriminering 2000/43/EC.

<sup>12</sup> Se prop. 2001/02:27:30 för en motivering av att utesluta motiveringen i lagen om diskriminering av studenter, samt prop. 2002/03:65:79 för motiveringen av att ha ordet i diskrimineringslagen.

diskriminering av studenter.<sup>13</sup> Det beror på att det används i EU:s antidiskrimineringsdirektiv, trots att EU tagit avstånd från innebörden i begreppet.

En annan fråga som man kan nysta i är betydelsen av ordet ”etniskt”. I flera av lagarna förekommer begreppet etnisk tillhörighet. I de nyare lagarna finns det dessutom legaldefinitioner av uttrycket. Där sägs att etnisk tillhörighet innebär att ”någon tillhör en grupp av personer som har samma nationella eller etniska ursprung, ras eller hudfärg”<sup>14</sup>, eller att ”någon tillhör en grupp av personer som har samma hudfärg eller nationella eller etniska ursprung”.<sup>15</sup> Dessa legaldefinitioner är dock inte särskilt klagörande. Vad är exempelvis skillnaden mellan etniskt *ursprung*, som också förekommer på andra ställen i systemet, och etnisk *tillhörighet*? Ett sätt att tolka det är att se det som att tillhörighet innefattar ursprung. Etnisk tillhörighet är ett samlingsbegrepp för etniskt och nationellt ursprung. Men det klargör ändå inte skillnaden mellan ursprung och tillhörighet. Är ursprunget mer biologiskt än tillhörigheten? Och vad är då etnisk respektive ”nationellt” ursprung? Det ges inte något svar på det.

I svensk rätt är det däremot fastlagt vilka som är ”nationella” minoriteter. De är romerna, judarna, samerna, sverigefinnarna och torne-dalingarna.<sup>16</sup> Enligt definitionen av minoritetsbegreppet har de en uttalad ”religiös, språklig och kulturell tillhörighet”, men ordet nationell nämns däremot inte.<sup>17</sup> Vi får alltså inte veta vad som mer exakt menas med nationell. Förklaringen till att adjektivet ”nationell” används här ligger sannolikt i att erkännande av minoriteterna följer av internationella överenskommelser där just den terminologin används. De nationella grupperna i Sverige är alltså de som är erkända minoriteter. Etniska grupper borde då vara alla de som inte är erkända minoriteter, och som består av s.k. invandrade personer som har en annan etnicitet/identitet än den svenska, eller för den delen av de med svensk etnisk tillhörighet.

En sista kommentar till diskrimineringsförbudens subjekt, d.v.s. vem som skyddas av förbuden, berör begreppen religion och annan trosuppfattning. Det diskuteras för närvarande vad religion är, eller

<sup>13</sup> Se prop. 2002/03:65:79.

<sup>14</sup> Diskrimineringslagen 4 § 1 p.

<sup>15</sup> Se 2001 års lag om diskriminering av studenter 2 §.

<sup>16</sup> Det beror på att erkännandet av de nationella minoriteternas särskilda status bygger på Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter och konventionen om historiska minoritetsspråk. När Sverige ratificerade dessa traktater så erkändes de fem minoriteterna utan att göra en begreppslig distinktion mellan grupperna.

<sup>17</sup> Prop. 1998/99:143:10.

snarare vad som är religiösa symboler och vad som är kulturellt uttryck. Vissa argumenterar exempelvis att huvudbonad i form av slöja, liksom även burka och niqab, är religiösa uttryck, medan andra menar att de är uttryck för en särskild kultur. Så frågan är vad som *rättsligt* sett är kultur och vad som är religion.

I ett fall inför arbetsdomstolen som handlade om diskriminering på grund av etnisk tillhörighet hade domstolen att ta ställning till om en kvinna nekats anställning för att hon burit huvudduk i sitt första möte med en blivande arbetsgivare.<sup>18</sup> I det fallet behandlade domstolen slöjan enbart som en kulturell eller etnisk symbol och diskuterade överhuvudtaget inte frågan om det kunde ha varit religiös diskriminering från arbetsgivarens sida. I ett annat fall, där Skolverket hade att ta ställning till skolornas bemötande av unga kvinnor som bär burka eller niqab, diskuterades det huruvida dessa klädesdräkter är kulturella eller religiösa.<sup>19</sup> Skolverket kom fram till att de var kulturella, tvärtemot yttrandena från en majoritet av konsulterade experter. Därigenom undgick verket att ta ställning till om religionsfriheten i regeringsformen kränktes och till diskrimineringsförbuden som finns i EU:s antidiskrimineringsdirektiv.<sup>20</sup> För att förvirra det rättsliga förhållandet mellan kultur och religion ytterligare så anses regeringsformens rekvisit etniskt ursprung också innefatta religion. Detsamma gäller brottsbalkens diskrimineringsförbud.

Sammanfattningsvis skulle jag vilja påstå att subjektet i diskrimineringslagstiftningen kan sägas vara människors etniska och kulturella identitet. I integrationsmålen talas det om etnisk och kulturell bakgrund. Hur dessa grunder förhåller sig till de subjekt diskrimineringsförbuden har är inte helt klart. Kultur används dessutom ofta som synonym till etnicitet, varför det heller inte är klart hur de förhåller sig till varandra. Med det sagt ska vi se närmare på diskrimineringsförbudens objekt.

## Diskrimineringsförbudens objekt

Förbudet mot diskriminering i svensk rätt berör både det offentliga och det privata. Med det offentliga menas här staten, landstingen och

---

<sup>18</sup> AD 2003 nr 63.

<sup>19</sup> *Flickor med burka/niqab i skolan*.

<sup>20</sup> Med EU:s antidiskrimineringsdirektiv avses i det följande de två direktiv, direktiv 2000/78/EC och direktiv 2000/43/EC, som antogs 2000 av EU och som förbjuder diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder inom en rad samhällsområden.

Figur 5. Schema över dem som kan göra sig skyldiga till diskriminering

Egenskap	Det allmänna	Det privata
<i>Som normgivare eller beslutsfattare</i>	Regeringsformen Brottsbalken Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna	
<i>Som arbetsgivare</i>	1999 års diskrimineringslag Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna	1999 års diskrimineringslag
<i>Som näringsidkare</i>	Brottsbalken Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna	Brottsbalken 1999 års diskrimineringslag Diskrimineringslagen
<i>Som ansvarig för hälso- och sjukvård, socialförsäkring, arbetsmarknads- politik m.m.</i>	Diskrimineringslagen Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna	

kommunerna, samt andra som fullgör uppgifter i statens tjänst. Ett annat ord för det offentliga är det ”allmänna”. Med det privata avses allt som inte omfattas av det offentliga, såsom aktiebolag, handelsbolag och privatpersoner. Diskrimineringsförbuden är så utformade att de antingen gäller det allmänna eller både det allmänna och det privata. Låt mig genom en enkel uppställning illustrera översiktligt vilka rättsregler som binder det offentliga respektive det privata (se figur 5).

Som vi kan se är det allmänna och det ”privata” egentligen bundna av i princip samma regler. Det som skiljer dem åt är att det allmänna är bundet av regeringsformens och europakonventionen om de mänskliga rättigheternas diskrimineringsförbud, vilket de enskilda inte är.<sup>21</sup> En annan skillnad är att det allmänna och det privata är bundna av olika bestämmelser eller delar av bestämmelser i diskrimineringslagen och brottsbalken.

<sup>21</sup> Det finns de som argumenterar för att europakonventionen har en s.k. Drittwirkung, vilket skulle innebära att den också i vissa fall gäller gentemot det privata, men jag tar inte med den diskussionen här.

## Diskrimineringsförbudens tillämpningsområden

Vi har sett vilka institutioner eller personer som är bundna av diskrimineringsförbuden. Här ska vi titta närmare på de områden inom vilka förbuden gäller, deras tillämpningsområden. Allmänt kan sägas att tillämpningsområdena omfattar arbetslivets olika situationer där människor möter myndigheterna, näringsidkares verksamhet och vissa institutioners normgivning. För att få en överblick över tillämpningsområdet ska de olika lagarna behandlas separat. Jag börjar med regeringsformen.

Regeringsformens tillämpningsområde gäller innehållet i alla lagar och föreskrifter. Det innebär att de normgivande organens normer, däribland riksdagens lagar, inte får innebära att människor missgynnas för att de med hänsyn till etniskt ursprung m.m. tillhör en minoritet. Därtill kommer att förvaltningsmyndigheterna inte får vara partiska och osakliga i sin ärendehantering eller när de i sin myndighetsutövning fattar beslut som berör enskilda.

På arbetsplatsen skyddar 1999 års lag om etnisk diskriminering arbetstagarna från att särbehandlas på grund av etnisk tillhörighet. En rad situationer omfattas av diskrimineringsförbudet, nämligen följande:

- När arbetsgivaren beslutar i en anställningsfråga, tar ut arbetssökanden för anställningsintervju eller vidtar annan åtgärd under anställningsförfarandet,
- När arbetsgivare beslutar om befordran eller tar ut en arbetstagare till utbildning för befordran,
- När arbetsgivaren beslutar om eller vidtar annan åtgärd som rör yrkespraktik,
- När arbetsgivare beslutar om eller vidtar annan åtgärd som rör annan utbildning eller yrkesvägledning
- När arbetsgivaren tillämpar löne- eller andra anställningsvillkor,
- När arbetsgivaren leder och fördelar arbetet
- När arbetsgivaren säger upp, avskedar, permitterar eller vidtar annan ingripande åtgärd mot en arbetstagare.<sup>22</sup>

Som synes omfattas de flesta situationer mellan arbetsgivaren och arbetstagaren när arbetet inleds och när arbetsuppgifter förändras eller upphör. Förbudet mot diskriminering i arbetslivet bygger på ett av EU:s antidiskrimineringsdirektiv, direktivet 2000/78/EC om inrättandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet. Däremot

---

<sup>22</sup> Se i 1999 års lag om etnisk diskriminering 10 § 1 st.

omfattar lagen inte hela det område som direktivet gäller för. Det saknas vissa former av yrkesutbildning i lagen, men en utredning är tillsatt för att se över möjligheterna att införa ett allmänt diskrimineringsförbud för skolorna.<sup>23</sup>

Studenter anses inte vara arbetstagare, men deras situation påminner om den som arbetstagare befinner sig i. För att skydda studerande mot diskriminering antogs 2001 lagen om diskriminering av studenter. Den är tillämplig när studenter eller sökande till högskola eller universitet utsätts för olika former av särbehandling på grund av bland annat etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

När det gäller samhället i övrigt så förbjuds diskriminering inom en rad områden. I vissa avseenden gäller både 2003 års diskrimineringslag och brottsbalkens bestämmelse, men jag har tagit den förra som utgångspunkt här eftersom tillämpningsområdet är mer detaljerat beskrivet i lagen. Diskriminering är förbjuden inom följande områden:

- I arbetsmarknadspolitisk verksamhet (vid arbetsförmedling)
- Vid start eller bedrivande av näringsverksamhet (ekonomiskt stöd, tillstånd, registrering e.d.)
- Vid yrkesutövning som kräver behörighet av något slag (auktorisering, legitimation, registrering o.d.)
- Vid medlemskap i vissa organisationer (arbetstagar-, arbetsgivar- och annan yrkesorganisation)
- Vid yrkesmässigt tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder
- Vid insatser inom socialtjänsten och andra sociala tjänster
- I samband med socialförsäkring och anslutande system
- I samband med arbetslöshetsförsäkringen
- I hälso- och sjukvården och annan medicinsk verksamhet

Som framgår är rekvisiten allmänt hållna. Det är inte klart i vilka situationer som förbudet gäller i praktiken. Förarbetena ger oss en viss vägledning. Exempelvis så förbjuds inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

alla åtgärder som kan ha betydelse för den enskildas möjligheter att ta del av arbetsmarknadsservicen. Här innefattas obehöriga hänsyn till någon av diskrimineringsgrunderna vid beslutsfattande, all formell och informell hand-

---

<sup>23</sup> Det finns dock områden i EU-direktiven som inte tagits med i lagen. Sverige har alltså ännu inte helt genomfört direktivet. Se prop. 2002/03:65:76 och dir. 2003:114. Bristen på genomförande i de här delarna kan ha haft konsekvenser i Skolverkets riktlinjer Flickor med burka/niqab i skolan, samt för utgången i AD 2003 nr 63.



läggning av ärenden – inklusive underlåtenhet att agera eller omotiverat förhållande av beslut eller åtgärder – och trakasserande bemötanden.<sup>24</sup>

Sålunda omfattas i stort sett all handläggning av ärenden vid arbetsförmedlingar, oavsett om den är offentlig eller sker i privat regi. När det gäller vilka som omfattas av *start eller bedrivande av näringsverksamhet* hänvisas det i förarbetena till myndigheter av olika karaktär som beviljar regionalpolitiskt stöd, individuellt anpassade stöd till personer som har en företagsidé, företagarlån, tillstånd att bedriva aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag och tillstånd till alkoholserving.<sup>25</sup>

Ett annat svårtolkat rekvisit är *yrkesmässigt tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder*. Enligt resonemanget i propositionen är det avgörande att någon yrkesmässigt *tillhandahåller*. Enskilda som annonserar en cykel eller en gräsklippare omfattas inte av diskrimineringsförbudet om de inte säljer dessa saker yrkesmässigt. Detsamma gäller om enskilda personer säljer en bostad. Däremot omfattas mäklaren som säljer bostaden, om en sådan anlitas.<sup>26</sup> I övrigt omfattas både det allmänna och enskilda om de yrkesmässigt tillhandahåller varor, tjänster och bostäder. Med ”vara” menas ”alla produkter som kan värderas i pengar och som i den egenskapen omfattas av handel.”<sup>27</sup> ”Tjänster” är sådant som lån, exempelvis banklån eller lån hos andra långivare samt försäkringar.<sup>28</sup> Begreppet ”bostad” avser alla former av boende, eller närmare bestämt, ”alla avtal en person kan tänkas ingå om en bostad, oavsett om bostaden är fast eller lös egendom och oavsett om det är fråga om köp, hyra eller någon annan upplåtelseform.”<sup>29</sup>

Formuleringen ”yrkesmässigt tillhandahållande” i diskrimineringslagen liknar den i brottsbalken 16 kap. 9 § om brottet olaga diskriminering. Enligt bestämmelsen är olaga diskriminering förbjuden för näringsidkare ”som i sin verksamhet” företar handlingar som otillåtet missgynnar någon. Med det omfattas varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver en verksamhet av ekonomisk art.<sup>30</sup> Aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar omfattas undantagslöst och det gör även aktörer på bostadsmarknaden som yrkesmässigt tillhandahåller allmänheten fastigheter eller bjuder ut

<sup>24</sup> Prop. 2002/03:65:115.

<sup>25</sup> Prop. 2002/03:65:122–123.

<sup>26</sup> Prop. 2002/03:65:136–137.

<sup>27</sup> Prop. 2002/03:65:133.

<sup>28</sup> Prop. 2002/03:65:134.

<sup>29</sup> Prop. 2002/03:65:135.

<sup>30</sup> SOU 2001:39:52.

hyres- eller bostadsrätter.<sup>31</sup> Om vi så ser till lagen om olaga diskriminering så omfattar den inte tillhandahållande av tjänster på det sätt som diskrimineringslagen gör.<sup>32</sup>

Annars finns, som framgår, en stor likhet mellan det civilrättsliga och de straffrättsliga diskrimineringsförbudens tillämpningsområde. Inom en nära framtid förväntas den pågående diskrimineringsutredningen avgöra om den här dubbelregleringen ska få vara kvar eller om den straffrättsliga regleringen ska ersättas av någon annan rättslig lösning.<sup>33</sup> Även de andra rekvisiten lär preciseras framöver, antingen genom myndigheternas praxis, genom domstolsavgöranden eller genom förhandsavgöranden vid EU-domstolen.

### Diskrimineringsförbudens innehåll

Ett diskrimineringsförbud kan ha olika innehåll. Det anger alltid att vissa handlingar eller en viss underlåtenhet är otillåtna, men det kan även innehålla en möjlighet för exempelvis en arbetsgivare eller en näringsidkare att göra en avvägning mellan intressen som gör att det diskriminerande beteendet är tillåtet i vissa fall. En annan sak som kan variera är antalet grunder eller det krav på grad av negativa effekter som särbehandlingen ska ha för att vara otillåten. I det här avsnittet ska vi se närmare på det innehåll som diskrimineringsförbudet har i svensk rätt. Återigen finns det skillnader mellan lagarna och jag börjar med att behandla regeringsformen och europakonventionen för att därefter ta mig an de tre diskrimineringslagarna och brottsbalken.

#### *Diskriminering enligt regeringsformen och europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*

Regeringsformen innehåller, som nämnts tidigare, flera bestämmelser som har betydelse i det här sammanhanget och som ser lite olika ut. Vi börjar med regeringsformen 1 kap. 9 §, som egentligen inte är ett diskrimineringsförbud, men ändå är relevant för integrationsmålet om lika rättigheter. Enligt det lagrummet ska domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet inför lagen samt vara sakliga och opar-

---

<sup>31</sup> SOU 2001:39:52.

<sup>32</sup> SOU 2001:39:52.

<sup>33</sup> Se dir. 2002:11. För vidare läsning om konflikten mellan det civilrättsliga och det straffrättsliga förbudet se SOU 2001:39:52, 138–141.

tiska. Det innebär bland annat att domare vid domstolarna och handläggare vid myndigheterna inte får ta ovidkommande hänsyn och fatta ett visst gynnande eller betungande beslut i ett ärende bara för att de har släktband till eller generellt har fördomar mot personen som beslutet berör.<sup>34</sup> Alla fall ska behandlas lika.<sup>35</sup>

Mer regelrätta diskrimineringsförbud finns i regeringsformen 1 kap. 2 § och 2 kap. 15 §.<sup>36</sup> Dessa har berörts tidigare och här ska vi titta på vad det är som är förbjudet enligt dessa bestämmelser. Enligt 1 kap. 2 § ska det allmänna motverka diskriminering. Det framgår inte vilken form av diskriminering som ska motverkas, utan lydelsen är öppen för tolkning. Eftersom detta är ett s.k. programstadgande som anger inriktningen för politiken är det upp till de politiska organen att tolka detta begrepp närmare.<sup>37</sup> I svensk kontext vet vi, genom att titta på lagarna mot diskriminering, att olika former av diskriminering är förbjuden. I samma lagrum finns också en lydelse som är intressant i sammanhanget. Där står att ”etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.” Här återkommer orden etnisk, språklig och religiös. Vi konstaterade att etnisk i andra sammanhang är reserverat för invandrade personer, de som är utrikes födda, och som inte tillhör de nationella minoriteterna eller identifierar sig primärt som svenskar. Sett mot den bakgrunden har bestämmelsen betydelse för integrationspolitikens inriktning. Det förstärks genom lydelsen ”främja” eftersom ett av integrationsmålen är att ge alla lika möjligheter. Att främja inbegriper positiva åtgärder från statens sida att se till att kulturen fortlever och utvecklas. Det är mer än att avhålla sig från att diskriminera. Vi får anledning att återkomma till detta resonemang senare i kapitel 6.

<sup>34</sup> Jfr även regeringsformen 11 kap. 9 § som säger att det vid tillsättning av statlig tjänst endast ska fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

<sup>35</sup> För vidare läsning om regeringsformen 1 kap. 9 § se Sundberg-Weitman 1981; Ekroth 2001.

<sup>36</sup> Sett utifrån integrationspolitikens inriktning, så har även regeringsformen 2 kap. 16 § om könsdiskriminering betydelse. Där sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas på grund av kön. Vidare så är positiv särbehandling tillåten i vissa fall. Förutom detta förbud mot könsdiskriminering, är särbehandling på grund av kön enbart förbjuden i arbetslivet i Sverige. Av detta skäl behandlas förbudet mot könsdiskriminering inte självständigt i den här studien, men det nämns där det är relevant. Den sittande utredningen om diskriminering har i sina direktiv att se över hur skyddet mot könsdiskriminering ska stärkas, se regeringen dir. 2002:11.

<sup>37</sup> Enligt förarbetena till bestämmelsen anger den målen för den politiska verksamheten och dess effekt kan ”bli föremål för politisk kontroll”. Holmberg och Stjernquist 1980:45 samt SOU 1975:75:184.

Regeringsformen 2 kap. 15 § stadgar att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas på grund av att hon eller han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet.<sup>38</sup> För att en särbehandlande handling ska vara otillåten krävs alltså att någon ”missgynnats”. Med ”missgynnas” menas att någon eller några blivit sämre behandlade genom bestämmelserna i en lag eller föreskrift än någon annan eller andra som är i en jämförbar situation. Det krävs alltså att en minoritetsgrupp (minoritet i numerär bemärkelse) särskilt drabbas av reglerna.<sup>39</sup> För att kunna avgöra detta måste en jämförelse till. Någon eller några måste ha blivit ”sämre behandlade” än någon eller några andra. Enligt förarbetena förbjuds regler som ”direkt tar sikte på minoriteten i fråga och medför att deras situation i något hänseende blir sämre än majoritetens, eller [...] som, med uteslutande av en viss etnisk minoritet, ger förmåner åt befolkningens flertal.”<sup>40</sup>

Högsta domstolen har i ett fall, det s.k. Skattefjällsmålet, tolkat innebörden i regeringsformen 2 kap. 15 §, bland annat avseende missgynnande och kravet på jämförelsegrupper.<sup>41</sup> Fallet handlar om samernas rätt att nyttja vissa fjällområden för olika ändamål, bland annat jakt och fiske. Samerna klagat på att den markanvändning de ägnat sig åt sedan urminnes tider inskränkts av staten genom rennäringslagen. Här är det alltså en lag, rennäringslagen, som skulle vara diskriminerande. Frågan som domstolen först tar ställning till är om samerna på något sätt är missgynnade. Staten hävdar att utgångspunkten för den bedömningen måste vara att staten har äganderätten till fjällområdena och att möjligheterna att bedriva rennärning är ett privilegium för samerna i relation till andra och inte ett missgynnande.

Den linjen går också Högsta domstolen på och förklarar att rennäringslagen innebär positiv särbehandling av samerna. Därefter fort-

---

<sup>38</sup> Skillnaden mellan diskrimineringsförbudet i regeringsformen 1 kap. 2 § och 2 kap. 15 § är att det förra inte anses rättsligt bindande. Istället ses det som del i den politiska programförklaring som allmänt kommer till uttryck i 2 kap. 2 §. Se prop. 1975/76:209:138 och SOU 1975:75:183. Här förtjänar att nämnas att grunderna i relation till vilka diskriminering är förbjuden i regeringsformen 1 kap. 2 § är betydligt fler än de som skyddas av regeringsformen i övrigt och av lagstiftningen om diskriminering. Exempelvis så skyddar regeringsformens bindande diskrimineringsförbud inte grunderna sexuell läggning, ålder och funktionshinder. Ålder skyddas överhuvudtaget inte i lagstiftningen, men en utredning arbetar med att utforma ett skydd på den punkten. Ett förslag väntas 2006. Till dess följer inte Sverige sina åtaganden enligt EU-rätten.

<sup>39</sup> Holmberg och Stjernquist 1980:132 samt prop. 1970:87:206.

<sup>40</sup> Holmberg och Stjernquist 1980:132 samt prop. 1970:87:157.

<sup>41</sup> NJA 1981:1.

sätter domstolen att undersöka om det ändå går att se samerna som missgynnade i förhållande till någon. För det krävs en jämförelse och en grupp att jämföra med. Domstolen genomför detta i tre led. Först undersöker den om det finns en direkt jämförbar grupp, sedan en hypotetiskt jämförbar grupp och slutligen en indirekt jämförbar grupp.

Domstolen kommer fram till att det inte finns några direkt jämförbara grupper i Sverige; inga som liknar samerna. Inte heller är det möjligt att göra en hypotetisk jämförelse eftersom samernas situation är unik. Ingen annan grupp lever på samma sätt och bedriver rennäring i Sverige. Vidare går det inte att göra en indirekt jämförelse mellan rennäring och andra näringar. Alltså kan samerna inte ha missgynnats i relation till någon annan grupp. Detta tycks dock inte vara en tillräcklig bedömning, för domstolen fortsätter, trots att den inte funnit någon jämförbar grupp, att undersöka detta. Den försöker utröna om regeringen i förarbetena till rennärlagen uttryckt missaktning mot samerna och inte tillräckligt tagit tillvara samernas intressen *vis-à-vis* andra intressegruppers intressen. Den kommer fram till att regeringens avvägning i förarbetena till rennärlagen är väl genomförd och att det därför inte kan vara fråga om diskriminering av samerna i regeringsformens mening.

I fallet finns dock en avvikande mening. Bertil Bengtsson har en annan utgångspunkt än majoriteten i Högsta domstolen och menar att rennärlagen inte är positiv särbehandling utan en kompensation för rättsliga inskränkningar i förfogandet över marken som samerna haft sedan urminnes tider. Han menar också att det visst finns en jämförelsegrupp om man bara går utanför det näringsrättsliga. I fastighetsrätten finns en rad liknande situationer om hur man får använda mark. Sett ur det perspektivet har samerna blivit missgynnade i relation till andra grupper. Däremot konstaterar Bengtsson att diskrimineringen inte är ”uppenbar” såsom krävs enligt regeringsformen 11 kap. 14 § för att en lag ska vara ogiltig i svensk rätt och därmed har samerna inte en rätt till marken så som de yrkat i fallet.

Vad kan vi dra för slutsats av den här domen avseende diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 §? Slutsatserna som kan dras av domen är att en grupp inte är ”missgynnad” om det finns en specialreglering som ger den någon form av positiva rättigheter. Det ställs också stora krav på jämförelsegrupperna. Samerna kan inte jämföras med någon grupp, eftersom de är det enda ursprungsfolket. Sedan domen fälldes har lagstiftningen förändrats och även rättigheterna för minoriteter i Sverige. Numera finns fem erkända minoriteter, samer, romer, judar, sverigefinnar och tornedalsfinnar. Det är möjligt att dessa grupper skulle

accepteras som jämförelseobjekt, eller också att Bertil Bengtssons resonemang skulle kunna vinna större gehör.

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna är lag i Sverige, men har en särskild ställning eftersom den skyddas i regeringsformen.<sup>42</sup> Europakonventionens diskrimineringsförbud, i artikel 14, förbjuder diskriminering i relation till rättigheterna i konventionen. Det innebär att personer som anser sig särbehandlade (inte behandlade ”utan åtskillnad”) i fråga om sin yttrandefrihet, demonstrationsfrihet, skydd för personlig integritet, rätten till rättvis rättegång och religionsfrihet etc., kan vara diskriminerade i konventionens mening.<sup>43</sup> Europadomstolen för mänskliga rättigheter har i ett stort antal fall tolkat förbudet mot diskriminering. Förbudet omfattar inte enbart direkt diskriminering utan även indirekt. Därtill kommer att det inte hindrar att länderna vidtar aktiva åtgärder eller positiv särbehandling.<sup>44</sup> Europarådet har också skrivit ett tilläggsprotokoll nr. 12 till europakonventionen som, när det träder i kraft, ändrar lydelsen av artikel 14 och diskrimineringsförbudet. Den mest betydelsefulla skillnaden mellan protokollet och artikel 14 är att den förra förbjuder diskriminering i förhållande till alla rättigheter i staten, och alltså inte enbart i relation till rättigheterna i konventionen. Protokollet har som sagt ännu inte trätt i kraft.

#### *Diskrimineringsförbudet i arbetslivet och i samhällslivet i övrigt*

Innehållet i lagen mot diskriminering i arbetslivet från 1999, lagen om diskriminering av studenter från 2001 och diskrimineringslagen från 2003 säger det samma när det kommer till diskrimineringsförbuden.<sup>45</sup> Det straffrättsliga förbudet mot diskriminering skiljer sig dock från

<sup>42</sup> Av regeringsformen 2 kap. 23 § framgår att en annan lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen. Det innebär att riksdagen, regeringen eller statliga förvaltningsmyndigheter inte får anta rättsregler som strider mot regeringsformen. Myndigheterna ska dessutom låta bli att använda en lag eller föreskrift från en myndighet om den strider uppenbart mot europakonventionen. Uppenbarhetsrequisitet finns i regeringsformen 11 kap. 14 §.

<sup>43</sup> Praktiskt har detta haft konsekvensen att en av rättigheterna i sig måste vara kränkt och att diskrimineringen var något som tillkom som en ytterligare kränkning, men praxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har förändrat detta. Numera anses det tillräckligt att visa att man blivit diskriminerad inom ramen för en av konventionens rättigheter. Se Harris 1995, O’Boyle och Warbrick 1995:464–469.

<sup>44</sup> Se Harris, O’Boyle och Warbrick 1995:483–486.

<sup>45</sup> Som nämnts tidigare finns också en lag som förbjuder könsdiskriminering i arbetslivet, men diskrimineringsförbudet i den lagen har inte harmoniserats med de andra förbuden. Det kommer dock inte att behandlas separat här. Se istället Lerwall 2001.

förbuden i dessa tre lagar och vi kommer därför att se litet närmare på det också.<sup>46</sup>

Diskrimineringsförbuden i 1999 års lag mot etnisk diskriminering, 2001 års lag om studenter i högskolan och 2003 års diskrimineringslag förbjuder två former av diskriminering: direkt och indirekt. Därtill är också trakasserier och instruktioner att diskriminera uttryckligen förbjudna. Definitionen av direkt diskriminering ser i dessa tre lagar ut ungefär ut som följer. Jag har gjort en sammanställning av innehållet som inte ändrar deras huvudsakliga lydelse.

Med direkt diskriminering avses att en enskild person *missgynnas* genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har eller skulle ha behandlats i en *jämförbar situation*, om missgynnandet *har samband med* etnisk tillhörighet, eller religion eller annan trosuppfattning. [*förf. kursivering*]<sup>47</sup>

De viktigaste orden, eller rekvisiten som det kallas i juridiskt språkbruk, i det här förbudet är ”missgynnande”, ”jämförbar situation”, samt ”har samband med tillhörigheten eller religionen”. Med *missgynnande* menas enligt förarbetena både ett aktivt handlande och en underlåtenhet att handla.

Ett missgynnande innebär att en arbetssökande, en arbetstagare, en kund, en student, en patient etc. försätts i ett sämre läge eller går miste om en förbättring, en förmån, en serviceåtgärd eller liknande. En behandling är missgynnande om den kan sägas medföra skada eller nackdel för den enskilde. Det som typiskt sett är förenat med faktisk förlust, obehag eller liknande är missgynnande. Avgörande är att en negativ effekt inträder, inte vilken orsak som kan ligga bakom missgynnandet. Att någon erbjuds att köpa en vara till högre pris än någon annan är ett exempel. Att en person nekas att köpa en bostad eller förvägras inträde på en restaurant är andra exempel.<sup>48</sup>

För att avgöra om någon missgynnats måste, enligt lagens konstruktion, det göras en jämförelse. Rekvisitet ”jämförbar situation”, eller ”likartad situation” som det står i 2001 års lag om studenter i högskolan, innebär en jämförelse mellan två fall.<sup>49</sup> Individens anser

<sup>46</sup> Rekvisiten i brottet olaga diskriminering kommer dock inte att behandlas separat eftersom det har en annorlunda innebörd än förbuden i övrigt.

<sup>47</sup> 1999 års lag om etnisk diskriminering 8 §; 2001 års lag om diskriminering av studenter 7 §; 2003 års diskrimineringslag 3 §.

<sup>48</sup> Prop. 2002/03:65:87.

<sup>49</sup> Det anses inte, enligt prop. 2002/03:65:88, vara någon skillnad mellan ”jämförbar situation” och ”likartad situation” i de två lagarna. Jfr också med prop. 2001/02:27:38.

sig missgynnad måste ha blivit det i relation till någon annan person. Denna andra person kan antingen vara faktisk eller så kan den vara hypotetisk. Avgörande är således om det finns en person att jämföra med. Finns det inte någon i samma situation får jämförelsen göras med en tänkt jämförelseperson.<sup>50</sup> Detta liknar den konstruktion som finns i regeringsformens diskrimineringsförbud.

Missgynnandet och jämförelsen måste vidare ha samband med diskrimineringsgrunden för att särbehandlingen ska vara otillåten. Med detta menas att det ska finnas ett orsakssamband mellan den missgynnande handlingen eller underlåtenheten att handla. Ett sådant samband kan enligt förarbetena vara starkt och svagt.<sup>51</sup> Starkt är det när det finns en avsikt hos en person att missgynna någon annan på grund av hennes etniska tillhörighet eller religion eller annan trosuppfattning. Avsikten att diskriminera är dock inte avgörande. Tvärtom. Det behöver inte ha funnits någon avsikt att diskriminera bakom handlingen. Även en diskriminerande handling som vidtagits för att tillmötesgå andras önskemål kan utgöra ett tillräckligt orsakssamband.<sup>52</sup> Ett exempel, som nämns i förarbetena, är att en kommersiellt verksam hyresvärd nekar en person med viss hudfärg att hyra en lägenhet på grund av andra hyresgästers motvilja mot att få en granne med annan etnisk tillhörighet än de har själva.<sup>53</sup> Det är dock inte enbart de handlingar som verkar illasinnade utan även de som motiveras av någon form av omsorg:

Likaså, om avsikten till och med är att gynna eller bespara någon lidande eller obehag, men effekten blir t.ex. att någon nekas att hyra en lägenhet eller inträde i en restaurang, finns orsakssambandet mellan handlingssättet och diskrimineringsgrunden.<sup>54</sup>

Det räcker alltså att det finns en koppling mellan handling och någons etniska tillhörighet. Det gör inte någon skillnad om den etniska eller religiösa tillhörigheten är en av flera orsaker till att en person handlar diskriminerande; det räcker att det är ett av skälen.<sup>55</sup> Enligt proposi-

---

<sup>50</sup> Se prop. 2002/03:65:87–88. För vidare läsning om jämförelsepersoner se Bull 2000:711–723, och för en könsdiskrimineringskontext, se Lerwall 2001:162–174.

<sup>51</sup> Prop. 2002/03:65:90.

<sup>52</sup> Prop. 2002/03:65:90, 201.

<sup>53</sup> Prop. 2002/03:65:90

<sup>54</sup> Prop. 2002/03:65:90.

<sup>55</sup> I Arbetsdomstolens avgörande, AD 2003 nr 73 hade en person sökt en anställning, men hans ansökan hade kommit bort i hanteringen av ansökningarna. Det kunde dock inte visas att den bristfälliga hanteringen hade samband med hans etniska tillhörighet



tionen behöver det inte ”vara fråga om ett missgynnande *på grund av* diskrimineringsgrunden. Det skall räcka med att missgynnandet *har samband* med diskrimineringsgrunden.”<sup>56</sup> I och med att det 2003 vidtogs en rad lagändringar i 1999 års och 2001 års lagar, för att de ska överensstämma med EU-direktiven och 2003 års lag, så har bevisbördereglerna förändrats. Det innebär att det numera är kodifierat att arbetstagaren ska visa att ett missgynnande föreligger, men att arbetsgivaren ska visa att det inte har samband med den mindre förmånliga behandlingen på grund av etnisk tillhörighet.<sup>57</sup>

Eftersom reglerna om bevisbördan är relativt juridiskt tekniska berörs de inte närmare här, utan istället hänvisas till annan forskning som bedrivits i den frågan.<sup>58</sup> Det ska dock understrykas att bevisbördereglernas utformning är av avgörande betydelse och vikt för att enskilda i slutänden ska kunna ta till vara sin rätt och skyddas mot otillåten diskriminering.

Innan vi går vidare till att beskriva definitionen av indirekt diskriminering är det värt att lyfta fram att det inte finns några generella undantag från förbudet mot direkt diskriminering, som var fallet i lagstiftningen före ändringarna 2003. Enligt EU-direktiven lämnades dock en möjlighet till medlemsländerna att när de implementerar direktiven skapa undantag för vissa arbetsgivare när det gäller förbudet mot direkt diskriminering. I 1999 års lag finns också ett sådant undantag. Enligt lagen gäller inte förbudet mot direkt diskriminering vid ”beslut om anställning, befordran eller utbildning för befordran” om viss etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning är ”nödvändig på grund av arbetets natur” eller ”det sammanhang där det utförs”.<sup>59</sup> Undantaget ska tillämpas restriktivt och alltså enbart i de fall som lagen anger. Det innebär också att undantagen enbart tar sikte på

---

eller att han nekats anställningen på grund av hans etniska tillhörighet. AD fann att det därför inte kunde vara fråga om diskriminering. Se även AD 2003 nr 58 där en kvinna som sökt anställning i en glasögonbutik inte ansågs diskriminerad eftersom det inte kunde visas att det fanns ett samband mellan hennes etniska tillhörighet och den nekade anställningen. Sambandet med den etniska tillhörigheten har relevans i ytterligare ett fall från AD. I AD 2003 nr 55 går domstolen igenom de krav som ställs på arbetsgivaren i bevishänseende för att hon ska kunna visa att det inte finns ett samband till den etniska tillhörigheten.

<sup>56</sup> Prop. 2002/03:65:90. Se även prop. 1997/98:177:41.

<sup>57</sup> 1999 års lag om etnisk diskriminering 36 a §; 2001 års lag om diskriminering av studenter 17 a §; 2003 års diskrimineringslag 21 §. Se även AD 2003 nr 55 där den tidigare lydelsen visserligen tillämpades men där domstolen gör en genomgång av vad som krävs från arbetsgivarens sida.

<sup>58</sup> Malmberg 2000:176–183, samt av samma författare 2001:804–814. Se även Lerwall 2001:268–271.

<sup>59</sup> 1999 års lag om etnisk diskriminering i arbetslivet 10 § 2 st.

anställningar av personer som företräder en verksamhet eller är ”synliga” i förhållande till medlemmar eller ut mot allmänheten.<sup>60</sup> I praktiken innebär det exempelvis att Svenska kyrkan inte kan neka en person arbete som städare för att personen är muslim, men däremot möjligen som kyrkovaktmästare och säkerligen som präst.

Förbudet mot *indirekt diskriminering* innehåller till skillnad från direkt diskriminering ett uttryckligt och generellt undantag i definitionen. Allmänt uttryckt kan definitionen av indirekt diskriminering beskrivas på följande sätt.

Med indirekt diskriminering avses att en person *missgynnas* genom tillämpning av bestämmelser, kriterier eller förfaringssätt som framstår som neutrala men som i praktiken särskilt missgynnar personer med en viss etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, såvida inte bestämmelserna, kriterierna eller förfaringssätten kan motiveras av berättigade mål och medlen är lämpliga och nödvändiga för att uppnå målet.<sup>61</sup>

Också här finns tre nyckelbegrepp: missgynnande, jämförelsen (i praktiken särskilt) och intresseavvägningen (såvida inte). Med *missgynnande* menas i princip samma sak som vid direkt diskriminering, d.v.s. att någon lider faktisk skada, obehag eller nackdel.<sup>62</sup> Missgynnandet ska ha uppstått när någon, t.ex. ett företags personalansvariga, tillämpar bestämmelser, kriterier eller förfaringssätt som ser ut att vara neutrala men som i praktiken typiskt sett missgynnar personer med en viss etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Dessa personer ska jämförelsevis ha svårare att uppfylla kriteriet, bestämmelsen eller förfaringssättet än andra i motsvarande situation. Detta ska också medföra en negativ effekt för dem.<sup>63</sup> Ett exempel på ett sådant kriterium som avses i lagen kan exempelvis vara ett krav på ”felfri svenska” i en annons om platser till högskolan eller ”medlem i Svenska kyrkan” i en annons om anställning som lokalvårdare hos Svenska kyrkan. Dessa kriterier ser neutrala ut, alla som talar felfri svenska eller är medlemmar i kyrkan kan söka anställningen eller platsen på universitetet, men i praktiken utesluter det personer med en viss etnisk tillhörighet eller religion eller annan trosuppfattning från möjligheten att få jobbet.

<sup>60</sup> Prop. 2002/03:65:187.

<sup>61</sup> 1999 års lag om etnisk diskriminering 9 §; 2001 års lag om diskriminering av studenter 8 §; 2003 års diskrimineringslag 3 §.

<sup>62</sup> Prop. 2002/03:65:92, 200.

<sup>63</sup> Prop. 2002/03:65:92.

Jämförelsen tar, enligt förarbetena, ”sikte på den andel av dem som kan, eller inte kan, uppfylla kravet i de grupper som jämförs.” Det betyder att indirekt diskriminering kan vara för handen om jämförelsen ”visar en betydande skillnad i de båda gruppernas möjligheter att typiskt sett uppfylla kravet”.<sup>64</sup> Således krävs att skillnaden mellan ”de som kan respektive inte kan uppfylla kravet i de grupper som jämförs bör vara betydande för att någon ur en grupp skall anses ha missgynnats genom det uppställda kravet”, d.v.s. kriteriet, bestämmelsen eller förfarings sättet. Till skillnad från jämförelsen i fall av direkt diskriminering så skall den här jämförelsen mellan grupperna vara faktisk och inte hypotetisk.<sup>65</sup> Skillnadens kvantitativa eller kvalitativa storlek är dock inte given och det är upp till EG-domstolen att avgöra hur stor den till syvende och sist måste vara för att vara otillåten.<sup>66</sup>

När det kommer till intresseavvägningen kan konstateras att den finns uttryckligen i lagen. I regeringsformen finns den inte nämnd i själva paragrafen. I de här fallen, d.v.s. enligt 1999, 2001 och 2003 års lagar ska det först prövas om bestämmelsen, kriteriet eller förfarings sättet kan objektivt motiveras av ett berättigat mål. Sedan görs en form av proportionalitetsbedömning och undersöks om medlen för att uppnå dessa mål är lämpliga och nödvändiga. Målet ska vara skyddsvärt och väga tyngre än förbudet mot diskriminering. Det kan röra sig om krav inom en arbetsgivares, universitets, myndighets eller näringsidkares verksamhet, t.ex. på att kunna svenska mycket bra eller så kan det röra ett övergripande samhälleligt (social- eller arbetsmarknads) politiskt mål.<sup>67</sup>

1999, 2001, och 2003 års lagar förbjuder förutom direkt och indirekt diskriminering, också trakasserier och instruktioner att diskriminera.<sup>68</sup> Med trakasserier menas ett uppträdande som kränker en persons värdighet och som har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. I huvudsak är det den enskilda som avgör om hon eller han är trakasserad. Arbetsgivarens, universitetets, näringsidkarens eller myndighetens avsikt är inte i något avseende avgörande.<sup>69</sup> Enligt förarbetena är trakasserier sådana handlingar som

<sup>64</sup> Prop. 2002/03:65:93.

<sup>65</sup> Prop. 2002/03:65:93.

<sup>66</sup> Prop. 2002/03:65:202.

<sup>67</sup> Prop. 2002/03:65:94, 202.

<sup>68</sup> Se 1999 års lag 9 a § (trakasserier) och 9 b § (instruktioner att diskriminera); 2001 års lag 8 a § (trakasserier) och 8 b § (instruktioner att diskriminera); samt 2003 års lag 3 § 3 p (trakasserier) och 3 § 4 p (instruktioner att diskriminera).

<sup>69</sup> Här skiljer sig formuleringen i lagarna från formuleringen i EU-direktiven. Där står att beteendet ska vara ”unwanted”, d.v.s. oönskat, men i den svenska texten finns

skadar eller skapar obehag som kränker den enskildas värdighet. Exempel på ett sådant beteende kan vara

nedsättande tillmälen, nedsvärtning, förlöjligande eller förnedrande uppförande som t.ex. kommentarer om utseende eller beteende. Det kan också vara fråga om sådant som att vissla, stirra eller göra kränkande gester liksom att skapa rasistiska texter, bilder, märken och klotter.<sup>70</sup>

Beteendet ska vara tydligt och märkbart och helt bagatellartade handlingar faller inte inom ramen för vad som är trakasserier i lagens mening. Den som trakasserar måste enligt förarbetena ha insikt om att hans beteende kränker någon av diskrimineringsgrunderna. Här krävs också ett orsakssamband, såsom vid direkt diskriminering. Trakasserier är alltså en form av direkt diskriminering.

Instruktioner att diskriminera har däremot en annan rättslig konstruktion. Med instruktioner att diskriminera menas att en person lämnar order eller instruktioner till en anställd som är i lydnads- eller beroendeförhållande till denna person eller arbetar på uppdrag av personen i fråga om att diskriminera en annan person antingen direkt, indirekt eller genom trakasserier. En arbetsgivare, ett universitet, en myndighet eller en näringsidkare kan således instruera andra underordnade anställda att diskriminera. Exempel på det är att en arbetsgivare instruerar arbetsförmedlingen att det inte är önskvärt att förmedla arbetstillfällen hos arbetsgivaren till personer med en viss religion eller annan trosuppfattning. Ett annat exempel är att en kommersiellt verksam byggherre anlitar en mäklare för att sälja fastigheter, men instruerar mäklaren att inte sälja till personer som har en viss etnisk tillhörighet.<sup>71</sup> Förbudet mot instruktioner är inte självständigt, utan kopplat till de andra definitionerna. Diskrimineringen kan alltså vara direkt, indirekt eller också ta sig uttryck i trakasserier.

---

detta inte nämnt. Skälet till det är att det anses underförstått i sammanhanget att beteendet som uppfattas som trakasserande också är oönskat, se prop. 2002/03:65:96–97, 202. Utöver detta saknas också i de svenska lagarna en uttrycklig referens till den miljö som trakasserier skapar. I EU-direktiven finns ett rekvisit som på engelska lyder "creating of an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment." Regeringen, prop. 2002/03:65:96, har valt att utesluta detta med motiveringen att det skulle ge ytterligare ett rekvisit att uppfylla. Det skulle således innebära en skärpning i förhållande till de regler om trakasserier som redan finns i systemet. EU-direktiven, i artikel 6.2 respektive 8.2, lämnar också öppet att ha ett strängare förbud än de som direktiven föreskriver.

<sup>70</sup> Prop. 2002/03:65:202.

<sup>71</sup> Prop. 2002/03:65:203.

Diskrimineringsförbudet i brottsbalken 16 kap. 9 § innehåller enligt sin formulering samma rekvisit som förbudet mot direkt diskriminering i 1999, 2001 och 2003 års lagar. Där finns krav på missgynnande ("inte gå tillhanda"), jämförelse ("tillhandahåller andra") och orsakssamband ("diskriminerar på grund av"). Utformningen och tolkningen av dessa rekvisit skiljer sig dock från dem i de andra lagarna.<sup>72</sup> För det första görs inte någon skillnad mellan direkt och indirekt diskriminering. Förbudet är inte uppbyggt på det viset.<sup>73</sup> För det andra krävs att missgynnandet är uppsåtligt. För det tredje krävs det en koppling mellan jämförelsen och orsakssambandet, något som inte finns i de andra förbuden mot diskriminering. Diskrimineringen ska ha skett på grund av den enskildas etniska gruppstillhörighet och dessutom ska den som diskriminerar medvetet ha särbehandlat den enskilda i förhållande till andra med annan etnisk tillhörighet.<sup>74</sup> Kravet som uppställs för att en näringsidkare eller statsanställd ska göra sig skyldig till olaga diskriminering är således högre än kravet i de andra lagarna.

### Diskrimineringsförbudens upprätthållande

I de tidigare avsnitten har diskrimineringsförbudens subjekt, objekt, tillämpningsområde och innehåll beskrivits. I det här avsnittet ska en annan dimension av förbudet behandlas, nämligen hur kontrollen av efterlevnaden av diskrimineringsförbuden ser ut. Eftersom det finns en särskilt institution, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, som kan undersöka fall av diskriminering och väcka talan å enskilda personers vägnar, ska vi börja med att kortfattat närmare beskriva hennes uppgifter.<sup>75</sup> Därefter undersöks det vilket ansvar som ligger på arbetsgivarna och universiteten att förebygga diskriminering och trakasserier. Slutligen studeras de former av sanktioner gentemot den som brutit mot diskrimineringsförbuden som står till buds när det slagits fast att någon har diskriminerats.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> För en mer utförlig behandling av definitionen av diskrimineringsbegreppet i brottsbalken 16 kap. 9 § se SOU 2001:39:43–49.

<sup>73</sup> SOU 2001:39:45.

<sup>74</sup> SOU 2001:39:47, 48.

<sup>75</sup> Det finns bra beskrivningar på Ombudsmannens hemsida, [www.do.se](http://www.do.se), av institutionens uppgifter och hur man går till väga om man anser sig diskriminerad i något hänseende.

<sup>76</sup> Med kontrollmakten förstås i det här sammanhanget, och som nämndes i det inledande kapitlet, de institutioner som kontrollerar att lagarna efterlevs och som står till de enskildas förfogande. I den svenska rättsordningen består kontrollmakten när det

*Ombudsmannens mot etnisk diskriminering roll vid diskriminering*

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering är en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen och dess uppgift är att motverka diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.<sup>77</sup> Ombudsmannens uppgifter innehåller allt från att arbeta med opinionsbildning till att bistå enskilda i fall av diskriminering. Huvuduppgiften är dock att arbeta med diskriminering i arbetslivet och i samhällslivet i övrigt.

Sedan 2003 har ombudsmannen mandat att ta emot klagomål både om diskriminering i arbetslivet och om diskriminering i samhällslivet i övrigt.<sup>78</sup> Tidigare hade hon enbart kompetens för arbetslivet, och det beror på att diskrimineringslagen som förbjuder diskriminering i samhället i övrigt inte fanns. Ombudsmannens kompetens ser olika ut beroende på var diskriminering har förekommit. Klagomål som rör diskriminering i arbetslivet kan av ombudsmannen hänföras till Arbetsdomstolen, medan hon vid klagomål i andra fall inte har möjlighet att bistå den enskilda vid domstolarna. Ombudsmannen kan dock alltid medverka i förhandlingar mellan parterna i dessa fall och i bästa fall uppnå någon form av förlikning. I många fall hjälper det med att ombudsmannen hör av sig till arbetsgivaren eller den som antas ha gjort sig skyldig till diskriminering och upplysa om lagens innehåll, för att problemet ska lösas. Ombudsmannen kan också, om det är fråga om ett brott, hänvisa den enskilda till polisen.

En person som önskar klaga på ett beteende som kränkt eller missgynnat henne på grund av hennes etniska tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning har tre möjligheter om det gäller arbetslivet. Hon kan vända sig till facket, till ombudsmannen eller så kan hon gå direkt till domstol med sitt klagomål.<sup>79</sup> Gäller det däremot samhälls-

---

gäller rättigheter och diskriminering främst av de inhemska domstolarnas prövning, av Justitieombudsmannens (JO) och Justitiekanslerns (JK) granskning, av tillgången till prövning av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna och EU-domstolen samt av de olika diskrimineringsombudsmännen. I det här avsnittet ska dock enbart de svenska institutioner som är inrättade för att ta emot klagomål om diskriminering beskrivas och diskuteras närmare. Däremot kommer EU-domstolens roll i diskrimineringsärenden kort att beröras liksom även Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, men i övrigt hänvisas till annan litteratur som särskilt handlar om dessa domstolar.

<sup>77</sup> Lag (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering 2 §.

<sup>78</sup> Lag (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering 3 §.

<sup>79</sup> 1999 års lag om diskriminering i arbetslivet 37–38 § §.

livet i övrigt har hon istället två möjligheter: ombudsmannen för förlikning eller domstolarna (eller polisen vid brott).<sup>80</sup>

### *Skyldigheten att förebygga och utreda diskriminering*

Arbetsgivare, liksom universitet och högskolor, har i vissa fall en skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att främja mångfalden på arbetsplatsen eller i studiemiljön.<sup>81</sup> 2003 års diskrimineringslag innehåller inte bestämmelser om aktiva åtgärder. Enligt 1999 års lag om diskriminering i arbetslivet ska arbetsgivaren i detta syfte se till att arbetsförhållandena lämpar sig för alla arbetstagare oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Dessutom har hon eller han skyldighet att förebygga trakasserier i allmänhet eller repressalier mot den som anmäler diskriminering. När det finns behov av att nyanställa arbetstagare ska arbetsgivare verka för att personer oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ges möjlighet att söka anställningen. Eftersom relationen mellan studenter och universitet inte är densamma som den mellan arbetstagare och arbetsgivare ser de aktiva åtgärder som universitet och högskolor är skyldiga att företa något annorlunda ut. Universiteten och högskolorna ska aktivt verka för att alla har lika rättigheter oavsett bakgrund. De ska också vidta åtgärder för att förhindra trakasserier inom universitetet. Varje år ska universitet också anta en plan för vilka åtgärder som ska vidtas för att garantera lika rättigheter och för att förhindra trakasserier. När det förekommer trakasserier ska universitetet utreda och vidta åtgärder mot sådana handlingar.

### *Sanktioner vid diskriminering*

Om någon gör sig skyldig till diskriminering kan olika sanktioner utdömas. Sanktionernas form beror på den diskriminerade handlingens karaktär och inom vilket område i samhället som diskrimineringen skett. I vissa fall kan även parterna, d.v.s. den som diskriminerats och den som är drabbad, nå en förlikning. Med det menas att de gör upp i godo till exempel genom att arbetsgivaren betalar arbetstagaren en summa pengar som kompensation för de skador hon eller han lidit. Om inte förlikning kan uppnås kan följande sanktioner inträda: skade-

<sup>80</sup> 2003 års diskrimineringslag 22 §.

<sup>81</sup> Se 1999 års lag om diskriminering 4–7 §§; 2001 års lag om förbud mot diskriminering av studenter 3–6 §§.

stånd, ogiltighet av avtal, böter eller fängelse. Jag börjar med att beskriva de civilrättsliga sanktionerna, skadestånd och ogiltighet av avtal.

När en arbetsgivare gör sig skyldig till lönediskriminering eller till otillåten särbehandling när hon eller han befordrar anställda kan arbetsavtalet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren förklaras ogiltigt eller jämkas.<sup>82</sup> Arbetstagaren har också möjlighet att få skadestånd för den kränkning som hon utsatts för eller för den förlust som uppkommer genom diskriminering.<sup>83</sup> I de fall en student blivit diskriminerad av universitetet erbjuds enbart skadestånd och inte någon förändring av den rättsliga relationen mellan parterna.<sup>84</sup>

När en person, en myndighet eller en juridisk person, exempelvis ett företag, bryter mot diskrimineringslagen kan två sanktioner komma ifråga: ogiltighet av avtal och skadestånd. Den enskilda som blivit diskriminerad kan begära att avtalet, om det finns ett sådant, som innehåller diskriminerande bestämmelser i vissa delar eller som helhet ska förklaras ogiltigt.<sup>85</sup> Det skulle exempelvis kunna innebära att ett hyreskontrakt som innehåller bestämmelser som särbehandlar någon på grund av etnisk tillhörighet kan bli ogiltigt i den delen, men gälla i övrigt. Har bestämmelsen en sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan krävas att avtalet ska fortsätta att gälla, ska hela avtalet förklaras ogiltigt.<sup>86</sup> Den som diskriminerar någon ska dessutom betala skadestånd för den kränkning som diskrimineringen innebär.<sup>87</sup>

En arbetsgivare eller ett universitet kan inte bara bli skadeståndsskyldigt om det gör sig skyldig till diskriminering, trakasserier eller instruktioner att diskriminera. De kan också få betala skadestånd om de inte vidtar de aktiva åtgärder som lagen förelägger dem att vidta.

Dessa sanktioner är som sagt civilrättsliga, men det finns också en straffrättslig sanktion som följer på diskriminering enligt brottsbalken 16 kap. 9 §. Skillnaden mellan civilrättsliga och straffrättsliga sanktioner är i det här fallet att de civilrättsliga främst är en form av ekonomisk kompensation för den enskilda, och de straffrättsliga en kostnad för den som diskriminerat och möjligen ett straff i form av fängelse.

<sup>82</sup> 1999 års lag om diskriminering i arbetslivet 14–15 §§.

<sup>83</sup> 1999 års lag om diskriminering i arbetslivet 16–18 §§.

<sup>84</sup> 2001 års lag om diskriminering av studenter 13 §.

<sup>85</sup> Detsamma gäller vid uppsägning av avtal eller genom en annan sådan rättshandling, enligt diskrimineringslagen 15 §.

<sup>86</sup> Diskrimineringslagen 15 §.

<sup>87</sup> Diskrimineringslagen 16 §. Här finns också en form av principalansvar, d.v.s. ett ansvar för arbetsgivaren att bära ansvaret för diskriminering som en arbetstagar utövat mot någon annan.



Om en näringsidkare eller en person i allmän tjänst gör sig skyldig till olaga diskriminering kan hon ådömas att betala böter eller också att avtjäna ett fängelsestraff. I praktiken är det dock ovanligt att någon döms för detta brott.<sup>88</sup>

I sitt tillsynsarbete kan diskrimineringsombudsmannen också begära uppgifter av arbetsgivarna eller universiteten. Om arbetsgivaren eller universitetet inte bistår genom att vägra att tillgodose ombudsmannens förfrågning, kan ombudsmannen förelägga dem med vite för att fullgöra sina uppgifter.<sup>89</sup>

## Kommentar

I det här kapitlet har jag belyst diskrimineringsförbuden så som de ser ut i svensk rätt. Vi har sett att det inte är tillåtet att diskriminera människor på grund av deras etniska identitet, inom arbetslivet och en rad andra områden där staten eller näringslivet tillhandahåller service. Vissa delar av förbudens tillämpningsområde är relativt nya och bygger på EU-rättens antidiskrimineringsdirektiv, medan andra är äldre och bygger på folkrättsliga traktater. Frågan som ska diskuteras här är om lagstiftningens skydd mot diskriminering kan anses uppfylla integrationsmålens krav på lika rättigheter och möjligheter. Eftersom det är lagarna som är i fokus lämnas praktiken därhän. Det innebär dock inte att människor inte blir diskriminerade i Sverige, just nu och i morgon, trots att det finns lagar som förbjuder det. Lagarna förändrar inte nödvändigtvis, eller åtminstone inte över en dag, attityder och fördomar som är djupt rotade i människors föreställningsvärld. Lagarna är därigenom emellertid inte oväsentliga eller oviktiga. Tvärtom är de en nödvändighet för att attityderna ska kunna förändras. Så till frågan: garanterar diskrimineringslagarna lika rättigheter och möjligheter?

Om vi börjar med att se om lagarna garanterar lika *rättigheter* och till att börja med ser till diskrimineringsförbudens subjekt, så finner vi att det är människors etniska identitet som skyddas. Det är etnicitet, inbegripet religion, språk och hudfärg, som är föremål för diskrimineringslagstiftningen. Däremot skyddas inte människor mot diskriminering på grund av sitt medborgarskap. Det är exempelvis tillåtet att ha bestämmelser om rösträtt för olika grupper av medborgare eller ett svagare skyddssystem för tredjelandsmedborgare som är i landet i

<sup>88</sup> En genomgång av de fall då det skett finns i SOU 2001:39:57–66.

<sup>89</sup> 1999 års lag om diskriminering i arbetslivet, 21 (tillsyn) och 15–16 (föreläggande om vite) §§; 2001 års lag om diskriminering av studenter, 16 §. En bestämmelse om tillsyn finns också i 2003 års lag mot diskriminering 19 §.

väntan på uppehållstillstånd än för andra utländska medborgare. Tillåtet är det också att ha strängare krav på tredjelandsmedborgare för att de ska få arbete i landet än på unionsmedborgare och nordiska medborgare. Det är följden av att medborgarskap inte är en grund för diskriminering.

Diskrimineringsförbudens *objekt* omfattar som vi såg både stat och näringsliv. Däremot står privatpersoner utanför förbuden. Frågan om privatpersoners ansvar för diskriminering diskuterades när EU:s antidiskrimineringsdirektiv antogs i Sverige. Diskussionen gällde särskilt tillhandahållandet av varor och tjänster. Skulle exempelvis privatpersoner som säljer en cykel till en annan person omfattas av diskrimineringsförbuden? Regeringen kom fram till att denna och andra liknande situationer skulle hamna utanför lagens område. Man kan fråga sig om detta beslut har konsekvenser för integrationsmålen. Har det betydelse att diskrimineringen som privatpersoner gör sig skyldig till inte är förbjuden? Svaret är att det är möjligt, ja. Däremot är den privata sfären involverad i viss grad bland annat genom att näringsidkare i vissa sammanhang är förbjudna att särbehandla på grund av etnisk tillhörighet. Både stora företag och små är berörda av detta. Sett ur den synvinkeln är det inte ett stort steg att utsträcka tillämpningsområdet till alla privatpersoner. Det skulle kanske också kunna påverka privatpersoners värderingar, föreställningar och agerande om diskriminering blev allmänt förbjudet. Däremot, och det talar emot att inkludera privatpersoner, kan det vara svårt att genomföra eftersom det skulle uppfattas som en inskränkning av privatpersoners handlingsutrymme och autonomi. Rent principiellt skulle det dock vara önskvärt att diskrimineringsförbudets objekt utvidgades för att bättre garantera lika rättigheter och möjligheter.

En annan reflektion kring diskrimineringsförbudens objekt, d.v.s. de aktörer som kan göra sig skyldiga till olaglig särbehandling, är att de varierar i de olika lagarna. Särskilt intressant är det, som jag ser det, att regeringsformen inte gäller för det privata. Rättigheterna finns i grunden till för att skydda enskilda mot statens diskretionära handlande. Det finns dock fler maktfaktorer i samhället än staten som kan utsätta enskilda för godtycke och särbehandling som kränker deras människovärde. Det motiverar, som jag ser det, att grundlagens skydd mot diskriminering utsträcks till att omfatta också juridiska personer. Om nu inte detta skulle uppfattas som giltiga argument, så kan åtminstone tanken på systemkoherens vara det. Eftersom 1999 års lag om etnisk diskriminering, 2001 års lag om diskriminering av studenter, 2003 års diskrimineringslag och brottsbalken 16 kap. 9 § samtliga gäller för det privata så borde grundlagsförbudet återspegla detta.

Regeringsformens diskrimineringsförbud bör ha samma objekt som det som finns i lagarna. Det är visserligen inte ett direkt argument för att alla ska ha lika rättigheter, men likväl indirekt.

Diskrimineringsförbudens tillämpningsområden är som vi såg ganska omfattande. Det gäller för en rad situationer i arbetslivet, i socialtjänsten, i hälso- och sjukvården, på bostadsmarknaden och när staten eller det privata tillhandahåller varor och tjänster. Vidare så gäller det vid högskolor och universitet samt när riksdagen och regeringen antar rättsliga normer. Förvaltningsmyndigheter och domstolarna ska dessutom behandla alla fall lika när de handlägger ärenden. Det finns dock fortfarande områden som inte täcks av förbuden och dit hör skolan. Här finns dock en utredning tillsatt som inom kort lägger fram ett förslag till förbud mot diskriminering inom detta område. Det som är en brist i sammanhanget, och som förtjänar att påpekas, är, precis som när det gäller objekten för förbuden, regeringsformens tillämpningsområde. Regeringsformens tillämpningsområde är betydligt mer begränsat än lagarnas. Tillämpningsområdet är också begränsat om vi ser regeringsformen isolerat, eftersom det enbart förbjuder de normgivande organen att diskriminera och inte staten som sådan.

För att understryka vikten av principen om lika rättigheter krävs, enligt min mening, att den förstärks genom att tydligare grundlagfästas och att den görs tillgänglig för medborgarna och för de utländska medborgare som lever i Sverige. Det är just tillgängligheten för alla som är den utvidgning av tillämpningsområdet som skulle krävas för att integrationspolitiken skulle kunna få grundlagsstöd. Det är också troligt att trovärdigheten hos integrationspolitiken, särskilt bland människor som utsätts för diskriminering, skulle öka om det är grundlagsfäst att diskriminerande beteenden inte är acceptabla. Vidare är det rimligt att regeringsformens diskrimineringsförbud också tydligt inbegriper de tillämpningsområden som lagarna i övrigt innehåller, inte minst för att ge lagarna den konstitutionella tyngd de borde ha för att vara kraftfulla verktyg mot diskriminering.

Det finns några ytterligare kommentarer att ge när det gäller genomförandet av integrationsmålen i förhållande till brottsbalken och regeringsformen. Den straffrättsliga regleringen har sällan åberopats och sällan lett till fällande dom. Det visar utredningen i SOU 2001:39 *Ett effektivt diskrimineringsförbud*. Kravet i förbudet mot olaga diskriminering på att gärningspersonen ska ha uppsåt tycks vara det som hindrar att domstolarna beslutar om fällande dom; det är för svårt att bevisa att diskriminering har ägt rum. För att integrationsmålen ska uppnås behöver detta förändras och det är också något av det som kan

komma att ske i och med att diskrimineringskommittén lägger fram sitt förslag på området. I dess uppdrag ingår att undersöka om det överhuvudtaget är verkningsfullt med ett straffrättsligt förbud eller om ett civilrättsligt är mer effektivt.

Den genomgång som jag gjort här visar att det är ett viktigt ställningstagande som också förhoppningsvis kommer att effektivisera diskrimineringsförbudens innehåll och efterlevnad. Innehållet i regeringsformens diskrimineringsförbud är också föremål för utredning, och det framstår som nödvändigt mot bakgrund av att det, för det första, inte åberopats särskilt ofta inför domstol, i varje fall inte inför Högsta domstolen eller Regeringsrätten. För det andra saknar dess innehåll samklang med de förbud mot direkt och indirekt diskriminering, trakasserier och instruktioner att diskriminera som finns i europakonventionen och övrig lagstiftning. Sedan regeringsformen skrevs har utvecklingen på diskrimineringsområdet gått framåt. Det är nödvändigt att en grundlagsbestämmelse är skriven så att den kan uttrycka den princip från vilken lagarna hämtar sin formulering och sitt stöd i tolkningstvister och inte så att säga hamnar efter i utvecklingen.

Ett ytterligare argument för att grundlagens innehåll ska göras tydligare är det pedagogiska argumentet, eller, som jurister säger, förutsebarheten. Det måste framgå tydligt för alla som lever i Sverige att ett visst beteende inte är tillåtet och att det till och med är grundlagsfäst att vissa diskriminerande handlingar, såsom trakasserier och repressalier, anses oacceptabla.

När det gäller möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av lagarna och för den enskilda att få upprättelse så är det främst Ombudsmannen mot etnisk diskriminering som står till buds. Visserligen har även fackliga organisationer och domstolar en betydelse här, men för enskilda människor är förmodligen Diskrimineringsombudsmannen den man i första hand kan vända sig till. Om man utsätts för diskriminering vänder man sig sannolikt gärna till en instans utanför arbetsplatsen som inte medför stora kostnader. Här har Ombudsmannen stora fördelar. Det finns mycket att säga om Ombudsmannen som institution, exempelvis om att den lyder under regeringen, att den inte har vidare kompetens än vad lagen ger den, låga skadestånd, få andra sanktioner och att fackföreningarna har den primära rätten att väcka talan i mål som angår arbetslivet. Framför allt är det kanske effektiviteten i upprättelsen som har störst betydelse: större skadestånd, mer lättillgängligt förfarande inför Ombudsmannen, och förebyggande åtgärder. Som jag ser det är den här delen, d.v.s. sanktionerna, förebyggandet, tillsynen och kontrollen, avgörande för om lika

rättigheter blir en deklaration på papperet eller om de kan påverka värderingar och förändra beteenden. Här går det att återigen knyta an till regeringsformen och frånvaron av sanktioner när staten gör sig skyldig till diskriminering i lagar och föreskrifter eller till frånvaron av sanktioner när någon bryter mot den konstitutionella principen om lika rättigheter.

Jag har hittills diskuterat integrationsmålen lika ”rättigheter” i relation till diskrimineringsförbuden. Några ord ska också sägas om lika ”möjligheter”. Om man med lika möjligheter förstår att det inte bara krävs avhållsamhet från ett diskriminerande beteende utan även ett aktivt handlande, eller positiva åtgärder, så kan följande sägas om den nuvarande diskrimineringslagstiftningen. För det första är det svårt att avgöra om lagstiftningen medför att alla har lika möjligheter eftersom det inte är klart i diskrimineringsmålen vilka dessa möjligheter är. Men om vi antar att det gäller lika möjligheter i förhållande till arbetsmarknaden, bostadsmarknaden, utbildning och tillgång till hälso- och sjukvård så är diskrimineringsförbuden ett viktigt steg för att nå dit att alla har samma möjligheter. Att se till att människor i maktpositioner inom dessa sfärer inte diskriminerar anställda, kunder, patienter eller sökande är väsentligt för att alla ska få lika möjligheter. Det återstår därför att undersöka hur den strukturella diskrimineringen tar sig uttryck och vilka åtgärder som ska vidtas för att motverka att de föreställningar som ligger till grund för den produceras och reproduceras.

Sammantaget kan sägas att frågan huruvida diskrimineringsförbuden i svensk rätt uppfyller integrationsmålen eller inte kan besvaras på olika sätt beroende på hur man egentligen definierar lika rättigheter och möjligheter, samt deltagande och medansvar. Mäniskor diskrimineras i lagstiftningen på grund av medborgarskap. Som jag ser det finns det inte någon anledning att upprätthålla en åtskillnad mellan nordiska medborgare, unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Lika rättigheter innebär, om man tolkar principen fullt ut, att alla ska ha samma rättigheter oavsett medborgarskap, vare sig man har uppehållstillstånd i Sverige eller lever här i väntan på beslut om uppehållstillstånd. Det gäller rösträtten, socialförsäkringssystemet, utbildningssystemet och arbetsmarknaden. Inom förvaltningsrätten görs inte någon åtskillnad mellan medborgarskap. Som jag ser det är detta en bra grundtanke som mycket väl kan sprida sig till andra områden. Invändningen att det skulle kosta att ge utländska medborgare samma rättigheter som svenska finns förstås och bör tas på allvar, men den måste ställas mot integrationspolitikens smål om lika

rättigheter och tänkbara långsiktiga kostnader på grund av strukturell diskriminering.

Integrationen börjar vid den svenska gränsen. Ett system som initialt, vid gränsen, gör åtskillnad mellan människor på grund av medborgarskap sänder inte ut signaler som rimmar väl med ”lika rättigheter”. Det motverkar heller inte diskriminering, rasism eller främlingsfientlighet. Tar man dessutom i beaktande att nordbor förmodligen ”liknar” svenskar mer än unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare, samt unionsmedborgare mer än tredjelandsmedborgare, får detta ytterligare en obehaglig innebörd som rimligen påverkar alla människors vilja att mötas och att integreras.

## 5. Svensk lagstiftning i ljuset av några europeiska rättsordningar

I de föregående kapitlen har den svenska rätten på integrationspolitikens område beskrivits. Utgångspunkten har varit bestämmelsen i regeringsformen om alla människors lika rättigheter. Vi har sett att det finns vissa olikheter i skyddet för personer som vistas i Sverige, delvis beroende på vilket medborgarskap de har, delvis beroende på vilket skäl som de befinner sig i landet. Därtill har vi sett att den svenska lagstiftningen förbjuder vissa former av diskriminering; inte den på grund av medborgarskap, men likväl på grund av etnisk tillhörighet. I det här kapitlet ska vi undersöka hur läget är i sju europeiska länder. Dessa länder är Belgien, Frankrike, Nederländerna, Tyskland, Schweiz, Storbritannien och Österrike. Skälet till att just dessa länder ingår i studien är att de varit föremål för en omfattande undersökning ledd av Ulrike Davy och publicerad 2001 i antologin *Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*. Länderna är intressanta för att alla utom Schweiz ingår i den europeiska unionen. Det innebär att de till viss del har en lagstiftning som liknar den svenska. Däremot lämnar EU än så länge en hel del utrymme åt medlemsländerna att fritt besluta över utländska medborgares vistelse i landet. Det finns visserligen en del EU-rättsakter på området, men de har ännu inte blivit bindande för medlemsländerna. Jag återkommer till detta.

Det är på sin plats att återigen påpeka att den analys av svensk rätt som jag gjort till viss del är mer omfattande än den som Davy gjort. Hon har vidare enbart studerat s.k. arbetskraftsinvandring och har lämnat flyktingar åt sidan. Vidare har hon enbart studerat rättigheter och inte skyddet för dessa rättigheter, d.v.s. hur lagstiftningen garanterar att alla människor faktiskt kommer i åtnjutande av dessa rättigheter. Jag har både haft rättsreglerna om flyktingar och om skyddet mot diskriminering med i min undersökning. Skälet till det är att jag anser att asylsökandes situation är högst relevant för integrationspolitiken. De är i en utsatt situation. Den utsattheten kan påverka integrationen både innan dessa personer fått besked om att de får stanna, och i framtiden, när de väl fått uppehållstillstånd. Det är därför relevant att studera asylsökandes rättigheter i ett sammanhang

där man gör en heltäckande genomlysning av lagstiftning i ett integrationspolitiskt perspektiv. Dessutom har jag lagt till skyddet för rättigheterna, något som också är väsentligt i sammanhanget. Rättigheter behöver garantier att de genomförs för att vara verkningfulla. Annars återger jag i princip det som Davys undersökning visar. Resultaten är således hennes och inte mina. Där-  
emot jämförs avslutningsvis hennes resultat med dem som jag fått fram i undersökningen av svensk rätt.

Om innehållet kan i övrigt bara sägas att det har samma struktur som beskrivningen av den svenska lagstiftningen. Det betyder att uppehållstillstånden behandlas först, därefter rättigheterna och slutligen sägs något om diskrimineringsreglerna. Den andra delen av kapitlet ägnas, som sagt, åt en jämförelse mellan Davys resultat och de svenska lagarna. Syftet med det här kapitlet är att ge en överblick över hur lagstiftningen ser ut i andra europeiska länder och att sätta den svenska lagstiftningen i ett annat ljus. Jämförelsen med de europeiska reglerna kan också ge en bild av vilka de alternativa rättsliga lösningar som finns att tillgå i vissa frågor, samt av hur den svenska lagstiftningen står sig i förhållande till de sju ländernas när det gäller att uppnå lika rättigheter och möjligheter, samt delaktighet och medansvar i samhällsutvecklingen.

## Upphållstillstånden

Huvudregeln i EU-länderna Belgien, Frankrike, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och Österrike är att unionsmedborgare har rätt till uppehållstillstånd. Det följer av artikel 1 i förordningen (EEG) nr 1612/68 av den 5 oktober om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Här är reglerna de samma för alla medlemsländer i EU.<sup>1</sup> Eftersom jag redan beskrivit dessa regler i kapitlet om Sverige lämnas de därhän. Istället fokuserar jag på rättsreglerna som gäller för

---

<sup>1</sup> Som tillägg till den här huvudregeln finns i varje land bilaterala eller multilaterala överenskommelser med andra länder. I Storbritannien finns särskilda regler för medborgare inom Commonwealth och Irland. Även om detta är intressanta frågor och också relevanta för den här boken så lämnas de bilaterala eller multilaterala överenskommelserna och undantagsreglerna utanför den här studien. Det beror på att Davy inte har med undantagsreglerna och att det kräver alltför omfattande studier att jämföra bilaterala och multilaterala överenskommelser sinsemellan. Materialet är tillräckligt omfattande för en annan studie.



tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd i dessa länder, och även i Schweiz.<sup>2</sup>

### Belgien<sup>3</sup>

Huvudregeln enligt belgisk rätt är, precis som i de andra EU-länderna, att man ska ha uppehållstillstånd om man vistas i landet och inte är belgisk medborgare.<sup>4</sup> För tredjelandsmedborgare gäller att de måste ansöka och ha fått tillståndet före inresan i landet. Enbart under ”utomordentliga omständigheter” kan de söka tillståndet inifrån Belgien.<sup>5</sup> Unionsmedborgare kan, precis som enligt svensk rätt, vistas i landet i tre månader och ansöka om tillstånd att stanna inne i landet. Det finns två typer av uppehållstillstånd, ett tidsbegränsat som baseras på arbete (*autorisation de séjour*) och ett annat på vistelse oavsett syfte (*autorisation d'établissement*). Det senare är mer eller mindre ett permanent uppehållstillstånd.

När en tredjelandsmedborgare ansöker om att få *tidsbegränsat tillstånd* tar de belgiska myndigheterna hänsyn till arbetsmarknads-situationen i landet.<sup>6</sup> Man får enbart ett sådant här tillstånd att uppehålla sig i Belgien om det finns ett behov av arbetskraft. Ett sådant uppehållstillstånd kan både gälla för en viss tid och för en längre tid; det beror på hur arbetsavtalet i det specifika fallet är utformat. Har man fått ett säsongarbete får man enbart ett kortare tidsbegränsat tillstånd. Arbetskontrakt för längre tid ger motsvarande längre uppehållstillstånd. Det är egentligen upp till de lokala utlänningsmyndigheterna att besluta om en ansökan om tillstånd för arbete ska beviljas eller inte. Lagen anger inte närmare vilka förutsättningar som ska uppfyllas utan besluten bygger helt på lokal praxis. När man väl fått ett sådant här tillstånd utfärdas ett certifikat som visar att man har rätt att uppehålla sig i landet. Certifikatet har till skillnad från själva tillståndet en tidsbegränsning och måste årligen förnyas.

De uppehållstillstånd som inte är knutna till arbete utan som har en mer oberoende och permanent karaktär kräver att den sökande har för

<sup>2</sup> Schweiz har med största sannolikhet en särskild överenskommelse med EU-länderna om uppehållstillstånd. Så är i fallet i Sverige. Det framgår i flera av utlänningsförordningens bestämmelse, se exempelvis 1 kap. 6 § och 5 kap. 6 §.

<sup>3</sup> De följande uppgifterna är resultatet av Ulrike Davys undersökning ”Belgien” i Davy 2001:197–217.

<sup>4</sup> Davy 2001:255, not 1.

<sup>5</sup> Davy 2001:197.

<sup>6</sup> Davy 2001:198.

avsikt att stanna i landet. Det andra kravet är att den som ansöker har ett tillstånd för arbete *utan tidsbegränsning*.<sup>7</sup> I praktiken krävs sannolikt att man har en fast anställning eller en anställning för en längre tid.

En person som uppehållit sig i Belgien i minst fem år utan avbrott har rätt till ett permanent uppehållstillstånd. Det förutsätter dock att man inte är en fara för allmän ordning och säkerhet. När man väl fått ett sådant här tillstånd skall man registreras i det lokala befolkningsregistret. Därigenom utfärdas ett certifikat som visar på rätten att vistas i landet och som gäller i fem år. Certifikatet kan förlängas, eller, om det inte kan förlängas, så får den enskilda ansöka om ett nytt permanent tillstånd. Enligt EU-regler får unionsmedborgare femåriga tillstånd.

*Familjeanknytning* är en grund för uppehållstillstånd i Belgien. Har man släktingar som bor i landet kan man alltså få uppehållstillstånd för att förenas med dem. Den här möjligheten ser olika ut beroende på vilket medborgarskap släktingen i Belgien har.<sup>8</sup> Eftersom vi fokuserar på tredjelandsmedborgares situation är det möjligheten för just deras anhöriga att komma till Belgien vi tittar på, om inget annat anges. De anhöriga måste tillhöra den närmaste familjekretsen för att få uppehållstillstånd på den här grunden. Man måste alltså vara maka/make eller barn under 18 år och ha för avsikt att bo tillsammans med sin släkting i Belgien.<sup>9</sup> Släktingen som är bosatt i landet måste också borga för att det finns försörjning för de anhöriga och att det inte medför något fara för allmän ordning och säkerhet att de stannar.

Det är inte reglerat i lagen vad som händer om familjeförbindelsen upphör, t.ex. om släktingen dör. Enligt praxis upphör inte de anhörigas rätt att stanna i landet automatiskt. Istället bedömer myndigheterna om de enskilda individerna har ett självständigt skäl att få stanna.<sup>10</sup> Här är det på plats att göra en kort utvikning om anhörigreglerna för andra än tredjelandsmedborgare. Som vi minns från beskrivningen av den svenska lagstiftningen gäller samma regler om återförening för anhöriga till svenska medborgare som för anhöriga till tredjelandsmedborgare. Enligt belgisk rätt är reglerna för familjeanknytning mer generösa för belgiska medborgares anhöriga och för anhöriga till unionsmedborgare. Anhöriga till belgiska medborgare eller till

<sup>7</sup> Davy 2001:199.

<sup>8</sup> Här används begreppen ”släkting” för att ange den person som lever i landet i fråga, medan ”anhörig” är den som ansöker om uppehållstillstånd i landet för att hon har en släkting som lever där.

<sup>9</sup> Davy 2001:200.

<sup>10</sup> Davy 2001:203.

unionsmedborgare får vid ansökan om ett permanent uppehållstillstånd som gäller för fem år.<sup>11</sup> Anhörigkretsen är också större i dessa fall och omfattar även föräldrar till personer som lever i Belgien.<sup>12</sup> Här ser vi alltså att belgiska och unionsmedborgare likställs och tredjelandsmedborgare träffas av striktare regler.

Vi ska också titta närmare på förutsättningarna att få tillstånd att arbeta i Belgien. Här menar jag alltså *arbetstillstånd* och inte uppehållstillstånd, som behandlats ovan. För att tredjelandsmedborgare ska få arbeta i Belgien fordras att de har ett arbetstillstånd (*permis de travail*). Det finns två former av arbetstillstånd ett *a-tillstånd* och ett *b-tillstånd*. Ett a-tillstånd får man om man är medborgare i något av de länder som Belgien har slutit särskilda överenskommelser med. I de här fallen sker en arbetsmarknadsprövning. Saknas det arbetskraft kan man få arbetstillstånd, men är arbetslösheten stor inom den aktuella sektorn, beviljas inga tillstånd.<sup>13</sup> Ett a-tillstånd innebär att man kan röra sig fritt på arbetsmarknaden i Belgien och byta arbetsgivare om man önskar eller måste. Tillståndet gäller för en viss tid och är således inte knutet till en viss arbetsgivare. Dessutom har man med ett a-tillstånd rätt att själv starta en verksamhet och få ett permanent uppehållstillstånd.

Ett b-tillstånd kan man få om man är medborgare i ett land utanför EU och som inte tillhör de länder som Belgien har avtal med.<sup>14</sup> Ett sådant arbetstillstånd skiljer sig från a-tillståndet genom att det binder arbetstagaren till en viss arbetsgivare. Det kan dessutom enbart utfärdas för högst tolv månader i taget. Tillståndet kan däremot förlängas och det finns möjlighet att byta arbetsgivare, utan att tillståndet upphör att gälla. Det finns också goda förutsättningar för den som har ett b-tillstånd att få ett a-tillstånd och därmed fri rörlighet på arbetsmarknaden i Belgien.<sup>15</sup>

Efter fyra år med ett b-tillstånd och oavbruten vistelse i Belgien kan den enskilda ansöka om ett a-tillstånd. En annan möjlighet att få ett a-tillstånd är att delta i vidareutbildning.

---

<sup>11</sup> Davy 2001:204.

<sup>12</sup> Davy 2001:202.

<sup>13</sup> De länder som Belgien (2001) har slutit avtal med är vid sidan av EU/EES-länderna Algeriet, Island, Malta, Marocko, Norge, Schweiz, Tunisien, Turkiet och Jugoslavien. (Davy 2001:210).

<sup>14</sup> Davy 2001:211.

<sup>15</sup> Davy 2001:213.

*Tyskland*<sup>16</sup>

Enligt tysk rätt kan uppehållstillstånd (Aufenthaltserlaubnis) utfärdas både med tidsbegränsning (befristeter Aufenthalt) och utan tidsbegränsning (unbefristeter Aufenthalt). De *tidsbegränsade* tillstånden ges till personer från de länder som Tyskland ingått bilaterala överenskommelser med eller som ingår i den allmänna policyn om att stärka intressen relaterade till vissa regioner. Dessa tillstånd saknar en formell tidsgräns, men enligt praxis ges det första gången för ett år och nästa gång för två år. Det kan förlängas ytterligare efter det. Tillståndet kan även begränsas i rummet, d.v.s. villkoras till vissa platser i landet.

När man haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fem år kan man ansöka om ett tillstånd *utan tidsbegränsning*, som alltså har en mer varaktig karaktär. Ett sådant förutsätter att den sökande har arbete eller har haft det i sammanhängande fem års tid, att hon kan göra sig förstådd på tyska språket, att hon har bostad och det inte finns någon grund för utvisning. Förutom detta kan man som tredjelandsmedborgare ansöka om *permanent uppehållstillstånd* (Aufenthaltsberechtigung) efter att ha bott i åtta år i Tyskland. Detta är alltså en särform av tillstånden utan tidsbegränsning. Det krävs för att få ett sådant här permanent tillstånd att man har sitt levebröd säkrat, har betalat pensionsförsäkring under fem års tid, att man inte finns i straffregistret sedan tre år tillbaka, har arbetstillstånd, kan göra sig förstådd på tyska, har bostad och inte träffas av någon utvisningsgrund. Det är också den här formen av tillstånd som flyktingar får i Tyskland.

När det gäller *anhöriga* till personer som har uppehållstillstånd i Tyskland och deras möjligheter att förenas med släktingar i landet görs skillnad mellan dem som är tredjelandsmedborgare och dem som är unionsmedborgare. Anhöriga till en tredjelandsmedborgare kan få ett osjälvständigt tillstånd (akzessorischen Aufenthaltstitel). Det är osjälvständigt i den meningen att det formellt är knutet till det tillstånd som släktingen i Tyskland har. De osjälvständiga tillstånden bygger således på att släktingen har en bostad i landet och att de anhöriga har tillräcklig försörjning. Grunden för tillståndet är således släktingens tillstånd.

Det osjälvständiga tillståndet kan återkallas också om det finns en utvisningsgrund för släktingen i Tyskland. Till exempel så kan det

---

<sup>16</sup> Uppgifterna om Tyskland är hämtade från Ulrike Davy och Dilek Çinar. 2001. "Deutschland" i Davy 2001:277–313.

upphöra om släktingen ansöker om och beviljas bidrag eller om förhållandet till den anhöriga (dock inte till barn) upphör.

För anhöriga till tyska medborgare eller till unionsmedborgare ser reglerna annorlunda ut. Det krävs betydligt mindre för att en anhörig till en tysk medborgare ska få stanna i landet. Där finns inte några väntetider och inga åldersgränser för barn. Dessutom räknas även föräldrar in i familjekretsen. Anhöriga makar får också möjlighet att få ett självständigt tidsbegränsat tillstånd om äktenskapet består efter tre år. Det förutsätter dock att de kan göra sig förstådda på tyska språket och att det inte föreligger någon utvisningsgrund för dem. De kan få ett permanent uppehållstillstånd efter fem års uppehållstillstånd i landet. Anhöriga till tredjelandsmedborgare måste vänta i åtta år innan detta är möjligt. I båda fallen förutsätts dock att ett eventuellt äktenskap består, om tillståndet grundar sig på det.

De tyska *arbetstillstånden* ska som huvudregel sökas före inresa till Tyskland. Vid bedömningen av ansökningar om arbetstillstånd tas bland annat hänsyn till arbetsmarknaden i landet. Först och främst ska inhemsk arbetskraft anlitas och först om det inte finns någon sådan kan tredjelandsmedborgaren få ett arbetstillstånd. Ett arbetstillstånd kan beviljas för högst tre år. Anhöriga till tredjelandsmedborgare med tidsbegränsat uppehållstillstånd har inte omedelbart tillgång till arbetsmarknaden. Deras osjälvständiga tillstånd gör att de måste vänta i fyra år för att få arbeta. Däremot får anhöriga till någon som har permanent tillstånd omedelbart tillgång till arbetsmarknaden. Här finns alltså en skillnad mellan tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd, samt mellan självständiga och osjälvständiga tillstånd.

### *Frankrike*<sup>17</sup>

Huvudregeln i fransk rätt är att alla vuxna över arton år som inte är unionsmedborgare och som stannar längre än tre månader i Frankrike måste ha uppehållstillstånd (*carte de séjour*). Uppehållstillstånden har två former: tidsbegränsat (*carte de séjour temporaire*) och permanent uppehållstillstånd (*carte de résident*).

För att få ett *tidsbegränsat* tillstånd krävs bland annat ett sundhetsintyg, ett visum och ett bevis på att man har rätt att arbeta i landet. I princip ska också tas hänsyn till om den sökande antas kunna äventyra ordning och säkerhet, och då i polisiär mening. För dem som bott

---

<sup>17</sup> Uppgifterna om Frankrike är hämtade från Ulrike Davy. 2001. "Frankreich" i Davy 2001:425–452.

i landet i tio år eller för dem som har så starka personliga eller familjeband till någon i landet att det vore ett ingrepp i deras privat- och familjeliv att neka ett uppehållstillstånd, finns sedan en tid tillbaka en *rätt* att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller för högst ett år i taget, men med möjlighet till förlängning. En förlängning ska i princip inte medges om det finns en fara för ordning och säkerhet, annars finns det inte några formella hinder för det.

Efter tre års vistelse i Frankrike finns möjlighet att ansöka om *permanent* uppehållstillstånd. Förutsättningarna för att man ska få ett permanent tillstånd är att man har tillräckliga medel för försörjning och att man inte är ett hot mot allmän ordning. För att ha en *rätt* till permanent uppehållstillstånd krävs däremot att den sökande bott lagligt i landet i mer än tio år samt, återigen, att hon inte utgör ett hot mot allmän ordning. Ett permanent uppehållstillstånd gäller för tio år i taget. I och med att man beviljats permanent uppehållstillstånd upphör skillnaderna i rättslig status i förhållande till franska medborgare i flera avseenden, eller åtminstone så omfattas man inte längre av de speciella reglerna om utlänningars vistelse i Frankrike. Det permanenta uppehållstillståndet ger således långt fler rättigheter än det tidsbegränsade.

*Anhöriga* till personer som bor i Frankrike kan under vissa förutsättningar få uppehållstillstånd i landet. Här skiljs mellan tredjelandsmedborgare och dem vars anförvanter är franska medborgare. Grundprincipen för anhöriga till tredjelandsmedborgare är familjeåterförening (*regroupement familial*). Tanken är att familjen ska förenas så långt som möjligt. Familjekretsen består i det här sammanhanget av maka/make samt minderåriga barn. Andra släktingar, såsom syskon, föräldrar eller vuxna barn saknar alltså möjlighet att återförenas. Återföreningen kan även vägras de närmare anhöriga om släktingens uppehållstillstånd har varit mindre än ett år eller om det inte finns tillräckliga medel för försörjning av dem som vill komma till landet.

När det kommer till formen för uppehållstillstånden får de anhöriga i princip samma tillstånd som släktingen i Frankrike. Har släktingen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får de anhöriga också ett tidsbegränsat tillstånd. Har släktingen däremot ett permanent tillstånd får även de anhöriga ett sådant. Efter en tid när de anhörigas anknytning till landet har stärkts, närmare bestämt efter fem år, kan deras tidsbegränsade tillstånd övergå till ett permanent. Det förutsätter dock att förhållandet till släktingen som har det första uppehållstillståndet består. Myndigheterna kan nämligen dra tillbaka den anhörigas tillstånd om äktenskapet avbryts inom ett år. Efter den tidpunkten, ett

år, har äktenskapets upplösning inte samma betydelse för eventuell förlängning av uppehållstillståndet.

Anhöriga till franska medborgare berörs inte av familjeåterföreningsreglerna. De är visserligen bundna av den allmänna huvudregeln om att uppehållstillstånd krävs om man är över arton år och vistas längre än tre månader i Frankrike. I övrigt har de *rätt* till uppehållstillstånd om vissa bestämda betingelser är uppfyllda. Maka/make har exempelvis rätt till tidsbegränsat uppehållstillstånd om det inte hotar allmän ordning och säkerhet. Det krävs också att inresan till Frankrike skett legalt och äktenskapet är registrerat på behörigt vis. Vidare kan barn och föräldrar till vuxna personer i landet ha rätt till permanent uppehållstillstånd om det inte strider mot allmän ordning och säkerhet att bevilja det och om deras vistelse i landet är laglig. Här liknar reglerna dem som finns för anhöriga till arbetstagare inom EU-rätten. Anhöriga till franska medborgare får permanent uppehållstillstånd. Det gäller för tio år och kan enbart återkallas under mycket speciella förhållanden. På så vis är skyddet för medborgares släktingar starkare än för dem som är anhöriga till personer som inte har franskt medborgarskap.

För att arbeta i Frankrike krävs både uppehållstillstånd och *arbets-tillstånd* (autorisation de travail). Som regel behöver den enskilda dock inte ha fått tillstånd att arbeta före inresan. Hon måste däremot förevisa ett anställningskontrakt och visum vid gränsen. Genom dessa restriktioner kan myndigheterna anpassa tillstånden till den rådande situationen på arbetsmarknaden. Ett arbetstillstånd ges inte för längre tid än ett år i sänder. Det ska dock betonas att de som har ett permanent uppehållstillstånd inte behöver tillstånd för att arbeta.

*Nederländerna*<sup>18</sup>

Frågor om uppehållstillstånd i Nederländerna är i huvudsak reglerade i en lag från 2000. Huvudregeln enligt lagen är att utländska medborgare ska ha uppehållstillstånd för att stanna i landet i mer än tre månader.<sup>19</sup> Uppehållstillstånden kan ha tillfällig (Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd) eller permanent karaktär (Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd). Skillnaden dem emellan är deras tidslängd.

Om vi börjar med de tidsbegränsade tillstånden, så delas de upp i två underkategorier: reguljära (regulier) och asyl (asiel).<sup>20</sup> Det som skiljer ett reguljärt och ett asyltillstånd är grunden på vilket det beviljas och deras tidsutdräkt. Ett reguljärt tillstånd ges till en början enbart för ett år i taget.<sup>21</sup> Ett asyltillstånd ges inledningsvis för en period om tre år, d.v.s. för två år mer än det reguljära tillståndet.<sup>22</sup> Asyltillstånd ges, som ordet antyder, till bland andra fördragsflyktingar, skyddsbehövande och andra som har humanitära skäl att stanna i landet.<sup>23</sup> Båda formerna av tidsbegränsade tillstånd kan återkallas eller vägras förlängning. En ansökan om eller ett redan beviljat reguljärt tillstånd kan avslås eller återkallas bland annat om den som har tillståndet saknar medel för vidare försörjning, har kommit över gränsen illegalt, eller om hon eller han hotar allmän ordning och säkerhet.<sup>24</sup> Ungefär samma skäl kan också föranleda att tillståndet inte förlängs.<sup>25</sup>

<sup>18</sup> Uppgifterna om Nederländerna är hämtade från Kees Groenendijk och Paul Minderhoud. 2001. "The Netherlands" i Davy 2001:521–540, samt från Vreemdelingenwet 2000. Den här lagen hade ännu inte trätt i kraft när artikeln av Groenendijk och Minderhoud skrevs. Det innebär att vissa väsentliga uppgifter om vad som gäller i Nederländerna är förändrade. Dit hör indelningen i uppehållstillstånden. En förenkling har skett för att göra lagen överskådlig och för att göra asylprocessen enklare. I den mån det är möjligt utifrån mina bristande kunskaper i holländska språket kommer gällande rätt därför att redovisas, med visst stöd från författarnas text. Det ska också påpekas att den här delen av Davys studie är kortare och mindre detaljerad än de andra. Detta i kombination med att lagen ändrats gör att översikten över nederländsk lagstiftning blir kortare än för de andra länderna.

<sup>19</sup> Det gäller enligt artikel 6 och 8 i den tidigare lagen, men synes ha förändrats i 2000 Vreemdelingenwet. Jfr artikel 8 i) samt 12 p 2 i den nya lagen. Det tycks vara som tidigare att visum kan beviljas för olika tid och att den längsta tiden är "zes maanden", sex månader.

<sup>20</sup> Jfr Afdeling 3 paragraaf 1 och 4 paragraaf 1 i Vreemdelingenwet 2000. Eftersom lagen inte tycks stämma överens med Groenendijk och Minderhouds artikel här följer beskrivningen av nederländsk rätt indelningen i lagen så långt det går.

<sup>21</sup> Se "Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd".

<sup>22</sup> Se "Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd".

<sup>23</sup> Se artikel 29 i Vreemdelingenwet 2000.

<sup>24</sup> Se artikel 16 i Vreemdelingenwet 2000.

<sup>25</sup> Se artikel 18 i Vreemdelingenwet 2000.



De permanenta tillstånden följer samma indelning som de tidsbegränsade; de delas också in i reguljära och asyltillstånd.<sup>26</sup> Personer som har haft ett tidsbegränsat asyltillstånd, bland annat flyktingar, kan få ett permanent asyltillstånd om de fortfarande har skyddsbehov efter tre års vistelse i landet.<sup>27</sup> De som haft ett tidsbegränsat reguljärt tillstånd i fyra år, kan få ett permanent reguljärt tillstånd om de har tillräckliga medel för försörjning, inte gjort sig skyldig till grövre brott och inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet.<sup>28</sup> Ett sådant tillstånd gäller för tio år.<sup>29</sup> De permanenta tillstånden följer således det tidsbegränsade; ett reguljärt tillstånd fortsätter att vara reguljärt och ett asyltillstånd är även när det blivit permanent ett asyltillstånd.

Den nederländska lagen saknar bestämmelser om anhöriginvandring. Detta finns istället reglerat i särskilda föreskrifter. Där sägs att flyktingar har rätt till familjeåterförening inom tre månader från det att de fått uppehållstillstånd i Nederländerna. Lyckas man inte med återföreningen, t.ex. för att de anhöriga saknas eller är försvunna, förverkas också möjligheten till att återförenas. Då gäller istället de allmänna reglerna för utländska medborgares familjeåterförening: tillräckligt med medel för försörjning och bostad åt hela familjen. Samma regler gäller (2001) för de nederländska medborgare som vill att deras släktingar som har utländskt medborgarskap ska bosätta sig i landet.<sup>30</sup> Med anhörig menas i det här avseendet maka/make, och barn. Andra anhöriga får enbart uppehållstillstånd under speciella förhållanden, såsom att de tidigare tillhörde samma hushållsgemenskap i hemlandet.<sup>31</sup> Anhöriga till personer som har reguljära tillstånd får uppehållstillstånd för högst ett år i sänder.<sup>32</sup> Det finns också särskilda regler för om anknytningen, t.ex. ett äktenskap, upphör.<sup>33</sup>

Unionsmedborgare behöver inte ha arbetstillstånd för att arbeta i Nederländerna. Inte heller de som har reguljära tillstånd eller permanenta asyltillstånd träffas av tillståndsplikten.<sup>34</sup> För dem som behöver tillstånd ser bestämmelserna annorlunda ut än i de andra EU-länderna

---

<sup>26</sup> Jfr Afdeling 3 paragraaf 2 och afdeling 4 paragraaf 2.

<sup>27</sup> "Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd".

<sup>28</sup> Se artikel 21 i Vreemdelingenwet 2000.

<sup>29</sup> "Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd".

<sup>30</sup> Davy 2001:527. Kraven på inkomst är dock något lägre för dem som är nederländska medborgare.

<sup>31</sup> Davy 2001:527.

<sup>32</sup> Åtminstone var det så tidigare. Jfr Davy 2001:528.

<sup>33</sup> Davy 2001:528.

<sup>34</sup> Artikel 4 Wet arbeid vreemdelingen 1994 som hänvisar till Vreemdelingenwet 2000 artikel 8 och 14.

eftersom det är arbetsgivarna som är skyldiga att ordna tillstånd för arbetstagarna.<sup>35</sup> Arbetstillståndet anger därför vem den specifika arbetsgivaren är, vad arbetet ska innehålla samt var arbetet ska utföras.<sup>36</sup> Enligt lagen finns det tre olika former av arbetstillstånd. De skiljer sig åt genom att de har olika tidsomfattning. Det längsta gäller för tre år och det kortaste för ett år eller för en säsong.<sup>37</sup> Myndigheterna får bland annat neka en ansökande arbetstillstånd om det redan finns arbetskraft tillgänglig i Nederländerna eller inom EU som kan utföra arbetet, eller om den arbetssökande redan har nekats uppehållstillstånd. Ett tillstånd beviljas heller inte om arbetet handlar om prostitution eller liknande verksamhet.<sup>38</sup> Arbetstillståndet kan också dras tillbaka om arbetsgivaren inte uppfyller de villkor som finns enligt tillståndet.<sup>39</sup>

#### *Schweiz*<sup>40</sup>

Enligt schweizisk rätt finns det två typer av uppehållstillstånd: tidsbegränsade (*Aufenthaltsbewilligung*) och permanenta (*Niederlassungsbewilligung*). Ett *tidsbegränsat* tillstånd gäller till en början för ett år i taget. För att få ett sådant tillstånd krävs att man har ett arbete i landet. Kriterierna för att ge en sökande uppehållstillstånd är dock inte lagreglerade utan myndigheterna följer och skapar sin egen praxis. Enligt deras praxis ska det finnas ideella och ekonomiska intressen för att ta emot den utländska medborgaren. Dessutom ska antalet utländska medborgare som redan lever i landet inte vara för högt, allt för att undvika en hög grad av vad som kallas för "Überfremdung", för många främlingar, i kantonerna. Även om den sökande har arbete och det finns intressen i kantonen som talar för att låta honom eller henne få uppehållstillstånd finns det dock inte någon rätt till uppehållstillstånd. Det är i slutändan myndigheterna som avgör om en viss person ska få stanna eller inte. Vanligtvis så är det främst på ekonomiska eller arbetsmarknadspolitiska grunder som en sökande

<sup>35</sup> Artikel 2 och 6 (1) Wet arbeid vreemdelingen 1994. Här stämmer den nuvarande lagen överens med beskrivningen i Groenendijk och Minderhout.

<sup>36</sup> Artikel 7 Wet arbeid vreemdelingen 1994.

<sup>37</sup> Artikel 11 Wet arbeid vreemdelingen 1994.

<sup>38</sup> Artikel 8 (1) Wet arbeid vreemdelingen 1994, samt artikel 3 i genomförandereglererna till lagen.

<sup>39</sup> Artikel 12 Wet arbeid vreemdelingen 1994.

<sup>40</sup> Uppgifterna om schweizisk rätt är hämtade från Peter Slominski. 2001. "Schweiz" i Davy 2001:709–763.

nekas tillstånd, eller för att där finns vissa polisiära skäl att inte låta personen bosätta sig i landet.

Det *permanenta* uppehållstillståndet beviljas enbart personer som först haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vägen till permanent uppehållstillstånd går således alltid via det tidsbegränsade tillståndet. Inte heller i Schweiz finns det en rätt att få ett permanent tillstånd. Man måste vara fast bosatt i landet för att över huvud taget komma i fråga för ett permanent tillstånd och vidare fordras att man levit oavbrutet i minst tio år i landet för att man ska anses vara fast bosatt. Ett permanent tillstånd gäller tillsvidare och det får inte villkoras på något sätt. Vidare gäller tillståndet enbart för den kanton som utfärdade tillståndet.

*Anhöriga* till personer med uppehållstillstånd i Schweiz får stanna i landet under vissa förutsättningar, som framgår av praxis. De som generellt omfattas av familjebegreppet är maka/make, barn under arton år samt i vissa undantagsfall också anhöriga i rätt uppstigande led. Lagen gör en åtskillnad mellan anhöriga till dem som har uppehållstillstånd i Schweiz och den som är anhörig till schweiziska medborgare. För att få ta sin familj till Schweiz krävs, om man inte är schweizisk medborgare, att man har en bostad som hyser de anhöriga och tillräckligt god ekonomi för att ta ansvar för dem. Vidare krävs att man lever varaktigt i landet och att barnen, om det finns sådana, verkligen är ens egna barn.

De uppehållstillstånd som familjemedlemmarna får är knutna till och beroende av det ursprungliga tillståndet, det som släktingen i Schweiz har. Tillstånden är alltså osjälvständiga. Ungefär samma regler gäller för anhöriga till schweiziska medborgare, förutom när det gäller möjligheterna till förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för anhöriga. I vissa fall är reglerna mer generösa och de anhöriga kan få ett permanent uppehållstillstånd redan efter fem år. För anförvanter till utländska medborgare gäller fortfarande tioårsregeln.

Reglerna om anhörigas uppehållstillstånd är relativt snäva eftersom de inte tillåter dem att arbeta utan särskilt tillstånd. Det följer av att deras tillstånd inte är självständiga. Däremot så behöver myndigheterna inte ta hänsyn till hur många utländska medborgare som redan lever i kantonen i fråga när de beslutar om huruvida anförvanterna ska få arbeta. Unga personer utgör ett undantag eftersom de får arbeta utan något särskilt tillstånd.

Ett uppehållstillstånd kan återkallas i vissa fall. Tidsbegränsade uppehållstillstånd kan återkallas bland annat när man får tillstånd i en annan kanton, när man utvisas, har angivit falska uppgifter eller när

man inte uppfyllt de villkor som är förenade med tillståndet. För att överhuvudtaget komma ifråga för förlängning av ett tidsbegränsat tillstånd ska den enskilda kunna visa att hon levit i landet hela tiden, att hon inte har svåra skulder och att det inte vore bra för hennes familj om hon inte får stanna i landet. De permanenta uppehållstillstånden kan också återkallas när någon utvisas, varit med falska uppgifter, eller också när den enskilda flyttat utomlands.

#### *Storbritannien*<sup>41</sup>

Enligt brittisk rätt kan man som utländsk medborgare antingen få ett tidsbegränsat (leave to enter) eller ett permanent uppehållstillstånd (leave to remain). Ett *tidsbegränsat* tillstånd förutsätter att den sökande har ett arbetstillstånd (work permit). Hon måste också ha för avsikt att ägna sig åt det arbete som arbetstillståndet avser och ha tillräckliga medel för att försörja sig och sin familj. Om tillståndet givits för en kortare tid än ett år krävs en uttrycklig avsiktsförklaring om att hon tänker lämna landet efter det att tillståndet löpt ut. Tillståndet kan förlängas i högst fyra år. Vid förlängningen ska samma förutsättningar fortfarande gälla som vid tidpunkten för det första tillståndet.<sup>42</sup>

Ett *permanent* uppehållstillstånd kan beviljas en sökande som haft ett tidsbegränsat tillstånd oavbrutet i fyra års tid. Förutom detta krävs att man har arbete (samma arbete för vilket arbetstillståndet har beviljats), samt att man kan försörja sig och sina anhöriga. Även om myndigheterna inte skulle bevilja ett permanent tillstånd inträder efter en tid en s.k. tioårsregel (10-year rule). Den innebär att om man har haft uppehållstillstånd i Storbritannien i mer än tio år har man *rätt* till ett permanent uppehållstillstånd. Då gäller andra regler. Från att ha varit föremål för immigrationsregler övergår man till att vara ”etablerad” (settled persons). Därmed omfattas man inte längre av den särskilda utlänningslagstiftningen.

*Anhöriga* till personer som är medborgare i tredje land har möjlighet att förenas med släktingar i Storbritannien. Har släktingarna ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är möjligheterna dock mindre än för dem vars släkting är en ”etablerad” person. Till personkretsen som kan få stanna i landet hör maka/make, minderåriga barn (18 år) samt i vissa fall också andra släktingar. I det här avseendet gäller samma

<sup>41</sup> Uppgifterna om brittisk rätt är hämtade från Ulrike Davy och Dilek Çınar. 2001. ”Vereintes Königreich” i Davy 2001:795–823. Till viss del kontrolleras uppgifterna mot en senare rapport av Baldacchini. 2003.

<sup>42</sup> Davy 2001:802.

regler för anhöriga till brittiska medborgare som för tredjelandsmedborgare. Således är reglerna för brittiska medborgare strängare än motsvarande regler för unionsmedborgare.

Generellt gäller att anhöriga får samma typ av uppehållstillstånd som deras släkting har. Först när de anhöriga har fått ett permanent tillstånd blir de enligt reglerna ”självständiga” i förhållande till sin släkting och kan vistas i landet i sin egen kapacitet. Anhöriga till personer som har ett tidsbegränsat tillstånd får också ett sådant tillstånd och förlängningen är beroende av släktingens fortsatta uppehälle i Storbritannien. För att en anhörig ska få ett permanent tillstånd krävs att också släktingen har det. Det finns dock undantag från detta: Maka/make får inledningsvis ett tillstånd som räcker högst ett år. Under den ”prövotiden” krävs att äktenskapet består. Först då får makan/maken ett permanent tillstånd. Barn får däremot omedelbart ett obegränsat tillstånd att stanna i landet. Samma regler gäller, som nämnts, för anhöriga till brittiska medborgare.

Alla personer som är medborgare i länder utanför EU/EES måste ha ett *arbetstillstånd* för att få arbeta i Storbritannien. För vissa arbeten ges däremot överhuvudtaget inte arbetstillstånd till tredjelandsmedborgare. Dit hör bland andra hantverksarbeten, enklare administrativa arbeten eller arbeten i privata hushåll. Det krävs således en viss utbildning eller en särskild kunskap för arbetet för att tillståndet ska beviljas. Arbetsgivaren har också en roll i detta eftersom hon måste visa att det finns arbete att utföra. Tillstånden beviljas för högst fyra år. Anhöriga till arbetstagare får följa med. Deras tillstånd följer släktingens uppehållstillstånd.

### Österrike<sup>43</sup>

Huvudregeln i österrikisk rätt är att utländska medborgare ska ha uppehållstillstånd för att uppehålla sig i landet. Det finns tre typer av uppehållstillstånd: uppehållstillstånd för ett visst syfte (Aufenthaltserlaubnis), uppehållstillstånd för en viss tid (Niederlassungsbewilligung) eller permanent uppehållstillstånd (Niederlassungsnachweis).<sup>44</sup> Tillståndet för ett visst syfte ges bland annat till tredjelandsmedborgare som önskar studera eller arbeta i Österrike, som tänker tillträda en ledande position i ett företag eller som är anhöriga till studenter eller

<sup>43</sup> Uppgifterna om Österrike är dels hämtade från Ulrike Davy och Dilek Çınar. 2001. ”Österreich” i Davy 2001:257–604. Eftersom den österrikiska lagstiftningen ändrats sedan artikeln skrevs har vissa uppgifter också hämtats från ”Fremdengesetz 1997”.

<sup>44</sup> Se 7 § i Fremdengesetz 1997.

till arbetstagare med tillfälligt uppehållstillstånd.<sup>45</sup> De andra två typerna av tillstånd är kopplade till hur länge den utländska medborgaren avser vistas i landet och inte till ett visst förutbestämt ändamål.

Rättsreglerna om de olika tillstånden är relativt komplicerade och delas in i olika undergrupper. ”Tillståndet för ett visst syfte” och ”tillståndet för viss tid” kan antingen beviljas för en viss tid (befristeter Zeit) eller för en obestämd tid (unbefristeter Zeit). Tillstånden ges i omgångar och först ges ett kortare tillstånd som räcker ett år. Det kan sedan förlängas. I allmänhet ska myndigheterna ta hänsyn till en rad omständigheter när de bedömer om en person ska få uppehållstillstånd eller inte, och det gäller både för ”syftestillståndet” och ”visstidstillståndet”. För att få tillstånd måste man ha personliga intressen eller familjära bindningar, och hänsyn tas till den sökandes ekonomiska situation. Betydelse har också hur länge man tänkt stanna i landet, hur arbetsmarknaden ser ut och situationen i övrigt i den del av landet som den enskilda önskar slå sig ned i.<sup>46</sup> Särskild hänsyn tas till *familjeåterföreningar*.<sup>47</sup>

För dem som inte uppfyller de kriterier som nämnts finns dock ytterligare en väg och det är att komma in på en kvot (Quota) som fastställs av regeringen. För dessa kvoter gäller särskilda och till synes strängare regler.<sup>48</sup> När det första ”visstidstillståndet” går ut kan den enskilda ansöka om ett permanent tillstånd.

*Anhöriga* till österrikiska tredjelandsmedborgare har rätt till ett ”visstidstillstånd”. Efter två års samlevnad med en österrikisk medborgare kan en maka/make dessutom få ett permanent tillstånd att vistas i landet. Barn har däremot rätt till permanent tillstånd om de lever i samma hushåll som en österrikisk medborgare.<sup>49</sup> Precis som i en del andra länder är förutsättningarna för österrikiska medborgare att få ”hem” sina anhöriga annorlunda än de som gäller för tredjelandsmedborgare. Österrikiska medborgares anhöriga kan få ett visstidstillstånd om det saknas grunder för avvisning.<sup>50</sup> Efter fyra år med ett första tillstånd kan de få ett förlängt tillstånd. Om förutsättningarna för det första tillståndet däremot upphört inom fyraårsfristen förlorar de anhöriga sin rätt att stanna i landet.

<sup>45</sup> Se 7 (4) § i Fremdenengesetz 1997.

<sup>46</sup> Se 8 (3) § i Fremdenengesetz 1997.

<sup>47</sup> Se 8 (4) § i Fremdenengesetz 1997. I det avseendet stödjer myndigheterna sig på artikel 8 i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna om rätten till privat- och familjeliv.

<sup>48</sup> Se exempelvis reglerna om familjeåterförening i 21 § i Fremdenengesetz 1997.

<sup>49</sup> Se 49 § i Fremdenengesetz 1997.

<sup>50</sup> Se 20 § i Fremdenengesetz 1997.

## Rättigheter för personer med uppehållstillstånd

I det följande ska vi se närmare på de politiska, sociala och ekonomiska rättigheter som finns i Belgien, Frankrike, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Så här inledningsvis vill jag dock göra två förtydliganden. Det första är att detta avsnitt baseras på Davys undersökning, vilket förklarar de avgränsningar som görs i relation till hennes studie. Dit hör att hon inte inkluderar kulturella rättigheter.

Det andra är att det inom det här området finns en rad EU-rättsliga överenskommelser. Dit hör direktiv 93/109/EG om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare; direktiv 94/80/EG om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare; direktiv 90/364/EEG om rätt till bosättning; förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av system för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen; förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Dessa rättsakter och de effekter de har givit i de sex EU-ländernas lagstiftning berörs dock inte närmare här, eftersom de behandlats i kapitel 3 om rättigheter i svensk rätt.

Den genomgång som vi nu ska göra begränsas till ett antal rättigheter som också är viktiga i Sverige och för de svenska integrationsmålen. Dessa är 1. det konstitutionella skyddet för de mänskliga rättigheterna, 2. rösträtten, 3. arbetslöshetsförsäkringar, och 4. socialförsäkringar och socialhjälp.

### *Belgien*<sup>51</sup>

Den belgiska grundlagen innehåller mänskliga fri- och rättigheter, såsom rätten till liv, rätten till rörelsefrihet, rätten till ägande, yttrandefrihet, föreningsfrihet, etc. De gäller för belgiska medborgare, men där finns också en särskild bestämmelse i grundlagen som ger icke-belgiska medborgare i princip samma rättigheter. Från detta är däremot rösträtten och valbarheten undantagen. Bestämmelser om

---

<sup>51</sup> Uppgifterna är hämtade från Ulrike Davy. 2001. "Belgien" i Davy 2001:217–245.

utländska medborgares rättighet att delta i val finns istället i vanlig lag. Både unionsmedborgare och andra medborgare får på det viset rätt att delta i vissa val.

Om man som utländsk medborgare förlorar sitt arbete kan man få ett visst statligt stöd för sin försörjning. För att få arbetslöshetsersättning krävs enligt belgisk rätt att man är arbetslös och saknar inkomster. Dessutom krävs att man ska vara tillgänglig för arbetsmarknaden både geografiskt och fysiskt. Man ska uppehålla sig i Belgien och ha sin egentliga hemvist i landet. Detta innebär att alla utländska medborgare, även tredjelandsmedborgare, kan få arbetslöshetsersättning. Här finns dock en skillnad som beror på formen av uppehållstillstånd.

De som har ett a-tillstånd har möjlighet att få arbetslöshetsersättning eftersom deras uppehälle inte nödvändigtvis grundar sig på arbete eller på arbete hos en särskild arbetsgivare. Däremot är möjligheten att få understöd för personer som har ett b-tillstånd inte lika goda. B-tillståndet ges, som nämnts, för högst ett år i taget och är dessutom bundet till en viss arbetsgivare. När en arbetstagare förlorar sitt arbete förlorar hon också sitt b-tillstånd. För att få ett nytt tillstånd krävs således att hon får ett nytt arbete och att de belgiska myndigheterna gör en ny arbetsmarknadsprövning. Ytterligare en komplicerande omständighet för tredjelandsmedborgare är att arbetslöshetsersättningen i allmänhet inte betalas ut förrän sextio dagar efter tidpunkten då någon blivit arbetslös. Det finns också villkor som bland annat innebär att den enskilda inte får ha uppburit arbetslöshetsersättning de senaste tre åren eller att hon inte får lämna landet, ens för en kortare resa.

I Belgien skyddas människor som inte har inkomster eller som har låga inkomster genom att staten går in med olika former av stöd. Det stödet innebär bland annat att man kan få socialhjälp (*aide sociale*) eller hjälp med ett visst existensminimum (*minimum de moyens d'existence*). Den underliggande principen bakom socialhjälp är att ingen ska behöva leva på ett för människovärdet (*dignité humaine*) kränkande sätt. I praktiken innebär detta att man får hjälp med det mest nödvändiga såsom mat, kläder och medicin.

För att vara berättigad till socialhjälp erfordras enligt praxis att man är beredd att ta arbete, inte tar andra bidrag och ingår avtal om att förbättra sin egen situation. Här finns alltså inte något krav på medborgarskap eller uppehållstillstånd. Existensminimum utgår antingen vid sidan av socialhjälp eller när socialhjälp av någon anledning inte är tillgänglig för den enskilda. För att få hjälp med existensminimum ställs emellertid andra krav än för att få socialhjälp. Man



ska ha belgiskt medborgarskap, medborgarskap i ett EU-land eller flyktingstatus, samt bristande inkomster. Man ska därutöver befinna sig i landet och ha ett verkligt hjälpbehov.

Både socialhjälp och existensminimumhjälp diskriminerar personer som inte är belgiska medborgare. Fram till 1987 kunde enbart belgiska medborgare få socialt stöd, men efter kritik från EG-domstolen ändrades reglerna till att omfatta unionsmedborgare. Undantagna är däremot fortfarande tredjelandsmedborgare eller de som har arbetsstillstånd eller uppehållstillstånd som inte grundar sig på asyl och flyktingkap. Exempelvis så erbjuds dessa personer enbart akut sjukvård och inte några andra socialhjälpåtgärder. Detta gäller också särskilt dem som har fått avvisningsbeslut.

### *Frankrike*<sup>52</sup>

Både preambeln till den franska konstitutionen och 1789 års deklARATION om mänskliga och medborgerliga rättigheter innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter. Den franska författningsdomstolen (Conseil Constitutionnel) har också vid ett antal tillfällen tolkat dessa bestämmelser så att de gäller för utländska medborgare. Rösträtten är däremot i princip begränsad till franska medborgare. I konstitutionen anges att enbart franska medborgare har rätt att delta i valen till parlamentet, Nationalförsamlingen. Detta har tolkats som att enbart franska medborgare har rätt att rösta även på de andra nivåerna, d.v.s. i regionerna och i kommunerna. Efter EU-rättens krav på att även andra unionsmedborgare ska ha rösträtt i Frankrike, har normgivaren ändrat konstitutionen till att omfatta även rösträtt för EU-medborgare. Däremot står tredjelandsmedborgare utanför möjligheten att delta i valen.

I Frankrike finns ett speciellt skydd för arbetslösa personer, en form av arbetslöshetsunderstöd (revenu de remplacement). Understödet kan anta två former, dels som en kollektivavtalsreglerad arbetslöshetsförsäkring, dels som en särskild statlig solidaritetshjälp. Varje arbetsgivare har en skyldighet att ha en arbetslöshetsförsäkring för sina anställda. För att få ersättning ur den krävs att man anmäler sig till en kassa och aktivt söker arbete. Man måste också vara yngre än 60 år, arbetsför och får inte ha lämnat sin förra arbetsplats frivilligt. I de fall man inte uppfyller det som fordras för arbetslöshets-

---

<sup>52</sup> Uppgifterna om Frankrike är hämtade från Ulrike Davy. 2001. "Frankreich", i Davy 2001:453–469.

försäkringen har man rätt att få del av den statliga solidaritetshjälpen. För detta måste emellertid också vissa kriterier vara uppfyllda. Den enskilda måste ha haft arbete i fem av de senaste tio åren. Hon måste vidare vara arbetsför, aktivt söka arbete samt ha en månadsinkomst som inte överstiger en viss nivå. Understödet beviljas för sex månader i sänder, men med möjlighet till förlängning efter en ny prövning.

Förutom dessa arbetsrelaterade rättigheter finns också ett socialförsäkringssystem. I det ingår bland annat hälso- och sjukvården. Skyldigheten att betala till socialförsäkringssystemet åligger alla arbetstagare oavsett medborgarskap. I sjukförsäkringen ingår en rätt till nödvändig hälso- och sjukvård, tandläkarbehandling, laboratorietester, rehabilitering och ersättning för transportkostnader. Utgångspunkten i de här lagarna är att alla har samma rättigheter, men det finns särregler för tredjelandsmedborgare. Det gäller särskilt dem som inte befinner sig lagligen i Frankrike. Dessutom finns det regler om beräkning av vissa stöd som är beroende av hur länge man arbetat i Frankrike och som inte tar i beaktande att en person kan ha arbetat en stor del av sitt liv i ett annat land.

När det kommer till annat socialt understöd, finns i det franska systemet minst två former av bistånd som är intressanta i det här sammanhanget: socialhjälp (*aide sociale*), och en minimigaranti som berör ett existensminimum (*revenu minimum d'insertion*). Socialhjälp ges om det inte finns någon annan form av tillgänglig försörjning; den är således subsidiär. Dessutom ges det bara till vissa bestämda socialgrupper, bland andra familjer och äldre människor. Familjer kan få bistånd om de har minst två barn och saknar nödvändiga medel för försörjning. Det kräver dock att de har franskt medborgarskap. Äldre människor får understöd i form av hemhjälp och med annat boende om de är över 65 år och har en låg inkomst.

Skyddet för existensminimum består av finansiellt stöd som syftar till att förhindra fattigdom. Ett sådant stöd utgår till personer över 25 år eller som har minst ett barn och vars inkomster inte når upp till en viss minimumnivå. Stödet är en rättighet. Som motprestation finns ett program som den enskilda måste delta i för att, det är avsikten, hennes eller hans situation ska förändras.

I samtliga dessa fall, som berör socialt understöd, gäller att de är begränsade för personer som är tredjelandsmedborgare i relation till franska och EU-medborgare. Socialhjälpens gäller enbart för medborgare utanför EU om det finns en bilateral överenskommelse mellan Frankrike och landet i fråga. Vissa former av bistånd gäller visserligen tredjelandsmedborgare, särskilt om barn är inblandade, men exempelvis sjukförsäkringen täcker enbart vård i offentlig regi. Annan vård är

villkorad av en treårig vistelse i landet samt i vissa fall också av ett uppehållstillstånd. För äldre människor krävs att de före sjuttio års ålder bott minst femton år i Frankrike för att kunna få ta del av socialhjälp. Även skyddet för existensminimum är begränsat av uppehållstillståndets form och längd. Enbart de som har permanent och en viss form av tidsbegränsat tillstånd kan, om de bott minst tre år i landet, få hjälp med att uppnå existensminimum.

### *Nederländerna*<sup>53</sup>

Den nederländska konstitutionen innehåller en katalog med mänskliga rättigheter. Dessa gäller för alla oavsett medborgarskap, men med undantag för fyra rättigheter: möjligheten att ha offentlig anställning, rätten att rösta i allmänna val, rätten att välja yrke samt en rätt till socialt understöd. Dessa fyra rättigheter gäller enbart för nederländska medborgare. Det betyder dock inte att utländska medborgare helt saknar dessa rättigheter. Så tillåts exempelvis både EU- och tredjelandsmedborgare att rösta i de lokala valen, de senare däremot enbart om de har varit bosatta oavbrutet i landet i fyra år och har uppehållstillstånd.

När det kommer till sociala rättigheter framgår av studien att det finns olika rättigheter kopplade till olika tillstånd. Eftersom uppehållstillstånden förändrats och systemet förenklats, har det med stor sannolikhet också haft återverkningar på tillgången till sociala tjänster och understöd. Eftersom resultatet i dessa delar är oklart, och inte följer av Davys studie, lämnas beskrivningen av rättigheterna åt sidan här.

---

<sup>53</sup> Underlagen för detta avsnitt är hämtat från Kees Groendijk och Paul Minderhout. 2001. "The Netherlands" i Davy 2001:540–548. I fallet Nederländerna krävs en inledande kommentar om underlaget för undersökningen. Studien av Groendijk och Minderhout ger inte samma information som de andra länderstudierna, vilket gör det svårt att redogöra på samma detaljnivå för det rättsliga läget i landet. Därtill kommer att lagen som reglerar utländska medborgares rättsliga status i Nederländerna ändrats substantiellt sedan studien utfördes. Studien bygger på den tidigare indelningen av uppehållstillstånden. Studien är dessutom relativt de andra ytlig och inte helt stringent. Av dessa skäl kommer beskrivningen av rättigheterna i Nederländerna att vara relativt kortfattad.

*Schweiz*<sup>54</sup>

Den nuvarande schweiziska konstitutionen som antogs 2000 innehåller till skillnad från den konstitution som fanns tidigare en rättighetskatalog. En del av rättigheterna i katalogen gäller explicit för utländska medborgare. Dit hör skyddet för människovärdet, samvets- och religionsfriheten, åsikts- och informationsfriheten, föreningsfriheten samt mötesfriheten. När det kommer till rösträtten finns dock vissa begränsningar. I Schweiz väljer man församlingar på tre nivåer: till parlamentets ena kammare, till kantonerna och till kommunerna. Utländska medborgare saknar rösträtt på nationell nivå, men kan, om en enskild kanton beslutat detta, rösta i kantonen eller i vissa kommuner. Det finns enstaka kantoner som ger utländska medborgare rösträtt på kantonal och kommunal nivå om de bott i kantonen i tio år. Några andra kantoner ger kommunal rösträtt om den utländska medborgaren har ett permanent uppehållstillstånd och har bott minst ett år i kommunen. I flera kantoner pågår försöksverksamhet med att ge utländska medborgare rösträtt.<sup>55</sup>

Det finns en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring i Schweiz. Alla som arbetar måste vara försäkrade. För att få ersättning vid arbetslöshet måste däremot vissa kriterier vara uppfyllda. Dit hör bland annat att man är arbetslös, bor i landet, inte har rätt till pension eller andra bidrag och står till arbetsmarknadens förfogande. Även utländska medborgare kan få arbetslöshetsersättning och då på samma villkor som schweiziska medborgare. Däremot görs en åtskillnad i prövningen mellan tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd i detta avseende. Eftersom det krävs att man bor i landet för att få ersättning prövar myndigheterna särskilt noga de ansökningar som kommer från personer med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Det socialrättsliga systemet i Schweiz innehåller socialförsäkring och socialhjälp. Socialförsäkringen är allmän och gäller i princip för alla, medan socialhjälp träder in i specifika fall där socialförsäkringen inte är skydd nog. På så vis är de sociala skyddsreglerna komplementära. Lagstiftningskompetensen inom socialrättens område ligger till stor del på kantonerna, och det gör att skyddet varierar. Det finns vissa grundprinciper som bryter igenom kantonernas kompetens.

<sup>54</sup> Uppgifterna om Schweiz är hämtade från Peter Slominski. 2001. "Schweiz" i Davy 2001:731–759.

<sup>55</sup> Davy 2001:754. Så är fallet i Zürich, Bern, Uri, Basel-Stadt, St Gallen, Aargau, Waadt och Genf.

Dit hör garantin för ett existensminimum, som innebär att enskilda ska ha ett grundläggande skydd som inbegriper kläder, tak över huvudet och mat. Detta följer av grundlagens skydd för människovärdet. Eftersom människovärdet är en grundläggande rättighet för alla gäller den också för utländska medborgare. Utländska medborgare kan alltså precis som schweiziska medborgare åberopa sociala rättigheter. Det finns dock en baksida på detta. En av grunderna för återkallelse av uppehållstillstånd är oförmåga till försörjning. Om man uppbär bistånd för länge kan man alltså förlora sin rätt till uppehälle i Schweiz och utvisas, oavsett om tillståndet är tidsbegränsat eller permanent.

### *Storbritannien*<sup>56</sup>

Storbritannien har till skillnad från de andra europeiska rättsordningarna inte en skriven konstitution. Det hindrar dock inte att det finns ett skydd för mänskliga fri- och rättigheter, dels genom den konstitutionella traditionen, dels genom Human Rights Act från 1998, som trädde i kraft i oktober 2000. Rättigheterna gäller både för brittiska medborgare och för andra medborgare.

Rösträtten till det brittiska Parliament, till Scottish Parliament, till National Assembly i Wales, till Assembly i Nordirland samt till de lokala valen tillfaller alla brittiska medborgare, alla medborgare i *the Commonwealth* samt anhöriga i den Irländska republiken. Även unionsmedborgare har rösträtt till dessa institutioner, dock med undantag för det brittiska parlamentet. Förutsättningen för att få rösta är att man någorlunda stadigvarande bor (är etablerad) i landet. De som tillhör dessa grupper och inte uppfyller samtliga dessa förutsättningar har således inte möjlighet att få rösta i landet på någon nivå.

Personer som är arbetslösa kan få stöd i form av en arbetslöshetspenning (jobseeker's allowance). Understödet består av två delar: en bidragsdel (contribution-based jobseeker's allowance), samt en inkomstrelaterad del (income-based jobseeker's allowance). För båda krävs att vissa villkor, som har med inkomstnivåer, tidsfrister och ålder att göra, är uppfyllda. Utöver detta ska den arbetslösa vara tillgänglig för arbete och ha ingått ett individuellt avtal med arbetsförmedlingen. Avtalet innebär bland annat att man aktivt söker arbete och hela tiden befinner sig i Storbritannien. I allmänhet ges arbets-

---

<sup>56</sup> Uppgifterna om Storbritannien är hämtade från Ulrike Davy och Dilek Çınar. 2001. "Vereinigtes Königreich" i Davy 2001:824–843.

löshetspenning i sex månader, sedan krävs att en ny ansökan lämnas in.

I det här avseendet finns dock några omständigheter som särskilt drabbar tredjelandsmedborgare och Commonwealthmedborgare som är arbetslösa. De kan exempelvis inte alltid räkna in de tider de varit yrkesverksamma i ett annat land än Storbritannien. Ett annat problem är att man inte räknas som ”tillgänglig för arbetsmarknaden” om man inte har ett arbetstillstånd. När en tredjelandsmedborgare förlorar ett arbete förlorar hon sitt tillstånd att arbeta. Hon anses därmed inte vara tillgänglig för arbetsmarknaden, trots att hon ansöker om ett nytt arbetstillstånd. Följaktligen kan hon inte heller få arbetslöshetspenning.

Det finns dock en rad sociala rättigheter som kan hjälpa enskilda som hamnar i ekonomiskt eller socialt trångmål. En form av understöd är det som garanterar en viss ekonomisk minimistandard. Här ska särskilt nämnas ”inkomstunderstödet”. Förutsättningarna för att få inkomstunderstöd är att man är över 16 år, inte får arbetslöshetspenning och inte har en alltför stor inkomst. Understödet går till mat, kläder, tvätt och fritidssysslor. Till detta kommer en rad premier som kompletterar inkomstunderstödet och kan utbetalas vid särskilda behov. Det är dock inte alla som kan få inkomstunderstöd. Det är enbart vuxna som lever med barn, personer som inte kan arbeta, gravida personer, de som är äldre än 50 år samt de som är långtidsarbetslösa som kan få ta det av det här understödet.

De sociala, de medicinskt relaterade samt de arbetsrättsligt relaterade rättigheterna i det brittiska systemet bygger på en särbehandling mellan brittiska och unionsmedborgare å den ena sidan och Commonwealth och tredjelandsmedborgare å den andra. Särskilt de som har tidsbegränsade tillstånd står utanför det statliga sociala skydds nätet. Enbart i nödfall kan exempelvis inkomstunderstödet träda in och hjälpa personer som inte har permanent uppehållstillstånd. I gengäld har dock tredjelandsmedborgare med ett permanent uppehållstillstånd ungefär samma rättigheter som brittiska medborgare.

### *Tyskland*<sup>57</sup>

Den tyska grundlagen (Grundgesetz) innehåller en katalog med mänskliga rättigheter. En del av rättigheterna gäller för alla

---

<sup>57</sup> Uppgifterna om Tyskland är hämtade från Ulrike Davy och Dilek Çinar. 2001. ”Deutschland” i Davy 2001:318–333.

människor, medan andra enbart gäller för tyska medborgare. Till de senare hör föreningsfriheten, rörelsefriheten och näringsfriheten.<sup>58</sup> Rösträtten hör också till de rättigheter som är begränsade för utländska medborgare. I Tyskland röstar medborgarna i valen till det tyska parlamentet (das Bundestag) och till de olika (Bundesländer), samt till kommunerna (die Gemeinden). Enligt den tyska grundlagen har enbart tyska medborgare rätt att rösta till Bundestag. Detsamma gäller för valen på de andra nivåerna. Däremot får unionsmedborgare numera rösta i de lokala valen. Tredjelandsmedborgare står således helt utanför rätten att rösta.

När det gäller de sociala rättigheterna och särskilt arbetsrätten ger det tyska rättssystemet ett ekonomiskt skydd till arbetstagare som blir arbetslösa. Det ekonomiska skyddet har i huvudsak två former: en arbetslöshetspenning (Arbeitslosengeld) och en arbetslöshetshjälp (Arbeitslosenhilfe). Arbetslöshetspenningen utgår till en arbetslös person om han har anmält sig hos arbetsförmedlingen och varit anställd i minst tolv månader de senaste tre åren. Arbetslöshetshjälp ges däremot enbart under förutsättning att kriterierna för arbetslöshetspenningen inte är uppfyllda. Den är också procentuellt lägre än ersättningen enligt arbetslöshetspenningen. För övrigt är båda bidragsformerna begränsade för tredjelandsmedborgare, eftersom de har svårigheter att uppfylla tidsrekvisiten.<sup>59</sup>

Personer som har tidsbegränsade uppehållstillstånd har också i allmänhet begränsad tillgång till ekonomiskt stöd vid arbetslöshet eftersom dessa tillstånd är knutna till en viss anställning. Arbetsmarknadsprövningen som ska genomföras om en utländsk medborgare blivit arbetslös och på nytt ansöker om arbete och arbetstillstånd innebär att man lätt hamnar utanför arbetsmarknaden. Om man är i den situationen hamnar man lätt både utanför arbetsmarknaden och utanför arbetslöshetsstödet, särskilt som man inte kan vara ”tillgängliga för arbete” i lagens mening. Har man inte arbetstillstånd är man inte tillgänglig för arbetsmarknaden.

För personer som lever under svåra sociala och ekonomiska förhållanden finns enligt tysk rätt socialhjälp att få, liksom även en form av bostadsbidrag. Socialhjälpen (Sozialhilfe) ges till dem som är i någon form av ”nöd”. Hjälpen utgår antingen för att tillgodose ett levnadsunderhåll, eller som hjälp för särskilda livsbehov. Bostadsstödet kan man få om man saknar pengar till hyra eller andra löpande

---

<sup>58</sup> För vidare läsning om rättigheterna i den tyska konstitutionella rätten se Bull 1997:102–166.

<sup>59</sup> Davy 2001:325.

kostnader. Här spelar den månatliga inkomsten, hyresbelastningen och hushållets storlek roll för bedömningen om man har rätt till dessa förmåner.

Möjligheterna för tredjelandsmedborgare att få socialt understöd är dock begränsade. De kan få hjälp med levnadsunderhåll, med sjukkostnader, med mödravård och med viss annan vård. Om det anses berättigat i ett enskilt fall kan också andra former av stöd ges. Eftersom behov av socialhjälp är en grund för att neka vissa former av uppehållstillstånd kan inte alla söka det utan att de också förlorar rätten att vistas i landet. Detsamma gäller för bostadsbidragen, eftersom försörjning och bostad är två av förutsättningarna för familjeåterförening.

### *Österrike<sup>60</sup>*

I den österrikiska konstitutionen finns en katalog över mänskliga rättigheter, där vissa är förbehållna österrikiska medborgare och andra gäller för alla och envar. Till de rättigheter som gäller exklusivt för österrikiska medborgare hör rätten till likhet inför lagen, rätten till offentlig anställning liksom också förenings- och församlingsfriheten. När det gäller vissa andra rättigheter, såsom rörelsefriheten och näringsfriheten, är rättsläget inte helt klart. Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna förändrar enbart punktvis rättsläget eftersom bland andra rätten till offentlig anställning, som finns i den österrikiska grundlagen, inte skyddas av konventionen.

Enligt österrikisk lag sker allmänna val på förbunds nivå (Nationalrat), på Ländernivå (Landtag) och på kommunal nivå (Gemeinderat). Unionsmedborgare och deras anhöriga har rösträtt i kommunalvalen, med undantag för staden Wien som också är ett Land. Enbart österrikiska medborgare får rösta i valen till de regionala församlingarna samt till förbundsorganet.

Till socialförsäkringssystemet hör bland annat understöd vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsskada och pension. Vid arbetslöshet kan man få hjälp via en arbetslöshetspenning och en form av nödhjälp. Arbetslöshetspenning kan utgå åtminstone för tjugo veckor och i vissa fall för betydligt längre tid. För att få arbetslöshetspenning krävs bland annat att man står till arbetsförmedlingens förfogande genom att vara arbetsvillig och att man över huvud taget är arbetsför. Man anses inte

---

<sup>60</sup> Uppgifterna om Österrike är hämtade från Ulrike Davy och Dilek Çınar. 2001. "Österreich" i Davy 2001:606–622.



vara arbetförlorad om man har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och dessutom saknat sysselsättning under ett år. Det finns flera exempel på särbehandling av tredjelandsmedborgare med avseende just på arbetslöshetspenningen. Även om det nyligen har antagits regler som ska minska särbehandlingen av utländska medborgare, stängs fortfarande vissa grupper som har uppehållstillstånd helt eller delvis ute från möjligheten till arbetslöshetspenning.

Nödhjälpen kan ges till enskilda förutsatt att de står till arbetsförmedlingens förfogande och befinner sig i ett socialt eller ekonomiskt nödläge. Understödet är inte tidsbegränsat men utgår för högst femtiotvå veckor, d.v.s. i ett år.

Utöver det ekonomiska stödet vid arbetslöshet garanterar den österrikiska staten olika former av sociala rättigheter. Dit hör bland annat socialhjälp samt stöd i enskilda fall. Människor får socialhjälp om de saknar möjlighet att själva ta sig ur det ekonomiska nödläge de befinner sig i och dessutom inte kan få hjälp av någon annan. Stödet kan bestå av mat, bostad, kläder och hjälp med relationerna till omvärlden. I vissa fall kan andra behov täckas. Dit hör sjukhusvård, hushållskostnader, rådgivning samt bostäder för äldre eller funktionshindrade. Det är upp till myndigheterna att avgöra när det finns särskilt behov av hjälp.

Det synes vara så att socialhjälpssystemet bygger på en särbehandling mellan olika grupper av medborgare, särskilt tredjelandsmedborgare. Ett exempel på detta är att det i sex av de österrikiska *Länder* krävs österrikiskt medborgarskap för att få socialhjälp. Unionsmedborgare, flyktingar samt de vars hemländer ingått bilaterala överenskommelser med Österrike om ömsesidighet avseende sociala frågor, har dock samma ställning som österrikarna och har således också rätt till socialhjälp. I alla andra fall, d.v.s. för tredjelandsmedborgare från länder utan historiska relationer till Österrike, är socialhjälp beroende av hur länge de uppehållit sig i Österrike. Eftersom behov av socialhjälp utesluter uppehållstillstånd är det dock först efter en avsevärt lång vistelse och efter att ha fått permanent uppehållstillstånd som hjälp kan ges.

## Förutsättningar för medborgarskap

Förutsättningarna för att få medborgarskap är ett sådant tema som i hög grad är lämnat till de enskilda länderna att själva reglera. Därför varierar, vilket vi kommer att se, naturalisationsbestämmelserna mellan länderna.

*Belgien*<sup>61</sup>

De belgiska reglerna om medborgarskap innehåller en möjlighet för personer med utländskt medborgarskap att naturaliseras. För det krävs att man fyllt arton år och har bott minst fem år med permanent uppehållstillstånd i landet. Därutöver bedöms om det finns skäl att vägra en enskild sökande att naturaliseras. Det finns skäl att vägra medborgarskap om den sökandes ”personlighet” kräver det eller om hennes ”vilja att integreras i samhället” inte är tillräcklig. I praxis betyder det att personer som tidigare blivit utvisade eller som äventyrar allmän ordning och säkerhet inte kan få medborgarskap i Belgien. De som inte har ett socialt nätverk genom bland annat arbete i landet, kan också nekas medborgarskap.

*Frankrike*<sup>62</sup>

Enligt fransk rätt kan en person naturaliseras om hon har uppehållstillstånd i landet och har haft det de senaste fem åren. Vidare måste hon vara äldre än arton år och föra ett ”anständigt” liv. Med anständig avses i princip att man inte ska ha gjort sig skyldig till och dömts till brott. Den enskilda ska också ha ”assimilerats i det franska samhället”, särskilt genom att tillräckligt behärska franska språket. Kravet på assimilation gäller främst språket. Kulturella uttryck som inte skulle vara ”typiskt” franska, såsom huvudduk, räknas däremot inte som bristande förmåga till assimilering.<sup>63</sup> Assimilering betyder också att det inte får finnas någon utvisningsgrund för den sökande och att vistelsen i landet är laglig.

Det finns under vissa omständigheter en kortare tidsfrist för att bli fransk medborgare. Om man exempelvis läst vid en fransk högskola i syfte att få en akademisk examen, eller haft eller kan få en annars viktig anställning i Frankrike, är väntetiden två år. Vissa är helt befriade från väntetid för att få franskt medborgarskap. Dit hör de som gjort fransk militärtjänst, är medborgare i länder som står under franskt

---

<sup>61</sup> Uppgifterna om Belgien hämtas från Ulrike Davy. 2001. ”Belgien” i Davy 2001:250–252.

<sup>62</sup> Uppgifterna om Frankrike är hämtade från Ulrike Davy. 2001. ”Frankreich” i Davy 2001:448–490.

<sup>63</sup> Sedan den här artikeln skrevs har dock införts förbud mot slöjor inom vissa områden i Frankrike, vilket kanske påverkar den här bedömningen.

mandat, eller de som är medborgare i stater som har franska som offentligt språk.

#### *Nederländerna*<sup>64</sup>

Enligt nederländsk rätt kan personer som har utländskt medborgarskap naturaliseras om de är minst arton år, har haft permanent uppehållstillstånd i minst fem år före ansökan, har rimliga kunskaper i holländska och har ”integrerats i det nederländska samhället”. Dessutom krävs att personerna inte kan antas utgöra något ”hot mot allmän ordning, allmän moral, hälsa eller säkerhet” och att de, om möjligt, avsäger sig andra medborgarskap. Tidsgränserna gäller inte om man tidigare haft nederländskt medborgarskap eller varit gift eller sammanboende i minst tre år med en nederländsk medborgare. För dem som haft uppehållstillstånd i landet i mer än tio år, och stadigvarande bott där de senaste två åren, kan naturalisationen ske omedelbart.

#### *Schweiz*<sup>65</sup>

Enligt schweizisk rätt kan en utländsk medborgare ansöka om schweiziskt medborgarskap när hon bott i landet i minst tolv år, varav minst tre år under de senaste fem måste ha varit stadigvarande. Anhöriga till en sökande som bott tolv år i landet, men som själva bott där en kortare tid, kan under vissa förutsättningar naturaliseras efter enbart fem år i landet. För att överhuvudtaget komma i fråga för naturalisation, och det gäller för alla som ansökt om det, måste man vara ”lämplig” (geeignet). Det betyder att man ska ha integrerats och anammat schweiziska traditioner och sedvänjor. Därtill ska man ha följt lagen och inte äventyra inre eller yttre säkerhet i landet.

#### *Storbritannien*<sup>66</sup>

Enligt brittisk rätt kan en person bli brittisk medborgare efter ansökan om hon är arton år och myndig. Det är upp till myndigheterna att

---

<sup>64</sup> Uppgifterna om Nederländerna är hämtade från Kees Groendijk och Paul Minderhout. 2001. ”The Netherlands” i Davy 2001:555–557.

<sup>65</sup> Uppgifterna om Schweiz är hämtade från Peter Slominski. 2001. ”Schweiz” i Davy 2001:759–765.

<sup>66</sup> Uppgifterna i det här avsnittet är hämtat från Ulrike Davy och Dilek Çınar. 2001. *Vereinigtes Königreich* i Davy 2001:869–871.

avgöra om ansökan beviljas, men i huvudsak krävs att den enskilda har en ”god karaktär” (good character) och tillräckliga kunskaper i engelska, walesiska, skotska eller gäliska. Med god karaktär menas mer än att vara straffri. Här kan även undersökningar av inkomstförhållanden eller en intervju komma i fråga, i syfte att avgöra karaktären hos den sökande. Dessutom krävs i praxis att minst tre personer med brittiskt medborgarskap som den sökande känt i tre år förordar ansökan. Den sökande ska också avge ett lojalitets- och trohetslöfte. Därtill krävs, enligt lagen, att man har bott i landet i minst fem år och har för avsikt att stanna kvar, samt att man sedan tolv månader har haft uppehållstillstånd i landet utan tidsuppehåll.

### *Tyskland*<sup>67</sup>

De tyska reglerna om medborgarskap grundar sig dels på etnisk tillhörighet (*ius sanguinis*), dels på geografiska grunder (*ius soli*). De som har en tysk etnisk tillhörighet, och tillhör kretsen av s.k. Aussiedler/Spätaussiedler blir, när deras etniska tillhörighet bevisas, tyska medborgare. Dessa grupper kommer huvudsakligen från Rumänien, Polen och f.d. Sovjetunionen. För andra människor gäller andra förutsättningar: de som invandrat till Tyskland kan naturaliseras om det saknas utvisningsgrunder, om de har en egen bostad, och om de kan försörja sig och sin familj.

Kravet på försörjningsförmåga utesluter att personer som uppbär socialhjälp eller liknande understöd blir tyska medborgare. Utöver dessa formella krav görs också en lämplighetsbedömning. Det ska finnas ett ”allmänt intresse” av att naturalisera den sökande. Finns ett sådant intresse ska myndigheterna också ta med i bedömningen om den sökande har rätt ålder (äldre än sexton år), har haft uppehållstillstånd tillräckligt länge (minst åtta år), samt den sökandes kunskaper i det tyska språket, både i tal och i skrift. Med ”tillräckliga” språkkunskaper menas att man utifrån sin ålder och bildningsnivå kan göra sig förstådd i vardagen och inför myndigheter. Vidare kontrolleras den sökandes kunskaper om den tyska ordningen, däribland demokratin. Hon måste också ge upp sitt tidigare medborgarskap.

---

<sup>67</sup> Dessa uppgifter är hämtade från Ulrike Davy och Dilek Çınar. 2001. *Deutschland* i Davy 2001:354–356.

### Österrike<sup>68</sup>

I Österrike kan utländska medborgare ansöka om och bli naturaliserade bland annat om de inte har dömts för straff och är ”positivt inställda” till Österrike. Man ska heller inte hota allmän ordning och säkerhet och ha tillräckliga medel för sitt leverne. Dessutom måste den sökande ge upp sitt tidigare medborgarskap. Det krävs också att hon, efter sina levnadsomständigheter, har tillräckliga kunskaper i tyska språket samt att hon bott i Österrike i minst tio år. I vissa fall är den tidsgränsen dock kortare. Till dessa fall hör sökande som kan bevisa att de har integrerats språkligt eller yrkesmässigt, att de har fått asyl i landet eller är unionsmedborgare.

## Diskrimineringsförbudet

Sedan EU antagit sina två anti-diskrimineringsdirektiv har de länder som ingår i Davys studie varit tvungna att anta lagar mot diskriminering.<sup>69</sup> Enligt direktiven skulle de vara genomförda före 2004 års utgång, men graden av implementering i medlemsländernas lagstiftning varierar. I det här avsnittet ska huvuddragen i de sex EU-ländernas diskrimineringsförbud skisseras. Eftersom det inte finns några självständiga forskningsresultat i Davys studie på vilka den här delen kan vila, är redogörelsen översiktlig. Valet av en mer översiktlig beskrivning motiveras också av att länderna är i färd med att genomföra sina förpliktelser enligt direktiven och det är därför inte helt klart vad som är gällande rätt. Istället utgår beskrivningen från de länderrapporter som länderexperterna avger inom ramen för EU:s Handlingsprogram för bekämpning av diskriminering.<sup>70</sup> Frågan i de följande avsnitten är således om det överhuvudtaget finns någon lagstiftning som förbjuder diskriminering, om grunderna i diskrimineringsförbudet omfattar etniskt tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning samt om det finns organ som kontrollerar efterlevnaden av diskrimineringsförbudet.

---

<sup>68</sup> Uppgifterna om Österrike är hämtade från Ulrike Davy och Dilek Çınar. 2001. ”Österreich” i Davy 2001:649–653.

<sup>69</sup> Direktiv 2000/43/EC och 2000/78/EC.

<sup>70</sup> Mer information om handlingsprogrammet kan fås genom Europeiska unionens aktionsprogram mot diskriminering. Länderrapporterna finns tillgängliga via Migration Policy Group.

### Läget i de sex EU-länderna och Schweiz

*Belgien* antog i januari 2003 en lag som förbjuder alla former av diskriminering. Lagen går utöver minimikraven i direktiven i flera avseenden.<sup>71</sup> Den förbjuder etnisk och religiös diskriminering inom en rad områden som finns i direktiven. I lagen finns dock även en rätt att delta i ekonomisk samt i social, kulturell och politisk verksamhet. Kontrollen av efterlevnaden av lagen utförs av *Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre racisme* som inrättades 1993. Enskilda har möjlighet att vända sig till centret för att klaga eller för medling mellan parterna.<sup>72</sup>

*Frankrike* tillhör de länder som mer eller mindre genomfört EU:s direktiv. Där antogs 2001 en lag om diskriminering vid anställning på grund av bland annat etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Lagen medför att fackförbunden numera kan föra enskildas talan till domstolarna.<sup>73</sup> 2003 återstod dock fortfarande att anta bestämmelser om förbud mot diskriminering i relation till socialförsäkringssystemet, sociala förmåner, utbildning samt tillgång till varor och tjänster.<sup>74</sup>

I *Nederländerna* finns sedan 1994 ett förbud mot diskriminering, liksom ett organ som undersöker klagomål om diskriminering. Lagen förväntas dock att ändras (2003) i syfte att implementera direktiven.<sup>75</sup>

Även i *Storbritannien* finns sedan sjuttioalet ett förbud mot diskriminering. Det ska enligt ett lagförslag förändras för att bättre stämma överens med direktiven.<sup>76</sup> Redan nu kan dock enskilda vända sig till särskilda arbetsdomstolar med klagomål om diskriminering från arbetsgivare.<sup>77</sup>

*Österrike* har inte (2003) genomfört direktiven, men det finns ett lagförslag och det syftar till att uppfylla förpliktelserna enligt EU-direktiven.<sup>78</sup> I förslaget finns bland annat en möjlighet för enskilda att

---

<sup>71</sup> Europeiska kommissionen. 2003.

<sup>72</sup> Europeiska kommissionen . 2003:16

<sup>73</sup> Migrants, Minorities and Employment. 2003:69.

<sup>74</sup> Migrants, Minorities and Employment. 2003:67.

<sup>75</sup> Migrants, Minorities and Employment. 2003:67 och 70.

<sup>76</sup> Migrants, Minorities and Employment. 2003:67.

<sup>77</sup> Se rapporten baserad på Cohen. 2001:20.

<sup>78</sup> Europeiska kommissionen 2003:14.

väcka talan, antingen hos ett särskilt inrättat organ eller direkt hos civilmålsdomstolarna.<sup>79</sup>

I *Tyskland* har inte heller några åtgärder vidtagits (juni 2003) för att genomföra direktiven. Det innebär dock inte att det inte finns ett skydd mot diskriminering. Både grundlagen och vanlig lag förbjuder särbehandling på grund av etnisk tillhörighet och religion.<sup>80</sup>

I Schweiz, som inte tillhör EU-länderna, finns ett konstitutionellt diskrimineringsförbud (som inbegriper ursprung, ras och religiös övertygelse) samt ett konstitutionellt krav på att alla ska behandlas lika inför lagen.<sup>81</sup> Det är däremot tillåtet att diskriminera på grund av medborgarskap. Det anses inte strida mot förbudet mot etnisk diskriminering.<sup>82</sup>

## Brytpunkter mellan svensk och europeisk rätt

I det föregående avsnittet redogjordes för resultaten i Ulrike Davys undersökning om rättigheterna för utländska medborgare i Belgien, Frankrike, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Vi såg där hur reglerna i respektive länder ser ut i fråga om uppehållstillstånd, mänskliga rättigheter, naturalisation och diskrimineringsförbud. I det här avsnittet ska dessa resultat jämföras med den tidigare studien av situationen i Sverige. Syftet med det är, som nämnts inledningsvis, att sätta den svenska rätten i ett europeiskt sammanhang och att se på alternativa lösningar som kan föra den svenska lagstiftningen närmare principen om alla människors lika rättigheter så som den kommer till uttryck i regeringsformen 1 kap. 2 § samt i de svenska integrationsmålen. Diskrimineringsförbuden lämnas dock åt sidan här eftersom underlaget för jämförelse inte är tillräckligt. Dessutom grundar sig ländernas lagstiftning på samma EU-direktiv.

## Upphållstillstånd

I Sverige finns två typer av uppehållstillstånd: de tidsbegränsade och de permanenta. Samtliga länder som ingår i undersökning har

---

<sup>79</sup> Europeiska kommissionen 2003:14.

<sup>80</sup> Se artikel 3 i Grundgesetz, och exempelvis 8 (1) § i Bundesbeamtenengesetz och 75 § i Betriebsverfassungsgesetz, se Mahlmann. 2002:10 och 11.

<sup>81</sup> Se artikel 8 st 1 och 2 i den schweiziska grundlagen.

<sup>82</sup> Peter Slominski. 2001. ”Schweiz” i Davy 2001:752–753.

liknande, men inte identiska, rättsregler om uppehållstillstånd. Vi ska se närmare på dessa likheter och på skillnaderna. Jag börjar med möjligheten att arbeta i de här länderna samt med arbetstillståndens konstruktion, och fortsätter med uppehållstillstånd för anhöriga. Jag avslutar med att jämföra hur de s.k. självständiga och osjälvständiga uppehållstillstånden utformas, samt hur möjligheten till familjeåterföreningen ser ut i vissa fall.

När tredjelandsmedborgare söker arbete i något av de här sju länderna gäller i princip genomgående att hänsyn tas till den inhemska arbetsmarknaden, antingen i landet eller i regionen. Det sker således en arbetsmarknadsprövning. Här liknar alla de europeiska ländernas rättsordningar den svenska. Det tycks dock som att rättsreglerna i Schweiz går något längre i prövningen än de andra länderna eftersom de schweiziska myndigheterna har att ta ställning till antalet utländska arbetstagare som redan finns i den specifika regionen.

En annan likhet ligger i att tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd ger olika rätt för de enskilda att arbeta i landet. Har man ett permanent uppehållstillstånd är man garanterad rätten att arbeta och då utan arbetstillstånd, men är uppehållstillståndet tidsbegränsat ser det sämre ut. Detta gäller både avseende möjligheterna att få stanna kvar i landet som arbetslös/sökande och för de rättigheter som träder in om man förlorar arbetet. I Belgien har arbetstillstånden till och med två former. A-tillstånd ges till medborgare från länder som Belgien ingått avtal med, medan b-tillstånd ges till dem som kommer från länder som står helt utanför samarbete med Belgien i arbetsrelaterade frågor. Det förra tillståndet ger ett bättre skydd än det senare. B-tillståndet innebär också ett sämre skydd för arbetstagaren eftersom det är relaterat till en viss arbetsgivare. Inget annat land har den här uppdelningen mellan olika former av arbetstillstånd. Bundenheten till en viss arbetsgivare finns för övrigt också i Storbritannien.

Om vi fortsätter med arbetstillståndens konstruktion, och särskilt till vem som har ansvar för att ansöka om tillstånden, är det nästan alltid arbetstagaren som ska ansöka om arbetstillstånd, oftast före inresan i landet där hon ska arbeta. I Nederländerna finns dock en annan lösning. Där är det arbetsgivaren som har skyldighet att ansöka om arbetstillstånd. Det gör det förmodligen lättare för myndigheterna att kontrollera arbetstillstånden och hålla arbetsgivarna ansvariga för anställda som inte har tillstånd.

Kretsen av personer som kan få uppehållstillstånd för att de är anhöriga till en person som lever i landet skiljer sig i flera länder från den krets som enligt svensk rätt kan få stanna här. Dessutom skiljer sig reglerna om vilken typ av uppehållstillstånd som ges till anhöriga



vid familjeåterförening. Vilken krets av anhöriga som kan få uppehållstillstånd är avhängigt om den som redan bor i landet i fråga är medborgare där eller inte och om släktingarna är medborgare i ett land utanför EU eller inte. Unionsmedborgare har alltid möjlighet att ta med sin familj när de fått uppehållstillstånd i ett annat medlemsland. Den möjligheten är dock relativt kringskuren för tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd i ett EU-land. I Frankrike har exempelvis franska medborgare rätt att förenas med maka/make, barn och föräldrar som inte är franska medborgare. Däremot kan tredjelandsmedborgare enbart återförenas med sin maka/make och sina barn. I Nederländerna är kretsen däremot vidare också för tredjelandsmedborgare. Däremot har dessa enbart en kortare period på sig efter ankomsten till Nederländerna att ansöka om familjeåterförening. När den perioden är slut gäller striktare regler.

En annan reflektion om anhöriginvandring är att i majoriteten av de sju länderna är det lättare för det egna landets medborgare att få förenas med sina anhöriga från länder utanför EU än för tredjelandsmedborgare att få förenas med sina anhöriga. Undantagen från denna regel är Storbritannien och Sverige. I dessa två stater gäller samma regler för inhemska medborgare som för dem som har uppehållstillstånd och är tredjelandsmedborgare.

I många fall får de anhöriga osjälvständiga uppehållstillstånd som är knutna till släktingens tillstånd. I Tyskland, som har den här konstruktionen med avhängiga tillstånd, tar det åtta år för anhöriga till tredjelandsmedborgare att få ett permanent tillstånd, medan det för anhöriga till tyska medborgare tar fem år. I Sverige görs inte den här åtskillnaden. Det finns inte några osjälvständiga tillstånd. Däremot följer de anhörigas uppehållstillstånd släktingens och de får inte ett permanent uppehållstillstånd om släktingen som bor i landet har ett tidsbegränsat.

## **Rättigheter för personer med uppehållstillstånd**

Vid en jämförelse mellan rättigheterna för utländska medborgare i de sju länderna och i Sverige framgår att det inte finns några större skillnader länderna emellan. Sverige är i allmänhet inte bättre eller sämre på att skydda mänskliga rättigheter än de andra länderna. Det finns dock anledning att ge några kommentarer om rösträtten, om skyddet vid arbetslöshet samt om socialförsäkring och försörjningsstöd.

I samtliga länder som ingår i undersökningen saknar tredjelandsmedborgare rösträtt till parlamentet. Samma sak gäller i huvudsak

också för regionala och lokala val. Här finns tvingande EU-regler som ger unionsmedborgare en rätt att rösta där de är bosatta, både i de lokala valen och i valen till Europaparlamentet. Svensk rätt innehåller lagar som motsvarar detta. Däremot får inte alla utländska medborgare rösta i lokalvalen omedelbart vid folkbokföring. Tredjeland-medborgare måste vänta i tre år innan de får delta i valen. Här visar Nederländerna på ett undantag, eftersom alla utländska medborgare har rätt att rösta i de lokala valen. Det finns alltså inte något i EU-rätten som utsluter att alla har samma politiska rättigheter i det avseendet.

Människor som är arbetslösa har i alla länder som grundprincip rätt att få någon form av arbetslöshetsunderstöd. Gemensamt för alla länderna är också att det finns restriktioner för utländska medborgare, särskilt om de har ett uppehållstillstånd grundat på arbete. Det förklaras med att deras uppehållstillstånd är villkorat av arbete. Om de förlorar sitt arbete hamnar de således i en svår situation. I flera av länderna krävs att man ska vara tillgänglig för arbetsmarknaden för att få ersättning från staten. Själva det faktum att man förlorar sitt arbete medför oftast att man per definition inte kan vara tillgänglig för arbetsmarknaden. Det beror på att arbetstillstånd ges efter att de ansvariga myndigheterna har bedömt om det finns inhemsk arbetskraft som främst bör få anställningen. I Belgien är det exempelvis svårt för dem som har ett b-tillstånd att få arbetslöshetsersättning eftersom deras tillstånd är knutet till en viss arbetsgivare. Förlorar man sitt arbete har man inte längre en relation till en arbetsgivare. I Sverige är inte arbetstillstånden knutna till en särskild arbetsgivare. Ett uppehållstillstånd upphör heller inte att gälla automatiskt för att en person förlorar sitt arbete. Möjligheten till arbetslöshetsersättning är istället knuten till förvärvsarbete och till bosättning. Har man som arbetslös arbetat en tillräckligt lång tid före arbetslöshetens inträde kan man få rätt till arbetslöshetsersättning förutsatt att man är folkbokförd i landet.

Sociala rättigheter finns i alla sju länderna. Gemensamt för alla ländernas lagstiftning är att de är begränsade för tredjeland-medborgare, särskilt om de inte är flyktingar. Skyddet är också relaterat till formen hos uppehållstillståndet. I vissa länder upphör särlagstiftningen för ”invandrade” personer när man fått permanent uppehållstillstånd. I Storbritannien upphör exempelvis skillnaderna i detta avseende mellan brittiska medborgare och tredjeland-medborgare när de senare blivit ”etablerad”. Ett liknande system finns i Österrike, där unionsmedborgare, medborgare i länder vilka Österrike ingått bilaterala överenskommelser med samt flyktingar har samma rättigheter

som österrikiska medborgare. De andra har mer begränsad tillgång till sociala förmåner. I Sverige är de sociala rättigheterna knutna till folkbokföringen. När en person väl är folkbokförd och bosatt i en kommun finns det inte några större rättsliga olikheter i förhållande till svenska medborgare. Om detta är den svenska lagstiftningen ensam.

### **Förutsättningar för medborgarskap**

Förutsättningarna för utländska medborgare att bli medborgare i ett EU-land varierar. Gemensamt för de sju länderna och Sverige är att det både görs en formell och en lämplighetsbedömning. I den formella bedömningen krävs i vissa fall att den sökande är över arton år, har haft uppehållstillstånd en viss tidsperiod och i vissa fall också att hennes eller hans livsomständigheter är ordnade. I Tyskland finns också sällfallet att etniska tyskar från andra länder kan bli medborgare utan att gå igenom samma prövning som andra utländska medborgare måste göra. Den lösningen finns dock inte i något annat land. Möjligen kan man, om än implicit, hitta liknande ”generösa” regler för nordiska medborgare i Sverige, även om de kanske har andra grunder än etnicitet. Nordiska medborgare är särbehandlade eftersom de kan få medborgarskap två år efter det att de bosatte sig i landet. Det är möjligt att även andra länder har den typen av lättnader för medborgare från vissa länder, men det framgår inte av Davys undersökning.

När det kommer till väntetiden för att ansöka om medborgarskap gäller olika tidsgränser. Allmänt verkar det som att det krävs att den sökande haft uppehållstillstånd i fem år för att över huvudtaget få ansöka om medborgarskap. I vissa länder har personer med permanent uppehållstillstånd också en *rätt* till medborgarskap. Det gäller exempelvis i Storbritannien där den s.k. tioårsregeln ger personer som haft ett uppehållstillstånd i tio år rätt att få brittiskt medborgarskap. Schweiz har de mest restriktiva reglerna när det gäller naturalisering. Där är tidsgränsen tio år för att överhuvudtaget komma i fråga för ansökan om schweiziskt medborgarskap.

Lämplighetsbedömningarna innehåller flera element. Exempelvis så innehåller alla medborgarskapslagar, som det verkar, någon sorts bedömning av den sökandes person. Inte sällan ska myndigheterna ta ställning till den sökandes personlighet, karaktär eller förväntade levnadssätt. I de flesta fall innebär detta en undersökning om eventuell brottslighet. I exempelvis Storbritannien så intervjuar man den enskilda för att bland annat höra om hennes eller hans inkomstförhållanden. Ett annat sådant element som är genomgående i den här lag-

stiftningen är kravet på assimilering eller integration. I Frankrike krävs att den sökande ska ha assimilerats, i Tyskland att hon ska kunna tyska, i Nederländerna att hon integrerats, i Schweiz att hon är "lämplig" och i Österrike att hon är positivt inställd till landet. Brittiska regler innehåller ett krav på att den enskilda ska ha för avsikt att stanna i landet, ska kunna de officiella språken och att hon avger ett lojalitets- och trohetslöfte. Därtill krävs att den sökande får en rekommendation från tre brittiska medborgare. Något motsvarande krav finns inte i svensk rätt, även om det förekommit argument om att införa någon form av språkrav för att få medborgarskap i Sverige.

## Kommentar

Vi har i det här kapitlet sett hur reglerna för uppehållstillstånd ser ut i Belgien, Frankrike, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Därtill har vi också fått en uppfattning om vissa rättigheter för utländska medborgare. Det som ska diskuteras här är om de europeiska rättsordningarna har något att tillföra svensk rätt så att den bättre uppfyller regeringsformens bestämmelse om lika rättigheter samt integrationsmålen "lika rättigheter och möjligheter".

Om vi börjar med uppehållstillstånden så ser vi att den svenska lagstiftningen innehåller två typer av tillstånd, tidsbegränsade och permanenta. I en del andra länder finns fler än två former. Så är fallet i Belgien, Nederländerna och Tyskland. Fördelen med att ha bara två tidsrelaterade tillstånd är att det ökar förutsebarheten för de enskilda. Det kan också öka delaktigheten att människor direkt eller inom en kort tid faktiskt får permanent tillstånd och slipper leva i den ovisshet som de tidsbegränsade tillstånden kan innebära. Lägg därtill att flera av rättigheterna förutsätter en mer varaktig vistelse i landet.

Tidsutdräkten, den tid som måste genomlevas innan man får permanent uppehållstillstånd, är också en sådan sak som skiljer sig åt mellan länderna. I flera länder tar det regelmässigt flera år att få permanent tillstånd. Det är dock svårt att jämföra reglerna här eftersom flyktingar inte alls är inbegripna i Davys studie. Hur länge det kan dröja för tredjelandsmedborgare att få permanent tillstånd om de befinner sig i Sverige för att arbeta är inte klart. Däremot kan vi anta att gruppen av tredjelandsmedborgare som kommer in i Sverige för att arbeta inte är särskilt stor.

De varierande formerna av uppehållstillstånd ger också olika rätt för enskilda att arbeta. I vissa länder måste man, om man har tidsbegränsat uppehållstillstånd, ha vistats i landet en längre tid för att

överhuvudtaget kunna få arbeta. Så är exempelvis fallet i Tyskland. Däremot får man omedelbart arbeta om man fått ett permanent uppehållstillstånd. I Sverige finns inte någon sådan åtskillnad, utan man får tillgång till arbetsmarknaden så fort man fått någon typ av uppehållstillstånd. Sett ur integrationsmålen är det rimligt att inte upprätthålla olika rättsregler som man gör i Tyskland, eftersom arbete är nyckeln till mycket.

Enligt svensk rätt så har anhöriga inte osjälvständiga uppehållstillstånd utan de får egna självständiga tillstånd. Det finns ett undantag från det, nämligen den s.k. uppskjutna invandringsprövningen, där den anhöriga får permanent uppehållstillstånd först efter en provotid om två år. Under denna period är uppehållstillståndet i någon mening osjälvständigt. I andra länder är dock tillstånden för anhöriga osjälvständiga i större utsträckning. Bland annat kan de anhöriga sakna rätten att arbeta. Systemet bygger istället på att släktingen försörjer dem. Dessa osjälvständiga tillstånd medför vissa risker, inte minst sett ur ett genusperspektiv, genom att de konserverar en könsmaktordning. I de fall där männen är de som ger sig i väg först för att söka arbete och familjen kommer senare, riskerar kvinnorna att fastna i ett utanförskap både socialt och arbetsmässigt. Den här åtskillnaden främjar inte lika rättigheter eller för den delen delaktighet och medansvar hos de anhöriga. Den svenska lagstiftningen har därför inget att lära i den delen.

Frågan är om Sverige har något att lära av de sju europeiska länderna i fråga om rättigheterna. Om vi börjar med rösträtten så har Sverige, som konstaterats, samma regler som i nästa alla länder. Undantaget är Nederländerna som har regler som gäller lika för alla utländska medborgare. Alla får delta i valen på lokal nivå. I Sverige särbehandlas tredjelandsmedborgare på den här punkten i relation till andra utländska medborgare. De får rösta först efter tre års folkbokföring. Här är de nederländska reglerna mer i samklang med de svenska integrationsmålen än den svenska lagstiftningen. Det är visserligen tillåtet att diskriminera på grund av nationalitet i Sverige, men det är inte särskilt lämpligt att upprätthålla den här skillnaden, varken sett utifrån regeringsformen 1 kap. 2 § eller integrationsmålen.

När det gäller de arbetsrelaterade och sociala rättigheterna så varierar deras innehåll i de sju länderna. Det som framstår som mest väsentligt utifrån regeringsformen och integrationsmålen är hur tillgången till rättigheterna ser ut beroende på typen av uppehållstillstånd. I svensk rätt är alla rättigheter knutna till folkbokföring, och folkbokförda är alla med tidsbegränsade (om vistelsen är längre än ett år) och permanenta uppehållstillstånd. Om man är folkbokförd har man

samma rättigheter som svenska medborgare. Här finns det inte någon anledning att förändra de svenska reglerna. Däremot, och som nämnts tidigare, kunde de utvidgas till att gälla även dem som inte är folkbokförda. Jag återkommer till den frågan. Vad som istället bör ses över är möjligheten att tillgodoräkna sig arbete eller dylikt från andra länder så att nivåerna på arbetslöshetsunderstöd eller pension inte blir orimligt låga för människor som levt stora delar av sitt liv i ett annat land. Lika rättigheter och möjligheter borde i detta avseende tolkas extensivt.

Sammantaget så finns det vissa enstaka punkter där Sverige kan använda lösningar i andra länder för att bättre uppnå integrationsmålen. Dit hör rösträttsreglerna. Eftersom Davys studie är begränsad i relation till genomgången av svensk lagstiftning saknas anledning att kommentera vissa aspekter av den svenska rätten som annars skulle kunna diskuteras i ljuset av europeisk rätt. Det gäller exempelvis hur tolkningen av flyktningbegreppet ser ut och hur de andra länderna använder sig av flyktningförklaringar. Men det får undersökas vidare i något annat sammanhang. Här räcker det med att konstatera att den svenska lagstiftningen jämfört med andra länder faktiskt och formellt på många punkter uppfyller regeringsformens bestämmelse om lika rättigheter och integrationsmålen bättre än motsvarande lagstiftning i de andra länderna, därmed dock inte sagt att det är tillräckligt.

## **6. Svensk rätt i integrationspolitisk belysning – avslutande diskussion**

Huvudfrågeställningen i den här studien är hur den svenska lagstiftningen överensstämmer med principen om alla människors lika rättigheter så som den kommer till uttryck i regeringsformen 1 kap 2 § och i de svenska integrationsmålen. För att besvara den frågan har jag genomfört en undersökning av svensk lagstiftningen i två led: först undersöktes uppehållstillstånden och rättigheterna och sedan diskrimineringsförbuden, d.v.s. de rättsliga garantier som finns för att säkerställa att människor har lika rättigheter. För att sätta ytterligare ljus på den svenska rätten och för att ge den en relief redogjordes också för resultaten av en europeisk undersökning på ett liknande tema. I den undersökningen ingick sju andra europeiska länder.

I det här kapitlet ska vi återknyta till huvudfrågeställningen. Det innebär att jag jämför lagstiftningen, på område efter område, med regeringsformen samt med integrationspolitikens mål. Jag inleder diskussionen med att rekapitulera regeringsformen och även integrationsmålen. Därefter relaterar jag detta till resultaten av min undersökning, genom att analysera dem i ljuset av regeringsformen och integrationsmålen. Avslutningsvis återknyter jag till de personer vi mötte i inledningen till kapitel 1 för att se vilka konsekvenser ”integrationslagstiftningen” kan tänkas ha för dem.

### **Regeringsformen och integrationsmålen**

Regeringsformen 1 kap 2 § innebär i korthet att staten genom regeringen, riksdagen och myndigheterna ska verka för att alla människor kan uppnå delaktighet och jämlikhet. Skyldigheten att verka för detta gäller gentemot alla, oavsett en människas kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som hänför sig till henne som person. Annorlunda uttryckt innebär detta att staten ska garantera att alla har samma rättigheter och behandlas lika i relation till dessa, om inte sakliga skäl talar för annat. Även om paragrafen inte anses vara rättslig bindande har den en politisk betydelse, eftersom den är bindande för dess inriktning. Vidare uttrycker den en grundläggande rättslig princip, den om alla människors lika rättig-

heter, som genom en rad andra rättsliga dokument kan sägas vara rättsligt bindande för Sverige.

Integrationsmålen har en liknande innebörd eftersom de också betyder att alla ska ha lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Samhällsutvecklingen ska kännetecknas av en ömsesidig respekt och tolerans och vila på en gemenskap som har mångfald som grund. Alla oavsett bakgrund ska också vara delaktiga i och medansvariga för utvecklingen i samhället. Politikens uppgift är bland annat att skapa förutsättningar för individernas delaktighet i samhället. Den ska värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter. Politiken ska slutligen rikta in sig på att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Uppfyller lagstiftningen regeringsformens och integrationsmålen krav på lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund? I det följande ska jag ge ett svar på den frågan.

### **Analys av reglerna om uppehållstillstånd**

När det gäller uppehållstillstånden utkristalliserar sig svaret i *fyra huvudlinjer*. Den första huvudlinjen visar åtskillnaden på grund av medborgarskap, den andra avsaknaden av uppehållstillstånd för asylsökande, den tredje regelsystemet som sådant och den fjärde huvudlinjen återkallelsereglerna.

#### *Åtskillnad på grund av medborgarskap*

Möjligheten att som utländsk medborgare få bosätta sig och arbeta i Sverige ser, som nämnts många gånger, olika ut beroende på vilket medborgarskap man har. I den här delen bygger det svenska regelverket på en åtskillnad. Den tar sig uttryck i att nordiska medborgare inte alls behöver ha uppehållstillstånd eller arbetstillstånd för att leva i Sverige. Unionsmedborgare måste visserligen ha ett uppehållstillstånd men är befriade från kravet på arbetstillstånd. De har vidare en rätt att få uppehållstillstånd om de har arbete här eller om de är egenföretagare som är verksamma i landet. Tredjelandsmedborgare däremot måste ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige och uppehållstillstånd för att få bosätta sig här. De saknar en rätt till uppehållstillstånd, även om de uppfyller kriterierna för uppehållstillstånd. För dem är alltså reglerna mest restriktiva. Särbehandlingen av vissa medborgargrupper



kan förklaras med att det finns historiska överenskommelser (när det gäller de nordiska länderna) och med EU-rättens inflytande (både när det gäller unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare, åtminstone framöver).

Om vi återknyter till regeringsformen och principen om lika rättigheter kan vi konstatera att olika rättigheter och möjligheter gäller för dem som vill bosätta sig i Sverige. Men det betyder dock inte, och det ska betonas, att särbehandlingen av tredjelandsmedborgare inte är tillåten enligt svensk rätt. Enligt diskrimineringsförbuden i svensk rätt är det tvärtom tillåtet att särbehandla på grund av medborgarskap. Att olika förutsättningar gäller för olika grupper av medborgares bosättning är lagenligt. Varken regeringsformens diskrimineringsförbud i 2 kap. 15 § eller skyddet för utländska medborgares rättigheter i 2 kap. 22 § inbegriper rätten att bosätta sig i landet. Inte heller de andra diskrimineringslagarnas tillämpningsområde berör just den situationen där människor ansöker om uppehållstillstånd. Här finns således en inbyggd diskriminering i systemet, som visserligen kan vara tillåten, men som inte är offentligt uttalad eller offentligt motiverad. Hur förhåller sig detta till integrationsmålen och regeringsformen 1 kap. 2 §?

Den svenska lagstiftningen bygger, som sagt, på att det är tillåtet, av historiska, av praktiska och av politiska skäl, att särbehandla på grund av medborgarskap. För att det är så det fungerar också i andra länder. Men integrationsmålen och den konstitutionella principen om alla människors lika rättigheter kan tolkas som att det inte är rättfärdigt att missgynna människor på grund av deras medborgarskap. För vad skulle skälet bakom särbehandlingen vara? Bortsett från den rättsliga samnordiska överenskommelsen, vilket är egentligen skälet till att nordiska medborgare i princip fritt kan bosätta sig i landet, medan de som kommer lite längre bort ifrån, unionsmedborgarna, har svårare att få tillstånd att leva här? Och vad beror det på att de som kommer mest långväga ifrån har minst förutsättningar att bosätta sig här, om de inte är flyktingar?

Ett svar på dessa frågor skulle kunna vara att detta system av åtskillnad mellan de som liknar och de som skiljer sig från ”oss” rättfärdigas eller upprätthålls genom subtila och djupt rotade föreställningar om ”vi” och ”dom”. Om det är svaret så bygger de svenska lagarna på en särbehandling, som trots att den är rättsligt sanktionerad ändå kan ses som etiskt tvivelaktig och som dessutom riskerar att motverka den konstitutionella principen om alla människors lika rättigheter så som den kommer till uttryck i regeringsformen 1 kap. 2 §.

Det är möjligt att avvisa den här argumentationen av formella eller praktiska skäl. Däremot kan man oavsett vad man anser bör vara utgångspunkten säga att det är lämpligt att i möjligaste mån, så långt lagstiftningen tillåter det, undanröja de åtskillnader som inte är tvingande på grund av internationell, regional eller EU-rätt. Dit hör exempelvis detta att vissa har *rätt* till uppehållstillstånd medan andra *får* tillstånd om Migrationsverket beslutar om det. Den ena regeln är tvingande medan den andra inte är det. Unionsmedborgare och flyktingar har rätt till uppehållstillstånd under vissa förutsättningar, medan alla andra kan få uppehållstillstånd. För att tillmötesgå integrationsmålen och regeringsformen är det rimligt att alla som uppfyller lagens villkor får rätt till uppehållstillstånd. Det är onekligen närmast en semantisk och formell fråga, men inte mindre principiellt viktig. Ytterligare en sådan principiellt viktig åtgärd är att i öppna termer uttala att särbehandling på grund av medborgarskap är tillåten. Det är inte lämpligt att lagstiftningen bygger på subtilitet i sådana sammanhang. Istället bör det förklaras och motiveras i förarbeten och utredningar varför man väljer, om man gör det, att ha denna åtskillnad som utgångspunkt för regelverket.

#### *Avsaknaden av uppehållstillstånd för asylsökande*

Så till den andra huvudlinjen i diskussionen om uppehållstillstånd: avsaknaden av uppehållstillstånd för asylsökande. Om vi följer den här linjen så upptäcker vi inledningsvis att det finns olika former av uppehållstillstånd. Även svenska medborgare har en form av tillstånd, medborgarskapet, som är ett oåterkalleligt tillstånd att leva i Sverige. Däremot så saknas tillstånd och uttryckligt bevis på rätten att vistas i landet för dem som är här i väntan på besked om uppehållstillstånd. Kanske kan det tyckas som mindre allvarligt, särskilt som det faktiskt finns stöd i internationell rätt för att asylsökande ska få stanna i väntan på besked om asyl. Men uppehållstillstånd, eller ett bevis på att det finns ett tillstånd, är trots allt ett viktigt dokument. Det visar på och rättfärdigar en människas vistelse i landet.

När det kommer till asylsökande så är de registrerade vid en flyktingförläggning och de kan visa ett registerbevis på att de är knutna till en förläggning. Det är dock inte detsamma som att ha ett uppehållstillstånd. Om vi återknyter till regeringsformen och tanken på lika rättigheter finns här uppenbarligen en åtskillnad. Svenska medborgare och personer som beviljats permanent eller tillfälligt uppehållstillstånd har alla ett formellt bevis på sin rätt att vistas i landet, men det har inte

de som väntar. Det kan visserligen anses vara sakligt motiverat att sökande inte har ett uppehållstillstånd eftersom det är det de ansöker om. De som har uppehållstillstånd har genomgått den prövningen redan. Det kan också anses vara motiverat att asylsökandes uppehälle i landet inte är lika tryggt. Men återigen är det lämpligt att så långt som möjligt ta bort skillnader mellan olika grupper av utländska medborgare, liksom särbehandlingen i relation till svenska medborgare. Det borde därför utfärdas tillfälliga tillstånd till människor som väntar på besked, ett dokument som visar att de har rätt att vistas i landet medan deras ansökan prövas av Migrationsverket.

### *Rättsreglernas systematisering*

Den tredje huvudlinjen för oss till regelsystemet, till lagstiftningen inom integrationspolitiken, som system betraktat. Här finns några översiktliga kommentarer att ge i förhållande till regeringsformen 1 kap 2 § och till integrationsmålen. Genomgående är, som jag redan antytt, reglerna om tredjelandsmedborgares grunder för uppehållstillstånd mer invecklade och mindre förutsebara än motsvarande för unionsmedborgare. Det gäller såväl uppehållstillstånden, som återkallelse av tillstånd, offentligt biträde, utlänningskontroll o.s.v. Möjligen kan det anses nödvändigt med olika grunder, men rättsreglerna borde vara betydligt mer överskådliga och förutsebara. Ett exempel på ett otydligt rekvisit i utlänningslagen är ”humanitära skäl”. Det som enligt praxis gäller som humanitärt är snävare än hur begreppet används i dagligt tal. Och familjeåterföreningen bygger strikt på det ”svenska” familjebegreppet och inte på det som finns i många andra länder.

Ett annat exempel på otydliga regler eller onödigt komplicerad systematik av reglerna visar sig om man jämför grunderna för uppehållstillstånd för unionsmedborgare och för tredjelandsmedborgare. För unionsmedborgare finns i huvudsak en enda bestämmelse i utlänningsförordningen om uppehållstillstånd, medan det ägnas två kapitler åt uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare i utlänningslagen. Dessutom är formuleringarna i lagen betydligt grumligare än de som gäller unionsmedborgare.

Om detta finns mycket mer att säga, men vi nöjer oss med att relatera olikheten till regeringsformen och principen om lika rättigheter. Här är det viktigt att ta i beaktande de signaler lagstiftningen sänder ut, både till svenska och utländska medborgare, när uppehållstillståndslagstiftningen är betydligt mer komplicerad för tredjelands-

medborgare än för unionsmedborgare. Som jag ser det så signalerar lagen här åtskillnad snarare än lika rättigheter. Regelverket är betydligt mer komplicerat för tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd i landet än för de som kommer från närområdena. Det är inte en bra grund att bygga integrationspolitiken på, att regelverket är betydligt mer komplicerat för dem som kommer från länder längre bort än för de som kommer från närområdena. Inte heller rimmar det med inriktningen på integrationspolitiken, den att motverka diskriminering, rasism och främlingsfientlighet.

#### *Återkallelsereglerna*

Den sista och fjärde av huvudlinjerna som vi rör oss längs är återkallelsereglerna. Som nämntes är det svenska medborgarskapet skyddat av grundlagen. Det får inte återkallas. När det gäller permanenta uppehållstillstånd är skyddet betydligt svagare. Således brister det redan i utgångslägen i jämlikhet i den här frågan. Det kan däremot av flera skäl anses vara motiverat att ha någon form av återkallelse regler för uppehållstillstånd, inte minst vid grövre brottslighet. Dessa grunder måste dock vara så restriktiva som möjligt och i så stor utsträckning som det går likna det skydd som gäller för medborgare i Sverige. Jag vill nämna ett fall där skyddet mot återkallelse av uppehållstillstånd framstår som omotiverat svagt. Fallet avser reglerna om återkallelse av tillstånd vid brott i utlänningslagen 4 kap. 7–10 §§. Dessa regler säger att man riskerar att utvisas om man begått ett brott och har ett uppehållstillstånd för att vistas i Sverige. Bestämmelserna gör skillnad på människor beroende på hur länge de varit i landet. För dem som bott i landet i fyra år finns vissa skyddsregler. De får utvisas enbart om det finns synnerliga skäl för det. Synnerliga skäl är ett uttryck, det vet alla jurister, som kan betyda mycket och ingenting. På den här punkten är alltså lagen inte särskilt klar, trots att det är ingripande åtgärder som står för handen.

I de här situationerna, där en utländsk medborgare begått ett brott, ges även flyktingar ett bättre skydd än andra mot utvisning, eftersom de inte utan vidare kan sändas till en situation som hotar deras liv. Här ska domstolarna göra en bedömning av riskerna med att personen som flytt till Sverige kan återvända eller inte. Det framstår dock inte som självklart att domstolarna har kompetens att göra en sådan bedömning. Det är inte typiskt för domstolarnas verksamhet att ägna sig åt bedömningar av läget i andra länder. I andra fall är det trots allt Migrationsverket som formellt besitter de kunskaperna. Utgången i dessa

mål, inte i den straffrättsliga delen, men den utlänningsrättsliga, kan därför synas vara godtycklig. Kritiken mot dessa förhållanden är därför att den ger flyktingar ett omotiverat svagt skydd mot att deras uppehållstillstånd återkallas om de gjort sig skyldiga till ett brott. Rättvisan ska inte se godtycklig ut; det är ett grundläggande krav i en rättsstat. Sett i ljuset av att det svenska medborgarskapet är oåterkalleligt finns det en obalans mellan detta och återkallelsereglerna för uppehållstillstånd. Obalansen ligger i att domstolen beslutar i dessa ärenden och i att rekvisiten är öppna för olika tolkningar. I den här delen lever inte återkallelsereglerna upp till regeringsformen 1 kap. 2 § eller till integrationsmålen.

Utöver detta kan man tänka sig att ett ”hot” om återkallelse påverkar människors integrationsvilja, även om de, precis som de flesta människor, inte är i närheten av att begå brott. Att det svenska medborgarskapet är grundlagsskyddat mot återkallelse beror också just på att det har en grundläggande betydelse i en människas liv.

### **Analys av rättigheterna och av diskrimineringsförbuden**

Jag har kommenterat uppehållstillstånden i relation till integrationsmålen och det återstår att se hur rättigheterna och diskrimineringsförbuden lever upp till dem. Även här finns ett antal huvudlinjer att följa. Dessa berör de politiska rättigheterna, de civila rättigheterna, de sociala rättigheterna, de kulturella rättigheterna och slutligen också diskrimineringsförbuden.

#### *De politiska rättigheterna*

När det gäller rösträtten och integrationsmålen finns, som redan konstaterats, en åtskillnad mellan olika grupper av medborgare eller snarare mellan tredjelandsmedborgare och alla andra utländska medborgare. De senare får rösta så fort de är folkbokförda i en kommun medan de förra måste vänta till dess att de varit folkbokförda i tre år. Detta är inte lika rättigheter. Vad mer är, det gynnar heller inte delaktighet och medansvar. Det hindrar i stället vissa grupper att delta i valen och att välja politiska representanter. Särbehandlingen av tredjelandsmedborgare är sannolikt inte avsiktlig från normgivarens sida utan finns kvar sedan lagen ändrats till förmån för unionsmedborgare. Därtill sanktioneras den av europakonventionens bestämmelser, enligt vilka det är tillåtet att särbehandla utländska

medborgare när det gäller deras politiska aktiviteter. Men det hindrar inte att den innebär en diskriminering och att den motverkar integrationsmålen. Det är fullt möjligt att, precis som Nederländerna har gjort, harmonisera reglerna på den här punkten; det är trots allt fråga om en mänsklig fri- och rättighet.

#### *De civila rättigheterna*

En annan huvudlinje som ska tas upp är den rättsliga konstruktion som finns för de civila rättigheterna. Vi såg att många civila rättigheter i regeringsformen gäller lika för utländska och svenska medborgare. Därtill visade det sig att förvaltningslagens bestämmelser, d.v.s. reglerna om hur förvaltningsmyndigheterna ska handlägga ärenden, inte alls är relaterade till medborgarskap utan gäller för all handläggning av enskilda ärenden. Detta rimmar väl med regeringsformen 1 kap. 2 § och med integrationsmålen och är kanske det rättsområde där lika rättigheter går längst, i det att just medborgarskap har gjorts oväsentligt. Detta gäller dock enbart den rättsliga och teoretiska konstruktionen, i praktiken ska förvaltningsmyndigheterna tillämpa s.k. speciallagar, som mycket väl kan göra åtskillnad mellan medborgarskap.

#### *De sociala rättigheterna*

De sociala rättigheterna har en liknande konstruktion som de civila rättigheterna. För att komma i åtnjutande av sociala rättigheter, såsom socialförsäkringssystemet, försörjningsstöd, arbetslöshetsförsäkring och sjukvård, fordras att man är folkbokförd, d.v.s. tillbringar minst ett års dygnsvila i en viss kommun. Man gör alltså inte skillnad mellan olika medborgarkategorier. De som har permanent uppehållstillstånd folkbokförs direkt i en kommun, medan de som har tidsbegränsat uppehållstillstånd folkbokförs enbart om de har tillstånd för mer än ett år. När man väl är folkbokförd har man i princip samma rättigheter som svenska medborgare. I den här delen lever socialrätten upp till regeringsformen och till de integrationspolitiska målen om lika rättigheter. Däremot finns det anledning att misstänka att det finns bestämmelser inom systemet som inte verkar i enlighet med integrationsmålen. Dit hör exempelvis beräkning av pensioner eller andra förmåner som inte tar hänsyn till, åtminstone inte fullt ut, att utländska medborgare har haft ett liv i ett annat land. Här har jag inte gjort

någon ingående studie, men det finns ändå anledning att se över dessa regler i relation till alla utländska medborgare, även de nordiska.

Ytterligare en anmärkning bör göras i det här sammanhanget och det berör asylsökandes sociala rättigheter. Deras skydd är, som vi såg, betydligt svagare än det för personer som är folkbokförda i en kommun. Asylsökande och skyddsbehövande är registrerade vid en flyktingförläggning och med det följer att man får bistånd med stöd av lagen om mottagande av asylsökande. Detta omfattar viss akut sjukvård och tandläkarvård, men inte vanliga behandlingar för mindre akuta eller kroniska åkommor. Man har inte rätt att studera vid högskola eller universitet eller ens vid komvux, och om man arbetar omfattas man inte av det arbetsrättsliga skyddet som andra arbetstagare har. Det finns således en särbehandling av dem som lever i landet men som inte har uppehållstillstånd. Här motverkas integrationsmålen.

Det finns argument för att hålla asylsökande utanför det sociala systemet. Exempelvis kan en person som etablerar sig på arbetsmarknaden få uppehållstillstånd på den grunden trots att hon egentligen sökt asyl. Eller så kan man anföra att systemet kan missbrukas och människor kan anlända till Sverige bara för att få vård. Dessa argument bör tas på allvar. Samtidigt finns integrationsmålen och regeringsformens krav på lika rättigheter och möjligheter. Här krävs att normgivaren tar ställning. Det är trots allt möjligt att låta de sociala rättigheterna omfatta också de som är registrerade vid en flyktingförläggning. Kostnaderna för det borde inte vara mycket högre än de som redan finns för att hjälpa och stödja dem som flytt undan krig och förföljelse och hamnat i Sverige. Dessutom kan människor få vänta i år på ett beslut i sitt tillståndsärende. Att leva under en sådan press innebär både mentala och kroppsliga påfrestningar och att detta återspeglar sig på hälsan är inte underligt. Det kostar på och kan i slutändan ändå ge upphov till sjukdomar som måste behandlas inom sjukvården när uppehållstillståndet väl beviljats. Men inte minst så fordrar integrationsmålen, för att uppfyllas, att de sociala rättigheterna för asylsökande stärks.

### *De kulturella rättigheterna*

En näst sista huvudlinje som jag vill visa på är den som berör de språkliga rättigheterna. Här finns en inbyggd åtskillnad mellan det svenska, officiella, språket och de andra språken i Sverige. Även de nationella minoritetsspråken särbehandlas i relation till svenskan,

genom att de enbart är garanterade i vissa delar av landet. Andra språk, som talas av dem som invandrat till Sverige, är däremot inte erkända av den svenska rättsordningen. Även i detta avseende är det viktigt att ta ställning och att motivera varför ett visst språk är det offentliga och de andra är underordnade. Det bör framgå av lagarna att svenska är huvudspråket, det som talas i riksdagen, regeringen, samt vid domstolar och förvaltningsmyndigheter, och att de andra får ett visst understöd, men inte mer än det. Det är det minsta man kan kräva utifrån integrationsmålen. I integrationsmålen nämns svenska för invandrare och modersmålsundervisning, men inte något om svenskans eller de andra språkens ställning. Och frågan är om sfi och modersmålsundervisning är tillräckligt för att ge personer med ett annat modersmål än svenska lika rättigheter som de som har svenska som modersmål? Enligt min mening behövs mer än så, t.ex. att språken får någon form av officiell status, åtminstone på kommunal nivå, men vilka de konkreta åtgärderna skulle vara finns det inte utrymme att återge här. Detta bör man utreda vidare för att så långt som möjligt leva upp till integrationsmålen om lika språkliga rättigheter för svenska och utländska medborgare, eller för svenska medborgare med olika modersmål.

#### *Diskrimineringsförbuden*

Den sista huvudlinjen jag vill följa berör diskrimineringsförbudens subjekt. Jag har redan vid flera tillfällen diskuterat diskriminering på grund av medborgarskap, eftersom medborgarskap inte tillhör diskrimineringsförbudens subjekt. I detta hänseende kan man därför säga att det finns en rättsligt sanktionerad diskriminering. Däremot kan man fråga sig om det uppfyller integrationsmålen, att diskrimineringsförbuden inte omfattar särbehandling mellan nordiska, unions- och tredjelandsmedborgare, om man tolkar dem utifrån regeringsformen 1 kap 2 § och allas lika rättigheter? Mitt svar är att det är tveksamt, särskilt i mer uppenbara fall som när det gäller rösträtten eller sociala rättigheter för dem som är registrerade vid en förläggning.

#### **Avslutande kommentar**

Vi återvänder avslutningsvis till de sex personerna vi träffade inledningsvis, Minna, Ashok, Anders, Ulrika, Antje och Tim, och ser hur den svenska lagstiftningen på integrationspolitikens område påverkar



deras liv. Om vi börjar med rösträtten så har Anders och Ulrika förstås rätt att rösta i Sverige från det att de fyllde arton år. Minna som är nordisk medborgare och unionsmedborgare har en dubbel garanti för att få rösta så fort hon är folkbokförd i landet. För Antje gäller också EU-reglerna som ger henne rätt att rösta när hon folkbokförs i landet. För Tim, som är gift med en unionsmedborgare, gäller samma regler. Däremot ser det annorlunda ut för Ashok som är tredjelandsmedborgare. Han får delta i valen först när han varit folkbokförd i Sverige i tre år. Det innebär att han får rösta först efter nio år i landet, eftersom han fick uppehållstillstånd först efter sex års prövning. Om vi stannar vid Ashok och knyter an till de sociala rättigheterna så är hans situation annorlunda jämfört med de andra. Under den tid han bodde på förläggningen, innan avvisningsbeslutet fattades, hade han sämre sociala rättigheter än de andra. Det gällde också under den tid han levde gömd undan myndigheterna, trots att myndigheterna hela tiden arbetade med hans ansökningar. Tim har å andra sidan samma rättigheter som Minna, Anders, Ulrika och Antje, trots att han är tredjelandsmedborgare. Det beror på att han är gift med en unionsmedborgare.

När det gäller språkliga rättigheter har Anders och Ulrika starkast skydd för sitt modersmål. De kan använda sitt modersmål i alla sammanhang. Minnas möjligheter att tala sitt modersmål är begränsade i relation till Anders och Ulrikas möjligheter. Hon kan tala finska vid förvaltningsmyndigheterna i hela landet och få skriftligt svar på finska. Det följer av den nordiska språkkonventionen. I skolan skyddas också finska särskilt. De andra har betydligt mer begränsade möjligheter att lära och tala sitt modersmål i offentliga sammanhang. Det förväntas snarare att de lär sig svenska. Tillspetsat kan man säga att de inbjuds att delta i det svenska samhället men det underlättar om de talar svenska väl, betar sig ”svenskt” och förstår eller accepterar de ”svenska” värderingarna. Jag har inte hänvisat till statistik i den här boken, men om vi lägger till uppgifter om politiskt deltagande, representation i kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige, arbetstagarstatistik etc. så förstärks bilden av att det ”lönar sig” att anpassa sig till den svenska kulturella identiteten. Ulrika och Anders behöver i princip inte konfronteras med andra språk eller med andra kulturella identiteter annat än via media. De behöver inte fundera på sin egen kulturella identitet annat än när de är utomlands. Jag kan inte uttala mig om det finns en inbördes ordning för Minna, Ashok, Antje eller Tim i fråga om krav på anpassning i fråga om kulturell identitet, men det tycks mig klart att de i Sverige som det ser ut i dag vinner på att vara svenska medborgare. Och vid naturalisering ser reglerna olika ut

för dessa fyra personer. Återigen är det Ashok som får vänta längst innan han kan ansöka om medborgarskap.

Sammantaget är det min bedömning att den svenska lagstiftningen inte lever upp till den konstitutionella principen som kommer till uttryck i 1 kap 2 § regeringsformen om allas lika rättigheter och heller inte till integrationsmålen.

## Referenser

### Litteratur

- Abdalla, Aziza Hussein, Ulla Nordenstam och Katarina Magnusson. 2002. "Modersmålsstöd och modersmålsundervisning – organisation och omfattning 2002." i *Flera språk – fler möjligheter. Utveckling av modersmålsstödet och modersmålsundervisningen*. Rapport till regeringen 15 maj 2002. Stockholm: Statens skolverk.
- Baldacchini, Anneliese. 2003. "United Kingdom." i Jan Niessen, Yongmi Schibel och Raphaële Magoni. red. *EU and US approaches to the management of the immigration*. Brussels/London: Migration Policy Group.
- Balkin, J. M. och Sanford Levinson. 1998. "The canons of constitutional law." *Harvard Law Review* III: 964–1034.
- Borevi, Karin. 2002. *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Bull, Thomas, 1997. *Mötes- och demonstrationsfriheten. En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*. Uppsala: Iustus.
- Bull, Thomas. 2000. "Diskriminering och dekonstruktion: om positiv faderskapstalan." *Tidskrift för Rettsvetenskap* nr 3–4.
- Burman, Monika och Åsa Gunnarsson. red. 2001. *Familjeföreställningar. Om familjens betydelse inom juridik, ekonomi och forskning*. Uppsala: Iustus förlag.
- Cameron, Iain. 2002. *An introduction to the European convention on human rights*. Uppsala: Iustus förlag.
- Cohen, Barbara. 2001. "The United Kingdom." i Jan Niessen och Isabelle Chopin. red. *Anti-discrimination legislation in EU member states. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the council directives*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- Davy, Ulrike. red. 2001. *Die integration von einwanderern. Rechtliche regelungen im europäischen vergliech*. Frankfurt: Campus Verlag.

- de los Reyes, Paulina och Mats Wingborg. 2002. *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige*. Norrköping: Integrationsverket.
- Ekroth, Jesper. 2001. *JO-ämbetet: en offentlighetsstudie*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Europeiska kommissionen. Generaldirektorat för sysselsättning och socialpolitik. 2003. *Årsrapport om jämställdhet och icke-diskriminering. Ökad mångfald*. Luxembourg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer.
- Europeiska unionens aktionsprogram mot diskriminering. "Om kampanjen", [<http://www.stop-discrimination.info/index.php?id=746>, 2005-01-05]
- Flickor med burqa/niqab i skolan*. 2003. PM från Skolverket. Dnr. 58-2003:2576.
- Habermas, Jürgen. 1995. *Diskurs, rätt och demokrati. Politisk-filosofiska texter i urval av Erik Oddvar Eriksen och Anders Molander*. Göteborg: Daidalos.
- Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 convention and the 1967 protocol relating to the status of refugees. 1992. Geneva: UNHCR. [<http://www.asylumsupport.info/publications/unhcr/handbook.htm>, 2004-12-14]
- Hannaford, Ivan. 1996. *Race. The history of an idea in the west*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Harris, D. J., M. O'Boyle, och C. Warbrick. 1995. *Law of the European convention on human rights*. London: Butterworth.
- Holmberg, Erik och Nils Stjernquist. 1980. *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm: Norstedt.
- Immigrantinstitutet. 2002. "Till dig som söker asyl i Sverige.", [[www.immi.se/asyl/asylsve.htm](http://www.immi.se/asyl/asylsve.htm) 2004-12-15]
- Jandl, Michael. 2003. *Migrants, minorities and employment. Exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 member states of the European union*. Brussels: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia Study. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Johnsson, Christina. 2001. "Rasbegreppet i svensk rätt." i *Ett effektivt diskrimineringsförbud. Om olaga diskriminering och begreppen ras och sexuell läggning. Betänkande av 1999 års diskrimineringsutredning*. SOU 2001:39. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Johnsson, Christina. 2002. *Nation states and minority rights. A constitutional law analysis*. Uppsala: Uppsala Universitet.

- Johnsson, Christina, Lotta Lerwall och Sia Spilioupoulou. 1999. "Race equality." *European Review of Public Law* 11:1005–1039.
- Lerwall, Lotta. 2001. *Könsdiskriminering: en analys av nationell och internationell rätt*. Uppsala: Iustus förlag.
- Mahlmann. 2002. "Germany." i Jan Niessen och Isabelle Chopin. red. *Anti-discrimination legislation in EU member states. A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of ethnic origin, religion and belief with the council directives*. Vienna: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- Malmberg, Jonas. 2001. "Något om diskrimineringsförbud i arbetsrätten." i Ronnie Eklund och Hans Stark. *Festskrift till Hans Stark*. Stockholm: Jure.
- Malmberg, Jonas. 2002. "Bevisning i diskrimineringstvister." *Juridisk tidskrift* 2001–02, nr 4, 804–814.
- Melander, Göran och Peter Nobel. 1984. *Handbok i invandrarrätt*. Uppsala: Carmina.
- Migration Policy Group. "Publications and Journals. All Country Reports on European Anti-Discrimination Laws." [<http://www.migpolgroup.com/publications/default.asp?action=pubtypelist&PubTypeID=4,2005-01-05>]
- Nationalencyklopedin. *Diskriminering*. [[http://www.nationalencyklopedin.com/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=154313&i\\_word=diskriminering,2004-12-27](http://www.nationalencyklopedin.com/jsp/search/article.jsp?i_art_id=154313&i_word=diskriminering,2004-12-27)]
- Nergelius, Joakim. 1996. *Konstitutionellt rättighetskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Nordborg, Gudrun. red. 1995. *13 kvinnoperpektiv på rätten*. Uppsala: Iustus förlag.
- Norrback, Ole. 2002. *Nordbornas rättigheter. Slutrapport*. København: Nordisk ministerråd.
- Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. 2004. "Etnisk diskriminering?" [<http://www.do.se/o.o.i.s?id=138,2004-11-28>]
- Paulsson, Ingvar, Curt Riberdal och Per Westerling. 1997. *Kommunallagen. Kommentar och praxis*. Stockholm: Kommentus.
- Samarbetsnämnen för statsbidrag till trossamfund. 2004. *Bidragsberättigade trossamfund*. [[www.sst.a.se](http://www.sst.a.se) 2004-02-04]
- Sjöberg, Fredrik. 1997. *Vi och dom. Kungliga vetenskapsakademien om mänsklighetens genetiska mångfald*. Stockholm: Atlantis: Vetenskapsakad.
- Sundberg-Weitman, Britta. 1981. *Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning*. Stockholm: Norstedts.

- Svensson, Eva-Maria. 1997. *Genus och rätt. En problematisering av föreställningen om rätten*. Uppsala: Iustus förlag.
- Tegnemo, Annette. *Diskrimineras invandrarföretagare i Sverige? En empirisk studie av småföretagskonkurser under 1990-talet*. Rapport från Integrationspolitiska maktutredningen, SOU 2003:17. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Waltrauch, Harald. 2001. *Die integration von einwanderern. Ein index der rechtlichen diskriminierung*. Frankfurt: Campus Verlag.
- ”Verbljfsvergunning voor onbepaalde tijd.” Begrippenlijst. Vreemdelingenbeleid. Omschrijvingen van de meest voorkomende begrippen in het vreemdelingenbeleid. [www.justitie.nj/Images/11\_11163.pdf, 2004-12-28]
- ”Verbljfsvergunning voor onbepaalde tijd”. Begrippenlijst. Vreemdelingenbeleid. Omschrijvingen van de meest voorkomende begrippen in het vreemdelingenbeleid. [www.justitie.nj/Images/11\_11163.pdf, 2004-12-28]
- Verksamheten i siffror 2003*. Statistik från Migrationsverket, [http://www.migrationsverket.se/pdf/verksamheten\_i\_siffror\_2003.pdf, 2004-12-14]
- Wikrén, Gerhard och Håkan Sandesjö. 1999. *Utlänningslagen med kommentar*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Zegers de Beijl, Roger. red. 2000. *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative study of four European countries*. Geneva: International Labour Office.
- Åhman, Karin. 2000. *Egendomsrättskyddet. Äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*. Uppsala: Iustus.

### Offentligt tryck

- Bet. 1997/98:KU29. Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU29, *Lagstiftningsprocessen*.
- Dir. 2002:11. Regeringens direktiv 2002:11, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*.
- Dir. 2002:49. Regeringens direktiv 2002:49, *Flyktingstatus för personer som är förföljda på grund av kön eller sexuell läggning*.
- Dir. 2003:114. Regeringens direktiv 2003:114, *Diskriminering och annan kränkande behandling inom skolväsendet m.m.*
- Ds 1996:74, *Kunskap som kraft*. [Handlingsprogram för hur museerna med sitt arbete kan motverka främlingsfientlighet och rasism]. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

- Ds 1999:48, *Begreppet invandrare. Användningen i lagar och förordningar*. Stockholm: Fakta info direkt.
- Ds 2000:43, *Begreppet invandrare. Användningen i myndigheters verksamhet*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Europarådets Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter [[http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/Minorities/2.\\_FRAMEWORK\\_CONVENTION\\_\(MONITORING\)/1.\\_Texts/FCNM%20CoE%20version%20Swedish.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Minorities/2._FRAMEWORK_CONVENTION_(MONITORING)/1._Texts/FCNM%20CoE%20version%20Swedish.asp#TopOfPage), 2004-12-25]
- Prop. 1970:87, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen *angående godkännande av konvention om avskaffande av rasdiskriminering, m.m.*
- Prop. 1970:125, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen *med förslag till ändring i tryckfrihetsförordningen, m.m.*
- Prop. 1975/76:18, Regeringens proposition *om ändring i utlänningslagen (1954:193), m.m.*
- Prop. 1975/76:209, Regeringens proposition *om ändring i regeringsformen.*
- Prop. 1982/83:5, Regeringens proposition *om godkännande av en ny överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad.*
- Prop. 1991/92:172. Regeringens proposition, *Om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar.*
- Prop. 1993/94:94. Regeringens proposition, *Mottagande av asylsökande m.m.*
- Prop. 1994/95:179. Regeringens proposition, *Ändringar i utlänningslagen.*
- Prop. 1996/97:25. Regeringens proposition, *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.*
- Prop. 1997/98:16. Regeringens proposition, *Sverige, framtiden och mångfalden. Från invandrapolitik till integrationspolitik.*
- Prop. 1997/98:36. Regeringens proposition, *Återkallelse av uppehållstillstånd.*
- Prop. 1997/98:177. Regeringens proposition, *Ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.*
- Prop. 1998/99:143. Regeringens proposition, *Nationella minoriteter i Sverige.*
- Prop. 1999/2000:64. Regeringens proposition, *Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen.*
- Prop. 2001/02:27. Regeringens proposition, *Likabehandling av studenter i högskolan.*
- Prop. 2001/02:72 regeringens proposition, *Ändringar i regeringsformen - samarbetet i EU m.m.*

- Prop. 2001/02:185. Regeringens proposition, *Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt*.
- Prop. 2002/03:65 Regeringens proposition, *Ett utvidgat skydd mot diskriminering*.
- Prop. 2003/04:131. Regeringens proposition, *Internationella adoptionsfrågor*.
- Skr. 2000/01:4. Regeringens skrivelse, *Migrations- och asylpolitik*.
- Skr. 2001/02:129. Regeringens skrivelse, *Integrationspolitik för 2000-talet*.
- SOU 1968:68, *Lagstiftning mot rasdiskriminering. Betänkande avgivet av Utredningen angående förbud mot rasdiskriminering*. Stockholm.
- SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen. Betänkande av 1973 års fri- och rättighetsutredning*. Stockholm.
- SOU 1995:55, *Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. Delbetänkande av Utredningen om verkställighet av beslut om avvísning och utvisning*. Stockholm: Fritze offentliga publikationer.
- SOU 1995:75, *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. Betänkande av Flyktingpolitiska kommittén*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2000:106, *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning. Betänkande av kommittén om medborgarskapskrav*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2001:39, *Ett effektivt diskrimineringsförbud. Om olaga diskriminering och begreppen ras och sexuell läggning. Betänkande av 1999 års diskrimineringsutredning*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2004:55, *Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. Delbetänkande av diskrimineringskommittén*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SÖ 1971:41. Internationell konvention om ekonomiska, social och kulturella rättigheter.
- SÖ 1972:42. Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

### **EU-rätt och nordisk rätt**

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



- Rådets förordning nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av system för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen
- 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
- Rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa
- 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 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning
- Rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare
- Rådets direktiv 94/80/EG om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare
- Rådets direktiv 2000/43/EC av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung
- Rådets direktiv 2000/78/EC av den 27 november 2000 om genomförandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet
- 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
- Dublinkonventionen. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention. Official Journal C 254, 19/08/1997 p. 0001 - 0012
- Nordisk överenskommelse från 1954. Nordisk överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad, SÖ 1954:34 reviderad genom en ny nordisk överenskommelse den 6 mars 1982
- Nordisk konvention om social trygghet (1992-06-15) i nordisk statutsamling 1990-1999 Del 2, Nord 2000:9

Nordisk Konvention om socialt bistånd och sociala tjänster (1994-06-14) som trädde i kraft 1 oktober 1996

### **FN-material**

Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, 12 July 1993.

FN:s Konvention om flyktingars rättsliga ställning. 28 juli 1951 Geneve. SÖ 1954:55

FN:s Internationella konvention mot alla former av rasdiskriminering. GA Resolution 21 06 (XX) 21 december 1965. New York.

### **Övrig europeisk rätt**

Belgian Act against Discrimination. "Act of February 25, 2003 pertaining to the combat of discrimination and to the amendment of the Act of February 15, 1993 pertaining to the foundation of a centre for equal opportunities and opposition to racism", [[http://www.antiracisme.be/en/kader\\_eng.htm](http://www.antiracisme.be/en/kader_eng.htm), 2005-01-05]

Fremdengesetz 1997. "Das Fremdengesetz" [[http://sos-mitmensch.at/service/gesetze/ges\\_fremden.html](http://sos-mitmensch.at/service/gesetze/ges_fremden.html), 2004-02-18]

Vreemdelingenwet 2000. Wet van 23 november 2000 tot invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en daarmee verbanad houdende wijziging van diverse wetten alsmede intrekking van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2000, 496.

[[http://www.justitie.nl/Images/11\\_11128.pdf](http://www.justitie.nl/Images/11_11128.pdf), 2004-02-01]

Wet arbeid vreemdelingen 1994. Wet van 21 december 1004, tot vastelling van de Wet arbeid vreemdelingen.

[[http://www.arbo.nl/content/network/szw/docs/arbo\\_gerelateerd/wav.pdf](http://www.arbo.nl/content/network/szw/docs/arbo_gerelateerd/wav.pdf), 2004-02-01]

### **Praxis i ärenden om uppehållstillstånd**

Reg. 4-92

Reg. 23-94

Reg. 43-94

Reg. 86-98

Reg. 87-99

Reg. 90-00

UN 22-92  
UN 21-93  
UN 41-93  
UN 76-93  
UN 98-93  
UN 84-94  
UN 230-94  
UN 232-94  
UN 234-94  
UN 258-95  
UN 337-96  
UN 353-96  
UN 354-96  
UN 302-97  
UN 303-97  
UN 319-97  
UN 326-97  
UN 323-97  
UN 331-97  
UN 334-97  
UN 344-97  
UN 308-98  
UN 309-98  
UN 334-98  
UN 345-98  
UN 361-98  
UN 372-99  
UN 374-99  
UN 498-01

### **Domstolspraxis**

Arbetsdomstolens domar, AD 2003 nr 55  
Arbetsdomstolens domar, AD 2003 nr 58  
Arbetsdomstolens domar, AD 2003 nr 63  
Arbetsdomstolens domar, AD 2003 nr 73  
Nytt Juridiskt Arkiv, NJA 1981 s. 1

## Rapporter från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram

1. *Diskrimineras invandrarföretagare i Sverige? En empirisk studie av småföretagskonkurser under 1990-talet.* (SOU 2003:17)  
Författare: Annette Tegnemo.
2. *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten.* (SOU 2004:21)  
Redaktör: Jan Ekberg.
3. *Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige.* (SOU 2004:33)  
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.
4. *Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag.* (SOU 2004:48)  
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.
5. *Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet.* (SOU 2004:49)  
Redaktörer: Karin Borevi och Per Strömblad.
6. *Föreningsliv, makt och integration.* (Ds 2004:49)  
Redaktör: Bo Bengtsson
7. *Svensk rätt i integrationspolitisk belysning* (Ds 2005:3)  
Författare: Christina Johnsson

---

*Enligt regeringsbeslut 2004-04-22 publiceras rapporter från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram från och med volym 6 i den så kallade Departementsserien (Ds).*



# Departementsserien 2005

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Finansiella konglomerat. Fi.
2. Kungörande i PoIT. Redovisning av uppdrag om elektroniskt kungörande. Ju.
3. Svensk rätt i integrationspolitisk belysning. Ju.





# Departementsserien 2005

---

## *Systematisk förteckning*

### **Finansdepartementet**

Finansiella konglomerat. [1]

### **Justitiedepartementet**

Kungörande i PoIT. Redovisning av uppdrag  
om elektroniskt kungörande. [2]

Svensk rätt i integrationspolitisk belysning. [3]