

Licentiatavhandling vid tema Etnicitet,  
Campus Norrköping/Linköpings universitet  
3 juni 2002

Sophie Hydén och Anna Lundberg

# **Inre utlänningskontroll i Schengens Sverige – dilemma i polisens arbete**

## Förord

Detta arbete hade inte blivit till utan Ola Tengstam, bibliotekarie på Malmö högskola. Studien tillägnas dig Ola för att du har visat ditt stöd genom att alltid stå till tjänst med böcker, artiklar och information. Detta sedan vi satte vår fot på IMER som studenter hösten 1997.

Vi vill också tacka vår handledare Björn Fryklund och examinator Rune Johansson samt kollegerna Berit Wigerfelt, Mikael Spång och Maria Appelqvist för ert stöd, engagemang och värdefulla synpunkter på våra texter. IMER-områdets administrativa personal har på flera sätt varit oumbärlig under arbetets gång, varmt tack till er! Tack också till doktoranderna på IMER och tema Etnicitet samt övriga kolleger för er uppmuntran och konstruktiva kommentarer.

Stort tack alla familjemedlemmar!

De olika delarna i studien ska i första hand ses som en gemensam produkt för vilken vi tar ett gemensamt ansvar. Kapitel 1, 2 och 7 har vi skrivit tillsammans. Dessa har vi ett gemensamt huvudansvar för. I övrigt har Sophie Hydén huvudansvaret för kapitel 3 och 6 och Anna Lundberg för kapitel 4 och 5.

Malmö, juni 2002

# Innehållsförteckning

<b>1. Problemet.....</b>	<b>4</b>
Inledning.....	4
Mötet.....	4
Problematisering.....	5
Inre utlänningskontroll och svensk Polis .....	5
Handhavandet .....	7
Utlänningskontroll i rättsstaten .....	8
Strategier för att kontrollera migration.....	9
Syfte och avgränsning .....	10
IMER-ansatsen.....	11
Forskningsöversikt .....	14
Begreppsdiskussion.....	15
Studiens upplägg .....	17
<b>2. Metod och material.....</b>	<b>19</b>
Inledning.....	19
Teori- och litteraturgenomgång.....	19
Dokumentstudien.....	23
Fältarbetena .....	27
Etiska överväganden.....	31
<b>3. Polisarbete med inre utlänningskontroll .....</b>	<b>35</b>
Inledning.....	35
Externa förhållanden .....	36
Polisens framväxt .....	36
Polisverksamhet.....	39
Allmänhetens reaktioner på polisarbete .....	42
Rättstillämpningens förutsättningar.....	44
Polisrasism och etnisk diskriminering.....	46
Professionella faktorerers inverkan.....	48
Poliskultur .....	48
Fördomsfulla attityder.....	51
Stereotypifieringar.....	52
Misstänksamhet .....	54
Utbildningen.....	55
Polismyndighetens organisering.....	58
Polisers arbetsmiljö .....	58
Rekrytering .....	60
Den svårgranskade kontrollen.....	61
Vägledning om vad som är bra polisarbete .....	63
Personliga egenskapers inverkan.....	64
Privata kontra professionella värderingar.....	64
Poliser är också människor .....	66
Sammanfattning.....	68

#### **4. Inre utlänningskontroll i Schengens tjänst..... 72**

Inledning.....	72
Schengenregelverket.....	73
Bakgrund .....	73
Amsterdamfördraget och Dublinkonventionen.....	74
Organisation och regelverk.....	75
Inre utlänningskontroll efter Schengen .....	77
Utlänningspolis i Schengens Sverige .....	79
”... anledning att anta ...” .....	81
Utlänningslagen.....	81
Vem är ’utlänning’?.....	82
Under vilka förutsättningar väljer poliser vem som ska kontrolleras? .....	82
Skyldighet att ha pass och andra handlingar .....	86
Tvångsmedel i samband med inre utlänningskontroll.....	87
Allmänna förvaltningsrättsliga principer.....	88
Husrannsakan .....	90
Omständigheternas betydelse .....	91
Samarbete med andra myndigheter .....	91
Den tekniska utvecklingen .....	94
Platsens betydelse .....	97
Sammanfattning.....	100

#### **5. Rättsstatliga krav på poliser.....103**

Inledning.....	103
Rättsstatsbegreppet .....	104
Några grundläggande utgångspunkter .....	104
Historisk bakgrund .....	107
Rättsstaten och nationalstaten.....	108
Från nationalism till transnationalism .....	109
Rättsstaten, demokratin och välfärdsstaten .....	110
Formella rättsstatliga krav .....	112
Förutsebarhet .....	112
En rättssäker myndighetsutövning .....	114
Materiella rättsstatliga krav.....	115
Mänskliga rättigheter .....	115
Grundvalar och historik .....	117
Diskrimineringsförbudet och rätten till rörelsefrihet.....	119
Polisers hantering av rättsstatliga krav .....	123
Relationen mellan lagregel och tillämpare .....	123
Ett rättspositivistiskt angreppssätt .....	124
En rättighetsstrategi .....	126
Rättspositivism eller rättighetsstrategi vid inre utlänningskontroll.....	129
Mekanismer för förverkligandet av rättsstaten.....	131
Oberoende myndighetsutövning.....	131
Lagprövningsrätten.....	131
Enskilda myndighetspersoners ansvar.....	133
Intern kontroll .....	135
Öppenhet, insyn och rättstillgänglighet.....	137
Sammanfattning.....	138

<b>6. Utlänningskontroll.....</b>	<b>141</b>
Inledning.....	141
En förståelseram.....	142
Vad innebär utlänningskontroll? .....	142
Olika sätt att närma sig utlänningskontroll på.....	144
Från nationell till transnationell kontroll av migration.....	145
Utlänningskontrollens laddning i ett perspektiv av migration .....	148
Faktorer som påverkar utlänningskontroll.....	149
Aktörer av betydelse.....	149
Åtgärder som vidtas i kontrollsyfte .....	152
Omständigheter av betydelse.....	157
Utlänningskontroll i Sverige .....	159
Historisk tillbakablick .....	159
Liberaliseringen av invandringpolitiken.....	161
Ekonomi vänder.....	163
Kontrollens förstärkning.....	166
Flyktingpolitiken .....	168
Sammanfattning.....	170
<b>7. Slutdiskussion.....</b>	<b>174</b>
Inledning.....	174
Den historiska och politiska kontexten.....	175
Polisarbeta .....	177
Lagstiftningens gråzoner .....	180
En svårgranskad kontroll .....	182
Slutsatser.....	184
<b>Referenser.....</b>	<b>187</b>
Muntliga källor .....	187
Skriftliga källor.....	187
Litteratur .....	189
Tidningsartiklar .....	197
Internetadresser.....	198

# 1. Problemet

## Inledning

### Mötet 1

Det är tidigt en morgon. En man är på väg i bil till sin arbetsplats. I en lite för hög hastighet närmar han sig en stor korsning. Där står poliser<sup>2</sup> och genomför hastighetskontroller. De är ute på sitt första uppdrag sedan Sverige den 25 mars 2001 gick med i det så kallade Schengensamarbetet. Detta har som syfte att främja en fri rörlighet för människor inom Europa och öka samarbetet mellan medlemsländerna avseende bekämpandet av internationell brottslighet. Samtliga trafikpoliser har genomgått en kort Schengenutbildning där de bland annat har fått lära sig att vara mer observanta än tidigare på om personer som de möter i sitt arbete kan misstänkas inte ha rätt att vistas i Sverige. Detta som en följd av de borttagna gränskontrollerna mellan Schengens medlemsländer. Idag ska kunskaperna omsättas i praktiken. Med sig har poliserna en tjänsteman från utlänningsroteln som finns till hands med sin specialkunskap.

Mannen i bilen saktar ner när han inser att han blivit inkallad till sidan. Tre poliser står på busshållplatsen, strax efter korsningen. Mannen vevar ner rutan. En av poliserna frågar efter körkortet och inspekterar det noggrant samtidigt som de andra står och pratar lite längre bort. Polisen tar körkortet med sig bort till de andra två. En av poliserna kommer fram till bilen och frågar mannen om han är svensk. Han svarar ja och förklarar att han bott i Sverige i fem år och nyligen ansökt om medborgarskap.

Polisen bedömer att mannen är nervös, vilket tillsammans med hans utseende och brytning får polisen att fatta misstanke om att mannen kan befinna sig i landet utan tillstånd. Polisen bestämmer sig för att en inre utlänningskontroll ska äga rum. Han ber mannen att vänta och försvinner igen, denna gång in i polisbilen för att med hjälp av vakthavande tjänsteman på polisstationen göra en slagning i databasen *Schengen Information System* (SIS). SIS är Schengensamarbetets gemensamma dataregister över bland annat personer som inte får vistas i området. Som så ofta annars, får poliserna problem under dataslagningen när maskinen hänger sig. Slutligen konstateras att mannen inte befanns spärrad i SIS. Efter 10 minuter får mannen tillbaka sitt körkort tillsammans med en fortkörningsbot.

Samtidigt har två poliser från utlänningsroteln begett sig till Centralstationen i Malmö. De står på perrongen där Öresundstågen från Köpenhamn kommer in. En ung man stiger av tåget. Han har en svensk mamma och en pappa från Tanzania. Mannen har blivit stannad förut, så även idag. Något hos mannen fångar polisernas uppmärksamhet och får dem att fatta misstanke om att han inte har rätt att vistas i landet. De går fram till den unge mannen och frågar varifrån han kommer. Mannen svarar på

---

<sup>1</sup> Avsnittet är en beskrivning av hur det kan gå till, baserat på våra fälterfarenheter.

<sup>2</sup> När Polis står med versalt P avses i framställningen myndigheten medan polis med gement p avser enskilda polistjänstemän.

skånska att han bor i Köpenhamn, läser på Malmö högskola och är svensk. Han visar på eget bevåg sitt körkort för poliserna. De tackar och den unge mannen promenerar vidare till Malmö högskola.

Vad är det som sker i ovanstående incidenter? *Inre utlänningskontroller*. Denna typ av polisarbete går ut på att övervaka att personer inte uppehåller sig i landet utan tillstånd och att söka efter personer som ska lämna landet efter beslut om avvisning, utvisning eller åtgärd enligt SIS (RPS med flera<sup>3</sup> 2000: 44). Berättelserna ovan handlar om mötet mellan individer som eventuellt har kommit till Sverige från ett annat land och som kanske inte har tillstånd att vara här å ena sidan, och poliser som tar beslut om att genomföra en inre utlänningskontroll å den andra.

Hur personerna som utsätts för kontroll känner kan vi bara spekulera i. De kan ha negativa erfarenheter av poliser sedan tidigare och upplever kanske att situationen är obehaglig. Studenten på Malmö högskola är förmodligen trött på att bli kontrollerad. Kanske känner sig personerna diskriminerade. En mängd frågor med avseende på hur det är att vara eller se ut som en migrant i Sverige i mötet med en myndighet som Polisen, men också beträffande vilka rättigheter man har i sin vardag, blir aktuella. Dessa frågor hänför sig till privatpersonens perspektiv. Beträffande polisens handlande, i egenskap av företrädare för en förvaltningsmyndighet som har att verkställa viss lagstiftning, aktualiseras också många frågor. Det är dessa som i första hand kommer att behandlas i föreliggande studie.

## Problematisering

### **Inre utlänningskontroll och svensk Polis**

Polisens huvudsakliga roll har traditionellt sett varit att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta förutsätter att Polisen ges befogenheter att utöva olika former av kontroll. I en rättsstat måste befogenheterna vara reglerade i lag. Historiskt sett har den polisiära verksamheten utvecklats från att ha varit bred och bestått av en mängd olika sysslor till att huvudsakligen handla om brottsbekämpning. Dagens polisarbete utvidgas successivt till att återigen omfatta uppgifter som inte i första hand handlar om brottsbekämpning. Ett bra exempel är den utvidgade inre utlänningskontrollen i bemärkelsen att alla poliser nu har ett ansvar för densamma.

---

<sup>3</sup> Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, *Schengensamarbetet. Nationell handlingsplan och handbok*, 2000, här refererad till som RPS med flera.

Den inre utlänningskontrollen är ett sätt att kontrollera personers rätt att vistas i landet. Traditionellt har denna inte prioriterats inom svensk Polis, något som delvis förändrats som en del av Schengensamarbetet. Bland annat skall alla poliser, i all polisiär verksamhet, nu vara uppmärksamma på om människor inte har rätt att vistas i landet. Detta för att väga upp kontrollförlusten som blir en följd av de delvis borttagna gränskontrollerna mellan medlemsländerna.<sup>4</sup> Andra så kallade kompensatoriska åtgärder är ett ökat polissamarbete medlemsländerna emellan<sup>5</sup> och en hårdare kontroll vid de anslutna staternas yttre gränser.

Lagstöd för inre utlänningskontroll har funnits så länge det har funnits utlänningslagar i Sverige, det vill säga från 1927. Den enhet inom den svenska Polisen som i huvudsak ansvarar för verkställigheten av inre utlänningskontroller är utlänningspolisen. Många av de poliser som ingår i denna verksamhet har tidigare arbetat vid gränsen och har därför erfarenhet av dokumenthantering och invandringsrelaterade ärenden. Inför Sveriges inträde i Schengen har dock samtliga poliser i Sverige tränats i dessa frågor, genom den Schengenutbildning på cirka tre dagar som anordnats.<sup>6</sup>

En distinktion av polisverksamhet kan göras mellan å ena sidan arbete med syfte att upprätthålla lag och ordning i samhället och å andra sidan politisk verksamhet som går ut på att säkra statens integritet och ett lands nationella eller inre säkerhet. Den inre utlänningskontrollen kan hänföras till båda dessa områden så till vida att den handlar om Sveriges och Schengenområdet inre säkerhet men samtidigt utförs av patrullerande poliser. Ytterligare en skillnad är den mellan polisverksamhet som syftar till att 'säkra territorium' och den som handlar om att 'kontrollera befolkning'. Även dessa båda uppgifter flyter samman i arbetet med inre utlänningskontroll vilket kan skapa förvirring. Det finns inget självskrivet sätt att göra kontrollen på.

---

<sup>4</sup> Gränserna mellan medlemsländerna hänvisas till i detta arbete som *inre gränser*. Med inre gränser avses således Schengenstaternas gemensamma landgränser samt flygplatser och hamnar för transporter mellan medlemsländerna. Med *yttre gränser* avses Schengenländernas land- och sjögränser samt flygplatser och hamnar, såvida de inte räknas som inre gränser. (Se Schengenkonventionen artikel 1)

<sup>5</sup> Polissamarbetet skall bland annat ske inom ramen för den europeiska polisbyrån Europol, som upprättades genom Europokonventionen 1995. Europol eftersträvar en större samverkan mellan polis- och tullmyndigheterna i medlemsländerna och siktar bland annat på att bekämpa organiserad internationell brottslighet i form av narkotikahandel, människohandel, den brottslighet som är förknippad med illegala migrationsnätverk med mera. Europolis främsta uppgift är att fungera som kriminalunderrättelseorgan för EU:s medlemsstater.

<sup>6</sup> Utbildningen syftade till att förbereda poliserna inför Schengeninträdet. En stor del rörde tillvägagångssättet för den inre utlänningskontrollen.



## Handhavandet

Inre utlänningskontroller har en specifik karaktär genom att de riktar sig mot så kallade tredjelandsmedborgare<sup>7</sup> och att det förmodade 'brottet' kan betraktas som ett brott utan offer. Arbetet är uppsökande och bygger till stor del på spaning. Det sistnämnda innebär att profilering blir ett viktigt verktyg i arbetet. Profileringar förutsätter att poliserna kategoriserar sin omgivning och lägger vikt vid yttre attribut för att göra arbetet så effektivt som möjligt. Med effektivt avses i sammanhanget att syftet med kontrollerna uppnås i så hög utsträckning som möjligt. Allt polisarbete kan övergå i inre utlänningskontroll.

Vid verkställighet av utlänningskontroller är det enligt regelverket inte tillåtet för poliser att välja ut personer för kontroll enbart på grund av deras utseende. Det måste även finnas andra faktorer, till exempel klädsel och beteende, som ger "anledning att anta" att en person inte har rätt att vistas i Sverige och som därmed föranleder en kontroll och vidare åtgärder.

Polisen tillhör den statliga maktsfären, närmare bestämt den verkställande makten. Detta innebär att poliser har ett tolkningsföreträde i mötet med individer. Vid en inre utlänningskontroll är det poliserna som bedömer *när* lagen ska verkställas och i stor utsträckning också *hur* den verkställs. Givet att poliserna följer angivna lagar och regler i sitt arbete, har de alltså rätt att stanna personer för att genomföra inre utlänningskontroller. Arbetet innebär emellertid inte bara ett möte mellan en myndighetsperson och en individ utan också för det mesta mellan medlemmar ur majoritets- respektive minoritetsbefolkningen. De flesta poliser, även de som arbetar med inre utlänningskontroller, har en svensk etnisk bakgrund. Den kontrollerade är i dessa fall i dubbelt underläge gentemot Polisen – det föreligger en ojämn maktrelation på flera plan.

På en övergripande nivå har Polismyndigheten på olika sätt försökt anpassa sig till dagens samhällsliga kontext med målet att möjliggöra en effektiv verksamhet. Ett exempel är att poliser uppmanas att tänka mer i termer av européer än svenska medborgare idag, för att på så sätt tillgodose bland annat Schengensamarbetets förväntningar. Polisorganisationen har på senare år övergått från ett regelstyrt till ett målstyrt arbete för att bli mer flexibel och kunna följa samhällets snabba förändringstakt. Detta har bland annat inneburit att vissa polisfunktioner decentraliserats. Övergripande mål formuleras idag på central nivå för att

sedan tolkas av lokala polismyndigheter och enheter. Tyngdpunkten ligger dessutom numera på så kallat proaktivt arbete, där man till exempel spanar efter potentiella brottslingar. Detta innebär också ett ökat samarbete mellan myndigheter.

Inom Polisen har man också försökt introducera en ny polisroll av problemorienterad natur. Denna beskrivs i 2001 års kurskatalog för polisutbildningen, där färdigheter i att analysera problem, förmåga att hitta orsakssamband, söka kunskap och fatta beslut betonas. Mot bakgrund av dessa krav på flexibilitet och effektivitet blir det intressant att undersöka vad som, utöver regelverket, påverkar utlänningspoliser i arbetet med inre utlänningskontroll.

### **Utlänningskontroll i rättsstaten**

Det är viktigt för en rättsstat att ha kontroll över sina geografiska gränser. Detta har bland annat att göra med de mänskliga fri- och rättigheter som rättsstater tillerkänner sina medborgare men också med nationalstatens grundläggande idé om homogenitet. En nationalstat (eller nationsstat) är uppbyggd kring föreställningen om en etniskt och kulturellt definierad sammanhållning. Följden blir att personer som inte uppfattas som en del av gemenskapen exkluderas, ett exempel är boendesegregationen. En annan följd är att det många gånger utvecklas en restriktivare invandringspolitik, striktare kontroller vid Europas yttre gränser samt olika typer av förebyggande åtgärder såsom transportörsansvar och visumkrav.

Respekt för mänskliga rättigheter blir av särskilt intresse i statskick som definierar sig som rättsstater. Grundvalen i sådana statskick är bland annat att poliser har kunskap om och respekterar människors grundläggande fri- och rättigheter. Ett grundläggande element i rättsstaten är att makten utövas i enlighet med lagarna och att enskilda myndighetspersoner kan ställas till svars för sina handlingar. Med andra ord går det inte att tillgripa vilka medel som helst för att kontrollera oönskade beteenden.

En svårighet för beslutsfattarna i en rättsstat är att motverka brottslighet och samtidigt respektera människors rättigheter. Å ena sidan uppstår det problem när reella och tänkta hot inte bekämpas i den utsträckning allmänheten önskar. Å andra sidan har kontrollen gått för långt när gränserna för denna flyttas fram på bekostnad av människors rättigheter. I båda fallen finns en risk för att allmänhetens förtroende för rättssystemet brister. Var gränsen går

---

<sup>7</sup> Tredjelandsmedborgare är medborgare i länder utanför EU.

för allmänhetens acceptans av att utsättas för inre utlänningskontroll beror bland annat på synen på migranter vid en viss tidpunkt.

Invandring till västvärlden har under de senaste två decennierna betraktats som ett hot snarare än ett välkommet bidrag.<sup>8</sup> En stark kontroll av människor som försöker komma till det egna territoriet har mot bakgrund av detta en stor *symbolisk betydelse*, inte minst beroende på att mänsklig migration består av fysiska personer som konkret och synligt kan kontrolleras. Den inre utlänningskontrollen är till skillnad från den yttre gränskontrollen mindre påtaglig och har därför inte något stort symboliskt värde. Ett tecken på detta är att inre utlänningskontroll som en del av Schengensamarbetet har getts ett obefintligt utrymme i svensk media. Migrationskontroll generellt har fått en ännu mer central betydelse än tidigare sedan den 11 september år 2001, då attackerna mot World Trade Center i USA genomfördes. ”De andra” i termer av icke-västeuropéer framställs i debatten som ett ännu större hot än tidigare.

### **Strategier för att kontrollera migration**

För att hantera det upplevda migrationshotet utvecklas olika strategier för att reglera invandring. Mycket talar för en utveckling där tidigare oacceptabla metoder av olika anledningar blir legitima. Ett exempel är visumkrav för medborgare i ett större antal länder. Ett annat sätt på vilket detta kan ske är genom att poliser tånjer på gränserna för vad som är tillåtet, ett fenomen som företrädesvis uppstår i delar av verksamheten som befinner sig i svårkontrollerade gråzoner. Sistnämnda kan gälla såväl en otydlig lagstiftning som svårkontrollerbara arbetsuppgifter. Ett utmärkt exempel är de delar i den svenska utlänningslagen som ger riktlinjerna för den inre utlänningskontrollen.

Ytterligare en gråzon är att de objekt som hotet riktar sig mot i fråga om utlänningskontroll är av svårdefinierad art, såsom ”nationell säkerhet” eller ”allmän ordning och säkerhet”.

Innebörden varierar beroende på den politiska situationen, vilket också det skapar möjligheter

---

<sup>8</sup> Hur ser ’hotet’ ut för svenskt vidkommande? Enligt direktiven till *Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden* skulle utredningen beskriva i vilken grad människor uppehåller sig utan tillstånd i Sverige. Utredaren fann det inte möjligt att göra någon beräkning och betonade att så inte heller gjorts i de andra europeiska länder som utredningen kontaktat. För att ge en ungefärlig uppskattning användes siffror som rör verkställighetsärenden. Vid utgången av 1996 var drygt 6000 personer efterlysta i verkställighetsärenden. Antalet har sedan 1992 varierat mellan 3329 och 8454. Det är inte orimligt, menade utredningen, att en ”betydande andel” av dem som är efterlysta stannar i Sverige. Frivilligorganisationerna har meddelat att uppskattningsvis mellan 1000 och 3000 av dem som var efterlysta i slutet av 1996 troligtvis har lämnat landet. Det skulle innebära att cirka 4000 fortfarande är kvar. Till detta kommer den grupp av människor som kommer till Sverige utan att ge sig till känna eller som stannar en begränsad tid. Antalet är enligt utredningen inte möjligt att ange, men uppskattas till något eller några tusental i genomsnitt. (SOU 1997:128: 111)

för att tänja på gränsen för vad som tidigare betraktats som oacceptabelt. I situationer där potentiella eller tänkta hot överdrivs ges en ökad möjlighet för utvidgade motmedel. Ett annat sätt att driva igenom en expansion av kontrollmöjligheterna är att, medvetet eller omedvetet, tona ned de föreslagna motmedlens styrka och omfattning.

I egenskap av specialister på brottsbekämpning har Polisen ofta ett tolkningsföreträde vid diskussioner om motåtgärders effektivitet och nödvändighet. Polisen är i sin roll som brottsbekämpare, tillsammans med politiker, kontrollindustrin<sup>9</sup> och media, en viktig aktör när det gäller vilka medel som accepteras i samhället för att bekämpa brottslighet. Ett eventuellt problem med Polisens tolkningsföreträde är att myndigheten kan tänkas ha ett egenintresse av att få använda så många och bra metoder som möjligt för att kunna genomföra sitt arbete på effektivast möjliga sätt.

## Syfte och avgränsning

Utifrån problematiseringen ovan framträder en mängd krav och förväntningar på poliser. Det är tänkbart att dessa i vissa fall är motstridiga, vilket påverkar verkställandet av inre utlänningskontroll. Som tjänstemän vid Polismyndigheten har poliser krav på sig att arbeta effektivt i bemärkelsen att uppnå målet med den inre utlänningskontrollen: att finna personer som inte har rätt att vistas i Sverige. Samtidigt ställer lagstiftningen krav på att poliser arbetar sakligt och utan att diskriminera människor. Det finns med andra ord gränser för effektiviteten. I ett rättsstatligt perspektiv innebär detta att poliser ska beakta alla människors lika värde. I det dagliga arbetet har poliser även krav på sig att anpassa sig till arbetsgemenskapen och exempelvis allmänhetens förväntningar. Till det senare hör bland annat att poliser förväntas upprätthålla föreställningar om nationell homogenitet i samhället. I detta sammanhang har poliser, i nationalstatens tjänst, krav på sig att se till att människor som inte 'hör till gemenskapen' avlägsnas.

Det är vår uppfattning att dessa krav och förväntningar inte kan rangordnas. Däremot samspelar och interagerar de på en rad olika nivåer och drar ibland åt olika håll. Vi menar att kraven och förväntningarna utmynnar i ett dilemma som kan formuleras enligt följande: *Hur kan polisens arbete med inre utlänningskontroll bedrivas utan att människors rättigheter kränks?* Med andra ord; var går gränsen för ett effektivt arbete?

Det övergripande syftet med studien är att problematisera den inre utlänningskontrollen med hjälp av det beskrivna dilemman. Detta gör vi genom att belysa under vilka förutsättningar den inre utlänningskontrollen verkställs (bland annat sätts denna in i ett större kontrollperspektiv), genom att diskutera varför handhavandet ser ut som det gör samt analysera hur olika faktorer kan påverka polisernas balansgång mellan effektivitet och respekt för mänskliga rättigheter.

Det är polisens uppsökande arbete med inre utlänningskontroll som är föremål för studien. Även andra myndigheter arbetar med inre utlänningskontroll, till exempel Tullen, Kustbevakningen och Migrationsverket. Vi studerar inte deras verksamhet utöver när detta kan hänföras till ett eventuellt samarbete med Polisen.

## IMER-ansatsen

I denna studie vill vi genom ett mångvetenskapligt förhållningssätt visa hur olika kunskapsfält sammanstrålar i belysandet av ett IMER-relevant (Internationell Migration och Etniska Relationer) forskningsproblem.<sup>10</sup> Vi tar mera utgångspunkt i en frågeställning alternativt i ett fenomen än i en teori. Sammantaget har vi använt oss av en sociologisk och juridisk inriktning inom ramen för ämnesområdet IMER. Detta kan hänföras till forskningsproblemet art eller karaktär, men i viss mån också till våra utbildningsbakgrunder inom juridik respektive sociologi före våra studier i IMER. Syntesen av dessa dimensioner tillför förhoppningsvis mer kunskap om polisens handhavande av inre utlänningskontroll än inriktningarna/perspektiven var för sig.

IMER står för Internationell Migration och Etniska Relationer. Internationell migration handlar om folkomflyttningar och etniska relationer om mötet och samlevnaden mellan olika grupper. I denna studie aktualiseras båda dessa delar. Utlänningskontroll är ett sätt att kontrollera migration och Polisen är statens redskap när det gäller implementeringen av kontrollen. Denna är i ett större perspektiv kopplad till Sveriges alternativt Schengens relation

---

<sup>9</sup> Kontrollindustrin är den stora privata marknaden som finns i form av vaktbolag, företag som producerar tekniska hjälpmedel med mera.

<sup>10</sup> Om polisens arbete med den inre utlänningskontrollen skulle studeras utifrån ett juridiskt perspektiv, hade målet förmodligen varit att redogöra för och systematisera vilka rättsregler som är relevanta för poliser (Peczenik 1995a: 33). Detta för att föra rättsutvecklingen framåt (Se till exempel Helmius 2000). En sociologisk, etnologisk eller antropologisk betraktelse hade kunnat innebära ett långt och djupgående fältarbete med målet att förstå polisernas agerande och sätt att resonera i sin arbetsmiljö (Se till exempel Carlström 1999; Lundberg

till icke västeuropeiska etniska grupper. Poliser utövar dessutom sitt arbete i ett samhälle där många olika etniska grupper samlever och arbetar. Detta innebär att etnicitetsaspekten är central i arbetet med inre utlänningskontroll och har att göra både med främlingsmisstro/rasism och med mänskliga rättigheter.<sup>11</sup>

IMER är ett kunskapsområde som inte hänför sig till en enda vetenskaplig disciplin utan till många samhällsvetenskapliga och humanistiska ämnen såsom sociologi, historia, ekonomi, antropologi, juridik med flera. I ljuset av detta kan sägas att vi inte är några ämnesspecialister i form av bestämda vetenskapliga ämnestraditioner, utan snarare kan betraktas som ämnesområdesspecialister på specifika frågor och problemställningar alternativt skapare av nya synteser och perspektiv.

Mångvetenskap, tvärvetenskap eller flervetenskap? Terminologin varierar och beteckningarna flyter in i varandra när det gäller IMER-områdets olika angreppssätt. Vi har valt att använda begreppet mångvetenskap. Ofta talas det om mångvetenskap som om det vore något homogent, men i realiteten handlar det om en rad olika forskningsaktiviteter med sina olika karakteristika (Forskningsrådets expertgrupp för tvärvetenskap<sup>12</sup> 1999: 4).

Generellt kan sägas att IMER som akademiskt ämne kan betraktas från två olika håll. Antingen ses IMER som ett nytt perspektiv, eller nya problemställningar vilka appliceras inom redan etablerade samhällsvetenskaper. I detta sammanhang har IMER jämförts med kvinnoforskningen (Hammar 1994: 8). Det andra sättet att betrakta IMER är som ett mångvetenskapligt ämnesområde, syftande till att bli en allt mera självständig disciplin där nya synteser skapas. Som forskarstuderande på Tema Etnicitet<sup>13</sup> och med IMER som grundutbildning, är det närmast utifrån det senare perspektivet som vi betraktar IMER. En fördel som vi ser med ett mångvetenskapligt förhållningssätt, är att det ger en bredd och en

---

2001). Inom statsvetenskapen skulle man eventuellt koncentrerat sig på hur de politiska besluten, i vårt fall kring polisarbete, skapas och implementeras (Jmf Demker 1999).

<sup>11</sup> För en diskussion om etnicitetsbegreppet, se Olsson (red) 2000.

<sup>12</sup> 1998 sammankallades en expertgrupp för tvärvetenskap. Arbetet är en del i regeringens satsning för att öka samverkan mellan vissa forskningsfinansierade myndigheter, som bland annat går ut på att det ska finnas en samverkansgrupp med representanter för forskningsråden inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

<sup>13</sup> Tema Etnicitet startade hösten 1999 vid Linköpings universitet, Campus Norrköping. Tema Etnicitet är ett forum för forskning och kunskapsutveckling beträffande såväl det mångkulturella Sverige som migration och etnicitet i ett globalt perspektiv. Ämnet är mångskiftande och innefattar olika aspekter av sociala och kulturella relationer i multietniska samhällen. Viktiga frågor för forskningen inom Temat gäller minoritets- och majoritetsrelationer i förhållande till exempel identitetsutveckling, nationsbyggande, medborgarskap, utbildning, kulturellt skapande, samt genus- och arbetsmarknadsrelationer. Särskilt fokus ligger på maktförhållanden i termer av till exempel diskriminering, rasism och nationalism.

helhetsförståelse. En nackdel inom IMER-forskningen kan vara bristen på djup. Oundvikligen förlorar man något – förhoppningsvis vinner man mer på bredden än man förlorar på djupet. Vi skalar bort vissa saker för att lyfta fram andra, genom att sammanfoga delar som har sin härkomst i olika discipliner och skapa redskap för analys. I bästa fall ges ett högt förklaringsvärde och en bra förståelse genom det mer ämnesövergripande förhållningssättet.

De flesta erfarna forskare är överens om att det för att förstå dagens komplexa samhälle krävs att flera olika vetenskapliga perspektiv och traditioner utnyttjas. I ett forskningspolitiskt perspektiv är detta emellertid inte helt enkelt.<sup>14</sup> Sveriges förste professor i IMER, Tomas Hammar<sup>15</sup>, menar att IMER kan vara en spjutspets, eftersom mångvetenskapen förenar flera olika nivåer (micro, meso, macro och det globala) och handlar om samband och förbindelser inom och emellan dem. IMER-forskningen ska också vara samhällsrelevant och ha ambitionen att dra generella slutsatser (Hammar 2001: 75; se även Forskningsrådets expertgrupp för tvärvetenskap 1999: 5, 10). Vår egen utgångspunkt i anknytning till detta är att IMER-forskning bör synliggöra och blottlägga ojämlikheter och därmed i förlängningen ha målet att förändra samhället på så sätt att dessa kan bli föremål för intervention och åtgärder. Detta har vi velat göra genom att problematisera rättstillämpningen inom ett visst område. Följaktligen menar vi att man har ett ansvar som forskare att driva de frågor man anser vara angelägna i ett bredare samhällsperspektiv. Forskningsuppgiften kan i detta sammanhang betraktas som kritisk och analytisk.

Om någon förändring ska kunna möjliggöras måste analysen vara fri från alltför långtgående känslomässiga kopplingar.<sup>16</sup> Annars är risken stor att trovärdigheten ifrågasätts. Samtidigt menar vi att författarens förhållningssätt och utgångspunkter ska tydliggöras i texten. Oavsett vilket perspektiv man väljer beträffande detta, är det svårt att förutse vad ett forskningsresultat innebär och vilka konsekvenser det kan få. Vi kan aldrig garantera att den kunskap vi

---

<sup>14</sup> Förhållandet kan hänföras till vad Hammar talar om i termer av att organisatoriska och institutionella skäl har bidragit till att frysa fast en ämnesindelning och akademisk arbetsdelning som delvis är en historisk tillfällighet och som inte längre går att motivera vetenskapligt (Hammar 2001: 78).

<sup>15</sup> Denna första professur inrättades av riksdagen 1987, bara några år efter det att Ceifo, Centrum för invandringsforskning, bildats vid Stockholms universitet (1983). Tomas Hammars disciplinära ämnesbakgrund är annars statsvetenskap. Hammar är även en för det internationella forskarsamhället erkänd IMER-forskare kanske främst för sin bok *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration* (1990) där han myntade begreppet denizenship för "utländsk medborgare som i en stat erhållit omfattande medborgerliga rättigheter och som har permanent uppehållstillstånd men som ändå inte räknas som fullvärdig medborgare i den nya staten eller erhållit status som sådan". (Fryklund "Öppna samhällsvetenskaperna för mångfald" (Inledning till Hammar i Praktik och Teori 1/2001))

<sup>16</sup> Ett sådant förhållningssätt innebär i samhällsvetenskapliga sammanhang en strävan efter att uppnå intersubjektivitet, det vill säga att flera av varandra oberoende forskare kommer till likartade slutsatser.

producerar inte används på ett sätt som vi anser är olämpligt i olika avseenden. Vi kan dock tydligt redogöra för vilka utgångspunkter som styr vår analys och på ett transparent sätt redogöra för forskningsprocessens gång.

## Forskningsöversikt

Vid en undersökning av på vilka sätt IMER har kommit till uttryck i svensk forskning<sup>17</sup> kan vi konstatera att en överraskande liten del har berört rättstillämpning eller implementeringen av mänskliga rättigheter ur ett IMER-perspektiv. På Juridiska institutionen vid Uppsala universitet bedrivs projekt som syftar till att problematisera rätten och rättstillämpningen ur ett IMER-perspektiv. Exempel på juridiska studier av IMER-relaterade områden är bland annat Gregor Nolls avhandling *Negotiating Asylum, The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection* (Lunds universitet 2000) och Johanna Schiratzkis studie *Barnets bästa i det mångkulturella Sverige* (Stockholms universitet 2000). Maria Appelqvists *Responsibility in transition: a study of refugee law and policy in Sweden* (Umeå universitet 1999) och Lena Södergrans *Svensk invandrar- och integrationspolitik: en fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter* (Umeå universitet 2000) är exempel på sociologiska avhandlingar rörande migrationspolitik.

Polisarbete har, så vitt vi vet, inte studerats utifrån ett IMER-perspektiv i Sverige. En studie som trots detta har många beröringspunkter med vår egen är Gunnar Ekmans avhandling *Från text till batong* (Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm 1999), i vilken diskuteras textens egentliga betydelse för polisarbete och polisens tolkningar av texten. Ekman visar att poliser inte sällan ger texten en underordnad betydelse vid verkställandet av lagarna. Istället påverkas arbetet av andra faktorer, såsom vilka tillgängliga resurser som finns, vilken specifik situation det handlar om och textens legitimitet hos poliserna.

Exempel på andra svenska polisstudier är etnologen Kjell Bergmans studie *Poliser: mellan klassförtryck och brottsbekämpning* (Göteborgs universitet 1990) och sociologen Magnus

---

<sup>17</sup> Ser man till avhandlingar som publicerats konstaterar Hammar att studier av migrationen till Sverige, etniska relationer i Sverige som en konsekvens av invandringen samt orsaker till migration är centrala forskningsfält. (1964-1993 publicerades 81 avhandlingar inom denna kategori) Vidare kan nämnas forskning som rör etniska relationer som har längre hävd, såsom de ursprungliga minoriteterna i Sverige respektive andra länder. (1964-1993 publicerades 30 avhandlingar inom dessa kategorier). I en särskild kategori kan placeras forskning rörande emigrationen från Sverige. (1964-1993 publicerades 18 avhandlingar inom denna kategori) Slutligen ska nämnas kategorin avhandlingar som behandlar frågor rörande språk, vilka har samband med invandringen till Sverige,



Lundbergs avhandling *Vilja med förhinder. Polisens samtal om kvinnomisshandel* (Lunds universitet 2001). Ann Kristin Carlström har i avhandlingen *På spaning i Stockholm. En etnologisk studie av polisarbete* (Stockholms universitet 1999) intresserat sig för polisarbets innehåll och utförande generellt. Carlström bedrev fältarbete i en spaningsgrupp vid Stockholmspolisen och skildrar i avhandlingen spanarnas vardag. Sociologen Britta Smångs (Lunds universitet 2001) belyser polisyrket i sin licentiatavhandling *Polisycket, polisens och allmänhetens bilder*.

Exempel på svensk rättsvetenskaplig forskning kring polisarbete är Annika Noréés avhandling *Laga befogenhet, polisens rätt att använda våld* (Stockholms universitet 2000), och Ingrid Helmius avhandling *Polisens rättsliga befogenheter vid spaning* (Uppsala universitet 2000). I dessa studier är målet, som vi uppfattar det, att klargöra rättsläget på vissa områden.

## Begreppsdiskussion

Genom att välja ett mångvetenskapligt arbetssätt dyker genast en rad utmaningar upp. En central sådan är begreppsanvändningen, som kan variera mellan olika ämnesdiscipliner. Extra svårt är det med begrepp som används inom många discipliner och har olika värdeladdningar kopplade till sig, eller ord som börjat vandra och fått beteckna olika saker beroende på inom vilken disciplin de används. (Forskningsrådets expertgrupp för tvärvetenskap 1999: 11)

Terminologin på migrationsområdet är extra känslig i och med begreppens konnotationer till vardagsspråkets värdeladdade innebörder. Beroende på hur förekomsten av invandring betraktas i ett samhälle kan vissa begrepp relaterade till migration bli positivt eller negativt laddade. Begrepp tenderar att skiftas när de har blivit alltför laddade. Då vill man så att säga ladda ner genom att använda ett nytt, mer neutralt och mindre värdeladdat begrepp. Det som gör begreppsanvändningen till en känslig fråga är att det handlar om människor av kött och blod och om människovärde.

Det viktiga för oss är att ha en hög grad av precision i vår begreppsanvändning. Vi har genom uttrycket *personer med utländsk bakgrund* försökt finna ett begrepp som fångar upp den innebörd som är relevant i vår studie. I arbetet med inre utlänningskontroller söker poliser i

---

eller de autoktona (inhemska, infödda) minoriteterna i Sverige. (1964-1993 publicerades 23 avhandlingar inom

första hand efter människor med icke västeuropeiskt medborgarskap. Eftersom det inte genom att titta på människor går att utläsa vem som är icke-europeisk eller ej, är det med andra ord personer som poliser föreställer sig 'ser utländska ut' som vi talar om när vi använder uttrycket personer med utländsk bakgrund.

*Rättighet* är en flitigt använd term i denna framställning. Det finns all anledning att på ett allmänt plan ringa in innebörden i detta begrepp, eftersom det ofta används på en rad olika sätt. Ibland skiljer man mellan moraliska och legala rättigheter. Det anses då inte självklart att legala rättigheter motsvaras av moraliska. En konkret skillnad är att endast legala rättigheter kan genomdrivas med offentligt tvång. (Schiratzki 2001: 40f) Vi utgår från den enskildes rättigheter såsom de är fastställda i internationella konventioner om mänskliga rättigheter, varvid vi anlägger ett folkrättsligt perspektiv på begreppet rättighet: Folkrättsligt i bemärkelsen att vi utgår från de traktat som Sverige anslutit sig till. I viss mån anlägger vi ett moraliskt perspektiv på så sätt att rättigheterna i dessa traktat betraktas som något positivt för människor i allmänhet (moral som något gott för människor) och de representerar också något som de allra flesta länder i världen kommit överens om att respektera (moral som majoritet), men som inte alltid går att genomdriva med hjälp av offentligt tvång.<sup>18</sup> Oavsett om rättigheterna, såsom de fastställs i internationella dokument är att betrakta som legala eller moraliska, så kan de användas som utgångspunkt vid tolkningen av lagstiftning och därmed också bli en del av denna. Med andra ord kan man säga att inom ramen för de legala rättigheterna finns också moraliska rättigheter.

En term som förekommer i framställningen är *migrationspolitik*, vilket är ett samlingsbegrepp för invandrings- och invandrarpolitik och/eller utvandrings- och utvandrarpolitik. I det officiella språkbruket avser *invandringspolitik* regler och riktlinjer som styr vilka som ska få tillstånd att bosätta sig i Sverige, samt praxis kring dessa regler. *Invandrarpolitik* avser de åtgärder som vidtas för personer med utländsk bakgrund som bor i Sverige. Skillnaden mellan de båda kan förklaras så att invandringspolitik handlar om gränser, rätten att passera dem och villkoren för att blir kvar i ett land, medan invandrarpolitiska åtgärder säger oss något om

---

denna kategori) (Hammar 1994: 35ff)

<sup>18</sup> Mänskliga rättigheter betraktas ofta som universella, i bemärkelsen att de tillkommer alla människor i egenskap av att de är just människor varvid tid och plats inte ska ha någon betydelse. Vissa grundläggande rättigheter har samtidigt sitt ursprung i västerländska ideal, något som enligt vissa forskare innebär att de kanske inte är nödvändiga (eller önskvärda) att implementera över hela världen (Ribbing och Sandberg i Flyghed (red) 2000: 26). Vår studie rör västerländskt polisarbete och därför är denna fråga inte något som kommer att diskuteras ytterligare.

förhållandet mellan migranten och den statsmakt som har beslutat om fördelningen av samhällsnyttigheter.

Utlänningskontroll handlar om såväl åtgärder vid gränsen till eller inom ett mottagarlands territorium, som förebyggande åtgärder för att förhindra att utvandring äger rum i potentiella avsändarländer. Vi använder därför begreppen *invandring* och *migration* utifrån olika innebörder. I de fall diskussionen rör kontroller vid gränsen, på väg in i mottagarlandet, används termen *invandring*. De passager som tar upp åtgärder som syftar till att förebygga att utvandring alls sker innehåller istället begreppet *migration*. Även innebörden i begreppen *utlänningskontroll* respektive *invandringskontroll* skiljer sig åt i texten. *Invandringskontroll* syftar på åtgärder som vidtas för att kontrollera migranter innan och under anländandet till mottagarlandet, medan *utlänningskontroll* används som ett generellt begrepp för att innefatta samtliga typer av kontroll såväl före, under som efter anländandet till mottagarlandet. I detta sammanhang skall också sägas att vi även använder begreppet *migrant*, vilket refererar till rumslig rörelse av människor över nationella gränser utan att varken förutsätta eller utesluta permanent bosättning. Därmed representerar begreppet ett processuellt sätt att se på *migration*.

## Studiens upplägg

I den kommande framställningen utgår vi från fyra delar som alla bidrar till att öka förståelsen av polisarbete med inre utlänningskontroll. I kapitel 3 lyfter vi fram en rad olika faktorer som kan hänföras till polisarbete och ger empiriska exempel på hur arbetet med inre utlänningskontroll kan gå till. I kapitel 4 behandlas *regelverket*, i bemärkelsen en slags standardiserad politik. Vi beskriver till att börja med Schengensamarbetets bakgrund och uppbyggnad. Därefter identifierar vi en juridisk tolkningsram för den inre utlänningskontrollen genom en beskrivning av bland annat lagstiftningen rörande inre utlänningskontroll. Här kommer vi också in på relevanta ärenden hos Justitieombudsmannen (JO), Justitiekanslern (JK) och Diskrimineringsombudsmannen (DO) som ska fungera som rättesnören för poliser. Avsnittet fungerar först och främst som en bakgrundsbild, väsentlig för en förståelse av polisarbetet. Kapitlet kan också ses som en brygga mellan de rättsstatliga ideal som poliser har krav på sig att följa och det konkreta arbetet med inre utlänningskontroll.

I kapitel 5 anlägger vi ett mänskliga rättighetsperspektiv och sätter den inre utlänningskontrollen i en kontext av Sverige som rättsstat. Vi diskuterar formella och materiella rättsstatsideal, användningen av desamma samt mekanismer för rättsstatens förverkligande. En fråga som tas upp är huruvida poliser enbart ska utgå från det regelverk som finns tillgängligt och vad lagstiftaren hade för intentioner med lagen, eller också bör beakta vissa grundläggande eller överordnade värden.

Mot bakgrund av detta diskuteras i kapitel 6 utlänningskontroll generellt och i Sverige. Avsnittet har som målsättning att placera inre utlänningskontroll i ett större kontrollperspektiv med utgångspunkt i företeelsen migration. En fråga som tas upp är i vilket syfte utlänningskontroller görs. Olika typer av kontroll som syftar till att reglera invandring eller kontrollera att personer som uppehåller sig i ett land gör så på laglig väg presenteras. Vi ger också en bild av hur den svenska utlänningskontrollen har sett ut under det senaste århundradet.

Inledningsvis var vår ambition att belysa vad som sker i mötet mellan poliser och enskilda personer. Studien har istället kommit att fokusera på polisens handhavande av inre utlänningskontroller. Förskjutningen av fokus är ett uttryck för forskningsprocessen och har skett mot bakgrund av att vi använt ett undersökande arbetssätt som möjliggör olika val under forskningsprocessen. Ett sådant medvetet val är fokuseringen på polisens arbete. Vi har, mot bakgrund av att detta är ett licentiatarbete, ej haft möjlighet att också gå in på hur de enskilda personerna som kontrolleras upplever mötet.

I denna framställning är samtliga informanter anonyma, något som poliserna informerats om när vi träffat dem. Vi har inte i denna framställning hänvisat till datum för fältarbetena. Detta eftersom antalet anställda på en utlänningssektion inte är särskilt stort och att en utsatt datum därför lätt skulle kunna avslöja vilka poliser som vi följt med. Följaktligen kan det vara svårt för andra att kontrollera de källor vi har använt. Vi har dock prioriterat hänsynen till enskilda individer.

## 2. Metod och material

### Inledning

Föreliggande studie har en mångfacetterad empiri. Vår ambition har varit att få en så bred och relevant empirisk grund som möjligt att utgå ifrån i analysen. Förutom en redovisning av lagstiftning och andra rättskällor samt studier av skriftliga dokument, har vi arbetat med observation och samtal/intervjuer. Eftersom arbetet till vissa delar bygger på studier av sekundärlitteratur redovisas nedan en översiktlig teori- och litteraturgenomgång. Därefter beskrivs den textanalys som vidtagits av relevanta rättskällor och andra dokument. Slutligen resoneras det kring fältarbetena och de etiska dilemman som kom till uttryck under dessa.

### Teori- och litteraturgenomgång

Frågan som är föremål för vår studie tas inte upp i något specifikt verk. Sambandet mellan olika faktorer som aktualiseras i vår undersökning, såsom lagstiftning, polisarbete och migration har inneburit att vi hämtat inspiration från verk med olika inriktningar. Vi har förhållit oss till den teori och forskning som finns och arbetat oss fram till litteratur som är relevant för vårt syfte eller vår frågeställning. Vissa verk har varit mer centrala och tillmätts en större tonvikt än andra.

Vi kom tidigt i kontakt med boken *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet. Kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet* (2000) som Janne Flyghed, Kriminologiska institutionen Stockholms universitet, står som redaktör för. Flyghed intresserar sig för statens hantering av tvångsmedel och boken berör frågan om det går att uppnå en effektiv kontroll av brottslighet och ändå bevara respekten för mänskliga fri- och rättigheter. Eftersom denna balansgång blir särskilt problematisk i relation till den inre utlänningskontrollen har boken fungerat som en viktig inspirationskälla för oss i studien som helhet.

Kapitlet ”Polisarbete med inre utlänningskontroll” bygger på iakttagelser i samband med våra empiriska studier av polisarbete och sekundärlitteratur i form av polisforskning. Litteratur som tar upp den etniska aspekten av polisarbete har varit särskilt betydelsefull för vår förståelse av arbetet med inre utlänningskontroll. Den australiensiska sociologen Janet Chan,

University of New South Wales, diskuterar i boken *Changing Police Culture* (1997) relationen mellan poliser och minoriteter i Australien, närmare bestämt varför reformer med syfte att motverka rasism bland poliser har så marginell effekt. Chans resonemang om polisrasism belyser samtidigt viktiga aspekter kring inre utlänningskontroll. (Se även Chan i Vasta och Castles (red) 1996) Även den engelske kriminologiprofessorn Robert Reiner, verksam vid London School of Economics, berör frågor om etniska relationer inom ramen för polisarbete i boken *The Politics of the Police* (2000) liksom David J. Smith och Jeremy Grey i boken *Police and People in London IV: The Police in Action* (1983).

Litteratur som vi i övrigt har använt kan beskrivas som orienterad åt antingen strukturella eller kulturella förhållanden. (Strukturellt orienterad litteratur, se bland annat Flyghed (red) 2000; Bayley 1990 och 1994; Skolnick 1994. Kulturellt orienterad litteratur, se bland annat Manning 1977; Punch 1979; Young 1991; Carlström 1999; Lundberg 2001) För det mesta berörs dock inte enbart en av dessa nivåer i böckerna eftersom de samspelar med varandra.

Eftersom forskningsfronten finns i England och USA och polisforskningen är större där än i Sverige, har vi förutom att använda oss av svensk polislitteratur mest använt litteratur från dessa länder. Detta innebär vissa problem eftersom det kan finnas olikheter mellan Polisen i olika länder och för att den samhällseliga kontexten i vilken forskningen utförs skiljer sig åt. Samtidigt finns det många likheter i beskrivningar av polisverksamheter världen över, vilket tyder på att något i polisarbetets förutsättningar skapar likheter inom yrket.

Även etikforskning har bidragit i sökandet efter en förståelse för vilka faktorer som påverkar poliser i deras yrkesutövning. I detta sammanhang har två svenska verk varit mest centrala, utarbetade inom ramen för ett etikprojekt för poliser<sup>19</sup>: *Etik i polisarbete* (2000) samt *Perspektiv på polisetik* (2001). Författare till de båda böckerna är Rolf Granér och Maria Knutsson, lärare i beteendevetenskap vid Polishögskolan i Stockholm. (Polishögskolan rapport 1998: 1)

Kapitel 4 bygger på en rad politiska och juridiska dokument som sätter ramarna för den inre utlänningskontrollen. Vi beskriver först förutsättningarna för Schengensamarbetet med

---

<sup>19</sup> 1995-97 genomfördes på uppdrag av RPS ett etikprojekt med syfte att bland annat planera och genomföra en etikutbildning för poliser. Projektet genomfördes av en arbetsgrupp bestående av poliser och beteendevetare i samarbete med Polishögskolan, polismyndigheten i Stockholms, Göteborg och Bohus och Malmöhus län samt Svenska Polisförbundet.

utgångspunkt i relevanta offentliga utredningar och propositioner. Avsnittet bygger i huvudsak på följande referenser: Proposition 1997/98:42, *Schengensamarbetet*; Proposition 1999/2000: 64, *Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen*; 1996; Ds 1997: 38, *Sveriges anslutning till Schengensamarbetet*; SOU 1997:128, *Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden*; SOU 1997:159, *Ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa*. Övriga rättskällor som sätter ramarna för den inre utlänningskontrollen samt andra omkringliggande omständigheter som påverkar arbetet behandlas vidare. Utgångspunkten är Utlänningslagen 5:6 som handlar om inre utlänningskontroller.

Att följa rättsstatliga ideal är ett krav på poliser i deras arbete. I kapitel 5 använder vi rättsstaten som en idealtyp. I detta hänseende har vi inspirerats av professorn i allmän rättslära vid Lunds universitet Aleksander Peczenik, statsvetaren vid Uppsala universitet Karl-Göran Algotssons studie *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet* (1993) och Flygheds avhandling *Rättsstat i kris* (1992). För kapitlet som helhet har en central inspirationskälla varit Peczenik och hans tankar om att rätten måste vara mer än bara formell. Den måste också vid såväl lagstiftning som tolkning och implementering, innehålla ett mått av etik. Peczeniks på området heltäckande verk *Vad är rätt? om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation* (1995) har varit användbart för våra syften.

Professorn i juridik vid Uppsala universitet Åke Frändbergs systematisering av rättsstatens organisation i artikeln "Rättsstatens organisation" (1986) och hans allmänna tankar om rättssäkerhet i artikeln "Begreppet rättsstat" (1996) har varit värdefulla för oss när det gäller att bena upp de olika mekanismerna för rättsstatens förverkligande. Den norske historikern Jens Arup Seips begreppsdiskussion om rättsstaten i boken *Politisk ideologi* (1988) har hjälpt oss att ringa in innebörden i begreppet rättsstat såsom varande en social konstruktion.

När det gäller avsnittet om mänskliga rättigheter var den italienska filosofen Norberto Bobbios (professor emeritus i politisk filosofi och rättsteori vid universitetet i Turin) nyutkomna bok *Rättigheternas epok* (2001) en startpunkt. I avsnittet om hur rättsstatliga ideal kan användas för vi en principiell diskussion utifrån Herbert Harts positivistiska angreppssätt respektive Ronald Dworkins rättighetstes. Harts bok *The concept of Law* (1994), Dworkins *Taking Rights Seriously* och delar av *A Matter of Principle* (1985) samt Nigel E. Simmonds (1988) och Peczeniks (1995) tolkningar av de båda ligger till grund för vårt resonemang.

Vår sammanställning i kapitlet ”Utlänningskontroll” baseras på litteratur som representerar en rad discipliner. Detta mot bakgrund av att det bland teorier om internationell migration råder delade meningar om vad som orsakar in- och utvandring samt att olika discipliner lägger olika vikt vid migrationens mikro-, meso- respektive makronivå samt fokuserar på skilda faser av migrationsprocessen (Brettell och Hollifield 2000). Den bok som varit mest central för kapitlet är *Mechanisms of Immigration Control. A comparative Analysis of European Regulation Policies* (1999). Boken har medförfattare från såväl områdena geografi, sociologi som statsvetenskap och är redigerad av Grete Brochmann, professor i sociologi vid Oslo universitet samt Tomas Hammar, Stockholms universitet. Olika former av utlänningskontroll diskuteras i boken med utgångspunkt i åtta europeiska mottagarländer under 1980- och 90-talet, varav Sverige representerar ett. I kapitlet ”Closing the Doors to the Swedish Welfare State” redogör Hammar för den svenska situationen.

Annan litteratur av Hammar som varit viktig för oss är artikeln ”Law and Policies Regulating Population Movements: A European Perspective” i vilken han bland annat tar upp former för extern respektive intern migrationskontroll och den politiska dimensionens betydelse för att förstå migrationssystem (Hammar i Kritz med flera (red) 1992). Även Hammars avhandling *Sverige åt svenskarna* (1964), i vilken redogörs för svensk invandrapolitik 1900-1930 har varit betydelsefull och ligger till grund för delar av vår historiska genomgång av Sveriges utlänningskontroll under 1900-talet.

En bok som innehåller viktiga poänger i relation till utlänningskontroll är Elisabeth Abiris avhandling *The Securitisation of Migration. Towards an Understanding of Migration Policy Changes in the 1990s. The Case of Sweden* (2000). Abiri som är verksam inom området freds- och utvecklingsforskning, behandlar den svenska migrationspolitiken och analyserar hur och varför en säkerhetsdiskurs kring migration har utvecklats i Sverige under 1990-talet samt vilka implikationer detta i sin tur kan ha. Problematiken är nära knuten till frågor om utlänningskontroll. Även den norske sociologen Thomas Mathiesens arbeten har varit en naturlig utgångspunkt då de behandlar kontroll inom ramen för Schengensamarbetet. Mathiesen ser flera problem med Schengensamarbetet vilka han diskuterar i bland annat *Schengen - politisamarbeid, overvåking og rettsikkerhet i Europa* (1997) och ”On Globalisation of Control: Towards an Integrated Surveillance System in Europe” (1999). (Se även Mathiesen 1998, 2000)



# Dokumentstudien

En del av det empiriska materialet är också officiella dokument som utifrån ett brett perspektiv behandlar den inre utlänningskontrollen. Syftet har varit att skapa en bild av de ramar inom vilka poliser ska arbeta i en demokratisk rättsstat. För att inte tynga framställningen har urvalet i denna del skett selektivt. Endast de utredningar och betänkanden som vi funnit direkt relevanta för förståelsen av det konkreta tillvägagångssättet för den inre utlänningskontrollen har behandlats. När en uppgift förekommit flera gånger i olika utredningar har vi sällan hänvisat till samtliga källor, annat än när detta har varit vår direkta avsikt för att visa på ett visst mönster i politiken.

Vi har också genomfört en dokumentanalys av 500 promemorior (PM) som vi fått ta del av via Polisens utlänningsrotel i Malmö. Efter varje utlänningskontroll skriver poliserna som varit i tjänst en kortare rapport kring de ingripanden som gjorts. Frågor som ligger till grund för vår studie av dessa PM är: Varför togs beslut om att göra en inre utlänningskontroll? På vilket sätt genomfördes kontrollen? I vilken situation befann sig poliserna? Vilket resultat uppnåddes? Promemoriorna används för att komplettera våra fältarbeten och exemplifiera vad inre utlänningskontroll innebär.

Vidare diskuteras den lagstiftning samt andra rättskällor som ska sätta ramarna för verkställandet av inre utlänningskontroll. I ett samhällsvetenskapligt sammanhang är denna typ av empiriskt material inte alltid bekant, varför det här kan vara lämpligt att förklara karaktären av rättskällor.

Rättskällor<sup>20</sup> är ägnade åt att förklara juridiska avgöranden, såsom att ”hon kontrollerades av polisen därför att lagen säger det” (Peczenik 1995b: 206). Enligt Peczenik är dessa en förutsättning för att man ska kunna argumentera juridiskt, bland annat eftersom lagtolkningens kvalitet ökar om man tar i beaktande alla hjälpmedel som står till buds. Hänsynen till rättssäkerheten kräver dessutom att alla som tolkar lagen utgår från samma rättskällor (Peczenik 1995b: 246).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> För en utförlig diskussion om begreppet rättskälla, se Peczenik 1995b: 206ff.

Vi har koncentrerat oss på de rättskällor som poliser vi träffat och samtalat med själva identifierat som viktiga. Det sistnämnda mot bakgrund av att vi inplacerar juridiken i ett praktiskt perspektiv och tittar på det konkreta tillvägagångssättet. Rättskällorna ger uttryck för hur de frågor som rätten reglerar är tänkta att handhas i praktiken, inte nödvändigtvis hur de handhas. Vi har genomgående vinnlagt oss om att spegla båda dessa aspekter i vad avser inre utlänningskontroll.

*Lagen* är den viktigaste rättskällan vilket har att göra med det rättsstatliga idealet att den demokratiskt valda riksdagen skapar lagen. Dessutom har lagen vissa egenskaper som är viktiga ur rättsstatssynpunkt: Den innehåller generella handlingsregler som anger vad som är tillåtet eller förbjudet, dess giltighet ska vara oberoende av utomrättsliga giltighetskällor och den erbjuder en relativt fast ram inom vilken människor kan planera sitt liv (Peczenik 1995b: 228). Såväl Polislagen som Utlänningslagen är relevanta i vårt arbete, liksom de delar av grundlagen som berör mänskliga fri- och rättigheter samt internationella konventioner om mänskliga rättigheter som kodifierats i svensk lagstiftning. Allmänna förvaltningsrättsliga principer som aktualiseras i all utövning av offentlig makt; legalitetsprincipen, likhetsprincipen och objektivitetsprincipen samt Polislagens 8§, som slår fast allmänna principer för Polisens arbete berörs också.

Sett utifrån den tänkta tillämpningen, så är lagförarbeten den allt överskuggande rättskällan för svenskt vidkommande (Peczenik i Demokratiutredningen SOU 1999:58: 17f). Om vi däremot ser till hur praktiskt polisarbete går till, bör *prejudikatet* nämnas först. Detta är ett avgörande i en högre myndighets- eller domstolsinstans, till exempel utlänningsnämnden eller högsta domstolen, som fungerar som vägledning för framtiden. En anledning till att tidigare rättsavgöranden, framförallt i högsta instans, är vägledande i nya rättegångar är att detta bidrar till uniformitet och rättssäkerhet (Peczenik 1995b: 238). Vi har i denna studie med hjälp av databasen rättsbanken sökt finna rättsfall från Högsta domstolen där polisens arbete med inre utlänningskontroll diskuterats, men inte hittat några avgöranden. Vi har genomfört sökningar på Brottsbalkens 16:8, 16:9 och Utlänningslagens 5:6. Huruvida inre utlänningskontroll varit föremål för prövning är svårt att säga definitivt. I det av tingsrätten behandlade fallet om en person som sköts till döds under en inre utlänningskontroll, nämns exempelvis aldrig termen inre utlänningskontroll. (Mål nr B 458-01, Linköpings tingsrätt Dom 2001-11-12)

---

<sup>21</sup> I vissa fall kan rättskälle- eller argumentationsprinciperna sättas ur spel om tillräckligt starka skäl finns (Peczenik 1995a: 30).

Den praxis som finns att tillgå är främst JO:s uttalanden, vilka har en speciell karaktär. JO har inga befogenheter att fatta juridiskt bindande beslut eller att ändra eller upphäva ett redan fattat myndighetsbeslut. En anmälan till JO kan dock medföra att sakfrågan får en kvalificerad juridisk bedömning som sedan kan utgöra ett ”rättesnöre för polisen och ge den enskilde om inte rättelse, så i vart fall upprättelse” (Norée 2000: 104). Vid våra fältarbeten framkom vid flera tillfällen att JO är den ombudsman som poliser anser sig ha att rätta sig efter då det gäller tillvägagångssättet vid inre utlänningskontroll. Vid några tillfällen benämndes JO som en samtalspartner för poliser. De av JO och Justitiekanslern (JK<sup>22</sup>) behandlade ärendena i vilka den inre utlänningskontrollen diskuteras specifikt, har behandlats i den mån vi haft kännedom om dem.

När det gäller JO-ärendena har dessa valts ut med hjälp av kansliets diarium samt via kommentaren till Utlänningslagen (Se Wikrén och Sandesjö 1999). Efter en genomgång av rubrikerna till de 1800 JK-ärendena i vilka Polismyndigheten varit föremål för granskning, fann vi bland annat ärenden om tvångsansvändning av relevans för vårt ämnesval, men inga i vilka den inre utlänningskontrollen behandlades specifikt. Avslutningsvis ska nämnas de anmälningar till diskrimineringsombudsmannen (DO) som vi tagit del av. År 2000 emottog DO 40 stycken anmälningar mot rättsväsendet. Inga klagomål rörde inre utlänningskontroll (Samtal med jurist på DO november 2001). Under 2001 inkom 42 anmälningar mot rättsväsendet. Det går inte att vid datasökning utläsa vilka av dessa som specifikt rör Polisen, men ett antal exempel tas upp i studien.

---

<sup>22</sup> JK är regeringens jurist. Som sådan har JK tillsynsuppgift över myndigheter och tjänstemän och funktion som åklagare som i princip motsvarar den som JO utövar. Man kan vända sig till JK med klagomål, liksom till JO. JK tar dock upp klagomål från enskilda till utredning endast i mycket begränsad omfattning. JK har också andra uppgifter, bland annat att vara regeringens juridiske rådgivare och bevaka statens rätt i olika sammanhang. JK ska även vaka över tryckfrihet och yttrandefrihet. JK är åklagare i mål om ansvar för tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. Riksdagen utser fyra JO med uppgift att övervaka att domstolar, myndigheter och offentligtanställda rättar sig efter lagar och författningar och fullgör sina uppgifter. En JO väljs för fyra år och kan väljas om. En av dem är chefsjustitieombudsman, vilket innebär att han är administrativ chef för myndigheten Riksdagens ombudsmän. (Samhällsguiden <http://www.samhallsguiden.riksdagen.se/>, 1 juni 2001) Polisen är liksom övriga statliga myndigheter underkastad rättslig tillsyn av såväl JK som JO, så det föreligger i teorin en överlappning mellan JK och JO. Emellertid strävar båda myndigheterna efter att undvika dubbelutredningar. Det sker genom informella kontakter. Så snart som det uppdragas, att en sak har anmälts till både JK och JO eller att båda myndigheterna till äventyrs överväger ett initiativ rörande samma händelse, brukar man komma överens om att endera JO eller JK utreder ärendet, medan den andra myndigheten skriver av det eller underlåter initiativ. Det skall också nämnas att JK:s utredningsverksamhet i anledning av anmälningar från allmänheten numera är synnerligen begränsad. Klagomålshanteringen, vad avser såväl polisen som andra myndigheter, är således numera huvudsakligen en uppgift för JO. Om emellertid JK gör en tillsynsutredning rörande till exempel polisen,

I *förarbetena* utvecklas grunden för den aktuella lagstiftningen och här kan man utläsa lagstiftarens intentioner när lagen skrevs.<sup>23</sup> En anledning till att poliser bör beakta dessa är att lagen måste vara flexibel och formuleras kort – följaktligen är en dialog med förarbetena viktig för att lagens ändamål ska kunna utläsas. Dessutom kan det vara svårt att finna praxis och litteratur på det område som lagen omfattar på grund av den snabba lagstiftningstakten – förarbetena är helt enkelt ofta vad som finns att tillgå vid lagtolkningen. (Peczenik 1995a: 40f, Peczenik 1995b: 242f) Poliser som vi talat med har hänvisat indirekt till dessa. De utgår från den handbok (*Nationella handboken*) som Rikspolisstyrelsen (RPS) med flera utarbetat, vilken bygger på framförallt den av utrikesdepartementet publicerade skriften *Sveriges anslutning till Schengensamarbetet* (Ds 1997:38). Vad gäller inre utlänningskontroll diskuteras denna i övrigt i förarbetena till Utlänningslagen som antogs 1989. Utöver detta berörs de delar av Polislagens förarbeten som är av relevans för utövandet av den inre utlänningskontrollen.

*Doktrinen* är den juridiska litteratur som systematiserar och tolkar gällande rätt (Jmf Peczenik 1995a: 44; Peczenik 1995b: 262). I vårt arbete handlar det här om de kommentarer som olika forskare och praktiker utgivit där de försöker tolka lagen på ett så sammanhängande sätt som möjligt. Den enda doktrin som behandlar inre utlänningskontroll som vi hittat är, utöver kommentaren till Utlänningslagen (1999), den i praktiskt polisarbete använda boken *Allmän polislära* (2001), som i ett speciellt avsnitt tar upp Utlänningslagstiftningen och tillämpningen av Schengenavtalet.

Allt förberedande arbete inför Sveriges inträde i Schengen, i form av regeringsuppdrag, arbetsgrupper och deras rapporter samt myndigheternas preliminära handlingsplaner utmynnade i den nyss nämnda *Nationella handboken*. Denna kan hänföras till rättskällan *myndighetsföreskrifter* och är det dokument som idag är styrande för hur bland annat gränskontrollen i Sverige ska bedrivas. Planen ska också kunna fungera som vägledning i det operativa arbete som skall utföras inom polisområdena. Bland relevanta

---

är såväl befogenheterna som utredningsmetodikerna i allt väsentligt likartade med JO:s. (e-mail från kanslichefen på JO den 3 april 2002)

<sup>23</sup> Förarbetena skrivs på olika stadier i lagstiftningsarbetet. Initiativet till en lagändring kommer antingen från riksdagen eller från regeringen, varpå en utredare/utredning utses av regeringen, som får direktiv från vederbörande departement. I Statens offentliga utredningar (SOU) publiceras sedan ett betänkande och resultatet av detta publiceras i departementsserien (Ds-serien). Betänkandet behandlas inom departementet och remissyttranden inhämtas, varpå Lagrådet får ta ställning till viktigare frågor. Inom departementet utarbetas så en proposition som bereds i riksdagsutskott och diskuteras i riksdagen. Slutligen antas lagen och utfärdas genom svensk författningssamling. (Se Peczenik 1995b: 242)

myndighetsföreskrifter kan också nämnas de för inre utlänningskontroll viktiga föreskrifterna, utgivna av RPS. Här har vi med hjälp av personal på RPS fått ta del av samtliga föreskrifter som antagits, varav de senaste utgör en konsekvens av Schengensamarbetet. (Denna har dock inte ändrat förutsättningarna för verkställandet av inre utlänningskontroll.)

## Fältarbetena

Vi har vid utspridda tillfällen, från och med sommaren 2000 till och med hösten 2001 följt ett slumpartat urval av tjänstemän vid Migrationsverket och sedermera även Polismyndigheten under deras arbete. Syftet var inledningsvis att få en bred bild av myndigheternas bemötande av människor som kommer till Sverige från andra länder och även Schengeninträdet inverkan på deras arbete. Vi besökte bland annat Migrationsverkets gränsenhet, transitenhet och asylsenhet i Malmö, deltog på relevanta konferenser samt genomförde fältstudier vid Polisen i Stockholm och Malmö.<sup>24</sup> Genom Migrationsverkets personal fick vi viss insyn i utlänningspolisers arbete, eftersom dessa båda myndigheter samarbetar.

Vi hävdar inte att våra empiriska iakttagelser gäller för alla utlänningspoliser och all inre utlänningskontroll i Sverige. Genom att ge exempel från fältarbetena vill vi hitta begripliga och förståeliga illustrationer, i bästa fall indikatorer på resonemang som kan förklara polisers handhavande av inre utlänningskontroll. Vi refererar i denna framställning till fältarbetena genom kursiverad text. Kursiverade citat i texten är, när inget annat anges, uttalanden av poliser.

---

24

- Sophie Hydén deltog i januari 2001 på en tvådagars Schengenutbildning för närpolis med ett särskilt fokus på inre utlänningskontroll, samt en uppföljningsdag för gränspersonal den 15 februari 2001. Detta följdes sedan upp under våren 2001 vid två tillfällen, innan Schengeninträdet, då Hydén samtalande med och observerade utlänningspoliser i deras gränslaterade arbete samt vid ett tillfälle i november under ett arbetspass med inre utlänningskontroll. I mars och april tillbringade Hydén sammanlagt fem dagar vid Migrationsverkets gränsenhet.
- Sommaren 2000 tillbringade Anna Lundberg fyra dagar på Migrationsverkets asylsenhet. Vidare deltog Lundberg i konferenser på temat "Barn i utlänningsärenden", anordnade av Migrationsverket, då det bland annat diskuterades etiska problem i bemötandet av flyktingar (Malmö den 7 september 2000 och Norrköping den 21 februari 2001). Detta följdes upp under våren 2001 med två dagar på Migrationsverkets gränsenhet och en dag hösten 2001 under ett arbetspass med inre utlänningskontroll.
- Sommaren 2000 deltog vi tillsammans på kursen "Sommarkurs i etik" (Sörmland den 4-6 augusti 2000), anordnad av Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd. Syftet med kursen var att diskutera etiska frågor om hur asylsökande behandlas inom sjukvården, av Polis, i förvar och så vidare. I maj 2001 spenderade vi en vecka hos flygplatspolisen på Arlanda och utlänningsroteln i Solna. I juni fortsatte fältarbetena med fyra dagars observation av utlänningspoliser i Malmö. Avslutningsvis har vi följt med utlänningspoliser i Malmö hösten 2001 vid sammanlagt tre tillfällen.

Fältarbetena fungerade så att vi följde med poliserna under hela eller delar av deras arbetspass. Ibland var vi båda med och ibland en av oss. Dagtid eller kvällstid varierade. Det började vanligtvis med ett samtal hos vakthavande befäl, där poliserna diskuterade dagens aktiviteter och vad som skulle följas upp från föregående pass. Därefter gav vi oss oftast iväg i polisbil för att följa upp tips. Ibland inträffade saker på vägen som poliserna följde upp, exempelvis fortkörningar. Ibland kallades poliserna i Malmö till Brofästet Lernacken för att assistera Tullen vid deras kontroller. Vi fanns med i bakgrunden.

Något som förändrat förutsättningarna för fältarbetena är de nya sekretessbestämmelser som trädde i kraft den 19 februari 2002. Enligt dessa får enbart följande grupper numera följa med i polisernas bilar: Studerande vid polishögskolan, JO, JK och medlem i RPS. Följaktligen kan vi som forskarstuderande inte längre observera poliserna på detta sätt. (Samtal med tjänsteman vid Polisen i Malmö den 22 februari 2002) Vårt material är således unikt.

De data man samlar in är beroende av valda teoretiska utgångspunkter och den fråga man är intresserad av. Valen av metod för datainsamling som gjorts i denna studie representerar i vissa avseenden ett förståelseperspektiv av hur poliser själva upplever sin arbetssituation (Bell 1995: 13f; Holme och Solvang 1997: 14). I huvudsak handlar studien emellertid om att öka kunskapen om polisens handhavande av inre utlänningskontroll genom att kritiskt diskutera detta utifrån vetenskapligt etablerade begrepp (Jmf Johansson 1999: 81).

För att kunna studera tillvägagångssättet för den inre utlänningskontrollen i sitt naturliga sammanhang valde vi att använda observationer som metod. Genom observationer får man reda på vad människor gör genom sina handlingar, vilket kan skilja sig från vad de säger att de gör. Vår, liksom de flesta undersökningar innehållande deltagande observation, är explorativ. Detta innebär att vi får en helhetsförståelse snarare än svar på en eller flera avgränsade frågor. (Halvorsen 1992: 83f; Merriam 1998: 25) Eftersom vi inte aktivt deltog i Polisens och Migrationsverkets arbetsuppgifter kan våra fältarbeten bäst benämnas som medföljande observation (Jmf Carlström 1999: 34). Vårt intresse för det konkreta tillvägagångssättet nödvändiggjorde en betraktelse av poliser i deras faktiska arbete med inre utlänningskontroll.

Vi ser det som en fördel att ha varit närvarande när händelserna ägt rum. (Jmf Halvorsen 1992: 84; Holme och Solvang: 1997: 79). Genom att följa poliserna under deras arbetspass fick vi på ett naturligt sätt möjlighet att diskutera vad som gjordes och varför. Under händelselösa stunder rörde samtalen med poliserna främst deras arbete i allmänhet och deras förväntningar och syn på Schengensamarbetet och Sveriges operativa inträde i detsamma. Generellt sett var poliserna tillmötesgående under dessa samtal. Under en vanlig intervju hade de troligtvis anammat en mera officiell hållning som inte givit oss mer information än den vi får del av via skriftliga dokument (Merriam 1998: 105).

Som forskare möter man svårigheter vid insamlandet av data som handlar om att kunna särskilja så kallade *operationella data*, vilka utgörs av spontana konversationer och aktiviteter som iakttas av forskaren på fältet och *presentationsrelaterade data*, som utgörs av den bild av något informanter vill upprätthålla inför forskaren, överordnade eller utomstående i allmänhet. Dels finns en risk för att presentationsrelaterade data dominerar över operationella data, dels riskerar forskaren att förväxla presentationsrelaterade data med operationella sådana. Ofta finns det emellertid överlappningar mellan de båda. (Van Maanen i Luckham 1981: 206f) Till detta kommer i vårt fall de data som härrör från hur arbetet är tänkt att gå till utifrån den politiska och rättsliga styrning som kommer till uttryck i olika rättskällor. Man skulle här kunna tala om rättsligt bestämda data. Detta innefattar en tolkning av rättskällor och hur detta innehåll skall förstås i (översättas till) det praktiska arbetet.

I de flesta miljöer tycks överrensstämmelsen mellan vad olika individer säger vara större när det gäller presentationsrelaterade data än operationella data (Van Maanen i Luckham 1981: 221). Sannolikt är detta fenomen särskilt tydligt bland poliser eftersom de representerar en myndighet. Vid våra kontakter med poliser upplevde vi att de tycktes ha lärt sig hur saker inom Polisen måste vara eller framstå inför allmänheten. Ju abstraktare våra frågor blev, desto fler saker fanns gemensamt i olika polisens svar. Därför var det viktigt att inte enbart koncentrera oss på vad som sades, utan även på aktiviteterna vi bevittnade.

Det finns flera anledningar till varför vi valde att genomföra medföljande observationer istället för exempelvis enbart intervjuer. En har att göra med att vi ville uppmärksamma och sätta ord på delar av polisarbetet som poliserna själva kanske tar för givet, är omedvetna om eller nonchalerar. (Jmf Van Maanen i Luckham 1981: 213) En omedvetenhet eller nonchalans anades exempelvis hos flera poliser under våra fältarbeten när det gäller ansvaret för den

folkrättsliga implementeringen av mänskliga rättigheter. Detta är något som poliserna själva inte lyft fram inför oss – kanske av aningslös omedvetenhet eller på grund av att de inte tycker det är relevant, alternativt att de upplever att det stör deras arbete.

Vi har under fältarbetena varit öppna inför poliserna med vår intention att observera dem i deras arbete. Generellt fick vi ett positivt bemötande. Vid flera tillfällen uppmuntrades vi i fältarbetena på så sätt att poliserna genom oss tycktes vilja förmedla vad de ansåg vara en sann bild av polisarbetet, en bild som enligt dem själva ofta förvrängs i massmedia. Vi har försökt att göra klart för de som intervjuats/observerats vad vi ska göra med materialet och vilka vi är. Vi har presenterat oss som doktorander från Malmö högskola som arbetar på en avhandling om polisarbete i ett Schengensammanhang. Poliserna verkade tämligen ointresserade av såväl syftet med materialinsamlingen som vad vi avser att göra med resultatet. Detta kan ha att göra med att vi kommer från ett mångvetenskapligt ämnesområde, vilket gör det svårt att utläsa några självklara infallsvinklar i vårt arbete. Kanske är det också så att vårt avhandlingsarbete inte är något som de anser påverkar deras egen situation.

Det har inte varit vår avsikt att aktivt förändra fältet. Oundvikligen har vi dock, bara genom vår närvaro, påverkat människorna i den miljö vi har studerat liksom de har påverkat oss. (Halvorsen 1992: 83f; Holme och Solvang 1997: 111ff) Ett exempel på vår inverkan på fältet var när en flygplatspolis på Arlanda verkställde en avvisning vid gränsen. Det rörde sig om en man som befanns spärrad i dataregistret SIS. Samtidigt som vi följde polisens arbete ställde vi frågor till honom kring SIS-registret. Det visade sig att mannen blivit spärrad enbart på sitt för- och efternamn samt födelseår. Polisen såg inget anmärkningsvärt i detta eftersom det inte är ovanligt att utländska pass enbart uppger individens namn och födelseår. Han blev närmast chockad efter att ha begrundat en fråga från oss som löd ungefär: *Så om en som heter Anders Andersson, född 1970 spärras, så spärras alltså alla som är födda samma år och heter Anders Andersson?* Polisens ton gentemot den avvisade mannen förändrades märkbart efter vår fråga. Han tillstod inför mannen, som själv förnekade att han någonsin varit i det land som lagt in spärren i SIS, att det kunde ha skett ett misstag. Han ursäktade sig med följande kommentar: *Du förstår att om jag släpper in dig så begår jag ett tjänstefel gentemot hela Schengen.*<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Fritt översatt från engelska.



Vi har arbetat med anteckningar under fältarbetenas gång och inte använt bandspelare. En anledning till detta är att vi större delen av tiden följde med poliserna på olika uppdrag och därmed ständigt 'var på språng'. Bandspelaren hade även kunnat verka hämmande på poliserna. Fältanteckningarna utvecklades till en kombination av nedtecknade fakta av vad som skedde och våra personliga reflexioner över vad vi såg (Jmf Gruber 2002).

## Etiska överväganden

Vi som forskare är, liksom poliserna som vi studerar, en del av vår tids 'sanningar' och alltså själva en del av fältet vi studerar. Det finns ingen privilegierad utsiktspunkt från vilken världen framträder ren från utgångspunkter eller förutbestämda meningar och följaktligen inte heller någon objektiv forskare. Samhällsvetenskapen är inte objektiv i den bemärkelse att forskningsresultaten kan betraktas som absoluta sanningar. Detta eftersom vi präglas av forskningstraditioner, den politiska, sociala och kulturella miljön som omger oss samt vår egen personlighet och våra anlag. Istället kan man tala om objektivitet kopplat till undersökningsproceduren och till saklighet och öppenhet i framställningen, bland annat när det gäller värderingar som är avgörande i forskningen. (Holme och Solvang 1997: 329f)

I följande avsnitt är vår ambition att problematisera våra fälterfarenheter. Genom att uttryckligen reflektera över och redogöra för hur vi ser på vår egen roll som forskare, har vi velat både bearbeta den egna rollen och tydliggöra vårt förhållningssätt för läsaren. I termer av etnologerna Billy Ehn och Barbro Klein handlar detta om forskarens självmedvetenhet i mötet med "forskningsobjektet". Nyckelordet i sammanhanget är reflexivitet, vilket innebär en medvetenhet om den egna medvetenheten. Eftersom det inte går att beskriva verkligheten utan att påverka den är det viktigt att diskutera på vilka sätt man är en del av det som studeras. (Ehn och Klein 1994: 10f)

Att observera polisernas kontakt och arbete med människor har många gånger varit obehagligt, för att inte säga smärtsamt. I dessa situationer, som har handlat om att kunna hantera känslomässiga aspekter på fältet, har det varit en fördel att vara två forskare. På Arlanda blev upplevelsen av obehag stark för oss. Ibland rörde det sig om trötta och rädda människor som upptäcktes och förhördes av en lika trött och kanske därför provocerande polis. Ofta ställde byråkratin till det vilket gjorde små problem till stora, såsom när

affärsresande tvingades sova på en hård bänk för att deras flygbolag missat att det krävdes visum för att kunna byta plan i Sverige.

En svårighet har i vårt fall varit att undvika att svartmåla polisernas arbete utifrån upplevelser av orättvist förfarande, istället för att försöka urskilja vad olika omständigheter har med att göra – såsom den förda politiken, organisatoriska omständigheter, enskilda polisers personlighet eller något annat. Å andra sidan har en konsekvens av att vi under de medföljande observationerna sett polisers problem i olika situationer eventuellt varit att vi utvecklat en förståelse för varför de ibland uppträder på ett visst sätt. Risken finns att vi därmed anammat polisernas logik och ibland uppfattat det så att de inte hade möjlighet att agera annorlunda. I själva verket kanske den kritiska frågan om poliserna kunde organiserat arbetet annorlunda från början, borde ha ställts.

Polisforskaren Janet Chan framhåller att en ensidig beskrivning av poliser, genom att undvika att lyfta fram empiriska iakttagelser som strider mot stereotypa bilder, inte gynnar någon. Hon har under sin forskning ofta fått frågan vems sida hon står på, Polisens eller minoriteternas. En sådan indelning är överförenklad och ointressant menar Chan, och vi instämmer. Poliserna har olika inställning och sätt i förhållande till sitt arbete. (Chan 1997: 11) Det är därför viktigt med ett reflexivt förhållningssätt gentemot undersökta grupper eller företeelser, men även gentemot sig själv.

Inte vid något tillfälle förklarade poliserna för personerna som utsattes för kontroll vilka vi var. Däremot användes vi ibland ofrivilligt som redskap i arbetet med kontrollen. Vid ett tillfälle på Arlanda flygplats efter en så kallad ”gatekontroll”, närmast beordrades en av oss att ställa sig bredvid en misstänkt man för att polisen på detta sätt skulle kunna kontrollera att den längd som fanns angiven i passhandlingen stämde. Anekdoten illustrerar komplexiteten i de maktrelationer som präglat vårt fältarbete. Å ena sidan blev vi nästan något av ett redskap för poliserna. Å andra sidan har vi, i vår roll som forskare, makt att analysera deras beteende och så småningom ”ordna och deformera” deras verklighet i vår vetenskapliga framställning (Ehn och Klein 1994: 76f).

Ytterligare en maktaspekt i denna situation rör den omhändertagne, som med tanke på vår närvaro och att vi inte presenterades, med största sannolikhet uppfattade oss som personal från Polismyndigheten. Senare, vid registreringen av den misstänkte mannen från

gatekontrollen, satt vi med och lyssnade och antecknade. Inte heller då blev vi presenterade. En befogad fråga i detta sammanhang är om vi skulle ha presenterat oss själva. Eftersom polisens förhållningssätt kommer till uttryck även i en sådan här situation, såg vi händelsen som en viktig iakttagelse för att kunna analysera tillvägagångssättet. Följaktligen ville vi inte ingripa.

Vår svenska etniska bakgrund och det faktum att vi är unga kvinnor har ibland varit en fördel, ibland en nackdel under forskningsprocessen. Det har varit till vår fördel genom att polischefer och överordnade tjänstemän i allmänhet visade öppenhet och hjälpsamhet inför fältarbetena. Detta innebar att vi upplevde det förberedande arbetet som positivt såväl för vår egen som för polisernas del. Ett konkret exempel är att vi på Arlanda gavs generöst tillträde till arbetsplatsen. Vi utrustades med passerkort och mötte inte vid något tillfälle ett skeptiskt eller reserverat förhållningssätt. Flera exempel under fältarbetena talar för att detta har att göra med att vi som unga kvinnor inte uppfattades som ett hot. När vi presenterades för de olika arbetslagen benämndes vi till exempel i termer av *de unga studenterna* och *flickorna*.

Å andra sidan har vi under de medföljande observationerna ibland känt oss utestängda, vilket väckt frågor och tankar om vilken insyn vi egentligen fått. Utifrån vårt perspektiv utgjorde Polisens officiella åtagande att ge oss insyn utgångspunkten för våra förväntningar. En klyfta uppstod emellertid när det blev klart för oss att det fanns en diskrepans mellan vilken insyn poliserna sagt sig vilja erbjuda och den insyn vi faktiskt fick.

På ett mera generellt plan kan det diskuteras *varför* vår insyn i polisernas arbete förhindrades. En aspekt i en rättsstat är insynen i förvaltningen (Peczenik 1995b: 82). Traditionellt har det förts en kamp mellan en offentlig insyn och de säkerhets- och diplomatiska hänsyn som måste tas i en stat. I ett utrikespolitiskt perspektiv – inte minst i EU-sammanhang – har tendensen på senare år, enligt insiktsfulla bedömare, varit att större hänsyn har tagits till rikets säkerhet. Samtidigt har det inrikespolitiskt funnits en ambition att föra politiken närmre samhällsmedborgarna och följaktligen öka insynen och engagemanget från deras sida. Frågan är var den inre utlänningskontrollen kan placeras i denna kontext? Å ena sidan har inre utlänningskontroll sedan Schengeninträdet blivit mera av en inrikespolitisk verksamhet; varje enskild svensk polis förväntas vara uppmärksam på om en person kan tänkas vara i landet utan tillstånd. Å andra sidan har det dagliga polisarbetet blivit mer av en utrikespolitisk fråga i

och med Schengensamarbetet och därmed kan insynen förväntas inskränkas (Jmf Jacobsson i SOU 1999:77: 198).

En relevant fråga, som vi aldrig fick, är vilken nytta poliserna själva kan ha av vår studie utöver i det längre perspektivet där den förhoppningsvis kan bidra till att förbättra verksamheten. Som nämnts tidigare föreligger en maktrelation som i huvudsak innebär att vi som gör studien *tar* och poliserna som vi observerar *ger*. Vår närvaro kan emellertid ha upplevts som positiv av poliserna om de stimulerats genom intresset vi visade för deras arbete. Anledningen till att frågan om deras nytta av våra observationer aldrig fördes på tal kan ha varit att det framstod som naturligt att en undersökning av polisens arbete gjordes just i samband med att Sverige gick med operativt i Schengensamarbetet. Detta innebar att deras arbete förändrades på många sätt; nya arbetsuppgifter, lagar och datasystem skulle läras in. Poliserna hade vid tiden för våra fältarbeten av denna anledning själva många frågor som de sökte svar på.

### 3. Polisarbete med inre utlänningskontroll

#### Inledning

I samband med verkställighet av inre utlänningskontroll krävs, liksom vid all tillämpning av lagar, en tolkning som inkluderar delikata bedömningar av verkligheten. En skillnad mellan polisens arbete med inre utlänningskontroller och annat polisarbete är att personer med utländskt medborgarskap utgör målgruppen. Det innebär att poliser i sin bedömning går efter bland annat vad de föreställer sig är ett 'utländskt utseende' hos människor. Men eftersom en sådan bedömning lätt blir felaktig uppstår det problem. Förbudet mot diskriminering kombinerat med ett arbete där ett sätt att uppnå effektivitet inte sällan bygger på bedömningar utifrån människors yttre attribut, skapar en paradox och ett dilemma i arbetet med inre utlänningskontroll.

Vad är det för överväganden poliser står inför i samband med inre utlänningskontroller och vilka aspekter påverkar dessa överväganden? Faktorer som påverkar polisens arbete har en betydelse för var gränsen går mellan effektivt arbete och åsidosättandet av människors rättigheter. Lagstiftningen och ramverket för tillämpningen i form av rättsstaten gynnar människors mänskliga rättigheter, medan etnisk diskriminering kränker dessa.

Ett exempel på när effektivitet prioriteras på bekostnad av människors rättigheter är när poliser tänjer på lagstiftningen (Skolnick och Fyfe 1993; Lundberg 2001; Granér och Knutsson 2001). Vissa faktorer har till funktion att just motverka förekomsten av beteenden som kan leda till att människors mänskliga rättigheter kränks. Som exempel kan hänvisas till utbildning och professionella koder om hur poliser ska bete sig i arbetet.

Den svåra gränsdragning som vi nu kommenterat sker på olika nivåer och ser olika ut. På en makronivå gör sig externa förhållanden gällande. Polisens historiska bakgrund och samtida aspekter, betydelsen av allmänhetens reaktioner på polisens arbete, rättstillämpningens förutsättningar samt polisrasism och etnisk diskriminering är externa faktorer som vi tar upp. På en mesonivå påverkar professionella faktorer såsom yrkeskultur och utbildning polisens arbete, men även faktorer av organisatorisk karaktär. Organisatoriska förhållanden som berörs är arbetsmiljö, den etniska fördelningen inom Polisen, möjligheter till granskning av arbetet och sätt att mäta arbetets kvalitet på. Slutligen finns en mikronivå där personlighetsbaserade

omständigheter spelar in. Frågor som här tas upp är skillnader mellan privata och professionella värderingar samt skillnader mellan olika poliser i arbetet.

Vårt intresse riktar sig mot arbetet med inre utlänningskontroll specifikt, snarare än polisarbete generellt. Kapitlets syfte är sammanfattningsvis att lyfta fram faktorer på olika nivåer som påverkar poliser i deras arbete och diskutera hur dessa står i relation till det dilemma som vi identifierat i den inre utlänningskontrollen.

## Externa förhållanden

### Polisens framväxt

Polisen är en aspekt av de moderna statsformationerna och skapades ursprungligen av stater för att skydda regeringens intressen och utveckling. Detta skedde i Västeuropa från och med sent 1600-tal fram till 1800-talet. Polisens främsta funktion var att kontrollera allmänheten och att kväva kollektiva oroligheter (Bayley 1994: 120; Reiner 2000: 7). Stater har monopol på att bestämma vad som är legalt våld, och våld och förberedelser för krig har ofta använts för att bygga upp dagens stater (Tilly 1975: 74; Flyghed 1992: 31f; Johansson i Olsson (red) 2000: 287). Polisen växte fram ur militärväsendet och är tillsammans med Militären den grupp som tilldelats rätten att med våld upprätthålla rådande maktförhållanden i samhället (Bayley 1990: 7, 103; Flyghed (red) 2000: 163).<sup>26</sup>

Genom den representativa demokratis införande under andra halvan av 1800-talet växte gradvis en förändring i Polisens arbete fram i Sverige, liksom i övriga demokratiska länder. Polisen blev ansvarig för den breda allmänhetens säkerhet. (Jmf Bayley 1994: 120) Detta har kommit att innebära att verksamheten idag förväntas styras av kraven från medborgarna (Jmf RPS 1992:2: 33). Medborgarna kan anmäla misstänkta brott direkt till Polisen och därmed få till stånd utredningar av olika slag. Detta innebär sannolikt i förlängningen att Polisen i ökad utsträckning blir lyhörd för medborgarnas uppfattningar i olika frågor.

Även inom området inre utlänningskontroll sker anmälningar från allmänheten om människor som misstänks uppehålla sig utan tillstånd i landet – trots att detta är ett lindrigt brott som i huvudsak enbart föranleder böter och som inte har någon direkt betydelse för den som

---

<sup>26</sup> För en genomgång av framväxten av lagstiftning om Polisens uppgift och maktbefogenheter, se Helmius 2000: 34ff.

anmäler det. Majoritetsbefolkningen kan därmed utöva kontroll över människor som eventuellt uppehåller sig i landet utan tillstånd, genom att vända sig till Polisen och göra anmälningar.

Fram till slutet av 1800-talet var det Militären, inte Polisen, som tog hand om inre oroligheter såsom upplopp bland folket. När människor i och med industrialiseringen tvingades flytta in till städerna innebar detta stora sociala förändringar som ledde till att protesterna involverade allt fler människor. Militären agerade kraftfullt och hänsynslöst vilket väckte hat bland folket och militära ledare började tveka inför att agera i dessa sammanhang eftersom det kunde skada såväl Militärens anseende som statens legitimitet. Från början av 1900-talet möttes oroligheter i europeiska städer därför företrädesvis av civil Polis tränad för denna uppgift. (Bayley 1990: 42ff) Till saken hör att 1800-talet kan betraktas som professionaliseringens århundrade. Professionalism, i bemärkelsen kvalitet i utförandet, ses idag som fundamentalt för en effektiv verksamhet. (Bayley 1990: 47ff)

Fortfarande vid den moderna Polisens genombrott för cirka 150 år sedan omfattades den polisiära verksamheten av en mängd sysslor som dagens poliser inte befattar sig med. Brandväsande och renhållning, att se till att lösdrivare tog arbete samt kontrollera ölutsänkningen och fattigvården är några exempel. Sedermera fördelades dessa på flera olika samhällseliga instanser vilket gjorde att Polisens uppgift renodlades till att huvudsakligen bestå av brottsbekämpning. (Flyghed (red) 2000: 163) Att alla poliser i Sverige idag har uppgiften att hantera inre utlänningskontroll kan ses som att Polisens arbete på nytt utvidgas till att omfatta uppgifter som primärt inte handlar om brottsbekämpning. I USA till exempel är inre utlänningskontroll inte något som Polisen ansvarar för utan landets motsvarighet till Migrationsverket, 'The Immigration and Naturalization Service'.

Under 1990-talet har det skett en övergång i den svenska Polisens verksamhet från att främst ha betonat att klara upp begången brottslighet till problemorienterat, preventivt arbete med målsättningen att ingripa på ett så tidigt stadium att brott förhindras (Flyghed (red) 2000: 164, 167). I Sverige har det problemorienterade arbetssättet inom Polisen fått genomslag i form av en omfattande satsning på närpolisverksamhet samt internationalisering av polisarbetet (Flyghed (red) 2000: 176).<sup>27</sup> Kravet på en proaktiv inriktning av polisverksamheten hänger

---

<sup>27</sup> Internationellt polissamarbete är inget nytt fenomen. Det formella samarbetets äldsta organisation, Interpol (International Criminal Police Organization), upprättades redan 1923. Organisationen omfattar länder från hela

samma med samhällets snabba förändringstakt. Polisen måste idag kunna arbeta aktivt med frågor som i större utsträckning rör samhället i sin helhet. (RPS 1992:2: 7, 34f) I den mån poliser i större utsträckning problematiserar sitt arbete bör denna utveckling innebära en större medvetenhet bland poliser om att deras tolkningar av lagen innebär ett stort ansvar som kräver reflektion, vilket kan leda till att mänskliga rättigheter i större utsträckning respekteras. Riksrevisionsverket gjorde 1998-2000 en granskning av bland annat närpolisreformens genomförande och kom då emellertid fram till att den problemorienterade ansatsen långt ifrån genomsyrar allt polisarbete. I intervjuer framkom stora variationer i kunskaper om det problemorienterade polisarbetet. (Riksrevisionsverket 2000:9: 35)

Det har även skett en övergång från detaljerade föreskrifter om hur polisarbetet skall utföras till övergripande mål som skall tolkas av lokala polismyndigheter och enheter – också detta en följd av att samhället förändras i snabb takt. Det målstyrda arbetet bygger på en idé om att polisiär kunskap, arbetsmetoder och tekniker kontinuerligt måste utvecklas och att det är omöjligt att förutse alla omständigheter som ryms i enskilda händelser. I den komplicerade uppgiftens natur ligger att det krävs allmänt formulerade mål, men inga absoluta regler för hur dessa skall uppnås. Målstyrningen förutsätter en decentraliserad organisation där politiker talar om vad som skall göras och det överläts till organisationen att bestämma hur. Det ligger både en styrka och en svaghet i att många bedömningar och beslut görs på lokal nivå. Styrkan ligger i möjligheten till flexibilitet och anpassning till varje situation. Samtidigt finns det en risk för godtycke i och med det ökade handlingsutrymmet. (Granér och Knutsson 2001: 15f, 27) I vart fall kan man säga att utrymmet och risken för rättsosäkerhet ökar under dessa förhållanden.

Polisers arbete och prioriteringar är beroende av ett samhälles normer och värden beträffande kontroll, vad som är normalt eller önskvärt i samhället samt vad som betraktas som legalt eller illegalt beteende. Eftersom polisarbete speglar de prioriteringar och värderingar som är inbyggda i samhällets lagar och institutioner påverkar detta vilken typ av brottslighet som prioriteras att bekämpa och sannolikt även hur poliser förhåller sig till människor de möter i sitt arbete. Att det är olagligt att uppehålla sig i Sverige utan tillstånd hänger samman med att man i Sverige från och med 1900-talet började vidta olika åtgärder för att inskränka

---

världen men Europa står för merparten av de ärenden som handläggs. Interpol är en mellanstatlig organisation utan operativa befogenheter, vilket skiljer den från det pågående europeiska Polissamarbetet som har såväl överstatliga som operativa inslag. (Flyghed (red) 2000: 174f)



människors invandring till landet. I och med detta blev migranter föremål för statens och Polisens kontroll. Invandringspolitiken har i Sverige präglats av allt större restriktioner och under 1990-talet rotade sig i den svenska migrationspolitiska debatten en syn på migration som en säkerhetsrisk. (Se mer om detta i kapitlet Utlänningskontroll) Sistnämnda omständighet frammanar en stark utlänningskontroll och är ett förhållande som kan leda till en ökad diskriminering i polisens handhavande av inre utlänningskontroller.

## Polisverksamhet

Innebörderna i de nära besläktade begreppen *police* respektive *policing* kan delvis förklara vad polisarbete är för något. I det svenska språket finns ingen exakt motsvarighet till engelskans *policing* men näraliggande alternativ är övervakning alternativt kontroll. Denna syftar på ett antal processer med särskilda sociala funktioner och är en aspekt av det mer allmänna och komplexa konceptet 'social kontroll'. Kontrollens syfte är att genom övervakande aktiviteter bibehålla en specifik social ordnings säkerhet eller social ordning generellt. Begreppet polis däremot hänvisar till en specifik social institution. (Manning 1977: 13f; Reiner 2000: 1ff)

Någon form av kontroll (*policing*) är en nödvändighet i alla sociala ordningar men denna kontroll kan utföras via olika processer eller institutionella arrangemang, varav en statligt organiserad Polis av dagens form enbart är ett möjligt alternativ. (Reiner 2000: 1f)

Anledningen till att Polisen har det största ansvaret för allmänhetens säkerhet i moderna demokratiska samhällen är, enligt Bayley som är verksam vid School of Criminal Justice, State University of New York-Albany, att tillämpning av lagstiftning betraktas som den primära lösningen på brottslighet (Bayley 1994: 143).

Polisarbete är svårdefinierbart eftersom det inbegriper så många och vitt skilda arbetsuppgifter (Bayley 1990: 104). I betänkanden och propositioner som diskuterar polisrollen betonas ständigt svårigheterna i att ge klara och entydiga definitioner (RPS 1992:2: 25f). Polisarbete är således svårt att standardisera, det vill säga uttrycka generellt, vilket i sin tur gör det svårt att ange i lag. Detta innebär att vare sig man vill det eller ej överlämnas ett utrymme för polismakten själv att fylla sitt politiska uppdrag med ett innehåll – en omständighet som medverkar till att problematiken som har att göra med dilemmat i arbetet blir betydelsefullt att följa upp. Som argument för att försvara detta förhållande angavs

redan i förarbetena till 1925 års polislagen att en noggrann avgränsning av Polisens uppgifter kunde försvåra verksamhetens anpassning till förändringar i samhällsbilden (RPS 1992:2: 25f).

Polisens huvuduppgift har länge sagts vara att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. På detta sätt har polisverksamheten definierats i olika polisförfattningar sedan 1700-talet och uttrycket finns kvar även i den gällande Polislagen. (RPS Rapport 1992:2: 25) Polisarbete har i praktiken inte särskilt mycket att göra med brott eller de omständigheter och förhållanden som skapar brottslighet. I stort sett inga försök görs inom Polisen för att rätta till de underliggande orsaker som har lett till behovet av ett polisingripande. (Bayley 1994: 16, 34) För det mesta upprätthåller poliser ordningen genom att avbryta situationer av potentiell eller pågående konflikt (Bayley 1994: 18f).

En åtskillnad kan göras mellan inre och yttre försvar där Militären bekämpar den yttre fienden och Polisen den inre (Granér och Knutsson 2001: 23). Det finns en rad likheter mellan Polis och Militär varav verksamheternas hierarkiska uppbyggnad är en (Skolnick 1994: 11). Antropologen och polisen Malcolm Young hävdar att poliser begränsas i sitt tänkande på samma sätt som soldater gör under sin träning genom att den enskilde individens personliga uppfattningar avlägsnas så att denne fungerar på ett icke-självreflekterande sätt (Young 1991: 144). Poliser lär sig, liksom soldater, att följa direktiv och underkasta sig auktoriteter. Inom Militären genomgår soldater en process där individuella karakteristika avlägsnas genom att alla bland annat bär samma kläder, frisyr och lyder samma regler. Den enskilde blir en kugge i ett större maskineri och börjar härmed en slags andra socialiseringsprocess. En liknande process sker inom polisväsendet, menar den amerikanske sociologen Robert McNamara. Polisutbildningen representerar den första socialiseringsprocessen där rekryter, förutom att lära sig teknik och kunskaper som krävs av dem, bland annat indoktrineras i kulturella normer för acceptabelt och oacceptabelt beteende inom Polisen. Värderingar och attityder förmedlas även informellt av erfarna poliser utanför klassrummet. Detta är en fördel så till vida att nya poliser får ta del av mer erfarna polisers kunskaper. Risken finns dock att samtidigt dåliga beteenden lärs ut. (McNamara i Kenney och McNamara 1999: 4f)

Man kan fråga sig vad den militära bakgrunden innebär för polisens arbete med inre utlänningskontroll. Uppkommer det risk för att de låter sin auktoritära professionella attityd påverka arbetet med inre utlänningskontroller och vad betyder i så fall detta? Kanske utförs

kontroller i en utsträckning som inte är motiverat i sak (det vill säga utan att det finns 'anledning att anta') vilket i så fall medför att poliser utsätter folk för integritetskränkande kontroller.

Inom forskningen har man framförallt studerat uniformerade, patrullerande poliser vilket också är den avgränsning som gjorts i denna studie. Det är emellertid inte möjligt att fullt ut förstå polisverksamhet med utgångspunkt i enbart dessa aktiviteter, framhåller den engelske sociologen James Sheptycki. Jean-Paul Brodeur, kanadensisk kriminolog, har gjort en distinktion av polisverksamhet i termer av *low policing* kontra *high policing* vilket bidrar till att öka förståelsen för polisverksamhet. "Low policing" syftar på polisarbete med målet att upprätthålla inre lag och ordning, medan "high policing" syftar på den politiska polisverksamheten vilken kan sägas gå ut på att säkra statens integritet och ta hand om landets nationella eller inre säkerhet. Enligt Brodeur har "high policing" inom västerländsk polisverksamhet en allt större betydelse. Detta har till stor del att göra med den teknologiska utvecklingen, då datoriserade register utgör en central aspekt av "high policing". (Brodeur 1983: 515)

Eftersom dataregister spelar en allt större roll i polisverksamhet generellt, finns det överlappningar mellan allmänt polisarbete och politisk polisverksamhet (Brodeur 1983: 517). Sheptycki tolkar Brodeurs tankar i den mening att "high policing" rör exempelvis upprätthållande av säkerhet i statliga byggnader, motverkan av terrorism mot landet eller bekämpande av andra aktiviteter som riskerar statens säkerhet. Inom ramen för "high policing" finns det, enligt Sheptycki, ett samspel mellan privata och statliga former av kontroll, vilket vi inte kommer att fördjupa oss i här. (Sheptycki 2000: 11ff)

Frågan är var den inre utlänningskontrollen skall placeras bland dessa begrepp. Den inre utlänningskontrollen handlar om Sveriges och Schengenområdets inre säkerhet, vilket framgår av Schengenkonventionen. Mot bakgrund av Brodeurs resonemang skulle inre utlänningskontroll därmed kunna definieras som en aspekt av "high policing". Samtidigt finns det emellertid aspekter av allmänt polisarbete i kontrollen. Ett exempel utgör kontrollen av arbetsplatser som bland annat syftar till att upprätthålla ordningen i samhället.

Poliser arbetar med att säkra den sociala ordningen i samhället genom att utöva "social kontroll". En åtskillnad Sheptycki gör som kan hjälpa till att förklara Polisens verksamhet är i

detta sammanhang den mellan polisverksamhet som syftar till att "säkra territorium" och den som handlar om att "kontrollera befolkning". Distinktionen ligger på ett analytiskt plan eftersom dessa båda verksamheter är nära sammanlänkade då det krävs kontroll över ett territorium för att kunna utöva kontroll över befolkningen och tvärtom. Det finns emellertid praktiska skillnader mellan verksamheterna. (Sheptycki 2000: 10f) I inre utlänningskontroll flyter dessa båda uppgifter samman vilket kan skapa förvirring i policysammanhang på så sätt att det inte finns någon entydig strategi för hur uppdraget ska fyllas. För inre utlänningskontroll till exempel bedrivs i samband med att poliser kontrollerar befolkning som de misstänker för brottsliga handlingar? I våra fältarbeten har polistjänstemän gett oss motstridiga svar i fråga om regler för kontrollen. Under Schengenutbildningen uppmanades dock poliserna att i sitt dagliga arbete ständigt vara uppmärksamma på om människor de möter uppehåller sig utan tillstånd i landet.

## Allmänhetens reaktioner på polisarbete

Polisens verksamhet är beroende av allmänheten eftersom den i stor uträkning förväntas styras av kraven från medborgarna (Jmf RPS 1992:2: 33). Detta kan jämföras med vad som sades tidigare om allmänhetens anmälningar av personer som de tror befinner sig i landet utan tillstånd. Tips från allmänheten är mycket viktiga i arbetet med den inre utlänningskontrollen har vi förstått vid våra medföljande observationer. En polis menade apropå betydelsen av allmänhetens tips att: *Utan Svensson på stan skulle inte polisarbetet fungera*. Den amerikanske sociologen Maurice Punch menar att polisens arbete därutöver i viss utsträckning också är beroende av det omgivande samhällets reaktioner på deras arbete (Punch 1979: 122f). Hur Polisen fördelar sina resurser och i övrigt utför sitt arbete är inom den representativa demokratin tänkt att ske i en bestämd ordning där beslut tas och order ges uppifrån och ner. Styrningen av polisarbetet är tänkt att fungera via riksdag och regering där politiska organs riktlinjer ska brytas ner via RPS och länsmyndigheter för att slutligen bestämma vad den enskilde polisen ska prioritera (Granér och Knutsson 2000: 106). Det innebär att Polisens verksamhet ska stå fri från påverkan från allmänheten och massmedia. Inte desto mindre finns en risk för att detta sker.

Enligt Flyghed kan en för hård eller svag tvångsmedelsanvändning i bekämpandet av brottslighet skada allmänhetens förtroende för makthavarna. De så kallade kontrollskador som uppträder i denna situation leder till att det folkliga stöd som är avgörande för om

styrelseskicket har legitimitet eller ej försvagas. (Flyghed (red) 2000: 20) För att bli betraktad som legitim maktutövare får staten inte låta tvångsmedlen kränka medborgarnas integritet i alltför hög grad. Å andra sidan får inte hänsynen till integriteten omöjliggöra en effektiv brottskontroll. (Flyghed (red) 2000: 43) Flyghed lyfter här fram det dilemma som präglar polisens arbete med inre utlänningskontroller. Den polis som handhar kontrollen måste balansera risken för diskriminering av svenska medborgare mot bland annat allmänhetens intresse av att Polisen kontrollerar vem som befinner sig i Sverige.

Flyghed beskriver problematiken i termer av under- respektive överreaktioner från statens respektive Polisens sida. En underreaktion föreligger när Polisen brister i sin kontroll av brottsligheten så att denna ökar, men kan även uppstå som ett resultat av att brottslighet inte bekämpas i den utsträckning som allmänheten *önskar*. Det behöver alltså inte nödvändigtvis röra sig om en reell fara, poängterar Flyghed: ”Det räcker med att medborgarna upplever att det föreligger ett skyddsunderskott för att statsmaktens legitimitet ska riskera att undergrävas” (Flyghed (red) 2000: 20). En överreaktion har skett när statsmakten flyttat fram gränserna för kontroller alltför långt på bekostnad av medborgarnas integritet. I detta fall finns en risk för att såväl rättsstat som demokrati urholkas. (Flyghed (red) 2000: 20f)

Frågan om över- respektive underreaktioner hänger samman med användande av motmedel i brottsbekämpningen som inte står i proportion till hotbilder i samhället. Var gränsen ska sättas varierar därför över tid och beroende på rådande politisk situation. (Flyghed (red) 2000: 43) Hur svenska medborgare reagerar på att själva bli utsatta för inre utlänningskontroller beror bland annat på hur angeläget de anser det vara att Polisen hittar människor som uppehåller sig i landet utan tillstånd. En händelse som attacken mot World Trade Center i New York den 11 september 2001 kan antingen ha lett till ökad tolerans bland allmänheten för poliskontroller, eller en större irritation över desamma. Huruvida det ena eller det andra är fallet är en empirisk fråga som kräver en egen studie för att utröna. Icke att förglömma är att de som utsätts för kontroller är de personer som har, eller i polisens ögon ser ut att ha, utländskt ursprung. Liksom Reiner påpekar är det största problemet i samtida demokratier inte att skydda majoritetsbefolkningen, utan sårbara minoriteter, från polisförtryck (Reiner 2000: 72).

## Rättstillämpningens förutsättningar

Poliser verkställer inte lagen per automatik. Forskning visar att såväl chefer som patrullerande poliser har stor handlingsfrihet i rättsanvändningen vilket leder till variationer poliser sinsemellan vid tillämpningen av lagen. (Skolnick och Fyfe 1993; Chan 1997: 223; Lundberg 2001; Granér och Knutsson 2001) Utöver, eller kanske som en följd av polisens stora handlingsutrymme i arbetet har vi i likhet med andra forskare fått indikationer på att de ibland tänjer på lagstiftningen. Det verkar som om poliser i effektivitetshänseende vrider till lagen för att kringgå begränsningar i arbetet. (Jmf Skolnick och Fyfe 1993: 99f; Granér och Knutsson 2001: 90ff; Lundberg 2001: 84, 118) En polis vi samtalat med uttrycker detta med tydlighet:

*Den anledning att anta som krävs för en inre utlänningskontroll är inget hinder i arbetet. Den går alltid att komma runt. Ser jag någon som jag vill kolla så skaffar jag mig en anledning att anta.*

En annan polis uttryckte som om det vore en självklarhet: *Anledning att anta är vad jag gör det till.* Samma person hävdade vid ett annat tillfälle att: *För att kunna göra ett bra jobb vid inre utlänningskontroller så gäller det att hitta gråzonerna.*

Uttalandet om betydelsen av gråzoner ger en aning om att tendensen att försöka kringgå lagarna riskerar att förstärkas av att lagstiftningen kring den inre utlänningskontrollen, som poliser själva påpekat för oss, är *luddig och klyddig*. En otydlig lagstiftning kan mot bakgrund av ovanstående perspektiv snarast ses som en fördel. Så kan också följande uttalande tolkas: *Det är bra med en luddig lagstiftning eftersom det underlättar för dem som arbetar utifrån den. Fasta tolkningsramar försvårar arbetet.*

Tendensen att försöka kringgå lagstiftningen kan bland annat bero på att det ligger i polisarbetets natur att arbeta utifrån en målrationell och instrumentell inställning. I valet mellan att utföra ett effektivt brottsbekämpande arbete och att följa regelverket, väljer poliser därför ofta effektivitet medan integritetshänsyn och respekt för mänskliga rättigheter kommer i andra hand. (Skolnick 1994: 11; Carlström 1999: 117, 165; Flyghed (red) 2000: 110; Granér och Knutsson 2000: 12) Effektiviteten behöver dock inte ses som en motsats till respekt för

mänskliga rättigheter utan kan också gynna rättsstatliga ideal, till exempel vid en effektiv handläggning av ärenden.

Variationerna som uppträder poliser sinsemellan i tillämpningen av lagen som en följd av det stora handlingsutrymme som framförallt patrullerande poliser har i sitt dagliga arbete, ger utrymme för godtycklighet i arbetet. Att polisens arbete är så svårövervakat gör system för att hålla poliser ansvariga för sina handlingar till en viktig fråga i sammanhanget, vilken behandlas senare i detta kapitel samt i kapitlet om rättsstaten i termer av mekanismer för förverkligandet av rättsstatliga ideal.

Utifrån ovanstående diskussion om handlingsutrymmet och tendensen att tänja på lagstiftningen framgår det felaktiga i att hävda att poliser enbart arbetar utifrån förekomsten av brottslighet utan att göra egna bedömningar, och därför exempelvis inte har något med rasism att göra. I ett sådant resonemang ligger underförstått att om olika etniska grupper är överbevakade av Polisen eller överrepresenterade i brottsstatistik, så beror det på att dessa grupper är mer benägna att begå brott än resten av befolkningen. (Chan i Vasta och Castles (red) 1996: 169; Chan 1997: 28f) Policyförändringar, utbildning, rekrytering av poliser från minoritetsgrupper eller andra åtgärder kan utifrån detta perspektiv inte förväntas göra någon skillnad i fråga om rasism och diskriminering inom Polisen (Chan i Vasta och Castles (red) 1996: 169f).

Reiner framhåller att lagstiftningen i ett samhälle som är delat av klass, etnicitet, kön och andra ojämlika dimensioner oundvikligen får effekten att dessa sociala skillnader reproduceras. Så även om lagarna är formulerade och försöker implementeras på ett opartiskt sätt. (Reiner 2000: 8) Att polisarbete inte är helt och hållet reaktivt, det vill säga att poliser inte enbart reagerar på utförda brott, visar även resultatet i den amerikanska undersökningen *The Impact of Race on Policing, Arrest Patterns, and Crime*. I denna studie kom man fram till att antalet arresteringar sjönk (med cirka tio procent) i de fall patrullerande poliser motsvarade ett områdes befolkningssammansättning i fråga om ras eller ursprung. (Donohue och Levitt 1998)

## Polisrasism och etnisk diskriminering

En faktor som kan påverka arbetet med inre utlänningskontroller är polisrasism och etnisk diskriminering. Rasism och diskriminering berör såväl den externa som professionella, organisatoriska och personliga nivån. Polisrasism är föränderlig och komplex, uppstår i olika situationer, tar olika form och grad samt varierar i sin intensitet beroende på tid och plats (Chan 1997: 17). Chan beskriver polisrasism som en fråga om polisens stigmatisering, diskriminering, kriminalisering eller trakasserier av särskilda grupper på grund av fenotypiska alternativt kulturella markörer eller nationellt ursprung. Hon menar att:

”Manifestations of police racism can range from prejudicial attitudes, discriminatory law enforcement practices, to the illegal use of violence against members of minority groups.” (Chan i Vasta och Castles (red) 1996: 161; Chan 1997: 18)

Diskriminering handlar, enligt Reiner, om polisens utövande av makt som resulterar i att vissa grupper omotiverat blir överrepresenterade som mål för polisingripanden. Reiner lyfter fram ett antal olika typer av diskriminering och benämner dessa *kategorisk*, *institutionaliserad* och *statistisk diskriminering*. Samtliga typer av diskriminering blir intressanta i relation till inre utlänningskontroller. Kategorisk diskriminering är kränkande behandling av människor som tillhör en viss grupp enbart mot bakgrund av att de tillhör denna grupp. Institutionell diskriminering uppstår när konsekvenserna av organisationspolicys och procedurer i arbetet får diskriminerande konsekvenser som en följd av ett ojämlikt samhälles strukturella bias. Statistisk diskriminering innebär särskild behandling av människor tillhörande en viss grupp som en följd av inställningen att de i oproportionerligt stor utsträckning har vissa drag, utan att koppla dem till ett specifikt beteende hos individen i sig. (Reiner 2000: 125f)

Polisingripanden baserade på statistisk diskriminering är en form av korruption som syftar till att effektivisera polisarbetet (Reiner 2000: 134) och är följaktligen direkt kopplad till avvägningen mellan effektivitet och respekt för människors mänskliga rättigheter.

Enligt Chan uppstår diskriminering när poliser trakasserar eller i sitt arbete koncentrerar sig på vissa minoritetsgrupper som de obefogat tagit som sin målgrupp. Diskrimineringen rör såväl mängden av ingripanden som hur ingripandet ser ut. På en policynivå kan diskrimineringen vara en fråga om fördelning av resurser. På en nivå av rutinmässigt



polisarbete kan diskriminering spegla strategier för att välja ut särskilda personer eller selektivt tillämpa lagstiftningen med effekten att vissa minoriteter blir sårbarare än befolkningen i allmänhet. (Chan i Vasta och Castles (red) 1996: 164)

Både utländsk och svensk polisforskning visar att användande av ett rasistiskt språk förekommer bland poliser (Smith och Gray 1983: 109f; Chan 1997; Chan i Vasta och Castles (red) 1996: 162; Granér och Knutsson 2001: 108f). Dessa forskningsresultat får stöd av våra egna iakttagelser under fältarbetena. Under Schengenutbildningen till exempel var tonen från vissa av deltagarna då de fick berätta om sina erfarenheter av 'utlänningar' i arbetet, nedsättande och ironisk. Över lag kommenterade poliserna varandras berättelser i ordalag såsom: *Så ni är inte heller förskonade... Nej utlänningar finns det överallt*. Smith och Gray menar emellertid att det vore felaktigt att anta att rasistiska uttalanden bland poliser nödvändigtvis resulterar i ett diskriminerande eller fientligt beteende. En polis kan uttrycka sig rasistiskt och likväl agera professionellt i mötet med minoriteter. (Smith och Gray 1983: 109; se även Reiner 2000: 125) Det omvända förhållandet kan också gälla, det vill säga att en polis inte uttalar sig olämpligt eller rasistiskt men betar sig på ett sådant sätt.

Ett perspektiv på polisrasism i termer av extern faktor, bygger på att Polisen är en social institution skapad för att driva igenom och upprätthålla dominerande uppfattningar om ett samhälles allmänna ordning (Reiner 2000: 8). Ordningen upprätthålls utifrån normer och värden beträffande kontroll, tolerans för det avvikande och vad som betraktas som legalt respektive illegalt beteende i ett samhälle. Dessa faktorer är beroende av tid och plats samt vem som har makten att bestämma över vad som är avvikande eller kriminellt beteende i ett samhälle. Polisens arbete avslöjar av dessa anledningar en hel del om samhällets normer. (Punch 1979: 23; Young 1991: 80) Detta perspektiv på polisrasism betraktar poliser som agenter åt ett i grunden rasistiskt eller förtryckande system, vilket gör polisrasism till en beståndsdel i Polisens funktion och natur. Eftersom Polisen enligt denna ståndpunkt kriminaliserar beteende bland maktlösa grupper och minoriteter är polisrasism, givet minoritetsgruppers historiska och strukturella positioner i samhället, ett institutionaliserat förtryck. (Chan 1997: 28, 38)

Ett problem Chan ser med detta perspektiv är att om Polisen enbart är ett instrument för statens förtryck, kan inte särskilt mycket göras åt polisrasism med undantag för en revolution och "... the empowerment of minorities in their struggle for self-determination against the

existing structures of domination and criminalisation.” (Chan 1997: 28) Att se polisrasism som enbart en fråga om institutionell rasism gör det svårt att se några möjligheter till förändring av polisens agerande (Chan i Vasta och Castels (red) 1996: 170). En annan invändning hos Chan rör rättsstatsbegreppet vilket i sig är ett medel för att motverka rasism och inte kan ses som ytterligare ett element i den institutionaliserade rasismen. Många människor har också under lång tid arbetat inom statliga och icke-statliga verksamheter, varav vissa inom Polisen, för att införa strukturer och riktlinjer som främjar icke-diskriminerande policys och tillvägagångssätt inom Polisen. Dessa insatser har kanske inte alltid varit framgångsrika, men Chan ser det samtidigt som problematiskt att hävda att alla dessa människor är delar i ett odifferentierat rasistiskt system. (Chan 1997: 224)

Av dessa anledningar är institutionell rasism betraktat som enda förklaring på diskriminerande polisbeteende förenklande och kanske till och med motverkar sitt syfte. Perspektivet undgår, enligt Chan, att förklara andra viktiga dimensioner av problemet. För att motverka polisrasism är det nödvändigt att försöka upptäcka konkreta områden där diskriminering och ojämlika möjligheter är inbyggda i det kriminella rättssystemet (Chan 1997: 40).

## Professionella faktorerers inverkan

### Poliskultur

Vi ska nu diskutera hur professionella faktorer påverkar arbetet med inre utlänningskontroller. Yrkeskulturen fyller en viktig funktion för poliser genom att vara ett sätt för dem att hantera sin vardag (Skolnick och Fyfe 1993: 90ff). Olika varianter av yrkeskulturen inom Polisen baseras på normer i form av informella regler som anger hur regelsystem ska efterlevas. Normerna växer fram spontant i samspelet mellan människor, de är ofta outtalade och snarast något man känner på sig. Normerna bestämmer vad man får och bör känna, tänka och göra i en given situation och innehåller, enligt Granér och Knutsson, i denna mening regler för hur man skall fungera tillsammans. (Granér och Knutsson 2001: 120) Yrkeskulturen kan liknas vid en auktoritet. Auktoriteten kan man förhålla sig kritisk till, men det är viktigt att veta vad den förmedlar. (Granér och Knutsson 2001: 79)

Begreppet poliskultur började användas inom etnografisk forskning kring polisarbete. Dessa studier upptäckte informella normer och värden inom yrket som verkade inom ramen för polisorganisationers till synes rigida och hierarkiska struktur. Forskare som har skrivit om

polisers yrkeskultur lyfter fram vissa karaktärsdrag som de tycker går igen och som de menar genererar en speciell kultur. Några av dessa är en cynisk eller pessimistisk syn på den sociala omgivningen, en känsla av uppdrag (mission) i arbetet, en stark intern solidaritet och kåranda, konservatism, fördomsfullhet, misstänksamhet, en tendens att se samhället utifrån förenklade kategorier, machoattityd, sexism och en förkärlek för action i arbetet. (Se Skolnick 1994: 41ff; Chan 1997: 43ff; Granér och Knutsson 2000: 111ff; Reiner 2000: 87ff)

Bland de karaktärsdrag som vi har kunnat se under de medföljande observationerna är misstänksamhet, fördomsfullhet och kategorisering tydliga. Dessa diskuteras nedan under egna rubriker. Ytterligare ett drag som vi har stött på är en känsla av uppdrag i arbetet. Detta kom till uttryck på Arlanda då en flygplatspolis försökte förhålla sig till besvikna släktingar som kommit för att välkomna en man som inte släpptes in i Sverige. Mannen hade i passkontrollen funnits spärrad i SIS och tvingades vända med första flyget tillbaka. När polisen skulle motivera beslutet att skicka tillbaka mannen för de anhöriga gjorde han det genom att hänvisa till sitt ansvar gentemot Schengen. (I kapitel 1 tas samma exempel upp kopplat till vår påverkan på polisen). Av exemplet tycks det som om känslan av uppdrag när det gäller utlänningskontroll förstärkts av att Sveriges ansvar blivit större som en följd av att gränskontrollerna mellan Schengenländerna är borttagna. På Schengenkursen klargjordes detta ansvar uttryckligen för deltagarna.

Polisens hänvisning till Schengensamarbetet kan även ha varit en strategi i mötet med de anhöriga för att förstärka tyngden bakom beslutet att inte släppa in den spärrade mannen i Sverige. Genom att lyfta fram ansvaret gentemot inte bara Sverige utan hela Schengenområdet, avsäger sig den enskilde polisen delvis sin delaktighet i beslutet genom att framhäva sin professionella roll, samtidigt som han signalerar till släktingarna att det inte är lönt att de opponerar sig mot beslutet. Slutligen skulle uttalandet också kunna tolkas som ett sätt för polisen att motivera och legitimera beslutet för sig själv, då han på samma sätt som vi troligtvis blev berörd av mannens upprörda släktingar.

Faktorer som Granér och Knutsson menar kan ha bidragit till att förstärka en stark och särpräglad yrkeskultur bland poliser är att varje polis möter en allmänhet som delar schabloner och massmediebilder av hur poliser är, att alla poliser skall hantera ett gemensamt samhällsuppdrag och att poliser delar de villkor som regelsystemet anger (Granér och Knutsson 2001: 80). En anledning som Chan ser till att det kan vara svårt att förändra

poliskultur är att den är så institutionaliserad att om den kunskap som ligger i yrkeskulturen förändras, försvårar detta för poliser att utföra sitt arbete som de brukar (Chan 1997: 235).

Det faktum att polisens yrkeskultur enligt litteraturen uppvisar stora likheter mellan olika länder tyder på att det är faktorer i arbetets villkor som gör att kulturen får ett visst innehåll (Chan 1997: 45). Skolnick och Fyfe menar att polisyrkets arbetsuppgifter och arbetstider skapar ett sätt att betrakta världen och bete sig på som kan likställas med en ”arbetspersonlighet” (Skolnick och Fyfe 1993: 90ff; Skolnick 1994: 41ff). Framförallt tre saker är karakteristiska för polisens arbetsmiljö: 1.) Att bli utsatt för fara och hot; 2.) att uppfattas som en auktoritet; 3.) att ha krav på snabbhet och effektivitet i arbetet.

Kombinationen av dessa tre krav kan, enligt Skolnick, anses unik för Polisen och skapar vissa särskiljande drag inom yrket. (Skolnick 1994: 41f; se även Skolnick och Fyfe 1993: 90; Granér och Knutsson 2001: 80)

Som uttryck för en kollektiv kraft kan begreppet yrkeskultur vara ett verktyg för att förstå polisorganisationens informella sida, men det finns även en risk för att övergeneralisera. Det är inte möjligt att ta ställning till vad som är representativt för poliskåren som helhet. (Skolnick och Fyfe 1993: 90ff; Granér och Knutsson 2001: 77f) Chan framhåller vikten av att teorier om poliskultur ger utrymme för och visar på skillnader inom denna (Chan 1997: 12). Det är till exempel stor skillnad mellan patrullerande poliser och chefer. I vår egen undersökning har det också blivit tydligt att arbetsstil och beteende varierar mellan olika patrullerande poliser (Jmf Punch 1979: 107; Reiner 2000: 85f).

Kulturen varierar mellan enskilda poliser såväl som mellan olika enheter beroende på exempelvis skillnader i arbetsmiljön (Reiner 2000: 86). Två poliser hävdade att de som arbetar på utlänningsrelaterade avdelningar generellt har en mer positiv inställning gentemot personer med utländsk bakgrund än andra poliser. Detta trodde de har att göra med att de i sitt dagliga arbete får en ökad insyn i och förståelse för dessa människors tillvaro. Den ena, en flygplatspolis, ansåg att poliser som arbetar med utlänningsrelaterade ärenden kanske är mer insatta i vad det innebär att vara migrant än andra poliser. Om polisernas resonemang stämmer generellt tyder det på att fördomar påverkar polisarbete, men att poliser som utför inre utlänningskontroller har ett mer professionellt förhållningssätt än sina kollegor eftersom de inte är lika påverkade av fördomar om människor med utländskt ursprung.

Enligt Chan kan skillnaderna inom poliskultur relateras till polisens aktiva roll i reproduktionen och förändringen av yrkeskultur (Chan 1997: 12). Poliserna är kulturstyrda i olika hög grad beroende på i hur stor utsträckning de låter sig styras av kulturen respektive tar avstånd från den (Granér och Knutsson 2001: 78f). Chan menar att enskilda poliserna är aktiva och tolkande i förhållande till sin förståelse för polisorganisationen och dess miljö (Chan 1997: 66f). Poliserna ska ses som aktiva beslutsfattare som på en och samma gång styrs av de antaganden de lär sig och de möjligheter de är medvetna om (Chan 1997: 74).

### **Fördomsfulla attityder**

Fördomar innebär, enligt Reiner, en uppfattning om att alla eller de flesta medlemmarna i en speciell grupp har vissa negativa attribut. Den förutfattade meningen bärs med i och påverkar mötet med individer från denna kategori, vilka inte behöver ha dessa drag. (Reiner 2000: 125)

Varje polis gör i möten med allmänheten en moralisk bedömning av vilken risk en person innebär för sin sociala omgivning (Chan 1997: 41ff). I den inre utlänningskontrollen gäller polisens bedömning huruvida personer kan tänkas uppehålla sig i landet utan tillstånd. Så här beskriver en polis kontrollen för oss: *Den inre utlänningskontrollen börjar i huvudet på polisen och kan avbrytas när som helst, när det inte finns något att hämta.* Liksom i många andra situationer gör poliserna vid inre utlänningskontroller en profilering för att bedöma huruvida en kontroll skall äga rum. Följande är exempel på svar vi fått då vi bitt poliserna förklara vad en profilering innebär: *Man får gå på känsla. / Polisen arbetar mycket utifrån kroppsspråk. / Man tittar på klädsel, handbagage, beteende, utseende. Profileringen blir bättre efter kontrollrutin och erfarenhet. Man går på fingertoppskänsla* (Jmf även Carlström 1999: 101). *Det handlar om vibbar.* (Samtal med passkontrollant) Ofta har poliserna redan vid första anblicken bestämt sig för att kontrollera en viss individ. En polis uttryckte följande:

*Det är liten personalomsättning på utlänningsroteln, man blir därför duktig på att känna om något inte stämmer. Flera saker bildar misstanken; helhetsintrycket, uppträdande, klädsel.... Det handlar om en erfarenhet och känsla man har. Det är viktigt att uppträda på ett korrekt sätt – man kan ha fel. Det är också viktigt att berätta varför man gör kontrollen; för att se till att folk som inte får vara här åker ut! Man gör ett jobb och det får man göra. Folk reagerar ibland och tror att vi gör det för att de är svarta.*

De första korta svaren är tagna ur sina sammanhang, men faktum är att inte mycket mer sades i sammanhanget om vad profilering är. Vad 'fingertoppskänsla' och 'intuition' innebär hade poliserna svårt att förklara.

Lauvås och Handal skriver om begreppet "tyst kompetens" vilket refererar till föreställningar om verkligheten, värderingar, känslor, attityder och färdigheter – inte bara till kunskap i en traditionell bemärkelse. Den här typen av kunskap har vi ett så nära förhållande till att vi knappt är medvetna om att vi besitter den. Tyst kunskap är så att säga "kroppslig" eller sensorisk. (Lauvås och Handal 2001: 105f) I likhet med vad poliserna vi träffat har berättat om sitt tillvägagångssätt, menar Lauvås och Handal att professionella yrkesutövare ofta bedömer och fattar beslut utan att kunna förklara de regler och teorier som kommer till användning. De vet hur de ska utföra handlingar och göra bedömningar utan att behöva tänka på hur de agerar under själva arbetet. De är inte helt medvetna om att, eller hur de lärt sig detta och är inte i stånd att beskriva den kunskap som deras handlingar och bedömningar visar att de har. (Lauvås och Handal 2001: 118f) Vanligtvis förknippas tyst kunskap inte med något negativt men i polisernas fall skapar den tysta kunskapen utrymme för godtycke. Risken är stor att fördomar påverkar arbetet med inre utlänningskontroller om den tysta kompetensen får fritt spelrum.

För att motverka inslag av fördomar i arbetet är det viktigt att inom organisationen medvetandegöra, formulera och diskutera polisers fördomar och tysta kompetens. Just öppenhet är, enligt Skolnick och Fyfe, en angelägen aspekt inom polisorganisationen och kan åstadkommas exempelvis genom införande av nya strategier och ny personal eller studier av forskare och media. (Skolnick och Fyfe 1993: 266)

### **Stereotypifieringar**

Inom ramen för polisarbetet ingår det att öva upp en förmåga att tyda olika situationer utifrån tecken som andra människor inte skulle uppfatta. Det kan gälla att reagera på bilar som befinner sig på ovanliga platser eller på människor utifrån klädsel och uppträdande. Poliserna utvecklar rutiner för att kategorisera sin omgivning och människor. Användandet av förenklade kategoriseringar i yrkesutövningen sägs inom polisforskning vara en del av polisens yrkeskultur (Punch 1979; Chan 1997: 44; Granér och Knutsson 2001: 106f). Den starka viljan inom Polisen att placera människor eller klienter i systematiska och entydiga

kategorier blev tydlig för Young under hans tid som polis (Young 1991: 146ff). Punch förklarar företeelsen som ett sätt för poliser att förenkla sitt arbete eftersom ett slumpartat tillvägagångssätt skulle vara enormt tröttsamt (Punch 1979: 122ff, 178).

Ett problem som Punch, liksom Chan ser med kategoriseringen är att denna till viss del oundvikligen baseras på polisens egen moraliska hierarki av människor och vilka som verkar respektabla eller ej. De som hotar den enskilde polisens personliga ideologi om vad som är rätt och fel i samhället kommer att bli ett prioriterat fall och tvärtom. Stereotypifiering och fördomar hos poliser kan därför lätt leda till trakasserier och förakt gentemot vissa grupper (Punch 1979: 122f; Chan 1997: 21) Det är extremt svårt att skilja mellan polisens särskiljande och kategorisering av allmänheten vid sin yrkesutövning och diskriminering på grund av ras (Punch 1979: 178).

Den danske polisforskaren Lars Holmberg hävdar att uppsökande polisarbete är, och måste vara, baserat på diskriminerande stereotyper. Holmberg förstår diskriminering utifrån betydelsen att skilja på misstänkta och icke-misstänkta personer, och menar att uppsökande eller proaktivt polisarbete *måste* vara baserat på tillgänglig social information vilken framförallt är av typologisk natur. Därför är det, enligt Holmberg, meningslöst att hävda att poliser bör utföra sitt arbete utan att diskriminera. (Holmberg 1999: 176) Reiner håller med om att stereotyper är ett oundvikligt redskap i polisens arbete, men menar att den intressanta frågan inte är huruvida stereotyper används eller ej, utan i vilken utsträckning de är verklighetsbaserade och hjälper poliser i deras arbete. Om så inte är fallet motarbetas snarare polisens syfte och resultatet blir ett kategoriskt diskriminerande. (Reiner 2000: 91)

Vi menar att användande av stereotyper i förhållande till inre utlänningskontroll ger upphov till problem. Utöver att arbetet riskerar att bli ineffektivt som en följd av missvisande stereotyper, är risken stor att de personer som bor eller befinner sig i Sverige på laglig väg och gång på gång blir föremål för inre utlänningskontroller som en följd av polisens stereotypa bedömningar, känner sig kränkta och diskriminerade.

Poliser vi samtalat med har visat föga förståelse för om människor tar illa vid sig för att de blir kontrollerade (Jmf Chan 1997: 114f). Att poliserna ofta får höra att de är rasister förstod vi tidigt. Flera polisens uttalanden tyder emellertid på att risken för diskriminering och att utpekas som rasist inte tycks uppfattas som något större problem: *Ofta tycker folk att de blir*

*utsatta för diskriminering, men det berör inte poliser eftersom vi bara gör vårt jobb. En polis ansåg apropå risken för diskriminering i arbetet med inre utlänningskontroller, att: Det har inte med diskriminering att göra. (...) Men vad ska vi gå på? Är det så fel? Polisen syftar här på utseendebaserade bedömningar, och tillägger i samma veva: Det är inte möjligt att ha lagstiftning om profilering, då skulle det kallas för diskriminering.*

Polisers tendens till en målrationell och instrumentell inställning i arbetet framför integritetshänsyn och mänskliga rättigheter gör sig här gällande (Jmf Skolnick 1994: 11; Carlström 1999: 117, 165; Flyghed (red) 2000: 110; Granér och Knutsson 2000: 12). Poliserna tycks vara omedvetna om konsekvenserna av att deras bedömningar i arbetet kan präglas av fördomsfulla stereotyper.

### **Misstänksamhet**

Enligt flera forskare tenderar poliser att betrakta omvärlden med misstänksamhet (Punch 1979: 94, 124; Skolnick 1994: 47; Carlström 1999; Reiner 2000: 91; Granér och Knutsson 2000: 122; 2001: 86). Misstänksamheten kan sägas utgöra en del av den professionella identiteten och fungerar bland annat som ett skydd för den egna säkerheten. En svårighet för patrullerande poliser är att de måste vara beredda på bråk även om de sällan kommer i våldsamma situationer. Att slappna av innebär ett risktagande, samtidigt som en överreaktion ligger nära till hands om man konstant är på sin vakt. (Bayley 1994: 25; Granér och Knutsson 2001: 101f)

Enligt Reiner hänger misstänksamheten samman med auktoriteten det innebär att vara polis samt effektivitetskraven och känslan av uppdrag (Reiner 2000: 91). Den kan även bero på att poliser som en följd av att de i sitt arbete möter samhällets sämsta sidor, tenderar att få sin världsbild förvrängd. Misstänksamheten kan eventuellt även kopplas till att poliser ofta uppfattar sig som otacksamt behandlade av den allmänhet som de är satta att skydda. (Granér och Knutsson 2001: 86) På våra fältarbeten är det framförallt media som poliser uttryckt besvikelse över på grund av att denna i polisens ögon ofta ger en orättvis bild av poliser och deras insatser (Jmf Granér och Knutsson 2000: 118).

Bland poliser som vi mött under arbetets gång har misstänksamhet ibland använts som ett arbetsverktyg eller en strategi. Vid ett tillfälle då vi följde med två poliser till en lägenhet för att söka efterlysta personer, misstänkte poliserna efter att ha försökt kika in genom



lägenhetens brevinkast att det hängde en filt över dörren. Filten antogs hänga där för att röster inte skulle höras ut och för att det inte skulle synas om det var någon hemma. Efter att ha ringt till polisstationen för att undersöka möjligheterna för att få göra husrannsakan togs ett jakande beslut om detta, sannolikt delvis grundat på polisernas antagande att dörren var avsiktligt övertäckt, och poliserna ringde på i lägenheten. Det visade sig att inget skynke eller liknande hängde över dörren, men vid denna tidpunkt var detta knappast något poliserna reflekterade över. Nu var det istället de efterlysta personerna de letade efter.

Misstänksamhet påverkade i detta fall förfarandet vid en inre utlänningskontroll på ett påtagligt sätt. Men misstänksamheten har också yttrat sig på sätt som mer indirekt kan påverka kontrollerna. Till exempel fann vi bland några poliser en föreställning om att majoriteten av alla människor som migrerar vill komma till just Sverige: *för att det är lättare att få asyl här*. Detta kan ses som en typ av misstänksamhet, kopplad till att poliserna ansåg att den svenska politiken rörande flykting- och invandringsfrågor är alldeles för 'snäll'. Polisens misstänksamhet i kombination med att de inte står bakom den förda politiken riskerar att driva fram ett handhavande vid inre utlänningskontroller som kränker människors mänskliga rättigheter, då en effekt skulle kunna bli att enskilda poliser försöker kompensera den 'snälla politiken' genom att helt enkelt kontrollera alla människor som de har lust att stanna.

## Utbildningen

Forskning visar att den omedelbara arbetsgruppen i stor utsträckning formar och kontrollerar den enskilde polisens handlande (Chan 1997: 54, med hänvisning till Reuss-Ianni and Ianni 1983: 251). När nyutexaminerade poliser börjar arbeta tenderar de att formas av polisyrkets verklighet, sina kollegor och den omgivande yrkeskulturen (Chan 1997: 57). Samtidigt är den utbildning som föregår arbetet som polis en del av yrkessocialisationen. Utbildningens innehåll ger de blivande poliserna en första bild av vad som förväntas av dem i deras arbete samt hur de skall gå till väga och förhålla sig i sin yrkesroll.

Den svenska polisutbildningens tyngdpunkt ligger på lagstiftning och rättsliga aspekter, men kommunikation, konfliktlösning och etik är inslag som i dag har fått ett större utrymme än

tidigare. I den nya grundutbildning<sup>28</sup> som Polishögskolan startade 1998 är problembaserat lärande grunden. En ny polisroll tycks ha vuxit fram som kräver kunskap i att analysera problem, hitta orsakssamband, söka kunskap, finna lösningar och fatta beslut. (Se Polishögskolans trycksak om polisprogrammet på Polishögskolans hemsida.) Efter att behovet av ständigt pågående diskussioner om yrkesetik inom Polisen uppmärksammats under 1990-talet ingår idag etik som ett eget ämne i polisernas grundutbildning (Polishögskolan Rapport 1998: 1: 20). Tanken är att den problembaserade utbildningen och exempelvis det ökade utrymmet för yrkesetik bland annat ska gynna beaktandet av mänskliga rättigheter i arbetet.

På vilket sätt är etik kopplat till den inre utlänningskontrollen? I en diskussion med två poliser om denna fråga tyckte båda att etik är kopplat till inre utlänningskontroll, men på olika sätt. Den ena ansåg att etik är starkt kopplat till inre utlänningskontroller på grund av att bedömningen som görs av vem som skall kontrolleras styrs av intuition. Den andra definierade etik som hur man utför kontrollen snarare än vem man kontrollerar. Poliserna var överens om att det fundamentala i fråga om etik är människosynen och menade att det är vid anställningen och intaget till Polishögskolan som man måste bedöma detta.

Vid ett senare tillfälle då vi träffade den ena av poliserna på egen hand, förhöll sig denne mer negativt till etik och etikkurser, trots att han aldrig själv deltagit i någon sådan. Polisen stod fast vid att polisetik handlar om rätt och fel människor inom Polisen så till vida att de som behöver gå etikkurser är felrekryterade, men tillade vid detta tillfälle att felrekryteringen är liten och att allt snack om etikkurser är dravel. Polisens konklusion är denna gång att: *Behovet av etikkurser är minimalt* samt att: *Etik är flum*.

Inom ramen för Polishögskolans utbildning finns ett inslag med om Schengen och inre utlänningskontroll den femte terminen av utbildningen, under tiden som polisaspirant. Momenten tas upp som en del av ämnet poliskunskap genom fyra timmar vardera om dokumentkunskap respektive inre kontroll, två timmar vardera om inresa och vistelse (passkontroll) respektive gränsöverskridande brottslighet, samt tre timmar om datasystemet SIS (Samtal med chef på utbildningsavdelningen vid Polishögskolan, den 12 oktober 2001). Inom den svenska polisorganisationen har det gjorts stora satsningar i fråga om mindre Schengenutbildningar. (Ulltin i Svensk Polis 3/2000: 24; Jönsson i Svensk Polis 4/2000: 11)

---

<sup>28</sup> Polisprogrammet omfattar 80 poäng som kan kompletteras med sex månaders betald aspirantutbildning vid en polismyndighet. Därefter är man behörig att söka anställning som polis.

Samtliga poliser har genomgått någon form av utbildning i Schengens regelverk. Internt inom Polisen finns också det interaktiva datorprogrammet Intrapolis som alla anställda kan använda för att öva sig i Schengenreglerna.

Som en del av vårt empiriska arbete deltog en av oss i en tvådagars Schengenutbildning för närpoliserna i Malmöhusläns polisdistrikt (Hydén den 16-17 januari 2001), med en uppföljande dag för gränspoliserna (Hydén den 15 februari 2001). Tyngdpunkten i kursen låg på gränsöverskridande illegal migration.<sup>29</sup> Kursen syftade till att förbättra polisernas kunskaper i arbetet med att upptäcka och vidta åtgärder gentemot personer som inte får lov att uppehålla sig i landet alternativt inom Schengenområdet. För att kunna göra detta lärde poliserna sig bland annat vem de enligt regelverket ska kontrollera, hur kontrollen ska gå till, hur ID-handlingar och resdokument ska kontrolleras samt vem som ska omhändertas. Ett exempel är att poliser har olika lång tid på sig att kontrollera resande vid yttre gränskontroller beroende på varifrån de kommer. Tredjelandsmedborgare skall utsättas för en grundligare utfrågning om identitetshandlingar än EU-medborgare i fråga om vad de gör i landet, hur länge de tänker stanna och så vidare. Tidsmässigt rör det sig om en kontroll på maximalt 90 sekunder vid inresa respektive 40 sekunder vid utresa för tredjelandsmedborgare, men endast 20 sekunder vid kontroll av EU-medborgare. Under kursen informerades om lagstiftning och lagstiftningsprocessen inom EU samt hur EG-domstolen arbetar. Schengenkonventionens innehåll beskrevs och man informerade om dataregistret SIS. Andra saker som poliserna fick sätta sig in i under kursen var bland annat transportörsansvaret och den handbok som Europeiska rådet har utarbetat gällande hur poliserna ska bete sig i olika situationer i sitt arbete (Common manual).

Det var de formella och regelmässiga aspekterna som fästes avseende vid under kursen. Detta tycks vara karakteristiskt för polisutbildning generellt trots att förändringar gjorts under senare år. Kursen saknade reflekterande inslag kring en bredare samhällelig kontext, vilket sannolikt hänger samman med att det inte ligger i polisarbetets karaktär att tolka *varför* någon begår ett brott, utan enbart *att* någon gör det (Skolnick och Fyfe 1993: 106, se även Bayley 1994: 16, 34). Ett 'polisiärt' brottsbekämpande perspektiv visade sig under kursen även genom exempelvis den grundläggande information om Schengensamarbetets positiva och negativa sidor som togs upp. Det positiva med Schengen sades vara den fria rörligheten

---

<sup>29</sup> Schengensamarbetet går också ut på att bekämpa narkotika och vapen, men detta togs inte upp av den anledning att det inte sker några större lagändringar på området.

mellan medlemsländerna och det negativa: *att det finns tre miljoner illegalister inom Schengen som sysslar med kriminell verksamhet. Detta kommer alla poliser att beröras av i sitt vardagliga arbete eftersom många vistas i landet utan tillstånd.*

Det är med denna utgångspunkt inte relevant att diskutera varför exempelvis människosmugglingen ökat eller vad en striktare kontroll av migration kan leda till i ett större perspektiv. Med tanke på att en rasistisk och fördomsfull inställning gentemot människor av utländskt ursprung kan påverka den inre utlänningskontrollen, förefaller det som viktigt att poliser har insikt i de större samhällsfrågorna och vad som föranleder människor att ta sig till Sverige på olaglig väg. Sådana kunskaper skulle kunna kompensera riskerna för etnisk diskriminering och kränkningar av mänskliga rättigheter i arbetet.

## Polismyndighetens organisering

### Polisers arbetsmiljö

En viktig faktor för polisens bedömning av förhållandet mellan effektivitet och människors rättigheter är Polisens organisationsmodell. Polisen är organiserad efter en militär, hierarkisk modell, vilket Skolnick menar kan skapa en stridslysten uppfattning om ordning inom organisationen. Hierarkin och vikten av lydnad inom organisationen kan medföra en förkärlek hos poliser för social likformighet och en sträng syn på ordning, menar han. (Skolnick 1994: 11) Liksom nämndes i samband med att likheterna mellan Militär och Polis togs upp bland externa faktorerna av betydelse för polisarbete, kan detta få till följd att poliser vid inre utlänningskontroller går hårt fram och bortser från att det måste finnas en misstanke innan de gör en kontroll.

En polis arbete kan delvis betraktas som en avspeglning av de definitioner och riktlinjer som betydelsefulla personer inom organisationen ger de anställda i arbetet, särskilt mot bakgrund av verksamhetens hierarkiska uppbyggnad och vikten av att lyda auktoriteter. Enligt Skolnick och Fyfe är chefen den som mest av allt formar polisernas beteende (Skolnick och Fyfe 1993: 136ff). Genom sitt ledarskap förmedlar de inte bara myndighetens officiella värden, utan omedvetet också informella och mer personliga värden. (Chan 1997: 90).

Inom ramen för sättet att leda arbetet ligger bland annat de anställdas möjligheter att påverka organisatoriska förhållanden i sitt arbete. Två poliser som vi samtalade med ansåg att ett problem i deras organisation var att: *cheferna på en mellannivå företräder både poliserna och arbetsgivarna vilket innebär att polisernas intressen sällan vinner gehör*. Poliserna upplevde följaktligen att de inte har något att säga till om inom organisationen. Omständigheten riskerar att skapa en försvagad lojalitet gentemot myndighetens policys eftersom dessa blir dåligt förankrade hos de anställda. Därmed ökar risken för godtycke.

Polisers arbetsmiljö är en annan organisatorisk aspekt, där inte minst arbetstiden är av betydelse. Utlänningspoliserna som vi har följt arbetade ibland på dagar och ibland på kvällar och nätter. Under sådana förhållanden kan det vara svårt att vara i god form och inte påverkas i sitt arbete av trötthet eller irritation. Det hände att poliserna som vi följde med väntade utomhus under långa perioder i kallt väder, men inte vid något tillfälle såg vi tecken på att man lät sig påverkas av detta. Anledningen till uthålligheten tycktes vara en spänd förväntan inför vad som eventuellt komma skulle.

Status i förhållande till andra yrkeskårer, men även kollegor, är också en aspekt av polisens arbetsmiljö. Statusen inom organisationen beror på vilken prestige det innebär att arbeta på en avdelning och vilken typ av arbetsuppgifter man har. Att vara utlänningspolis anses, enligt poliser som vi varit i kontakt med, inte vara något attraktivt inom Polisen. I takt med en ökad europeisk samverkan, bland annat Schengenavtalet, har emellertid den inre utlänningskontrollen blivit en prioriterad arbetsuppgift vilket kan ha höjt utlänningspolisens status. När vi diskuterade skillnaden mellan yttre gränskontroller och inre utlänningskontroller med en flygplatspolis, framträdde dock följande bild:

*Man har prioriterat den yttre gränskontrollen, men egentligen är den inre väl så viktig. Sverige har ett ansvar gentemot andra Schengenländer och en bra yttre gränskontroll visar att man lever upp till detta ansvar. Den inre utlänningskontrollen är mycket luddigare. Många poliser vet inte vad de får göra. Samtidigt har man inte gett resurser till dem som ska arbeta med detta.*

Frågan om status kan vara relevant av den anledningen att upplevelser av stolthet inför sitt arbete stärker den professionella identiteten. Detta kan i sin tur minska risken för att bortse från formella regler och krav.

## Rekrytering

Det finns ingen statistik över den etniska fördelningen inom Polismyndigheten som helhet. Däremot finns det statistik för antagningen till den nya polisutbildningen. Inför utbildningen med början januari 2002 var antalet sökande med invandrarbakgrund 13% (av det totala antalet sökande) medan 14% av de antagna hade invandrarbakgrund. Som invandrare definieras alla personer som inte är födda i Sverige, eller som har minst en förälder som är född utomlands (Samtal med Bengt Cronqvist på Personalbyrån, Polisrekryteringssektionen, RPS den 4 april 2002). Motsvarande siffror var vid antagningen hösten 1998 15% respektive 14%, hösten 1999 15% respektive 18% och våren 2000 14% respektive 14%. (RPS preliminära statistik över rekryteringen av polisstuderande).

Hur den etniska fördelningen inom organisationen ser ut är en viktig fråga eftersom det signalerar till omgivningen och de anställda vilken syn Polismyndigheten har på människor med utländskt ursprung. Idealet vore en polisorganisation vars anställda speglar samhällets befolkningsammansättning. Vid inre utlänningskontroller vore det en tillgång om fler tjänstgörande poliser själva hade erfarenheter av vad det i termer av diskriminering och utanförskap kan innebära att 'se utländsk ut' i Sverige. I möten mellan poliser och de som kontrolleras skulle detta minska maktobalansen, bland annat eftersom personer som kontrolleras kan känna mer förtroende för poliser med samma typologi och bakgrund (Jmf Smith och Gray 1983: 153). Även risken för diskriminerande handlingar i arbetet skulle minska. Ingen av de poliser vi träffade under fältarbetena hade utländskt ursprung.

Vid ett tillfälle, innan gränskontrollerna mellan Sverige och Danmark togs bort, fick vi följa med några passkontrollanter i deras arbete på Öresundsbron. En av passkontrollanterna hade själv flyttat till Sverige från ett annat land och berättade att hon ibland märkt att detta är en fördel i arbetet:

*Vid passkontrollerna till exempel så kan folk ibland säga att "Du kontrollerar bara mig för att jag är mörk och invandrare, det är*

*diskriminering". Då säger jag att jag är själv invandrare så det gör jag inte alls. Då ändrar de sig och säger; "Jaha, okey".*

Passkontrollantens resonemang är problematiskt i den mening att etnisk diskriminering inte kan uteslutas enbart för att en person själv har utländskt ursprung. Men uttalandet tyder icke desto mindre på att personer som kontrolleras kan reagera annorlunda när de vet att den som utför en kontroll själv har utländskt ursprung.

Vid rekrytering av poliser med utländskt ursprung är det viktigt att bevaka under vilka förhållanden dessa poliser arbetar inom organisationen. TV-programmet "Kalla fakta" visade den 28 november 2001 ett reportage om rasism inom den svenska Polisen där flera fall av rasism och diskriminering inom organisationen lyftes fram. Trycket från yrkeskulturen inom Polisen kan vara starkt. I England har forskning visat att poliser med utländskt ursprung tenderar att acceptera rasistiska skämt som en del av arbetsmiljön (Chan 1997: 61) Enligt vad Smith och Gray däremot kommit fram till så kan kollegor tro att så är fallet, medan de som utsätts i själva verket tar illa vid sig och ibland till och med använder strategier för att undvika situationer som kan föranleda rasistiska skämt (Smith och Gray 1983: 151).

Forskning visar också att kvinnor som rekryteras till mansdominerade enheter inom Polisen tenderar att anpassa sig till enheten antingen genom att anamma den manliga poliskulturen eller genom att välja en traditionell, serviceorienterad roll (Chan 1997: 61). Det krävs sannolikt fler poliser med utländskt ursprung, respektive kvinnliga poliser, för att attityder och beteenden inom arbetsgrupper skall förändras (Smith och Gray 1983: 154).

## Den svårgranskade kontrollen

De flesta polisenheter är organiserade efter en militär modell med uniformer, ett rangsystem och hårda disciplinära regler. I kontrast till denna till synes hierarkiska organisationsmodell, kräver mycket av jobbet på en operationell nivå individuella bedömningar och beslut fattade med stor handlingsfrihet hos patrullerande poliser. Snarare än att styras av regler handlar polisarbete ofta om situationellt betingade handlingar. Polisorganisationer kan därför betraktas som en slags symboliska byråkratier som ger sken av att strikt hålla sig till byråkratiska regler men i själva verket gör detta i mindre utsträckning. (Manning 1977; Chan 1997: 90)

Till skillnad från många andra yrkesområden är självständigheten i polisarbete större i botten än vad det är i toppen av organisationens hierarki. Dagligen tar poliser på en enhets lägsta nivå beslut som har stora effekter för enskilda personers frihet och liv. Detta blir högst anmärkningsvärt med tanke på den begränsade insyn som finns i arbetet och de små möjligheterna till övervakning. (Punch 1979: 4; Skolnick och Fyfe 1993: 120; Chan 1997: 40; Granér och Knutsson 2001: 90f)

När tanken om att en inre utlänningskontroll kan vara aktuell har väckts i exempelvis en trafikkontroll, kan en successiv övergång ske som leder in på en inre utlänningskontroll. Personen i fråga behöver inte ens märka att kontrollen skett eller påbörjats i fall då kontrollen avbryts på grund av att en förare visat svensk legitimation och exempelvis talat flytande svenska. Poliserna försöker att arbeta med diskretion för att undvika att väcka anstöt hos människor som kontrolleras. Det goda syftet innebär emellertid samtidigt att kontrollen blir ännu mer svår att granska.

De korta PM som poliser på utlänningsroteln skriver när de genomfört en inre utlänningskontroll ger inte mycket ledtrådar om hur kontroller gått till eller vad som föranlett dessa – bortsett från i de fall poliserna utgått från tips. Exempel på hur sådana PM kan se ut illustrerar saken. Det första exemplet rör en vanlig inre utlänningskontroll medan de två senare handlar om inre utlänningskontroller som aktualiserats under annat polisarbete. De inledande meningarna visar på svårigheterna med att utifrån dessa PM göra någon form av kvalitativ bedömning eller kontroll av arbetet:

X ankom med tåg från Köpenhamn (datum) kl. 21.20. Han blev kontrollerad av undertecknad samt assistent Y. Den enda ID-handling som X kunde uppvisa var ett ID-kort för asylsökande som utfärdats av polisen i Danmark. ... (2001-07-05 Dnr AMAU)

(Datum) kl. 18.30 blev X stoppad i en pb vid en trafikkontroll under Rosengårdscentrum, passagerare i bilen var X kusin, se nedan. Eftersom X vistelse, längd, var oklar, kallades undertecknad och Y till platsen. ... (2001-04-14 Dnr AMAU 1108/01)



Polisen X med flera utförde inre utlänningskontroll på (gatuadress) i samband med ett annat ärende. Åtta ungerska medborgare kontrollerades och sex av dem var innehavare av UAT. ... Tolk anlätades i ungerska. Inga problem. Först hördes Z ... (2001-06-12 Dnr AMAU 1439/01)

Vad var det egentligen som föranledde kontrollerna vid dessa tillfällen? Vad skapade en anledning att anta att det rörde sig om personer som inte har tillstånd att uppehålla sig i landet? Kontrollerna föranleds ofta av tips från allmänheten, men utifrån de PM vi har tagit del av framgår det inte alltid huruvida det rört sig om uppföljning av ett tips eller ej. Sammanfattningsvis kan redogörelserna i PM:n inte betraktas som ett underlag för en effektiv granskning (Se vidare i kapitel 5 under "Mekanismer för att främja rättsstatliga ideal").

Som en följd av polisens befogenheter att ingripa i människors liv måste arbetet, enligt Granér och Knutsson, följas av en hög grad av kontroll genom till exempel lagstiftning och bestraffningssystem för tjänstefel (Granér och Knutsson 2001: 27f). Poliser straffas emellertid sällan för sitt agerande. Liksom när det gäller annan brottslighet förblir den oftast dold även inom Polisen. Att poliser inte kontrolleras på ett tillfredställande sätt av den struktur som finns för att ställas till svars för sina handlingar leder, enligt Chan, till ett stort utrymme för polisrasism. Följden av att diskriminerande handlingar inte kan bestraffas är att de accepteras. (Chan 1997: 40ff) Ett bristande disciplinsystemet innebär att utrymmet för kränkningar av människors rättigheter i arbetet ökar.

## Vägledning om vad som är bra polisarbete

Vad är bra polisarbete och hur kan det uppnås? Denna fråga är, enligt Reiner, försummad och sällan ställd i forskning kring polisarbete. (Reiner i Brodeur 1998: 55) Men faktum är att hur kvalitet mäts av administratörer och överordnade och vad som inom organisationen betraktas som bra polisarbete vägleder poliser i deras arbete. (Skolnick och Fyfe 1993: 125f)

I likhet med de flesta byråkratier påpekar Skolnick och Fyfe att man inom Polisen tenderar att mäta kvalitén på sin verksamhet i kvantitativa termer. Att på detta sätt mäta arbetets kvalitet i termer av hur *många* ingripanden istället för hur *bra* dessa genomförts kan bero på att de som är ansvariga för organisatoriska policys står långt ifrån polisernas faktiska arbete. Som en följd blir det svårt för dem att mäta kvalitén på utförandet av arbetet och att presentera detta

på ett relevant sätt. Istället utvecklas standardiserade, vilseledande mått som inte säger något om det som är viktigt att veta för att kunna utvärdera arbetet. (Skolnick och Fyfe 1993: 125f; se även Young 1991: 80) Reiner hävdar att många aspekter av polisarbete handlar om processer, det vill säga hur arbetsuppgiften utförs, snarare än det eventuella resultatet av arbetsuppgiften. Därför är det också kvalitén på den inblandade processen som måste utvärderas snarare än resultatet. (Reiner i Brodeur 1998: 60, 71)

En annan förklaring på varför det i utvärderingar av polisarbete finns en fokusering på resultat (i form av antal arresteringar exempelvis) snarare än den kvalitativa processen vid tillvägagångssättet är att poliser utför så mycket av sitt arbete utom synhåll för sina överordnade. Att kräva resultat blir det enda sättet att få till stånd någon form av kontroll av arbetet (Chan 1997: 91, 194). Ett kvantitativt sätt att mäta arbetets kvalitet på kan leda till att poliser uppmuntras att gå hårdare fram istället för att göra sitt arbete på ett sätt som är hänsynsfullt i förhållande till människors integritet.

Vad gäller inre utlänningskontroll skulle det kvantitativa sättet att mäta arbetets kvalitet på innebära 'ju fler kontroller desto högre kvalitet'. Utifrån de PM vi tagit del av som skrivs av utlänningspoliser om genomförda inre utlänningskontroller, finns tecken på att det är i denna riktning en eventuell utvärdering av den inre utlänningskontrollen skulle luta. I avsnittet ovan gavs några exempel på hur sådana PM kan se ut. En utvärdering utifrån dem skulle inte visa hur stor procent av kontrollerna som gjordes av personer som får uppehålla sig i landet eftersom det sällan skrivs PM om kontroller som snabbt avbrutits. Det finns inga direktiv som säger hur en PM ska se ut, varför de inte är jämförbara sinsemellan. Inte heller vet vi något om kvalitén i bemärkelsen hur väl poliserna har utfört kontrollen vad gäller tillvägagångssätt och bemötande av de kontrollerade, samt om de följt lagar och regler i arbetet.

## Personliga egenskapers inverkan

### Privata kontra professionella värderingar

Ett sätt att beskriva Polisens uppgift är att säga att de värnar om vissa värden. Varje polis har också en privat värdehierarki som i vissa fall kan stå i motsättning till de professionella värdena. En samstämmighet mellan organisationens ideal och polisens egna är en förutsättning för ett effektivt arbete. (Granér och Knutsson 2001: 59) Stämmer professionella alternativt privata normer och regler bra överens kommer efterlevnad av reglerna att ske

spontant. Men när de skiljer sig åt förlorar reglerna i betydelse och det krävs någon form av yttre kontroll för att reglerna skall följas. (Granér och Knutsson 2001: 120)

Med utgångspunkt i iakttagelser på fältarbetena kan skillnader mellan polisens privata ideal och regler som skall följas i arbetet riskera att uppstå som en följd av polisens syn på den svenska politiken. Att Sverige avviker från resten av Europa i fråga om sin utlänningskontroll så till vida att det krävs en misstanke för att få genomföra en kontroll, skapar frustration. En polis ansåg att: *Det borde vara samma regler i alla länder. Inom Schengensamarbetet har man samma regler, men den inre utlänningskontrollen ser inte ut på samma sätt i alla Schengenländer!* Polisen tillägger senare att: *Problemet är att Sverige har en usel flyktingpolitik.*

Den egna synen på politiken verkar hos poliser vi talat med betraktas som en privat angelägenhet skild från professionen. Åtminstone har inget visat på det motsatta. På grund av det stora tolknings- och handlingsutrymme som enskilda poliser har i sitt arbete, riskerar emellertid missnöje inför den politik som förs att få inflytande i utövandet av inre utlänningskontroller. En känsla av ineffektiva kontrollmöjligheter på grund av den förda politiken och de beslut som fattas kan leda till att poliser tar saken i egna händer och försöker effektivisera på egen hand, exempelvis genom att 'tänja på lagstiftningen'.

Tidigare pratade vi om fördomar på en professionell nivå, som en del av yrkeskulturen eller yrkesrollen. Fördomsfullhet kan även ses som en aspekt av polisens personliga erfarenheter, utanför arbetet. Gång på gång har vi fått förklarat för oss att arbetet bygger väldigt mycket på intuition. Detta sätt att arbeta kan lätt komma i strid med det sätt på vilket arbetet är tänkt att utföras enligt lagstiftningen. En polis förklarade för oss att kontrollen börjar i det egna huvudet genom att en tanke eller idé väcks om att en viss person bör kontrolleras. Lagstiftningen däremot bygger på att det finns mera generella kriterier för i vilka fall inre utlänningskontroller skall äga rum.

Konkreta exempel på vad som kan väcka en misstanke som har nämnts i sammanhanget är ett nervöst beteende och svårigheter att prata svenska. Båda dessa kan ifrågasättas som lämpliga tecken på att en person uppehåller sig i landet utan tillstånd. Det finns många svenska medborgare som inte kunnat eller haft möjlighet att lära sig prata svenska. Vad gäller betraktandet av nervositet som ett tecken på att något är fel, skapar poliser ofta genom sitt

kroppsspråk och sin blotta uppenbarelse en viss grad av spänning och nervositet hos den allmänhet de möter. Särskilt tydligt blir detta fenomen vid polisarbete kopplat till kontrollfunktioner. Det finns nästan alltid något att känna skuld för hos människor och denna känsla kan poliser medvetet eller omedvetet förstärka genom sitt sätt att agera vid en kontroll. (Punch 1979: 95) Människors uppfattning om poliser påverkas även av tidigare erfarenheter av Polis i sina hemländer. Personer som kommer från länder där Polisen associeras med förtryck och våld kan bli nervösa inför och undvika poliser. (Chan 1997: 26) Det tycks följaktligen som om inre utlänningskontroller ibland görs baserade på misstankar som väcks på godtyckliga grunder. Detta kan förvisso vara effektivt, men står i strid med rättssäkerhetens krav.

## Poliser är också människor

I våra möten med poliser har vi sett tecken på att de enskilda polisernas personlighet och egen moral påverkar deras beslut, tillvägagångssätt och förhållningssätt i arbetet. I litteraturen får vi bekräftat att den enskilde polisens personlighet och erfarenheter påverkar dennes profil i yrkesutövningen (Delattre 1996: 31ff; Reiner 2000: 85f; Granér och Knutsson 2001: 86). Granér och Knutsson hävdar att de egna erfarenheterna mer än något annat formar människors uppfattningar om sin omvärld. Hur man uppfattar lagar, regler och mål liksom vad man tillägnar sig i fråga om etiskt förhållningssätt är därför delvis en individuell fråga och den enskilde polisens personlighet och erfarenheter kommer att påverka hans eller hennes profil i yrkesutövningen. (Polishögskolan Rapport 1998:1: 65, 70; Granér och Knutsson 2001: 86)

Eftersom det i polisarbete inte finns enbart ett rätt sätt att gå tillväga på i olika situationer, är det inte särskilt anmärkningsvärt om olika poliser går tillväga på skilda sätt. Däremot är det problematiskt om skillnaderna blir så stora att det skapar en godtycklighet, det vill säga att skillnader poliser emellan leder till att resultatet av deras ingripanden blir olika. När vi har följt med poliser i arbetet har vi upplevt att så varit fallet. En polis sade sig exempelvis tycka bäst om att leta efter knark, någon annan var förtjust i ingripanden vid trafikförseelser, en polis ogillade pappersarbete och tenderade därför att sällan ge böter medan någon annan var noggrannare med detta. Enskilda polisers variationer i sitt sätt i arbetet är beroende av exempelvis deras roll i organisationen, deras egen demografiska bakgrund, personlighet och tolkningar (Reiner 2000: 106). Även tidigare arbetsuppgifter påverkar sannolikt agerande och preferenser i det nuvarande arbetet.

Skillnader i personlighet eller humör vid tillfället för ett ingripande hos de poliser vi har mött har yttrat sig i att vissa är tuffa och ibland otrevliga i sitt förhållande till allmänheten medan andra har en mjukare framtoning. På Arlanda fick vi bevittna hur den man som stoppades på grund av en spärr i SIS blev utskälld av en polis efter att ha sagt att han var i behov av läkare på grund av en depression. Polisen ansåg att mannen ljög och röt därför hotfullt tillbaka: *Don't give me that shit*. Någon dag tidigare satt vi med under ett förhör som samma polis höll med en person som tagits vid en 'gatekontroll'. Polisen frågade om personens resväg, identitetshandlingar och identitet med mera. Vid detta tillfälle hade polisen samma tuffa och föraktfulla attityd och ironiserade över mannen genom att säga till honom: *Det var en klantig smugglare du har, jag tror inte på mycket av det du säger* (Översatt från engelska). Polisens sätt stred i detta fall mot föreskrifterna om hur poliser skall bemöta andra människor i sitt arbete. Efter förhöret sa polisen till oss att detta var ett typexempel på en asylregistrering: *Allt mannen sa var bull-shit*.

Med tanke på svårigheterna poliser många gånger möter i att tillämpa lagen i praktiken, är träning i att se problem ur olika synvinklar en viktig del i polisens professionalism. Eftersom det inte alltid går att direkt fråga dem som berörs för att lära känna deras syn blir inlevelseförmågan ett viktigt redskap. För att kunna bemöta andra så som man vill bli bemött själv, krävs det att man föreställer sig att man befinner sig i motpartens situation, med den erfarenhetsgrund och de känslor och tankar som denne kan tänkas ha. För detta krävs empati, vilket innebär att sätta sig in i hur andra människor känner och upplever saker genom att se saker från deras perspektiv istället för sitt eget. Empati och inlevelseförmåga är redskap för ett respektfullt bemötande av andra människor. (Granér och Knutsson 2001: 33ff)

Människors uppfattning om poliser påverkas av tidigare erfarenheter av poliser. Därför kan människor som kommer från länder där Polisen associeras med förtryck och våld exempelvis bli nervösa inför och undvika poliser. Dessa omständigheter är det viktigt att i synnerhet utlänningspoliser tar i beaktande i sitt arbete. Vid ett tillfälle på Arlanda bevittnade vi en situation som kan fungera som ett tankeväckande exempel. Vid en så kallad 'gatekontroll' hade två flygplatspoliser stannat en man som de beslutade att ta med sig till förhör. Den ena polisen frågade mannen en mängd frågor redan på vägen till flygplatspolisens lokaler rörande om han hade returbiljett, pengar, om han sökte asyl och så vidare. Mannen såg rädd ut och svarade först inte men sade sedan att han ville söka asyl. Vår reflektion i sammanhanget var

att mannen verkade frågande inför vad polisen egentligen var ute efter. Kanske var han rädd för att svara att han hade pengar för att han trodde att polisen kanske skulle ta dessa från honom.

På samma sätt som tolkningsutrymmet i polisens arbete tillåter ett fördomsfullt förhållningssätt att påverka de beslut som poliser fattar, kan empati påverka arbetet i motsatt riktning. Empati kan emellertid även leda till ett oprofessionellt förhållningssätt om den riktar sig enbart mot redan privilegierade grupper.

Att personliga faktorer påverkar arbetet är inte bra i ett perspektiv av rättsäkerhet då denna innebär att människor ska kunna förutse handlandet hos företrädare för den offentliga makten. Å andra sidan kan det självupplevda värderas högt som arbetsmetod genom att vara en väg till kunskap och förståelse, vilket spanarna i Carlströms studie menar. Upplevelser påverkar alla sinnen och ger därför de breda kunskaper som är nödvändiga i polisernas yrkesutövning. (Carlström 1999: 32)

## Sammanfattning

I detta kapitel har vi diskuterat faktorer på den externa, professionella, organisatoriska samt personliga nivån som kan påverka polisens handhavande av inre utlänningskontroller. Samtliga aspekter påverkar dilemmat som är karakteristiskt för den inre utlänningskontrollen. Dilemmat rör balansgången mellan risken för diskriminering kontra strävan efter att arbeta effektivt.

På den externa nivån aktualiseras svårigheterna att definiera och standardisera polisarbete, vilket är en förutsättning för att kunna ange det i lag. Denna omständighet förstärker problematiken kring var gränsen går för när effektivt arbete övergår i kränkningar av mänskliga rättigheter. Något som i bästa fall kan bidra till att poliser i större utsträckning tar hänsyn till mänskliga rättigheter, är att poliser idag ska vara mer problematiserande än tidigare. Tanken med det problembaserade arbetssättet är att anpassa verksamheten till samhällets snabba förändringstakt. Det krävs helt enkelt att poliser är flexibla och har förmåga att analysera och reflektera över olika situationer, inklusive människors reaktioner på saker och ting. Frågan är emellertid om det problembaserade arbetssättet har fått någon reell genomslagskraft.

Polisarbetets resursfördelning och procedurer skall följa en viss, formaliserad ordning och inte påverkas av exempelvis allmänheten och media. Risken finns emellertid för att så trots allt sker vilket skapar godtycklighet. Ytterligare en faktor som skapar godtycklighet i arbetet är polisens tendens att tänja på lagstiftningen. Detta kan ses som ett sätt att kringgå begränsningar och hänger nära samman med strävan efter effektivitet. Gråzoner i lagstiftningen skapar utrymme för tolknings- och handlingsutrymme, i enlighet med varje polis egen bedömning. Den godtycklighet som följer riskerar att underminera mänskliga rättigheter.

En aspekt som utgör allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter, som kan ta sig uttryck på en rad olika sätt, är polisrasism och etnisk diskriminering. Etnisk diskriminering kan handla om fördelning av resurser, om polisens agerande i förhållande till människor de möter eller exempelvis på vilken grund de väljer att kontrollera någon i en inre utlänningskontroll. Den form av diskriminering som innebär att människor tillhörande en viss grupp utsätts för ingripanden för att de antas ha vissa egenskaper, är ett sätt att effektivisera arbetet vilket gör den direkt hänförlig till dilemmat.

Bland professionella faktorer har vi diskuterat det som inom polisforskning beskrivs som en särpräglad och stark yrkeskultur och har som en del av denna framförallt pekat på förekomsten av en fördomsfull attityd, stereotypa kategoriseringar och misstänksamhet bland poliser. Dessa tendenser skapar en risk för etnisk diskriminering och följaktligen kränkningar av mänskliga rättigheter, framförallt mot bakgrund av att poliser säger sig använda 'intuition' och 'fingertoppskänsla' som redskap i profileringen vid de inre utlänningskontrollerna. Ett medel för att motverka detta kan vara en god utbildning. Visserligen är polisutbildningen idag problembaserad, men frågan är hur stort genomslag detta kommer få i det praktiska arbetet – med tanke på bland annat yrkeskulturen.

Under Schengenutbildningen ingick inga problematiserande inslag. Det var lagar och regler som lärdes ut medan analys och reflektion kring Schengensamarbetets innebörd för polisernas arbete på andra plan helt saknades. Till exempel kunde kraven på en effektiviserad inre utlänningskontroll ha aktualiserat etiska frågor och diskussioner rörande bemötandet av människor eftersom de som kontrolleras kan ha varit utsatta för kränkande behandling av Polisen i andra länder. Kanske kunde man ha diskuterat fingerade fall. Även en diskussion

kring fördomar och föreställningar om hur en 'utlänning' ser ut kunde ha förts, apropå risken för diskriminering. Detta hade varit ett naturligt inslag eftersom vem som är 'utlänning' som en följd av Schengeninträdet förändras. (Se vidare om detta kapitel 4)

På den organisatoriska nivån tog vi bland annat upp att vilken status arbetet med inre utlänningskontroll har inom organisationen kan öka alternativt minska polisens professionalitet och därmed påverka risken för att de bortser från formella krav och regler i arbetet. Det faktum att inre utlänningskontroll har blivit en prioriterad fråga efter Sveriges operativa Schengeninträde tyder på att utlänningspolisens status blivit högre, samtidigt som de, åtminstone i deras egna ögon, fortfarande tycks stå i skuggan av den typ av arbete som handlar om yttre gränskontroll. Även frågan om rekrytering är viktig i sammanhanget eftersom poliser med utländsk bakgrund, som en följd av egna eventuella erfarenheter av diskriminering, kan vara mindre benägna att utgå från fördomsfulla stereotyper i sitt arbete. Också den maktrelation som är en aspekt av kontrollen förändras när poliser som kontrolleras själva har utländsk bakgrund.

Polisverksamhet i allmänhet, och arbetet med inre utlänningskontroll i synnerhet, är som framgått mycket svårgranskat. Poliser har ett stort handlingsutrymme och en stor självständighet i arbetet med liten möjlighet till insyn från sina överordnade. Dessutom kan inre utlänningskontroller då de görs i samband med annat polisarbete såsom trafikkontroller, vara så diskreta att personer som kontrolleras inte ens behöver märka att så har skett. Diskreta kontroller är bra så till vida att de som kontrolleras inte upplever någon omedelbar kränkning, men skapar samtidigt problem ur integritetshänseende. Otydliga kontroller är också svåra att göra en extern granskning av. Inte heller de PM som skrivs av poliserna efter att kontroller genomförts säger något om vad som föranlett dessa vilket försvårar en granskning av arbetet.

Eftersom arbetet med inre utlänningskontroll är så svårgranskat blir det viktigt med tydliga direktiv om vad som karakteriserar ett bra handhavande. Inom Polisen tenderar kvalitét generellt att mätas i kvantitativa termer, i bemärkelsen ju fler ingripanden desto bättre. Detta synsätt riskerar att leda till att poliser, för att effektivisera arbetet så att det ger ett till synes gott resultat, genomför inre utlänningskontroller utan beaktande av de mänskliga rättighetskriterier för kontroll som krävs. Om istället själva processen i genomförandet fokuserats kunde detta främja ett rättssäkert verkställande som inte kränker mänskliga rättigheter.



På den personliga nivån har slutligen berörts förekomsten av fördomar vilka medför en risk för att poliser kränker människors rättigheter, men även den effekt empati kan ha för att påverka arbetet i positiv riktning. Faktorer som skapar godtycklighet och rättsosäkerhet i arbetet är skillnader mellan polisens privata ideal och de regler som skall följas i arbetet, samt skillnader i personlighet mellan poliser. Ett exempel på det förstnämnda är att det under fältarbetena framkom ett missnöje med den förda invandringspolitiken som av vissa poliser betraktades som alldeles för snäll. Denna inställning kan leda till att poliser försöker effektivisera arbetet genom ett handhavande av inre utlänningskontroller som inte beaktar människors mänskliga rättigheter. För att återkoppla till dilemmat skulle man kunna göra en åtskillnad mellan poliser som är resultatnriktade och sådana som är mer humanistiskt lagda. De senare beaktar med stor sannolikhet mänskliga rättigheter mer än de som ser effektivitet som en ledstjärna i arbetet.

## 4. Inre utlänningskontroll i Schengens tjänst

### Inledning

Under våra fältarbeten talade poliserna ofta om lagen och dess begränsningar och möjligheter för den inre utlänningskontrollen. Gång på gång relaterade poliserna till lagen som en yttre förklarande ram kring arbetet. Som vi tolkade detta var regelverket ett sätt för poliserna att hantera balansen mellan politiken som ska verkställas så effektivt som möjligt å ena sidan och upprätthållandet av mänskliga rättigheter å den andra.

Föreliggande kapitel har två syften. För det första att ge en beskrivning av Schengensamarbetet och för det andra att problematisera regelverket som rör inre utlänningskontroll genom att lyfta fram gråzoner i detsamma. Vi redogör för innehållet i relevanta dokument och rättskällor och lyfter fram polisernas egna tolkningar av riktlinjerna (Jmf Lundberg 2001: 73). Redogörelsen för lagstiftningen kan betraktas som en brygga mellan vad som händer i dagligt polisarbete och de rättsstatliga ideal som ska finnas med i all myndighetsutövning. Rättskällorna illustrerar därmed hur de frågor som rätten reglerar är tänkta att handhas i praktiken.

Ovanstående innebär att vi i detta kapitel anlägger ett rättsdogmatiskt perspektiv, där en systematisering och tolkning av rätten är målet (Frändberg 1984: 65; Peczenik 1995a:33). Vårt syfte är emellertid inte, såsom många rättsdogmatikers, att vidareutveckla rätten på så sätt att vi ger förslag på lagändringar eller -förbättringar.<sup>30</sup> Vi har snarare valt att lyfta fram dimensioner av gråzoner, något som i förlängningen i och för sig kan leda till lagändringar. Att ge konkreta förslag på hur lagen bör ändras ligger dock utanför ramarna för denna studie.

Utöver detta är vår ambition att se den rättsliga regleringen i ett praktiskt perspektiv genom att lyfta fram, inte bara rättskällor utan också det faktiska handhavandet av dessa i polisarbete. Det juridiska materialet syftar följaktligen inte till att förfina den rättsliga analysen. Rätten ses i sitt sammanhang, varvid handhavandet av rättskällor i konkret arbete blir relevant.

---

<sup>30</sup> Frändberg menar, med anknytning till detta, att rättsdogmatikens huvuduppgift är att erbjuda bättre versioner av rättens viktigaste delar samt därutöver att skapa en egen rättsbildning på de områden där rätten är obefintlig, men där det finns ett samhälleligt behov av rättslig reglering. (Frändberg 1984: 65ff)

Sammanfattningsvis kan kapitlet ses som en produkt av vår mångvetenskapliga ansats, i det att vi kombinerar en juridisk metod och teori med en bredare sociologisk dimension. Som vi ser det ger den juridiska metoden uttryck för de i politisk ordning beslutade sätt på vilka inre utlänningskontroll är tänkta att gå till. Här finns ett omfattande material att utgå ifrån – olika kompletterande och ibland motstridiga regelkomplex. Det sätt på vilket lagen de facto tolkas och tillämpas kommer till uttryck i det praktiska polisarbetet. Sistnämnda omständighet kräver en sociologisk teoretisk och metodologisk ansats.

Kapitlet är indelat in i tre huvudavsnitt. Inledningsvis, i ”Schengenregelverket”, återknyter vi till den politiska och samhällseliga kontext inom vilken poliserna utför arbetet. I avsnittet ”En juridisk definition” redogör vi för relevanta lagrum och andra rättskällor som på olika sätt påverkar tillvägagångssättet för den inre utlänningskontrollen. Vi använder Utlänningslagen 5:6 som handlar om inre utlänningskontroller som utgångspunkt och försöker sedan bena upp formuleringarna och tolka dessa utifrån relevanta dokument. I ”Omständigheternas betydelse” behandlas andra faktorer som påverkar polisernas tillämpning av lagen, såsom var mötet tar plats, hur samarbetet med andra myndigheter ser ut samt den tekniska utvecklingen.

## Schengenregelverket

### Bakgrund

En fri marknad med fri rörlighet för personer, tillsammans med fri rörlighet för varor, tjänster och kapital, är en grundsten och målsättning i EU:s regelverk.<sup>31</sup> Gränserna har också tagits bort i många hänseenden, till exempel vad gäller den gemensamma arbetsmarknaden, fri etableringsrätt och erkännandet av utbildningar. Däremot har kontrollen av personer vid gränserna mellan medlemsländerna visat sig vara svårare att avskaffa. En viktig orsak till varför EU inte har blivit ett område med total fri rörlighet för personer, är att samarbetet avseende bland annat det rättsliga och polisiära området ännu inte har genomförts fullt ut (Se Kornø Rasmussen 1996: 156). En svår fråga att enas i har gällt hur kontrollen av så kallade tredjelandsmedborgare ska utföras. Det var för att kringgå dessa tvister och driva på EU:s målsättning att skapa ett område med fri rörlighet som Frankrike, Tyskland, Belgien,

---

<sup>31</sup> Den Europeiska Unionen upprättades den 1 november 1993. Då trädde Fördraget om en Europeisk Union ikraft, ofta kallad Maastrichtfördraget. EU grundar sig på EG (Europeiska Gemenskapen). Fröet till EG såddes i slutet av andra världskriget. Samarbetet var inriktat på västeuropeisk välfärd och man ville bli självständig gentemot USA och Sovjetunionen. Dessutom fanns en hårdnande ekonomisk konkurrens från Asien,

Luxemburg och Holland i mitten av 1980-talet beslöt sig för att på egen hand ta bort gränskontrollerna. (Mårtensson med flera 1999: 10f)

1984 beslöt Frankrike och dåvarande Västtyskland sig för att underlätta gränspassagerna mellan de två länderna. Strax därefter förklarade Belgien, Holland och Luxemburg att de ville ansluta sig till överenskommelsen. Överläggningar mellan de fem länderna resulterade 1985 i ett avtal som ingicks i gränsstaden Schengen i Luxemburg, och därför benämns Schengenavtalet. Parterna ville påskynda genomförandet av fri rörlighet för personer inom det dåvarande EG, successivt avveckla tull- och poliskontrollerna vid de gemensamma gränserna för att ersätta dem med förstärkt bevakning vid det gemensamma områdets yttre gränser samt utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet mellan staterna. Avtalet var således ett separat mellanstatligt avtal utanför EG. (Mårtensson med flera 1999: 10)

Den 19 juni 1990 undertecknades en tillämpningskonvention till Schengenavtalet med bestämmelser om det praktiska genomförandet av avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga samarbetsåtgärder. Det är denna tillämpningskonvention, i fortsättningen kallad Schengenkonventionen, som i sina 142 artiklar innehåller de viktigaste reglerna för samarbetet.

Schengenkonventionen började tillämpas den 26 mars 1995 mellan sju av de sammanlagt nio länder som då hade anslutit sig till samarbetet. Förutom de fem grundstaterna ingick nu Spanien och Portugal. Dessutom hade Italien och Grekland undertecknat konventionen men ännu inte tillåtit delta i det operativa samarbetet. Idag deltar även Italien, Grekland, Österrike, Danmark, Finland och Sverige fullt ut i samarbetet. Island och Norge är anslutna genom ett särskilt samarbetsavtal som innebär att de, till skillnad från de övriga medlemsländerna, inte har någon rösträtt.

## Amsterdamfördraget och Dublinkonventionen

EU-toppmötet i Amsterdam i juni 1997 innebar en vändpunkt för Schengensamarbetet. Där beslutades bland annat att Schengensamarbetet skulle integreras i EU:s struktur. Resultatet, det så kallade Amsterdamfördraget, trädde i kraft den 1 maj 1999. Tekniskt införlivades Schengenregelverket med EU genom att protokollet medger att de nuvarande

---

Nordamerika och Japan. För att bekämpa denna ville man ha en gemensam europeisk inre ekonomisk marknad,

Schengenstaterna fortsätter sitt samarbete på de områden som Schengenregelverket omfattar i form av ett så kallat närmare samarbete inom EU:s institutionella och rättsliga ramar.<sup>32</sup> Med andra ord fortsätter Schengenstaterna sitt samarbete på samma sätt som tidigare, med skillnaden att detta nu sker inom ramen för EU-strukturen.<sup>33</sup> Eventuellt kan integreringen i EU:s struktur ses som ett tecken på att Schengen går mot den överstatlighet som i många sammanhang tenderar att känneteckna EU.

Även Dublinkonventionen har klara beröringspunkter med Schengensamarbetets verksamhet.<sup>34</sup> Dublinkonventionen slår fast principen om att en person som flyr från sitt hemland ska söka asyl i det första land som han eller hon kommer till och som anses vara säkert för asylsökande. Konventionen innehåller också bestämmelser om utväxling av information som är nödvändig för att etablera asylsökandes identitet, till exempel i form av fingeravtryck. Det finns i konventionen ett förslag till ett automatiserat fingeravtrycksregister, Eurodac (European Automated Recognition System), vars uppgifter skall bestå av asylsökandes fingeravtryck samt personkoder. Eurodac är tänkt att fungera som ett centralt register för asylsökandes fingeravtryck, med syftet att bättre kunna fastställa vilken stat som är ansvarig för behandlingen av asylansökan (Mathiesen 1997: 69f). Registret är en konsekvens av att det, i och med att passkontrollerna försvinner mellan medlemsländerna, blir svårare att ta reda på om en asylsökande har kommit från ett annat Schengenland och kanske borde ha sökt asyl där istället. (Europa-Posten, 4/2001: 4)

## Organisation och regelverk

Schengens regelverk består av det ursprungliga Schengenavtalet, Schengenkonventionen samt senare anslutna staters anslutningsavtal respektive samarbetsavtal för Island och Norge som inte är medlemmar i EU. Schengensamarbetet är mellanstatligt och beslut i Schengenorganen

---

som i förlängningen kunde bli en union. (Person Berg 2000)

<sup>32</sup> I Amsterdamfördraget fastställs att flykting- och asylpolitiken ska vara en gemensam angelägenhet för EU-länderna. Kommissionen har redan lagt fram en rad förslag på området som ska behandlas av ministrarna i rådet. Schengensamarbetet och asylpolitiken är inte direkt kopplade till varandra, men behovet av en gemensam asylpolitik ökar när människor kan resa utan pass i Europa. (Europa-Posten, 4/2001: 3)

<sup>33</sup> EU:s institutioner ersätter de institutioner som har upprättats med anledning av Schengensamarbetet. Vissa frågor som hittills sorterat under tredje pelaren har förts över till första pelaren, bland annat bestämmelser om yttre gränskontroll, fri rörlighet för personer, asyl och invandring. Kvar i tredje pelaren är straffrättsligt samarbete och polissamarbete för förebyggande och bekämpande av brott.

<sup>34</sup> Ett mål med Dublinkonventionen är att asylsökande inte ska behöva skickas runt mellan olika länder utan att någon tar ansvar för att behandla deras asylansökan, vad som brukar kallas "refugees in orbit". Ett annat officiellt mål knutet till detta är att få slut på vad staterna kallar "asylshoppingen", med vilket menas att människor åker runt till olika länder för att söka asyl. Det finns ingen rättighet att själv välja vilket land man vill söka asyl i.

fattas med enhällighet. Verkställande kommittén, eller Exekutivkommittén, är det högsta beslutande organet och består av medlemsländernas ansvariga ministrar. De flesta beslut som fattas av Verkställande kommittén är av föreskriftskaraktär, det vill säga de riktar sig till staterna och deras myndigheter och inte till enskilda personer, även om enskilda någon gång indirekt kan komma att beröras. Ett exempel är besluten om för vilka länders medborgare viseringsplikt skall gälla. För att besluten ska få genomslag nationellt måste de omsättas i interna regler i varje medlemsstat.

Schengenavtalet och tillämpningskonventionen är i stor utsträckning ramkonventioner som fylls med konkret innehåll genom de tillämpningsföreskrifter som successivt antas av den Verkställande kommittén. En stor del av tillämpningsföreskrifterna avser tekniska detaljer, men innehållet har också betydelse för skyddet av den personliga integriteten. En del av tillämpningsföreskrifterna är hemligstämplade, till exempel handboken som preciserar hur kontrollerna vid de yttre gränserna ska genomföras. Denna handbok ska de nationella myndigheterna arbeta utifrån. (Mårtensson med flera 1999: 8, 13).

I stora drag kan sägas om Schengenkonventionen att den innehåller bestämmelser som behandlar avskaffandet av personkontroller vid de inre gränserna och personers rörlighet, bestämmelser som reglerar passerandet av inre och yttre gränser, viseringar, polissamarbete och rättsligt samarbete, dataskydd, samarbete om narkotikabekämpning, villkor för 'utlänningars' rörelsefrihet samt bestämmelser om inresa. Till konventionen är även kopplad en slutakt, ett protokoll och en gemensam förklaring av ministrar och statssekreterare. I denna förklaring av ministrar och statssekreterare framgår bland annat att Schengenstaterna särskilt skall bemöda sig om en harmonisering av arbetsmetoderna för kontroll och bevakning av gränserna i samband med genomförandet av Schengenkonventionens enhetliga principer för yttre gränskontroll. I detta sammanhang konstaterar bland andra den danske ekonomen Hans Kornø Rasmussen att det är den mest restriktiva flyktingpolitiken som blir den rådande (Kornø Rasmussen 1996: 157; Mathiesen 2000: 53).

I Schengenkonventionens artikel 22 står att en "utlänning" (såväl Schengenmedborgare som befinner sig i ett annat Schengenland som tredjelandsmedborgare) ska anmäla sin vistelse i en

Schengenstat senast tre arbetsdagar efter inresan.<sup>35</sup> Konventionen är oklar vad gäller skyldigheten att kontrollera 'utlänningar'. Å ena sidan är det upp till varje stat att utveckla inre utlänningskontroll, å andra sidan ska 'utlänningar' anmäla sig (Kornø Rasmussen 1996: 157).

## Inre utlänningskontroll efter Schengen

Den 25 mars 2001 blev Sverige operativ medlem i Schengen och deltar därmed fullt ut i samarbetet.<sup>36</sup> Syftet med den inre utlänningskontrollen är så gott som oförändrat från tidigare med undantag för ett större krav på effektivitet och att poliser nu ska ta hänsyn till begärda åtgärder enligt SIS-slagning (se nedan under "Omständigheternas betydelse"). Eftersom personkontrollen vid de inre gränserna upphör, måste denna enligt RPS:s uppfattning till en del ersättas av andra kontrollåtgärder, bland annat "en effektivare inre utlänningskontroll". Man talar om den nya effektivare utlänningskontrollen som en "kompensatorisk åtgärd". Det sistnämnda har särskild betydelse mot bakgrund av att det uppskattas uppehålla sig omkring "två miljoner illegala utlänningar" inom Schengenstaterna.<sup>37</sup> (Prop 1997/98:42; RPS med flera 2000: 49)

Arbetet med inre utlänningskontroll är således ett prioriterat område sedan Sverige gick med i Schengen, inte resursmässigt men i termer av de utbildningsinsatser som genomförts. För poliser innebär detta att de måste lära sig om till exempel en specifik typ av profilering – hur en 'illegal invandrare' ser ut – samt göra SIS-slagningar. Frånvaron av ökade resurser i kombination med högre krav på ett effektivt arbete ställer den enskilde polisen inför stora krav. Framförallt måste hon eller han effektivisera sitt arbete, och samtidigt inte missbruka de lagar och principer som fastslagits för polisarbetet.

---

<sup>35</sup> En tredjelandsmedborgare som bara har visum för ett land, får bara vistas där. I artikel 23 Schengenkonventionen fastställs att en utlänning som inte uppfyller villkoren för en kortare vistelse på någon av Schengenstaternas område utan dröjsmål ska lämna Schengenområdet.

<sup>36</sup> Det svenska operativa medlemskapet i Schengen föregicks av en särskild prövning, genomförd av de övriga medlemsländerna. Prövningen rörde sig dels om en skriftlig granskning av handlingsplaner och regelverk, dels om fysiska inspektioner på plats. (Magnusson i Svensk Polis nr 8 2000: 5; Lambert i Polisavis 1/01: 8f) Sverige ansökte om anslutning till Schengensamarbetet i juni 1995. Den 1 maj 1996 beviljades Sverige observatörskap i Schengensamarbetet och i december 1996 undertecknades avtalet om Sveriges anslutning. Eftersom det svenska regelverket till viss del erfordrade anpassning till det som gäller inom Schengensamarbetet, tillsattes 1997 en mängd arbetsgrupper med olika inriktningar (16 stycken). I arbetsgrupperna ingick representanter från olika myndigheter som på ett eller annat sätt kunde beröras av gränskontrollarbetet, till exempel Polismyndigheten, Tullen, Kustbevakningen och sjöfarts- och transportorganisationer. Våren 1998 ratificerade riksdagen Sveriges anslutning till Schengensamarbetet och nödvändiga förberedelseåtgärder kunde påbörjas. (Prop 1997/98:42)

<sup>37</sup> Åsikterna om hur många människor som befinner sig utan tillstånd inom Schengenområdet varierar kraftigt. Under våra fältarbeten fick vi vid olika tillfällen uppskattningar på att alltifrån 3 till 20 miljoner människor befinner sig illegalt inom Schengenområdet.

Enligt utredningen *Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden* bör den inre utlänningskontrollen bli en mer naturlig del av polisens arbete sedan Schengeninträdet (SOU 1997:128: 116). Eftersom det inte är möjligt att ge alla poliser de speciella kunskaper som behövs inom till exempel utlänningsrätten och Schengenkonventionen eller när det gäller utländska dokument, har verksamheten organiserats på ett för Polisen i varje område lämpligt sätt. I Malmö exempelvis, har spanings- och utlänningsroteln slagits samman till en arbetsgrupp där alla gjorts ansvariga för inre utlänningskontroll. Huvudansvaret för verksamheten ligger dock fortfarande i praktiken på utlänningspoliserna. Enligt poliserna som vi träffat på fältarbetena har det också skett en ökning vad avser samverkan mellan utlänningspolis och till exempel trafikpolis, för att arbetet ska kunna effektiviseras (Jmf Flyghed (red) 2000: 188).

Generellt ska verksamheten, liksom tidigare, i stor utsträckning bedrivas så att kontrollerna företrädesvis genomförs i samband med andra typer av kontroll. Detta för att minimera eventuella känslor av obehag för den individ som utsätts för kontrollen. (RPS hemsida samt RPS med flera 2000: 51 och JO beslut 1994-08-11, Dnr 4145-1993)

Samtidigt har anskaffats avancerad teknisk utrustning som effektiviserar utlänningskontrollen. Bland annat finns det en omfattande förteckning över pass och andra handlingar i EDISON-registret. Med hjälp av den så kallade photophonen kan bilder av pass och andra handlingar överföras elektroniskt för kontroll av till exempel myndigheter i utfärdarlandet. (SOU 1997:128: 117) Slutligen kan Schengensamarbetet, som vi har sett under fältarbetena, innebära en stark känsla av uppdrag på grund av ansvaret gentemot andra länder. (Detta berördes som en del av poliskulturen i kapitel 3.)

Sedan Schengeninträdet har ingen djupgående utvärdering gjorts av arbetet med inre utlänningskontroller, men tjänstemän från RPS gjorde under hösten år 2001 ett antal besök runt om i landet för att diskutera vilket genomslag den Schengenutbildning som samtliga poliser genomgått fått i praktiken. Vi fick inte möjlighet att vara med under dessa samtal, men nämns kan att från RPS:s sida antas att poliser idag är mer uppmärksamma på om det finns anledning att anta att en person som de möter uppehåller sig i landet utan tillstånd. Flera signaler tyder på att Schengensamarbetet från RPS:s perspektiv fungerat väl, i bemärkelsen att arbetet intensifierats framförallt genom de tekniska möjligheterna. På RPS hemsida (den 15



oktober 2001) kan allmänheten läsa om att SIS har använts flitigt (Se också Ljunghill i Polistidningen 5/2001):

20-25000 förfrågningar görs varje dygn av polisen, kustbevakningen, tullen och migrationsverket i Sverige. Systemet fungerar väl tekniskt och antalet ”träffar” i SIS överstiger förväntningarna. Några siffror kan belysa detta: Totalt har det varit över 600 ”träffar” i SIS i Sverige, där det rör sig om andra länders efterlysningar, och över 100 träffar i andra Schengenländer, på grundval av svenska efterlysningar. Vid den yttre gränskontrollen i Sverige, såsom hamnarna i Ystad, Karlskrona och Stockholm samt vid Arlanda flygplats, har cirka 500 personer avvisats då dessa funnits på ”spärllistan”.

## Utlänningspolis i Schengens Sverige

För det fall poliserna vid en inre utlänningskontroll påträffar en person som misstänks uppehålla sig i Sverige utan tillstånd, ringer de upp vakthavande befäl på stationen varvid denna genomför en slagning i SIS. Skulle personen som påträffats visa sig vara spärrad, får hon eller han följa med till intaget på polisstationen. Ärendet avslutas vanligtvis med att personen överlämnas till Migrationsverket för vidare åtgärder. Vad som händer om en person med bestämdhet påstår sig vara svensk medborgare men inte kan bevisa detta och vägrar att bli kontrollerad, är oklart. Polisen har en möjlighet att kvarhålla en person tills dess att identiteten är fastställd om detta är nödvändigt (Polislagen 11 §<sup>38</sup>), men om personen säger sig vara svensk medborgare krävs, enligt doktrinen, ”självfallet försiktighet från polisens sida och att den tillfrågade bör ges tillfälle att ge skäl för sitt påstående” (Wikrén och Sandesjö 1999: 227).

I arbetsbeskrivningen för utlänningspoliser kan man läsa att dessa poliser har att:

---

<sup>38</sup> Polislagen § 11 stadgar följande: Har polismyndighet enligt en särskild föreskrift befogenhet att besluta att någon skall omhändertas, får en polisman omhänderta denne i avvaktan på polismyndighetens beslut, om polismannen finner:

1. att föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande föreligger och
2. att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara. Det finns också ett samband mellan Utlänningslagen 5:6 och Polislagens 14 §. Den sistnämnda reglerar frågan om omhändertagande för identifiering av en okänd person. Om en polis träffar på en okänd individ och det finns anledning att tro att hon eller han är efterspanad eller efterlyst, får individen – om hon eller han vägrar lämna uppgift om sin identitet eller om det finns anledning att tro att lämnad uppgift är oriktig – omhändertas för identifiering.

”Kontinuerligt bedriva inre utlänningskontroll enligt nationell lagstiftning och Schengenregelverkets förutsättningar med syfte att övervaka att utländska medborgare inte uppehåller sig eller verkar i landet utan erforderliga tillstånd”.

I arbetsuppgifterna ingår också att söka efter personer som är efterlysta för brott och personer som är eftersökta för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Kontinuerligt ska platser där det brukar vistas människor som ”befinner sig i landet illegalt” besökas och kontrolleras. Vidare ska utlänningspolisen biträda länskriminalavdelningen vid spaningsärenden i grövre brott som förevarit inom polisområdet (till exempel grova människosmugglingsbrott). En nyhet är uppgiften att samverka med gränskontrollmyndigheter i angränsande Schengenländer för en effektiv bekämpning av människosmuggling, hantering av falska och stulna dokument och hanteringen av stöldgods över landsgränser. (Arbetsbeskrivning för Spanings- och utlänningsroteln SPUR, Polisområde Malmö, kriminalsektionen 2001-10-18)

Utlänningspolisen bygger verksamheten dels på allmän verksamhet (I Malmö ungefär 30 procent av det totala arbetet), det vill säga spaning efter personer som inte har rätt att vistas i Sverige och dels på uppföljning av tips lämnade av privatpersoner eller andra enskilda eller underrättelser av andra myndigheter (Enligt uppgift som vi fått av tjänstgörande poliser i Malmö ca 70 % av det totala arbetet med inre utlänningskontroll).

Den undersökning som vi vidtagit i Polisens arkiv i Malmö, av samtliga promemorior som skrivits efter inre utlänningskontroll under år 2000 och fram till i juni år 2001, ger vid handen att många privatpersoner, och ett inte oansenligt antal fackföreningsmedlemmar tipsar om eventuell olaglig vistelse. 1998 inkom 338 tips till polisen, 1999 305 stycken, år 2000 402 stycken tips, och år 2001 682 tips. Tipsen är både anonyma och icke-anonyma och poliserna avgör i varje enskilt fall om ett tips är trovärdigt. Hur detta sker var oklart och svårt att få ett svar på av poliserna som vi träffade under fältarbetena. Enligt poliserna tipsar många om sina egna anhöriga, enligt polisens bedömning ibland som en följd av att: *de tröttnat på att försörja dem.*

Den delen av arbetet som kan betecknas falla under *allmän spaningsverksamhet* utgörs av regelrätta kontroller på gator och torg, och i Malmö inte sällan på centralstationen där tågen

från Köpenhamn kommer in. Huruvida poliserna väljer att genomföra kontroller på centralstationen i Malmö, beror på vem som är i tjänst. En polis förklarade för oss att många poliser inom utlänningsroteln i Malmö tidigare har arbetat vid gränskontrollen och att dessa poliser har kvar sitt gamla tänkande så till vida att de gärna beger sig till den gamla yttre svenska gränsen (till exempel mot Danmark i Malmö). Andra polisens arbete präglas mer av ett *allmänspanarbeteende* och de rör sig därför i hela regionen. (Se vidare under Platsens betydelse.)

”... anledning att anta ...”

## Utlänningslagen

Som allmän utgångspunkt för arbetet med inre utlänningskontroll gäller att lagen inte ska inskränka ’utlänningars’ frihet mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall (1:1:2 Utlänningslagen). I 8 § i Polislagen föreskrivs vidare att ett ingripande ska ske på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Det specifika arbetet med inre utlänningskontroll regleras i huvudsak av bestämmelserna i 5 kapitlet 6 § Utlänningslagen där det uppges att:

”En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han har rätt att uppehålla sig i Sverige. Han är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det, får han hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att han inte skulle följa kallelsen, får han hämtas utan föregående kallelse. /.../

Kontrollåtgärder enligt första stycket får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.”<sup>39</sup>

## Vem är ’utlänning’?

Skyldigheten att visa rätten att vistas i landet i Utlänningslagens 5:6 avser ’utlänningar’. Definitionen av vem som är ’utlänning’ är oklar sedan Sverige gick med i Schengensamarbetet.

I Schengenkonventionens artikel 1 definieras ’utlänning’ såsom ”varje annan person än medborgare i Europeiska gemenskapernas medlemsstater”. Utifrån svensk lagstiftning generellt innefattas i termen ’utlänning’ däremot personer som inte har svenskt medborgarskap. Enligt kommentaren till Utlänningslagen 5:6, gäller bestämmelsen oavsett om personen väntar på att få uppehållstillstånd eller redan har fått ett sådant (Prop 1988/89:86: 172; Wikrén och Sandesjö 1999: 225f). Detta innebär teoretiskt sett att alla människor som inte har svenskt medborgarskap innefattas av 5:6 och vid kontroll måste visa att de har rätt att vistas i Sverige. Om vi ser till hur ’utlänning’ tolkas i konkret arbete har de poliser som vi pratat med svarat tredjelandsmedborgare. Målgruppen för den inre utlänningskontrollen är enligt samma poliser personer som inte har rätt att vistas i Sverige.

På Schengenutbildningen påpekades med anknytning till ovanstående att äldre poliser troligtvis kommer att ha svårare än yngre att arbeta utifrån de nya förutsättningarna. Detta eftersom de yngre lättare kommer att kunna lära sig tänka i termer av européer och inte bara svenska medborgare.

## Under vilka förutsättningar väljer poliser vem som ska kontrolleras?

Av hänsyn till bland annat diskrimineringsförbudet och integritetsaspekter har poliser inte rätt att stoppa vem som helst på gatan för att kontrollera identitet och uppehållstillstånd. Det måste finnas anledning att anta att personen inte har rätt att vistas i landet. JO har uttalat att den inre utlänningskontrollen skiljer sig från andra typer av kontroll, såsom körkortskontroll,

---

<sup>39</sup> Ursprungligen var det endast polisen som hade möjlighet att begära att ’utlänningen’ visar sin rätt att vistas i Sverige, men sedan 1992 – då Invandrarverket (nuvarande Migrationsverket) delvis övertog utredningsansvaret i asylärenden – är ’utlänningen’ skyldig att på begäran komma till verket för att lämna uppgifter (Wikrén och Sandesjö 1999: 226).

på så sätt att utlänningskontrollen innebär att den enskilde individen pekats ut. I ett fall påpekade JO att det kan uppfattas som stötande för svenska medborgare med ”utländskt utseende” att gång efter annan stoppas på gatan enbart för att legitimera sig i en inre utlänningskontroll. (RPS med flera 2000: 52, JO 1980-12-23 Dnr 762-1980) I Polisens allmänna föreskrifter och anvisningar för polisväsendet (FAP) slås fast att en person inte får kontrolleras i en inre utlänningskontroll ”...enbart därför att han på grund av hudfärg, språk, namn, beteende eller eljest kan antas vara utlänning” (FAP-artikel 1986-1).<sup>40</sup> Regeln är i princip unik för Sverige, då det i de flesta andra länder inte föreligger några hinder att stoppa vem som helst på gatan för att genomföra en inre utlänningskontroll (Samtal med Kriminalkommissarie på RPS den 24 januari 2002).

Enligt förarbetena till Utlänningslagen kan en persons uppträdande eller umgänge ibland ge anledning att misstänka att hon eller han inte har rätt att vistas i landet. Någon förklaring till hur den slutliga formuleringen i Utlänningslagens 5:6 ”om det annars finns särskild anledning till kontroll” skall tolkas lämnas inte i propositionen. (Prop 1988/89:86: 172f) Misstanken kan enligt den *Nationella handlingsplanen* uppkomma genom till exempel gjorda iakttagelser, underrättelser, tips eller riskprofiler. (RPS:s hemsida samt RPS med flera 2000:51) JO konstaterade på 1980-talet att utseende i praktiken var vad som fanns att gå på när det gällde att välja ut vem som skulle kontrolleras. ”Litet såg man också på klädsel och uppträdande” (1982-05-28 Dnr 3393-1980:2). Vad som sagts tidigare kan återigen bekräftas, anledning att anta tycks kunna vara allt eller inget. (Jmf ”Rättstillämpningens förutsättningar” i kapitel 3)

För att övergå till det konkreta arbetet, torde från perspektivet som polis, instruktionerna som berörts ovan närmast motstridiga vid en jämförelse mellan de allmänna föreskrifterna och handboken som antogs med anledning av Schengeninträdet. Å ena sidan kan ”iakttagelser med mera” utgöra en grund för misstanke, å andra sidan får enbart en persons ”beteende eller eljest”, som i polisens ögon tyder på att en person är ’utlänning’ inte medföra en inre utlänningskontroll. Det enda som tycks klart är att poliserna inte får stoppa någon enbart på grund av utseende.

---

<sup>40</sup> I RPS:s föreskrifter FAP 273-1 av den 16 januari 1986, anges riktlinjerna för polisens arbete med den inre utlänningskontrollen. (FAP-artikel 273-1). Enligt föreskrifterna är det huvudsakliga syftet att efterspana utlänningar som ska avvisas eller utvisas. Dessutom ska eftersträvas att övervaka att en ’utlänning’ inte vistas eller arbetar i Sverige utan tillstånd. Vidare sägs att polismyndigheterna ska övervaka att underrättelse- och anmälningsskyldigheten fullgörs, vid granskning av inkomna anmälningar undersöka om ’utlänning’ har erforderliga tillstånd samt registrera inkomna bostads- och avflyttningsanmälningar om tillträdande och upphörande av anställning.

Trots allt måste någon form av urval göras vid inre utlänningskontroll. Som framgick i kapitel 3 sker urvalet med hjälp av *vibbar* eller *finger toppskänsla* ibland sannolikt hänförliga till fördomsfulla attityder. Vidare handlar urvalet om att leta efter det ovanliga, såsom bilar som inte 'ser rätt ut', eller affärer som är öppna på konstiga tider (Jmf Skolnick 1994: 44ff). Vad poliser letar efter är således mycket vagt, i stort sett vad som helst, eller vem som helst, kan väcka misstanke.

Schengenutbildningen kan ses som tänkt att vara en hjälp att omsätta rättskälleperspektivet i ett vardagsperspektiv. På denna diskuterades profilering vid inre utlänningskontroller. Vikten lades då vid frågan om det är rätt person som reser med passet/ID-kortet. Varför en utlänningskontroll är på sin plats i en viss situation, eller hur poliserna kan identifiera vem som ska kontrolleras, berördes inte. De frågor som poliserna fick diskutera handlade istället om situationer då kontrollen har inletts: *Hur uppför sig personen, Är han/hon nervös, Förefaller personen ha det medborgarskap som anges i passet/id-kortet, Överensstämmer fotografiet med personen ...* En stencil på ett antal signifikatorer som poliser kan ha nytta av när de ska avgöra om personen är den som uppges delades också ut, till exempel hårfästets utseende, eventuella ringar i näsa eller öra, födelsemärken samt huruvida passet är giltigt för inresa i Sverige.

En polis på en utlänningsrotel som vi samtalande med poängterade för oss att det enligt regelboken måste finnas en anledning att anta och gav sedan följande exempel på hur lagstiftningen kan omsättas i praktiken:

*Ett exempel som jag brukar ge är när en polis ska tanka på en bensinmack. En kommunikation med en annan person på bensinmacken uppstår på ett eller annat sätt. Om det då kan verka lite lurt frågar man efter ID.*

Medan man här får känslan att det av en slump uppstår en kommunikation mellan en polis och en annan person, har andra poliser gett oss bilden av att de ibland startar en konversation med någon som de redan bestämt sig för att de vill kontrollera. En polis förmedlade detta genom att säga: *Inre utlänningskontroll är enbart till för att kontrollera utlänningar. Man tittar på*

---

*folk och börjar samtala med dem. Det är inte straffbart att prata med folk.* En annan polis förklarade sig på följande vis:

*Man får inte kolla folk på grund av deras utseende. Däremot kan man inleda ett samtal med en mörk person och om denna talar engelska eller dålig svenska så kan man få anledning att anta att personen uppehåller sig illegalt i landet.*

Det tycks följaktligen göras en utseendebaserad första bedömning som efter att kontakten tagits antingen leder till en fullständig inre utlänningskontroll alternativt att polisen bedömer det som uppenbart att vederbörande uppehåller sig i landet lagligt. I polisernas uttalanden kan utläsas att det ibland i praktiskt arbete görs utseendebaserade kontroller som står i strid med diskrimineringsförbudet. Detta oreflekterande perspektiv skiljer sig emellertid från uppfattningen hos några poliser på Schengenutbildningen. Där beklagade sig en polis som fick medhåll av kollegor i klassrummet över svårigheterna med att särskilja svenska och andra medborgare: *Det enda man kan gå på är ju utseendet!* (Schengenkursen den 17 januari 2001). Vad frustrationen berodde på står emellertid inte helt klart. Den kan ha berott på oro för kränkningar å de kontrollerades vägnar eller på att risken är stor att som polis bli anmäld för diskriminering. Frustrationen kan även ha varit ett uttryck för irritation över diskrimineringsförbudet såsom ett hinder i polisens arbete. Till skillnad från poliserna i de förstnämnda exemplen tog denna polis upp risken för diskriminering till diskussion.

Ett sätt att möjligen komma runt formuleringen om ”anledning att anta” är att bara genomföra inre utlänningskontroller i samband med annan polisiär verksamhet (Jmf SOU 1997:159: 97f). I flera av dessa situationer behöver det, enligt uppgift som vi fått från tjänsteman på RPS, inte finnas någon ”anledning att anta” att en person uppehåller sig utan tillstånd för att kontroll ska bli aktuell. Den inre utlänningskontrollen blir istället ett led i det andra ingripandet. Exempel som angavs av den person vi samtalade med är trafikkontroll, eller när poliser kallas ut för att avlägsna en bråkig person och då beslutar sig för att genomföra en utlänningskontroll. (Samtal med Kriminalkommissarie på RPS den 24 januari 2002) Huruvida detta sätt att arbeta har stöd i lag, har vi inte fått klarlagt. Vi kan bara konstatera att det är ett möjligt sätt att omsätta lagtext till praktiskt arbete.

## Skyldighet att ha pass och andra handlingar

Att en icke-svensk medborgare som reser in i eller vistas i Sverige skall ha pass framgår av bestämmelserna i första kapitlet Utlänningsförordningen (1-2 §).<sup>41</sup> Skyldigheten att visa pass ska enligt regelverket inte innebära ett tvång att bära sitt pass på sig under vistelsen i Sverige. Den som inte har sitt pass tillgängligt får istället uppmanas att senare inställa sig hos Polismyndigheten eller Migrationsverket för att visa upp passet.

Om det kan antas att personen inte skulle inställa sig efter en kallelse eller att en sådan kan antas få till följd att personen håller sig undan, får hämtning ske utan föregående kallelse (Prop 1988/89:86: 172). I övrigt sker en bedömning med utgångspunkt i personliga förhållanden, såsom till exempel hur personen har etablerat sig i Sverige (Wikrén och Sandesjö 1999: 226). Beslut om hämtning i en sådan här situation tas normalt av undersökningsledaren (Polisförordningen 3 kap 8§ 13p). Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. I förarbetena slås fast att hämtning av detta slag under inga förhållanden får ske slentrianmässigt utan endast när det bedöms behövt (Prop 1981/82:146: 66).

Av Utlänningslagen 5:6 framgår vidare att den kontrollerade personen ska uppvisa även sådana handlingar som, förutom passet, kan styrka hennes eller hans rätt att vistas i Sverige, ”...handlingar av vikt för att man ska kunna ta ställning till utlänningens rätt att vistas i Sverige.” (Prop 1988/89:86: 172). De andra handlingar som avses är till exempel visering, arbetstillstånd och andra identitetshandlingar än pass.

Det framkom under våra fältarbeten att personer som inte bär med sig sitt pass eller annan giltig identitetshandling, måste visa poliserna till sin bostad och där plocka fram giltig handling. I praktiken har varje individ som befinner sig i Sverige en skyldighet att bevisa rätten att vistas i Sverige så snart hon eller han tillfrågas av Polisen. Detta bekräftades också under ett av våra samtal med en tjänsteman på RPS:

---

<sup>41</sup> Här stadgas att en 'utlänning' som är medborgare i en Schengenstat och som kommer till Sverige direkt från en sådan stat inte behöver ha pass vid inresa eller vistelse i landet. En 'utlänning' som har permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats enligt en förordning som beslutats med stöd av 2 kap. 4 a § Utlänningslagen behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige. En 'utlänning' under sexton år behöver inte ha eget pass för inresa eller vistelse i Sverige, om han följer med en vuxen person, vars pass innehåller de uppgifter som behövs för att fastställa barnets identitet. En 'utlänning' som inte behöver ha pass skall på begäran av en polismyndighet eller polisman visa att passfrihet föreligger. En legitimationshandling



*Att Sverige som enda land i Schengen har som regel att man inte har en skyldighet att legitimera sig när man stannas av en polis på gatan, har således egentligen ingen praktisk betydelse (Samtal med Kriminalkommissarie på RPS den 24 januari 2002).*

## Tvångsmedel i samband med inre utlänningskontroll

De tvångsåtgärder som tillsammans med bestämmelserna i kapitel 5 har ansetts nödvändiga för den inre utlänningskontrollen regleras i 6e kapitlet i Utlänningslagen.<sup>42</sup> En person är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med kallelse eller hämtning. Vägrar personen att fullgöra denna skyldighet får vederbörande hållas kvar, dock inte längre än nödvändigt och aldrig mer än sex timmar. Tiden räknas från det att personen inställde sig eller fördes in till myndigheten efter hämtning. Här anses det viktigt att poliserna dokumenterar när kontrollen inleddes (Jmf Cirkulärmeddelande CM 14/96: 7f). Ett längre kvarhållande kan enbart ske efter myndighetsbeslut om att personen skall tas i förvar. Ett alternativ till förvar är att personen ställs under uppsikt.

Utöver reglerna om sex timmars kvarhållande finns inga riktlinjer för hur lång tid en inre utlänningskontroll får ta som längst, det beror helt och hållet på omständigheterna i det enskilda fallet. Detta kan ha att göra med att relationen mellan stat och individ traditionellt inte diskuterats särskilt mycket i Sverige. Som Flyghed uttrycker det, finns det ingen levande ”civil rights” tradition i Sverige (Flyghed (red) 2000: 223).

Spänningen mellan effektivitet med hjälp av tvång å ena sida och respekten för den personliga integriteten är uppenbar vid inre utlänningskontroll. Poliserna som står inför att kvarhålla en person måste göra en avvägning, där personens eventuella olagliga vistelse vägs mot polisernas möjliga misstag. Det senare väcker frågan om huruvida reglerna för tillvägagångssättet vid inre utlänningskontroll är så klara och tydliga att både poliser och enskilda kan förutse när en inre utlänningskontroll kan bli aktuell och vad denna kan innebära.

---

gäller som pass (hemlandspass), om handlingen är utfärdad av en behörig myndighet i det land där innehavaren är medborgare. (Resedokument, provisorisk resehandling och så kallat främlingspass gäller som pass.)

<sup>42</sup> Generellt sett innebär ett tvångsmedel ett ingrepp i den personliga integriteten (Flyghed (red) 2000: 35). Vad är då personlig integritet? Enligt *Tvångsmedelskommittén* (SOU 1984:54: 42) definieras integritet bland annat i fysisk mening, det vill säga personlig frihet eller rörelsefrihet. Det är framförallt denna typ av integritet som kan tänkas bli lidande vid inre utlänningskontroller.

## Allmänna förvaltningsrättsliga principer

Poliser måste vid inre utlänningskontroll liksom i all annan verksamhet ta hänsyn till de förvaltningsrättsliga principer som utgör en slags vägledning för det allmänna arbetet. En princip utgör ett skäl som ska beaktas vid en avvägning av huruvida en viss åtgärd ska vidtas. (Peczenik i Berggren, Karlsson, Nergelius (red) 1999: 119ff; Helmius 2000: 58) Framförallt aktualiseras 8 § Polislagen som slår fast att en polisman får utöva sin tjänsteutövning endast under iakttagande av vad som står i lagen och ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och andra omständigheter:

”En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.”

Första stycket ger uttryck för *legalitetsprincipen*, som innebär att polis-ingripanden ska göras i enlighet med lag samt *proportionalitetsprincipen*, enligt vilken eventuella skador som ett ingripande innebär inte får stå i orimligt förhållande till syftet med ingripandet.<sup>43</sup> Proportionalitetsprincipen får aldrig tänjas så, att tjänstemannen begår en lagöverträdelse för att fullgöra en viss tjänsteuppgift (RPS:s hemsida den 4 maj 2001 och Berggren och Munck 1998: 56ff).

I första stycket sista meningen finner man *behovsprincipen*, som innebär att tvång ska tillgripas om det är nödvändigt och endast i den grad som krävs för att avsett resultat ska uppnås. Här kan också nämnas Rättegångsbalkens regler om att en tvångsåtgärd ska stå i proportion till vad som står att vinna med den (RB 27:1 3st). För all tvångsanvändning gäller dessutom den så kallade *ändamålsprincipen*, som säger att tvångsmedel får utnyttjas endast för de i lagen angivna syftena och att de vid verkställigheten inte får syfta till annat än vad

---

<sup>43</sup> För en detaljerad genomgång av framväxten av dessa principer, se Helmius 2000: 59ff.

som beslutats i det särskilda fallet. Ändamålsprincipen hindrar därmed att lagarna kringgås genom att de tillämpas i något annat syfte än de var avsedda för (Helmius 2000: 66f).

Sammanfattningsvis handlar proportionalitetsprincipen, behovsprincipen och ändamålsprincipen om ett antal grundläggande förutsättningar för myndighetsingripanden mot enskilda personer (Se Bring (red) 1999: 266). Enligt Helmius återkommer tre moment som kan sägas ringa in vad principerna betyder: (1) Makt får utövas bara om det anses nödvändigt för att uppnå syftet. Vid en inre utlänningskontroll kan det till exempel vara nödvändigt att följa den person som kontrolleras till dennes bostad för att möjliggöra en kontroll av erforderliga papper. (2) Maktutövningen måste stå i rimlig proportion till vikten av vad man vill uppnå. Detta moment kan vara svårbedömt. Om en person med bestämdhet hävdar att hon eller han är svensk medborgare och vägrar följa med poliserna, måste dessa göra en avvägning mellan de tvångsmedel som står till buds och vikten av att just den här personen kontrolleras. (3) De medel som är lindrigast för den enskilde ska användas. Likaså här uppstår ett problem för poliserna om personen inte går med på att kontrolleras och dilemmat vari inre utlänningskontroll består blir tydligt. Den enskildes intresse av att röra sig fritt står mot Polisens uppgift att utföra kontroller.

Till ovanstående kommer de allmänna principerna som gäller polisarbete, vilka fastslås i polisinstruktionen (SFS 1972:511, PI). Här anges att poliser ska uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. De ska uppträda hänsynsfullt, med självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av småaktighet. (7 §) Vidare får inte strängare medel användas än vad förhållandena kräver, först och främst ska försökas med upplysningar och anmaningar (16 §). Enligt JO måste dessa regler gälla även för den inre utlänningskontrollen. I ett beslut uttalas att det är av stor vikt att poliser vid utlänningskontroll eftersträvar ett lugnt och hänsynsfullt förhållningssätt och att hon eller han tydligt förklarar vad saken gäller. Särskilt viktigt anses detta vara om det kan befaras uppstå missförstånd av språklig art eller av andra skäl, som till exempel kan ha att göra med ”personens erfarenheter av kontakter med polis i länder med annat politiskt klimat”. Vidare sägs att våldsanvändning i polisarbete i allmänhet får tillgripas ”endast när tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt”. Beskaffenheten av den föreliggande faran och omständigheterna i övrigt ska här tillmätas betydelse. (JO beslut 1980-12-23, Dnr 762-1980)

## Husrannsakan

Polisens möjligheter att göra husrannsakan har stor betydelse vid efterspaning för verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut och följaktligen också den inre utlänningskontrollen. Syftet med husrannsakan är att finna personer som med laga stöd ska omhändertas.<sup>44</sup> Enligt regeringsformen (RF) 2:6 är varje svensk medborgare skyddad mot husrannsakan och liknande intrång. I samma kapitel 22 § är utlänningar i detta avseende likställda svenska medborgare, om inte annat föreskrivs enligt lag. I 20 § Polislagen finns bestämmelser om husrannsakan i andra syften än att utreda brott. Också här stadgas att husrannsakan får företas för att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas.

Husrannsakan får inte göras i allmänt syfte för att kontrollera om 'utlänningar' vistas i andras bostäder. Om husrannsakan ska få ske hos annan än den eftersökte, ska det finnas synnerliga skäl att anta att undersökningen kommer att ge det avsedda resultatet. Med synnerliga skäl menas att det ska finnas faktiska omständigheter, som påtagligt visar att man med fog kan förvänta sig att den eftersökte finns där husrannsakan görs (JO 1985/86: 149; JO 1996/97: 175). Det måste alltså finnas en konkret misstanke om att det på en viss plats finns en icke svensk medborgare som ska omhändertas. Vidare följer av 20 § Polislagen, att polisen inte heller får bereda sig tillträde till vad som enligt 28 kapitlet 3 § Rättegångsbalken kallas 'tillhåll' för att leta efter efterlysta personer i allmänhet. Det måste vara fråga om en bestämd person, låt vara att den personen inte nödvändigtvis måste vara känd till namnet (Se Prop 1983/84:111: 126ff). Reglerna om hämtning till förhör av en person som eftersöks i sin egen eller annans bostad, måste kompletteras med ett beslut om personell husrannsakan. (Johansson 1999: 116) Ett sådant beslut tas av undersökningsledaren eller åklagaren, rätten eller – om det föreligger fara vid dröjsmål – av en polis. (Rättegångsbalken 28:4, 5)

JK har uttalat att en kontroll av personer andra än den eftersökte inte får göras ens om Polisen släppts in i bostaden eller lokalen (JK:s beslut Dnr 1029-80-21). I ett fall släpptes poliserna in i en lokal och undersökte om "utlänningar uppehöll sig där". Enligt JK överskred poliserna vad som vid denna tidpunkt var acceptabelt ur rättighetssynpunkt. Eftersom inga närmare föreskrifter fanns på området när detta fall togs upp, vidtogs inga ytterligare åtgärder mot poliserna.

---

<sup>44</sup> Husrannsakan kan också ske för att leta efter ett föremål, till exempel en persons pass eller andra handlingar som Polisen ska omhänderta. Detta mot bakgrund av Utlänningslagen 5:3, som slår fast att poliser, i samband

Poliser som vi träffat har vid återkommande tillfällen diskuterat frågan om huruvida det är lagenligt att i en viss situation företa en husrannsakan. Några som vi samtalade med ansåg sig inte vara förhindrade att ta informella kontakter eller att vid besök hos en person göra iakttagelser som kan användas för att hitta en viss efterlyst person. Var gränsen går för när poliserna överskridit sin befogenhet är emellertid oklart. (Se Johansson 1999: 116)

Utöver lagstiftning, förarbeten och annat juridiskt material, påverkar en rad omkringliggande faktorer tillvägagångssättet för den inre utlänningskontrollen. Sådana omständigheter är till exempel RPS påpekanden om behovet av en effektivare verksamhet (se ovan) samt polisernas ambition att leva upp till åtagandena gentemot övriga Schengenstater. Andra faktorer är att Polisen numera förväntas samarbeta med andra myndigheter i större utsträckning, att de inre gränskontrollerna delvis tagits bort samt att SIS används. Nedan går vi igenom yttre omständigheter som har anknytning till Schengeninträdet och som påverkar poliserna i deras arbete med inre utlänningskontroll.

## Omständigheternas betydelse

### Samarbete med andra myndigheter

Eftersom den inre utlänningskontrollen har ett nära samband med polisiära verksamheter, har Polismyndigheten det huvudsakliga ansvaret för den praktiska tillämpningen. För att möjliggöra en effektiv verksamhet har man emellertid utvecklat ett samarbete med andra myndigheter som grundar sig på tanken att den inre utlänningskontrollen ibland ska initieras genom anmälningar från andra myndigheter som personer under sin resa in i eller vistelse i Sverige kommer i kontakt med.

I Utlänningslagen 5:1 2a stycket anges att Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att bistå Polisen vid kontrollen av 'utlänningars' inresa och utresa. Kustbevakningen skall medverka i Polisens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.<sup>45</sup>

---

med ansökan om uppehållstillstånd får omhänderta en persons pass eller annan identitetshandling (SOU 1997:128: 105).

<sup>45</sup> I 5 kapitlet 6 § har ett tillägg gjorts, som innebär att Kustbevakningen får samma befogenheter som polisen vid utlänningskontroll i anslutning till sjötrafik. Kustbevakningen skall medverka i Polisens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen, skall pass eller andra handlingar uppvisas för tjänstemannen vid Kustbevakningen. Även personer vilka befinner sig i närhet till de vatten som Kustbevakningen skall övervaka kan kontrolleras under förutsättning att de typiskt sett

Kustbevakningens roll har därmed i och med Schengeninträdet förändrats på så sätt att man i större utsträckning ska samarbeta med Polisen vid gränskontroller (Ds 1997: 38: 33).

Tullens arbete har inte ändrats formellt sedan Schengeninträdet, syftet med verksamheten är fortfarande att hitta förbjudna varor. Under det första halvåret efter Schengeninträdet fanns enligt uppgift som vi fått från tjänsteman på RPS ett åtagande från tulltjänstemännens sida att meddela Polisen om det kom personer som antogs inte ha rätt att resa in. Detta förfaringsätt ansågs emellertid i förlängningen kränka rätten att resa fritt, varför det, efter kritik från Bryssel, upphörde. (Samtal med Kriminalkommissarie på RPS den 24 januari 2002) Polisen ska således idag samarbeta med Tullen i begränsad utsträckning och tillkallas i de fall personer *fastnat i tullfiltret*, det vill säga i de fall som Tullen har råkat på någon som smugglats in, någon som är stökig och bråkig, eller om personen ifråga upptäcks vara spärrad i SIS. (Jmf Ds 1997: 38: 32) Hur samarbetet ser ut i praktiken har vi inte lyckats få svar på trots upprepade frågor till Tullverket.

Enligt uppgifter som vi tagit del av från personer som reser mycket mellan Sverige och Danmark, upplevs Tullens verksamhet i många fall som regelrätta gränskontroller. Detta beroende på att tulltjänstemännen inte sällan frågar enskilda personer om de är svenska medborgare. Enligt uppgift från Tullen i Helsingborg, handlar frågor av detta slag om kommunikation, inte gränskontroll: *För att kontrollen ska kunna göras krävs att tullen reder ut om personen kan prata svenska eller inte.* Att en individ stannas vid gränsen mellan Sverige och Danmark handlar enligt tulltjänstemannen: *alltid om vilka misstänkt förbjudna varor som personen antas föra med sig, inte om att fastställa medborgarskap.* (Samtal med tulltjänsteman, november 2001) Det finns således två tolkningar av samma situation. På tullens hemsida står att läsa att:

”Tullen väljer vad och vilka man vill kontrollera på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips och liknande faktorer. Ingen brottsmisstanke behövs för att använda befogenheterna. Det räcker med att tulltjänstemannen misstänker att resenären eller transportmedlet medför

---

har samband med sjötrafiken. Det måste dock alltid vara fråga om tillfällen där det framstår som mer naturligt att Kustbevakningen agerar som ett led i sin övervakning av sjötrafiken. Det kan vara fråga om kontroller som skall utföras i en hamn eller liknande situationer av personer som vistas ombord på ett fartyg eller en båt eller i direkt anslutning till denna. När det gäller de allmänna förutsättningar under vilka kontrollen får utövas gäller samma regler för Kustbevakningen som för Polisen. (SOU 1999/2000:64: 61ff)

importförbjudna eller anmälningspliktiga varor.” (Tullverkets hemsida 2001-11-13)

Informationen visar att det är svårt att veta varför Tullen stoppar en viss person. Vad som dock är klart, är att personer som stoppas ibland upplever att de utsätts för inre utlänningskontroll. Dessutom kan vi konstatera att Tullens kontroller ibland övergår i inre utlänningskontroller.

Det har framhållits att Migrationsverket bör kunna bidra i arbetet med inre utlänningskontroll i större utsträckning än tidigare (SOU 1997:128: 115). Hur samarbetet mellan verket och Polisen ska se ut är dock oklart i nuläget, men det utvecklas i regelbunden dialog mellan företrädare för myndigheterna på lokal nivå. Ett exempel på samarbete är att verkets personal i större utsträckning är tidigare deltar i större trafikkontroller på E6. Migrationsverket bistår då på plats med slagningar i verkets register, med sakkunskap i utlänningslagstiftningen samt för att vidta de åtgärder som åvilar myndigheten. Migrationsverket finns dessutom tillgängligt dygnet runt på ett för Polisen särskilt telefonnummer. Dit kan poliser vända sig – och gör det i Malmö ungefär 10-12 gånger varje dag – för att ställa frågor som uppkommer i samband med inre utlänningskontroller (e-mail från tjänsteman på Migrationsverket den 3 april 2002).

I Migrationsverkets handbok slås fast att samarbetet mellan verket och Polisen främst hänför sig till de fall då verket överlämnar verkställighetsärenden till Polisen som en följd av att en individ som är avvisad inte lämnar Sverige. Om det kan antas att tvång kan komma att bli nödvändigt, antingen när det gäller fotografering, omhändertagande av pass och biljetter samt vid tagning av fingeravtryck eller vid en avvisning, överlämnar Migrationsverket ärendet till Polisen (e-mail från tjänsteman på Migrationsverket den 19 maj 2001).<sup>46</sup>

Vad vi har sett under fältarbetena består samarbetet med Migrationsverket i övrigt i huvudsak av överlämnanden av asylsökande som självmant kommit till Polisen. Detta innebär i praktiken att Polisen registrerar den sökande och utreder huruvida personen vill ansöka om asyl. Överlämnandet till Migrationsverket sker sedan genom att personen ifråga ges en karta för att själv ta sig till verket, eller genom att verket hämtar henne eller honom.

---

<sup>46</sup> Våren 2001 togs beslut om att ett etiskt råd med externa experter ska tillsättas för att ”hålla den etiska dimensionen aktuell” när det gäller gränsdragningen mellan Polisen och Migrationsverket. Dessutom klargjordes att den sökande ska få ett klart besked i sin hand avseende när ett ärende överlämnas till polis. (Migrationsverkets hemsida den 13 juni 2001)

Av bestämmelserna i 6:e kapitlet Utlänningsförordningen framgår att bland annat skattemyndighet, arbetsförmedling, skolstyrelse och socialnämnd skall underrätta Polismyndigheten vid kontakt med en 'utlänning' som inte har eller visar att hon eller han har sökt uppehållstillstånd i Sverige, och som inte är undantagen från skyldigheten att ha sådant tillstånd. Underrättelsen ska innehålla uppgifter om namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress i Sverige.<sup>47</sup> Allmänt har myndigheterna också fått i uppdrag att bistå Migrationsverket. Det kan handla om situationer där skattemyndighet och arbetsförmedling funnit anledning att tro att arbetsgivare anställer personer som inte har rätt att vistas i Sverige. (SOU 1997:128: 123) Vid underrättelse av detta slag ska Polisen se till att 'utlänningen' söker uppehålls- eller arbetstillstånd hos Migrationsverket eller vidtar andra åtgärder som underrättelsen ger anledning till. (RPS med flera 2000: 51)

## Den tekniska utvecklingen

Enligt Flyghed, har det skett en explosionsartad utveckling inom säkerhets- och övervakningsbranschen, något som fått effekten att fler människor kan kontrolleras och övervakas (Flyghed (red) 2000: 166f; jmf Mathiesen 2000: 38ff). Detta såg vi exempel på under fältarbetena på Arlanda, där vi fick se hur passläsare, SIS-slagning och speciella UV-apparater användes. Sett i ett större perspektiv höjer den tekniska utvecklingen förväntningarna på polisarbetets effektivitet. Samtidigt ska den enskildes integritet respekteras. (Jmf Sheptycki 2000: 14; se också RRV:s rapport 2000: 9: 41ff, 53ff om en fortsatt utveckling av Polisen) En garanti för det senare är att så få gråzoner som möjligt tillåts i lagstiftningen, inte minst när det gäller vilka uppgifter som får registreras om enskilda personer. Flyghed menar att för de dataregister som är under utveckling inom det europeiska samarbetet gäller generellt att registreringen tenderar att inriktas på potentiella riskgrupper snarare än brottslig verksamhet, en utveckling som bäddar för gråzoner i lagstiftningen. (Flyghed (red) 2000: 181)

I anknytning till ovanstående är den största förändringen sedan Schengeninträdet vad gäller inre utlänningskontroll att poliserna numera gör slagningar i dataregistret SIS (Schengen

---

<sup>47</sup> Det finns ingen tillgänglig statistik över i vilken utsträckning underrättelser inkommer till landets polismyndigheter, men det förefaller vara en allmän uppfattning inom Polisen att så sker endast i begränsad omfattning. En anledning till detta kan vara att det sällan förekommer myndighetskontakter av det slag som anges i bestämmelserna, eller att myndighetspersoner har dålig kännedom om föreskrifterna. (SOU 1997:128: 122f)



Information System) som är ett hjälpmedel i det polisära samarbetet. SIS är ett datasystem uppbyggt som ett spanings- och efterlysningshjälpmedel och en viktig del av informationsutbytet mellan Schengens medlemsländer.<sup>48</sup> Syftet med SIS är att upprätthålla den allmänna ordningen och trygga statens säkerhet genom ett ökat polisiärt samarbete.<sup>49</sup> (Schengenkonventionen artikel 93; jmf Mathiesen 2000:35ff)

Något system som liknar SIS med en spärrlista har inte funnits tidigare. Registreringen går till så att de uppgifter som finns tillgängliga i exempelvis en persons pass läggs in i datorn. Poliserna kan sedan vid tillämpningen själva välja hur starkt profilerad en sökning ska vara. (Schengenutbildningen 17 januari 2001) En mängd sökmöjligheter finns och det är inte svårt att få träffar. Ett större problem tycks vara att bestämma sig för om det är samma person som befins spärrad som man kontrollerar. Om en tredjelandsmedborgare (det vill säga icke EU-medborgare) finns registrerad i SIS uppfyller personen inte inresevillkoren och får därför avvisas. Registrering i SIS kan i vissa fall även leda till att uppehållstillstånd återkallas.<sup>50</sup> När Sverige anslöt sig till SIS år 2001 fanns cirka 10 miljoner registreringar i systemet, varav 800000 var personregistreringar (se not <sup>51</sup>).

Vi fick under fältarbetena klart för oss att en spärr i SIS närmast är omöjlig att upphäva. En polis ansåg i detta sammanhang att det inte är något problem att människor inte får veta om de är spärrade: *Har han gjort något fel, så vet han det*. Samtidigt är möjligheterna till rättelse

---

<sup>48</sup> Datasystemet består av ett nationellt register i varje Schengenstat och en central teknisk enhet i Strasbourg, Frankrike. Den centrala enheten förmedlar alla inregistreringar till de nationella registren för att de ska ha samma innehåll. Varje Schengenstat använder sedan sitt nationella register för de sökningar som Schengenkonventionen reglerar.

<sup>49</sup> Det är oklart vad som egentligen menas med *allmän ordning och rikets säkerhet*. Enligt Flyghed är begreppet rikets säkerhet främst av politisk karaktär (Flyghed (red) 2000: 19; jmf Sheptycki 2000: 9). Erik Sjöholm är av samma uppfattning och menar att allmän ordning och säkerhet står för en slags statsideologi, där inte bara lagar utan också "allmänna grundsatsar och oskrivna normer, som bestäms av den härskande samhälleliga uppfattningen" bestämmer den materiella innebörden (1978: 23, citerad i Flyghed (red) 2000: 33).

<sup>50</sup> Artikel 25 i Schengenkonventionen behandlar frågor om uppehållstillstånd för personer som är registrerade på den så kallade *spärrlistan* enligt artikel 96 i Schengenkonventionen. När en Schengenstat avser att utfärda ett uppehållstillstånd till en person som finns upptagen på spärrlistan, skall den tillståndsgivande staten först rådgöra med den Schengenstat som gjort registreringen. Därvid skall hänsyn tas till den sistnämnda statens intressen. Uppehållstillstånd får meddelas om det finns starka skäl för detta, till exempel av humanitärt slag eller till följd av internationella förpliktelser, såsom FN:s flyktingkonvention, FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. För Sveriges del finns regler i Utlänningslagen om rätt till vistelse på grund av humanitära skäl eller som skyddsbehövande i övrigt. I det motsatta fallet, då ett land rapporterar en person på spärrlistan som redan har beviljats uppehållstillstånd i någon Schengenstat, skall den stat som beviljat uppehållstillståndet ta ställning till om det finns skäl att återkalla detta. Om så inte sker, skall den rapporterande staten vidta åtgärder för att återkalla rapporten i SIS, men får låta registrera personen på en egen nationell spärrlista.

<sup>51</sup> [http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=490571](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=490571), Nationalencyklopedin den 23 april 2002.

små för en person som felaktigt drabbas, eftersom den enskilde enligt sekretessbestämmelserna inte kan få reda på några eventuella felaktigheter (Helmius 2000: 251).

Varje stat råder själv över vilka uppgifter den lägger in i sin nationella enhet av SIS och ansvarar för dess riktighet (Prop 1997/98:42: 108), men bara de uppgifter som anges i konventionen, det vill säga namn, ålder, födelseort, kön, nationalitet, uppgifter om huruvida personen är beväpnad eller kan tillgripa våld, särskilda yttre oföränderliga fysiska tecken, syftet med registreringen samt det begärda förfarandet (artikel 94.3), får registreras. Andra uppgifter får inte föras in. Enligt Propositionen *Schengensamarbetet* gäller detta särskilt de uppgifter som nämns i artikel 6 Europarådets konvention av den 28 januari 1981, om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (personuppgifter som avslöjar etniskt ursprung eller politiska åsikter eller som rör hälsa eller sexualliv). (Prop 1997/98:42: 120). Det är oklart vad som egentligen avses med formuleringen i propositionen. Som Ingrid Helmius påpekat i sin doktorsavhandling, tycks vissa uppgifter vara *särskilt* otillåtna för att de finns med i Dataskyddskonventionen. Alltså är andra inte lika otillåtna, trots att de inte finns med i Schengenkonventionens uppräknning. (Helmius 2000: 246)

De angivna uppgifterna får enbart föras in i SIS för vissa särskilda ändamål. Dessa är utlämning, införande på spärrlista gällande personer som är av- eller utvisade, omhändertagande av personer, hemlig övervakning, inställelse till domstol för personer som inväntar straff, ska vittna eller dylikt, samt beslag, bevismaterial, fordon, vapen, ID-handlingar och sedlar.

Om poliserna får träff i SIS kan ytterligare information av mer ”integritetskänslig natur” hämtas i det så kallade SIRENE registret (Supplement Information Required for the National Entries) (Flyghed (red) 2000: 179; Mathiesen 2000: 42ff). Enligt Mathiesen kan i princip vilka uppgifter som helst registreras i SIRENE. Kommunikationen mellan Sirene-kontoren inom Schengen sker företrädesvis muntligen för att på så vis hållas intern.

Under våra fältstudier på Arlanda visade det sig ibland vara svårt för poliserna att få ta del av vilka uppgifter som fanns registrerade i SIRENE. Vid ett tillfälle ville en polis ha information för att kunna förklara för en person på vilka grunder denne befanns spärrad i SIS, något som Sirene-kontoret i detta fall inte svarade på. Detta kan enligt uppgift från UD bero på att

Sirene-kontoret endast har information direkt tillgänglig om personer som är efterlysta och har begärts utlämnade. I övriga fall får det svenska Sirene-kontoret ta kontakt med Sirene-kontoret i det land som registrerat personen och begära ytterligare information. En vanlig begäran är foto och/eller fingeravtryck på den registrerade personen, för att säkert kunna identifiera vederbörande. Sirene-kontoret kan begära uppgifter om varför personen registreras men det är vanligtvis svårt att få ett skyndsamt svar om detta. En anledning till detta är att det ofta är Migrationsmyndigheter, som inte finns inom Polisen, som beslutat om registreringen. Ofta är dessa myndigheter endast öppna under kontorstid. (e-mail från UD-tjänsteman den 11 april 2002)

## Platsens betydelse

I ett JO-ärende avseende en inre utlänningskontroll på offentlig plats anförde poliserna att de valde att ingripa på centralstationen, eftersom detta var en *plats där många utlänningar uppehöll sig och skapade kontakter med sina landsmän*. (JO 1982-05-28, Dnr 3393-1980) Också i våra fältarbeten har platsens betydelse vid inre utlänningskontroller genomgående betonats. I Malmö beger sig poliserna till exempel inte till Bellevue, där få personer med utländsk bakgrund bor, för att kontrollera människors rätt att vistas i Sverige, utan snarare till invandrartäta Rosengård.<sup>52</sup>

Eftersom gränskontrollerna upphört som en konsekvens av Sveriges inträde i Schengen, har den så kallade gränsnära kontrollen varit uppe till diskussion bland de poliser som vi följt med. (Se också JO:s ämbetsberättelse, 1985/86: 159) Den gränsnära kontrollen utformas numera på ungefär samma sätt som övrig inre utlänningskontroll. Behovet av kontroller som en del av de allmänna förutsättningar som gäller den inre utlänningskontrollen är därmed tillämpliga även nära gränserna (Prop 1997/98:42: 49).<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Av de människor som bor i stadsdelen Rosengård, är 58% (12249 av 21027) födda utomlands. Av befolkningen som bor i stadsdelen Limhamn -Bunkeflo (Inom vilken Bellevue utgör en exklusivt område), är 9% (2618 av 30613) av befolkningen födda utomlands. Källa: Malmö stads hemsida den 12 december 2001, sökord: Befolkning

<sup>53</sup> Alla de länder som deltagit i Schengensamarbetet från begynnelsen, det vill säga Frankrike, Tyskland och Beneluxländerna, har utvecklat metoder för gränsnära kontroller. Där arbetar patruller med att göra kontroller på vägar och tåg i internationell trafik. Kontrollerna sker efter passage av inre gräns inom ett område cirka 25 km från gränsen. Möjligheten att genomföra kontroller av detta slag slås fast i Schengenkonventionens artikel två, som anger att om den ”allmänna ordningen eller statens säkerhet” så kräver, kan ett medlemsland under en begränsad tid genomföra nationella gränskontroller. Tidigare har påpekats att denna bestämmelse enbart är avsedd för situationer av exceptionellt slag. (SOU 1997:159: 67)

Utlänningsförordningens 5:e kapitel slår fast ett antal principer för den inre gränskontrollen i Sverige. Här står att en inre gräns får passeras utan att någon kontroll äger rum. Om det är nödvändigt av hänsyn till ”allmän ordning eller rikets säkerhet”, får regeringen besluta att kontroll under en begränsad tid skall genomföras även vid en inre gräns. Innan sådan kontroll införs skall samråd ske med de övriga Schengenstaterna. Om ett omedelbart ingripande krävs, får Polismyndigheten i samråd med RPS vidta nödvändiga åtgärder i avvaktan på att regeringen fattar beslut enligt andra stycket. RPS skall omedelbart underrätta regeringen om åtgärderna. (Förordning 2001:37)

För Sveriges vidkommande har RPS talat om gränsnära områden i Skåne som högst prioriterade uppgifter (Prop 1997/98: 42; Schengenutbildningen). Enligt den *Nationella handlingsplanen* är det inte förenligt med Schengenregelverket att koncentrera kontrollinsatserna till gränsområdena på ett sådant sätt att de i realiteten utgör en förtäckt gränskontroll (RPS med flera 2000: 53). En annan aspekt är att poliser, enligt *Verkställighetsutredningen*, för att minimera risken för integritetskränkning, bör genomföra kontrollen i nära anslutning till inresan i Sverige (SOU 1997:128: 118). Det senare talar för att en striktare inre utlänningskontroll i gränsnära områden är förestående (Samtal med Kriminalkommissarie på RPS den 24 januari 2002).

När det gäller hur och när en gränsnära kontroll kan genomföras skiljer sig uppfattningarna åt. Frågan diskuterades med anledning av Sveriges medlemskap i Schengen, varvid utredningen *Ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa* påpekade att Sverige bör utveckla samarbetet mellan Tull och Polis när det gäller den gränsnära kontrollen. (SOU 1997:159: 68f) Ser man till *Verkställighetsutredningen* förordade den att kontrollen bör kunna företas inom ett tämligen snävt avgränsat område innanför territorialgränsen, under förutsättning att denna inte utformas som en förtäckt gränskontroll i vilken kontrollen utförs slumpmässigt eller stickprovvis. (SOU 1997:128: 118) Samtidigt anger bland annat RPS att stickprovskontroller i gränsnära områden för att förhindra illegal invandring kan komma att utföras (RPS med flera 2000: 49 och RPS:s hemsida). RPS menar att det i ett Schengenperspektiv finns behov både av inre utlänningskontroll och av gränsnära kontroll (Prop 1997/98: 42). Det finns alltså både en möjlighet och, enligt flera utredningar, ett behov av en särskilt god inre utlänningskontroll i de gränsnära områdena. (SOU 1997:128: 114 och SOU 1997:159: 67f)

Under fältarbetena blev svårigheterna som aktualiseras vid så kallade gränsnära kontroller extra synliga när Polisen i Malmö inför EU:s toppmöte i Göteborg 2001 stannade en buss från Tyskland på väg över Öresundsbron in i Sverige. Man hade av tyska Polisen fått ett tips om att ett antal personer som tidigare varit straffade för brottsliga handlingar och som kunde antas begå samma handlingar i Sverige var på väg in i landet. Bussen stannades av tulltjänstemännen som tillsammans med poliserna gick igenom bagaget och gjorde ytliga skyddsvisitationer på samtliga resenärer. Samtidigt genomfördes en SIS-slagning på alla tredjelandsmedborgare i enlighet med Schengenregelverket. Det fanns ingenting i SIS som visade att resenärerna inte skulle släppas in. Poliserna hittade bara ett papper i bussen på vilket fanns anteckningar om hur passagerarna skulle hantera ett eventuellt stopp vid gränsen. Stencilen visade att passagerarna räknade med att stannas, vilket togs som ett tecken på att de kommit till Sverige för att bråka. För Schengenmedborgarnas del skickades kopior på samtliga identitetshandlingar eller pass till Göteborgspolisen, som vid detta tillfälle hade assistans av den tyska Polisen. Detta var ett försök att effektivisera genomgången, eftersom de tyska resenärerna skulle kontrolleras också i tyska och svenska nationella register, för att få fram uppgifter som kunde utgöra grund för en direktavvisning. En svårighet för poliserna tycktes vara att hitta ett tydligt lagstöd för en direktavvisning. Samtidigt ville ingen ta beslut utan besked från Göteborg inväntades.

Efter sex timmar släpptes bussen in i Sverige. Principen om den fria rörligheten hade getts företräde framför risken för att 'den allmänna ordningen och säkerheten' skulle störas. Man kan säga att rätten till den fria rörligheten vann dragkampen denna gång. Dock var frustrationen stor bland resenärerna som fått vänta allt för länge vid den svenska gränsen utan några klara svar från tjänstgörande poliser.

På frågan om händelsen var att betrakta som en inre utlänningskontroll fick vi olika svar. En polis svarade att: *det handlade om en inre utlänningskontroll och det var tveksamt huruvida personerna fick hindras från att resa in i Sverige på det sätt som gjorts.* En annan polis hänvisade till åtgärderna som: *undantag från den fria rörligheten.* I detta sammanhang framkom att vissa poliser väntar på att man ska införa samma undantag från förbudet mot gränskontroll som gjordes i början av 1980-talet, när man införde stickprovskontroller vid flygbåtarna i Malmö, trots den nordiska passöverenskommelsen

Den här kvällen i juni år 2001 var förvirringen kring Schengenregelverket stor och de politiska laddningarna uppenbara. Flera av poliserna uttalade sig i termer av att det var kontroversiellt, att det egentligen var politikerna som inte ville ha in människorna på bussen och att poliserna inte kunde göra mer än att vänta på sina chefers beslut om vad som skulle göras.

## Sammanfattning

I detta kapitel har vi lyft fram såväl regelverket och dimensioner av gråzoner i detta, som det konkreta handhavandet i form av tolkning och tillämpning av relevanta rättskällor. I en rättsstat är det grundläggande att den offentliga maktutövningen sker i enlighet med de av riksdagen stiftade lagarna. När det gäller polisarbete med inre utlänningskontroll utgörs regelverket framförallt av Utlänningslagens regel om inre utlänningskontroll samt förarbeten och praxis. Utöver dessa är även andra typer av regler viktiga. Det handlar här om de generella riktlinjer som vägleder poliser i deras arbete, såsom att de ska förhålla sig professionellt och inte använda våld mer än när detta är nödvändigt (legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen), om att de inte får stoppa en person bara för att vederbörande ser ut som en 'utlänning' i den enskilde polisens ögon (rätten att inte diskrimineras), och att 'utlänningars' frihet inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt (ändamålsprincipen).

Beträffande handhavandet av inre utlänningskontroll kan flera viktiga konstateranden göras och problem lyftas fram utifrån den undersökning av juridiskt material som presenterats i detta kapitel. *För det första* är det oklart vem som betraktas som 'utlänning' sedan Sverige gick med i Schengensamarbetet. Å ena sidan är det, utifrån svensk lag generellt, icke-svenska medborgare. Å andra sidan är 'utlänning' i ett Schengenperspektiv icke västeuropeiska medborgare. *För det andra* tycks det vara i det närmaste omöjligt att kunna identifiera en tolkningsram för när en inre utlänningskontroll är på sin plats. Spänningsförhållandet mellan effektivitet och diskrimineringsförbudet finns inbyggt i lagstiftningen, vilket innebär att poliser ställs inför svåra avväganden i sitt arbete.

Det måste enligt regelboken finnas "anledning att anta" att personen ifråga inte har rätt att vistas i Sverige för att en kontroll ska få äga rum. Men vad som är tänkt att kunna väcka en misstanke för poliser varierar beroende på i vilket dokument man läser och är ytterst en fråga om profilering så som den enskilde polisen definierar detsamma. Enligt förarbetena till

Utlänningslagen 5:6 kan uppträdande och umgänge ha en betydelse; den *Nationella handlingsplanen* talar om iakttagelser, tips och profilering; i RPS:s allmänna föreskrifter står att läsa om att en utlänningskontroll *inte får genomföras* bara för att polisen bedömer att personen ifråga ”på grund av hennes eller hans hudfärg, beteende eller eljest är utlänning.”

Behovet av en diskussion om vad som egentligen avses är uppenbar sedan Sverige gick med i Schengen, då det numera i större utsträckning än tidigare är upp till varje polis att vara uppmärksam på om det finns anledning att anta att personer som de möter inte får vistas i Sverige och det dessutom finns krav på att arbetet ska intensifieras. Det konkreta handhavandet får alltså en större betydelse för arbetet med inre utlänningskontroll. Det är som vi ser det inte rimligt att någon polis ska kunna sammanväga de krav som ställs vad gäller att utöva inre utlänningskontroll med beaktande av de mänskliga rättigheterna och samtidigt aktivt söka efter personer som inte har rätt att vistas inom Schengenområdet. Som lagstiftningen är utformad är risken stor att maktutövningen blir godtycklig. Från den kontrollerades perspektiv ter det sig lämpligast att alltid bära med sig de handlingar som visar rätten att vistas i landet.

Oklarheterna i regelverket tillsammans med kravet på effektivitet kan leda till att poliser konstruerar anledningar för att kunna göra ett ingripande. De uttalanden om *finger toppskänsla* och *vibbar* som poliser vi talat med fört fram innebär att det finns en risk för att kontrollerna baseras på fördomsfulla attityder. Sett i ett större sammanhang kan det sistnämnda bero på de omkringliggande omständigheter som, utöver lagstiftningen, sätter förutsättningarna för den inre utlänningskontrollen och påverkar poliserna i det dagliga arbetet. Omständigheterna kan alla hänföras till kravet på effektivitet, vilket har gjort att medvetenheten bland poliser ökat avseende möjligheterna att genomföra inre utlänningskontroll över huvudtaget.

Genom SIS har det blivit lättare att kontrollera och övervaka människor, något som höjer förväntningarna på ett effektivt arbete. Samtidigt är det oklart för poliserna var en kontroll kan genomföras, bland annat är det inte längre självklart för utlänningspolisen i Malmö att åka till centralstationen för att genomföra kontroller utan man förväntas spana i hela regionen. På detta sätt har arbetsuppgifterna blivit svårgripbara för poliserna, trots utbildning.

Schengensamarbetet ställer krav på ökad samverkan mellan myndigheter. Så som vi tolkar riktlinjerna är tanken att människor vid samtliga myndighetskontakter ska kunna visa rätten

att vistas i Sverige – alla myndighetskontakter kan kopplas till en inre utlänningskontroll. Detta förhållande för tankarna till en kontrollstat, där alla myndigheter spanar efter 'oönskade personer'.

Slutligen kan som en aspekt av arbetet med inre utlänningskontroll nämnas åtagandet gentemot andra Schengenstater – något som tycks tas på största allvar bland poliser som utövar inre utlänningskontroll. Mindre viktiga anses, vad vi har sett, vara de mänskliga rättighetsdokument som man också har att implementera som myndighetsperson i en rättsstat.

Sammanfattningsvis är inre utlänningskontroll i Schengens tjänst en fråga om var gränsen går för när individens rättigheter kränks. Eftersom aktuell lagstiftning är otydlig på området, kan den enskilde inte förutse när hon eller han kan komma att kontrolleras. Polisernas tolkningsföreträde blir dessutom större då gråzonerna är många. Platsen, beteendet, vilket umgänge och kanske främst vilket utseende personen har, får sannolikt en betydelse. Därmed riskerar också rättsstatliga ideal att bli lidande.

Vi kommer i följande kapitel att redogöra för de rättsstatliga ramar som poliser har att beakta genom att följa lagstiftningen. Därmed har vi kommit till den andra sidan av bryggan mellan det konkreta arbetet och rättsstaten. I huvudsak är framställningen en idealiserad bild av hur det är tänkt att gå till. Som vi ska se finns det liksom i polisarbetet och lagstiftningen en del spänningsfält också här.



## 5. Rättsstatliga krav på poliser

### Inledning

När det gäller mänskliga rättigheter tycktes många poliser som vi träffade under fältarbetena se dessa som så självklara att de inte ens behöver diskuteras. Samtidigt upplevdes arbetsuppgiften att verkställa inre utlänningskontroll involvera svåra avgöranden när det gäller var gränsen går för vad som är acceptabelt ur integritetssynpunkt.

På vilket sätt är mänskliga rättigheter relevant för Polisens handhavande av inre utlänningskontroll? Vad karakteriserar en rättsstat? Hur använder eller kan poliser använda rättsstatliga ideal i sitt arbete? Vilka mekanismer har inrättats för att främja mänskliga rättigheter? Dessa frågor diskuteras i föreliggande kapitel. Syftet är att beskriva de rättsstatliga krav som ska sätta ramarna för den inre utlänningskontrollen och ytterst för allt polisarbete.

Sverige beskrivs i många sammanhang som en demokratisk rättsstat. Svenska politiker talar om en stat där mänskliga rättigheter står högt på dagordningen och där människor kan leva i trygghet utan rädsla för en godtycklig maktutövning. Andra länders myndighetspersoner får till och med komma till Sverige och lära sig om mänskliga rättigheter och hur de kan förverkligas. (Jmf Sundberg-Weitman 1985; Petrén 1991; Nergelius 1996; Esping 1999; Flyghed (red) 2000: 222f)

Rättssäkerhet, mänskliga fri- och rättigheter samt mekanismer för att förverkliga rättsstatstanken har samtidigt blivit allt mer aktuella komponenter i svensk myndighetsutövning, kanske i synnerhet polisarbete.<sup>54</sup> För det första mot bakgrund av att många människor som lever i Sverige bär med sig negativa erfarenheter av poliser i andra länder som de flytt ifrån. Detta innebär att de kan antas ha ett svagare förtroende för denna myndighet än människor har som bott i Sverige hela livet. För det andra därför att Polisen inte sällan är den myndighet som människor möter när de anländer till Sverige eller själva tar

---

<sup>54</sup> Begreppet myndighetsutövning återkommer på flera ställen i arbetet. Karakteristiskt för ärenden som avser myndighetsutövning är att myndigheten använder sig av maktbefogenheter enligt offentligrättsliga regler. I förvaltningslagen definieras myndighetsutövning som bland annat utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller disciplinpåföljd. Utanför begreppet faller alltså ärenden som gäller råd, upplysningar eller andra icke-bindande uttalanden. (Malmqvist, Riberdahl och Torngren 2001: 15) Om begreppet myndighetsutövning i polisarbete, se Johansson (1999).

kontakt med för att söka asyl. För det tredje för att Polisen, som en myndighet som verkställer lagarna, har en viktig uppgift att fylla som representant för rättsstaten Sverige. För det fjärde därför att Polisen är den institution som sätter makt bakom orden på så sätt att den är statens förlängda arm när det gäller utövandet av legalt våld.<sup>55</sup> Slutligen ska sägas att Polisen har ett tolkningsföretråde gentemot den enskilde individen när det gäller våldsanvändningen.

Kapitlet är disponerat på följande sätt. Efter en kortfattad begreppsdiskussion kring rättsstaten följer ett avsnitt om rättsstatens relation till nationalstaten, transnationalisering, demokrati och välfärdsstaten. Syftet med denna del är att sätta rättsstatsidealen i sin politiska kontext och därigenom problematisera desamma. Rättsstatstankarna systematiseras därefter i enlighet med följande: Formella rättsstatliga krav, materiella rättsstatliga krav, användandet av formella och materiella krav och mekanismer för förverkligandet av rättsstatliga krav.

## Rättsstatsbegreppet

### Några grundläggande utgångspunkter

En utgångspunkt för oss är det ökande behovet av en diskussion i samtida myndighetsutövning om vad som avses med de rättsstatliga ideal som ska upprätthållas. Enligt statsvetaren Olof Petersson, bör diskussionen om rättsstaten inrikta sig på att försöka få fram de metoder som på bästa sätt verkar för att förverkliga de grundläggande principerna. (Petersson 1996: 11) Den norske historikern Jens Arup Seip skriver att rättsstaten som idealkonstruktion inte nödvändigtvis är sann men inte mindre nyttig för det. Det som är intressant, från forskningssynpunkt, menar han, är att visa på avståndet mellan konstruktionen och faktiska omständigheter (Seip 1988: 151).

Vad som läggs i begreppet rättsstat varierar över tid och beror på den samhällsliga kontexten. Många faktorer, såsom vilka ideologiska utgångspunkter man använder, påverkar den tolkning som görs och presenteras. I texten nedan får mer eller mindre kända filosofer komma

---

<sup>55</sup> Frågan om Polisens monopol på legitim våldsanvändning återkommer i denna studie. Flygheds resonemang i hans avhandling *Rättsstat i kris*, är en lämplig utgångspunkt för att förklara detta. Flyghed definierar Polisen som en viktig aktör när det gäller verkställandet av *statens monopol på legitim våldsanvändning*. Det sistnämnda definieras så att staten har rätt att *definiera* vad som är *legalt* våld, snarare än att utöva våld (*"Legalt våld kan ju studeras såväl i boxningsringar som hockeyrinkar."*) (Flyghed 1992: 31f) Vad som är specifikt för polisens arbete (liksom militärens), är att dessa, när de möter människor, har ett tolkningsföretråde. Det är poliser som bestämmer när våld måste tillgripas och till vilken grad, inte den enskilde. Därmed kan man säga att poliser har givits en större möjlighet än andra att utöva legalt våld. (Jmf Ekman 1999) I den fortsatta framställningen talar vi om Polisens monopol när det gäller användningen av våld i ljuset av detta resonemang.

till uttryck på olika nivåer och med olika perspektiv på rättsstaten. Det kan diskuteras om vi gör dem rättvisa var och en för sig. Vi vill här hänvisa till pluralismen, som innebär att vi selektivt lyfter fram relevanta delar av skilda teorier som vi menar har ett förklaringsvärde för våra frågeställningar. Framställningen gör inte anspråk på originalitet och poängen är inte att utreda eller rangordna olika teoretiska perspektiv eller att ställa dem mot varandra.

Variationerna är relativt ointressanta i sammanhanget, istället vill vi använda de teoretiska utgångspunkterna för vårt avgränsade syfte och med hjälp av dem driva diskussionen framåt.

Vi utgår från rättsstaten som ett ideal, grundat på en idé om att individen åtnjuter ett rättsligt skydd mot kränkningar genom statens maktutövning (Frändberg 1996: 24).<sup>56</sup> Rättsstaten är en förutsättning för att människor ska kunna känna sig trygga i samhället. Polisen är en viktig aktör för att rättsstatsidealen ska kunna upprätthållas och har en viktig roll när det gäller människors känsla av trygghet. Detta är nog de flesta överens om. (Jmf Helmius 2000: 64) En mera omdebatterad fråga är vilka maktbefogenheter som Polisen ska tillåtas använda för att vara så effektiv som möjligt utan att kränka mänskliga rättigheter. I detta sammanhang kan konstateras att en rättsstat inte föreligger om den offentliga maktapparaten myndighetsutövning präglas av godtycke och oförutsebarhet och myndigheter som diskriminerar vissa personer på grundval av deras bakgrund samt om det finns brister i möjligheten för den enskilde att överklaga myndighetsbeslut. (Se Ribbing och Sandberg i Flyghed (red) 2000: 30) Mot kränkningar av detta slag svarar vissa rättsstatliga ideal, som kan systematiseras i formella rättsstatsvärden, mänskliga rättigheter, användningen av dessa samt mekanismer som syftar till att värna om rättsstaten. Sammantaget syftar de fyra delarna till att så långt som möjligt garantera att den enskilde individen inte utsätts för kränkningar av den offentliga makten.

I rättsstaten är det en ambition att i möjligaste mån undvika godtycklighet från myndigheternas sida – alla människor ska kunna planera sitt handlande och kunna lita på att bland annat poliser handlar förutsebart. Detta kräver att myndighetsutövningen sker med utgångspunkt i den lagstiftning som fastslagits. Poliser måste dessutom ha kunskap kring reglerna om när de har en lagstadgad rätt att genomföra ett ingripande. Det krävs därmed att reglerna i en rättsstat är tydliga och erbjuder en klar vägledning. Om regelverket är luddigt

---

<sup>56</sup> Vissa forskare hävdar att en rättsstatsideologi kan identifieras (Frändberg i Needham och Odelstad (red) 1986: 30ff; Peczenik 1995b), som går ut på att den enskilde individen kan leva i trygghet och skyddas mot en ogynnsam behandling av myndighetspersoner – i synnerhet de som har befogenhet att använda våld.

riskerar den person som utsätts för polisingripandet att i praktiken vara rättslös. Om en polis upplever att regelverket är svårtolkat finns en risk att hon eller han struntar i att följa detsamma. Samtidigt kan aldrig lagstiftas för alla upptänkliga situationer. Rättsstatliga ideal kan i många fall bara konkretiseras i individuella fall. Därmed måste poliser ta hänsyn till mer än vad som uttryckligen står i lagtexten.

Polisen i rättsstaten får inte välja ut en person för kontroll på grundval av hudfärg. Ett viktigt ideal i rättsstaten är att poliser inte verkställer lagen på ett diskriminerande sätt. De ska respektera individens rättigheter och värdighet. Möjligen upplever den ”kontrollerade” individen att poliserna uppträder ohövlighet eller diskriminerande. För att så ska kunna undvikas och beivras krävs i rättsstaten att polisarbete kan granskas och att det finns möjlighet för den enskilde att anmäla polistjänstemän. Möjligheten för enskilda att framställa klagomål till riksdagens ombudsmän, polisens straffrättsliga ansvar, intern granskning liksom frågan om vilken insyn som tillåts i förvaltningen är här relevanta mekanismer för att rättsstaten ska kunna förverkligas. Den som utsätts för kontrollen eller ingripandet måste veta hur hon eller han ska gå till väga för att hävda sin rätt. Det handlar här om rättstillgänglighet och öppenhet, vilket är centrala rättsstatsvärden. Dessa innebär både att befolkningen ges information om vilka rättsliga möjligheter som finns att tillgå och att rättsvägarna hålls öppna för allmänheten (Frändberg 1996: 39).

Om individen har ett förtroende för den offentliga makten i bemärkelsen möjlighet att kunna påverka densamma och hävda sina rättigheter, ökar sannolikheten för att personen framställer ett klagomål vid upplevelse av kränkning. Här ställs också krav på att statstjänstemännen är tillmötesgående, då en ohövlighet från deras sida kan hindra människor från att söka sin rätt. Slutligen är frågan om individens resurser relevant. Det kan röra sig om allt från möjligheten till datoranvändning för att skriva en inlägga, till att betala advokatarvode. I en rättsstat är en utgångspunkt att en svag ekonomisk ställning inte är ett hinder för individen att söka sin rätt. Icke desto mindre kan konstateras att i samband med inre utlänningskontroll kan rättshjälp enligt Rättshjälpslagen inte utgå, i och med att det är en förvaltningsrättslig fråga som inte täcks av rättshjälpslagen.

## Historisk bakgrund

Termen rättsstat har sitt ursprung dels i det anglosaksiska begreppet *Rule of Law* och dels i tyskans *Rechtsstaat*. Rättsstatens funktion i Tysklands 1800-tal var att beskriva statens *ändamål* och *huvuddragen i dess organisation*, varvid innebörden blev formell. Vid 1900-talets början blev statsintresset karakteristiskt för *Rechtsstaat*. En viktig aspekt var att staten måste ha lagstöd för alla ingripanden. Det sistnämnda tog sig uttryck bland annat genom den i enlighet med lagen fastställda diskrimineringen av vissa grupper som inleddes på 30-talet i Tyskland. Efter andra världskriget fick den materiella innebörden en betydligt större betydelse i rättsstatsbegreppet: människovärde och likhet inför lagen blev centralt i den tyska rättsstatstanken. (Fogelklou 1996: 12ff; Petersson 1996: 15ff) Så är fallet fortfarande, vilket är tydligt när det Europeiska samarbetet diskuteras i olika politiska sammanhang. Ett exempel är Europarådets arbete för främjandet av mänskliga rättigheter och inrättandet av den Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter där enskilda kan framställa klagomål om de anser att deras rättigheter i konventionen eller dess tilläggsprotokoll kränkts. Ett annat är inrättandet av en rättighetskatalog i EU:s regelverk (Se Nergelius 1996: kap 11).

Ibland översätts rättsstat till *Rule of Law*, som betyder *rättens herravälde*. Principen om Rule of law utvecklades framförallt i England och innebar kortfattat att rättsnormer skulle styra samhället, snarare än politisk ändamålsenlighet. Genom en väl utvecklad *Rule of Law*-doktrin har begreppet kommit att omfatta fyra olika moment: 1.) Principen syftar framförallt till att motverka godtycklig maktutövning; ingen individ får dömas utan lagstöd. 2.) Lagen ska inte kunna tolkas hur brett som helst; myndighetsutövning ska ske med stöd av klart uttryckta lagar. 3.) Alla, enskilda såväl som myndighetspersoner, ska kunna ställas inför samma domstol. Detta har inneburit att det inom engelsk rätt saknas särskilda förvaltningsdomstolar. 4.) Slutligen skyddas den enskilde individens fri- och rättigheter genom en väl utvecklad praxis. (Fogelklou 1996: 15ff; Petersson 1996: 16f)<sup>57</sup>

Vad begreppet rättsstat står för idag är oklart. Två allmänna definitioner är att rättsstaten är en organiserad sammanslutning av människor vilken sammanhålls genom en med tvångsmakt upprätthållen rättsordning (där den viktigaste statliga förvaltningsuppgiften är rättsvården) som garanterar medborgarnas personliga frihet och säkerhet. (SAOL) I Nationalencyklopedin står att läsa om rättsstatsprincipen att den kännetecknas av att offentlig maktutövning, särskilt

när den riktas mot enskilda, är underkastad rättsliga normer såväl i fråga om förutsättningar för de offentliga åtgärderna som beträffande själva förfarandet. I begreppet sägs också ingå principen att den enskilde ska kunna påkalla prövning i domstol eller annan oberoende rättslig instans av lagligheten i det offentligas handlande.

## Rättsstaten och nationalstaten

Parallellt och i samklang med att rättsstatens innehåll utvecklades, etablerades nationer.

Rättsstaten och nationen utgör två aspekter av den moderna statens framväxt och förändring (Gellner 1997: 111). En stat definieras vanligtvis med hjälp av följande kriterier: ett territorium, ett folk och en maktorganisation. Medan nationalstaten handlade om att skapa någon slags gemenskap på territoriet som utgjorde staten, var rättsstaten nödvändig för att begränsa den politiska makten. Det finns således en interrelation mellan nationalstaten och rätten, vilken i sin ideala form kan sägas komma till uttryck genom att rättsstatliga ideal beaktas. Rättsstaten är med andra ord en god utgångspunkt för att nationalstaten ska kunna existera på längre sikt. Peczenik uttrycker det så att om all ordning försvinner ”upplöses såväl staten som rättsordningen helt” (Peczenik 1995b: 51).

Nationalstaten finns mot bakgrund av ovanstående inbyggd i de rättsstatliga kraven och kommer till uttryck vid verkställandet av inre utlänningskontroller. Eftersom nationen bygger på en *föreställd gemenskap* för att tala med Benedict Anderson, ligger i dess natur att människor som inte är en del, eller tillåts vara en del av gemenskapen, exkluderas (Andersson 1991). Detta rör sig bland annat om samma människor som är målet för den inre utlänningskontrollen, de som är ’utlänningar’ i polisens ögon. (Se vidare under ”Från nationell till transnationell kontroll av migration” i kapitel 6)

Men även om beröringspunkterna är många mellan rättsstat och nationalstat ur ett politiskt och historiskt perspektiv, är rättsstat som ett ideal inte synonymt med *nationalstat*. Till skillnad från nationalstaten, med sina exkluderande drag, är det alla människors lika värde som är grundläggande för innehållet i maktutövningen i rättsstaten. Det finns därmed ett spänningsförhållande eller en paradox mellan rättsstatliga respektive nationalstatliga grundvalar. Denna paradox konkretiseras vid inre utlänningskontroller, genom att poliser förväntas verka i såväl rättsstatens som nationalstatens tjänst.

---

<sup>57</sup> För en redogörelse för vad som ibland kallas en nordisk respektive svensk rättsstatstradition, se Nergelius

## Från nationalism till transnationalism

En välfungerande rättsstat förutsätter en hög grad av legitimitet. Med legitimitet avses i en beskrivande bemärkelse att normerna, institutionerna och fattade beslut godtas av medborgarna; om människor litar på systemet, så litar de också på regelverket.<sup>58</sup> Det finns mycket som talar för att förtroendet för rättssystemet brister hos människor i allmänhet och hos de som utsätts för diskriminering i synnerhet. Enligt statsvetaren Lars Trägårdh existerar det idag ett politikerförakt och en känsla av brist på personligt upplevt inflytande. Han menar att detta har sin förklaring framförallt i frånvaron av möjligheter att juridiskt utkräva rättigheter. (Trägårdh i *Demokratiutredningens skrift nr 20*, SOU 1998:103: 19). En annan orsak är en ökad klyfta mellan medborgaren och byråkratin. Förhållandet har att göra med att de allra flesta människor, på grund av regelverkets omfattning, har en låg kunskap om detsamma. Både syftet med reglerna, innehållet samt konsekvenserna framstår ofta som oklara. (Peczenik 1990: 16f)

Relaterat till den bristande legitimiteten är också den *politiska pluralism* i bemärkelsen en mängd intressegrupper som, enligt Bobbio, präglar dagens demokratiska rättsstater. Dagens individualistiska samhällsuppfattning, som prioriterar rättighetsbegreppet, innebär samtidigt en förskjutning från folkets makt till *individernas makt*. Alla, tagga en och en, bildar ett samhälle uppbyggt utifrån vissa regler, däribland den regel som tillskriver varje individ rätten att fritt delta i det kollektiva beslutsfattandet eller i fattandet av de beslut som är bindande för samhället. (Bobbio 2001: 128) Istället för ett maktcentrum, där alla individer kan påverka, är dagens demokratier indelade i olika maktcentra. (Bobbio 1987: 28) En följd av detta blir att det inte nödvändigtvis är samma maktcentra som olika grupper av individer betraktar som det rätta. Lagen är inte nödvändigtvis legitim för alla människor.

Ytterligare en förklaring hänför sig till den etniska befolkningsammansättningen i kombination med det faktum att dagens demokrati präglas av folkstyre i bemärkelsen ”folk som liknar oss” (Dahlstedt 2001: 136). Det sistnämnda är kopplat till nationalstaters tendens att, som ett led i upprätthållandet av en föreställd gemenskap, skapa och definiera ”vi och

---

1996: 593, 597; Petersson 1996: 18f; Seip 1988: 14f.

<sup>58</sup> Detta har historiskt och politiskt sett ofta hänförts till ett religiöst berättigande av lagen eller en idé om ”folkets vilja”. I samtida politiska diskussioner har själva processen för reglernas tillkomst blivit viktig. Om reglerna har antagits på ett sätt som medborgarna godtar, accepteras de.

dom”. Peczenik kallar detta för demokratins grundproblem och ställer den allvarliga frågan om vilken likformighet som krävs för att demokratin ska fungera (Peczenik 1995b: 75).

Vem som är 'vi och dom' i detta sammanhang omdefinieras genom Schengensamarbetet. De 'utlänningar' som poliser ska leta efter idag är icke väst-européer, snarare än icke-svenskar. Denna omdefinition uppmanades poliserna som deltog i Schengenu utbildningen att ta till sig. Nationalstaten har därmed förändrats och blivit mer *transnationell* (se vidare kapitel 6), vilket ställer utökade krav på att internationella åtaganden, Schengen såväl som mänskliga rättigheter, beaktas i myndighetsutövningen. Som framkommit tidigare (kapitel 3) upplevdes vikten av att leva upp till åtagandena gentemot övriga Schengenstater som centralt för de poliser som vi träffade under fältarbetena. En observation i detta sammanhang var att man inte vid något tillfälle tog upp de åtaganden som föreligger beträffande mänskliga rättigheter. Kanske anser poliserna att dessa är en naturlig del av deras arbete. Frågan är emellertid om inte mänskliga rättigheter borde få en ny aktualitet som motvikt till Schengensamarbetets krav på en effektiv kontroll.<sup>59</sup>

## Rättsstaten, demokratin och välfärdsstaten

Att diskutera olika demokratiteorier ligger utanför denna studies ramar. Istället ska i korthet beröras förhållandet mellan demokrati och rättsstat. Logiskt skiljer sig de båda åt på så sätt att rättsstaten har att göra med "statens makt över medborgarna" medan demokrati handlar om vem som ska ha "makten över staten" (Algotsson 1993: 17). Demokrati och rättsstat kan också ses som två sidor av samma mynt. Demokrati betraktas då som staten från ett politiskt perspektiv och rättsstaten som dess juridiska form. (Bobbio 1987: 224f; Rothstein (red) 1995: 87; SOU 2000:1: 46) En aspekt av detta är att man talar om den demokratiska rättsstaten. Det görs en distinktion mellan en *formell och en materiell rättsstat*. I en formell rättsstat utgår lagtillämparen från *klara och förutsägbara regler*. I en materiell rättsstat krävs dessutom att samhällsmedborgarna tillerkänns ett antal *grundläggande fri- och rättigheter* i förhållande till statsmakten. Det sistnämnda har också benämnts en *demokratisk rättsstat* (Flyghed 1992: 35). Detta innebär att den lag som folket kommit överens om i en demokratisk rättsstat står över den enskilde myndighetspersonen, samtidigt som grundläggande fri- och rättigheter sätter gränser för den demokratiska statens handlingskraft (Ribbing och Sandberg i Flyghed (red)

---

<sup>59</sup> Enstaka utbildningsinsatser har startats för att öka medvetenheten om mänskliga rättigheter i polisarbete. Polismyndigheten i Malmö har bland annat tagit initiativ till en utbildningsinsats på IMER, Malmö högskola. (Se SDS den 15 januari 2001)



2000: 31).<sup>60</sup> Spänningsfältet mellan demokrati och rättsstat blir extra tydligt när det gäller frågan om att stävja hot mot statens säkerhet. Ett exempel på detta är samtida diskussioner om hur önskad migration ska kunna motverkas (Jmf Flyghed 1992).

En relevant fråga är om rättsstatsidealen kan avhjälpa de brister som präglar dagens demokratiska stater. Som Antonia Ribbing och Bo Sandberg uttrycker det är ett folkstyre som inte accepterat rättsstatliga ideal och som saknar handlingskraft självupplösande (Ribbing och Sandberg i Flyghed (red) 2000: 31). I den mån dessa kan hänföras till nationalistiska drag som får konsekvenser i form av över- och underordning, inneslutning och uteslutning (Dahlstedt 2001: 139), torde rättsstaten kunna utgöra ett värn för mänskliga rättigheter och en demokrati som innefattar alla medborgare.

Den materiella rättsstaten innefattar också sociala rättigheter och kan därmed betecknas som en *socialstat* eller en *välfärdsstat* (Seip 1988: 142; Bobbio 1993: 71ff). Generellt kan sägas att *ekonomiska och sociala rättigheter* har en viktig funktion för att rättsstatsidealen ska kunna upprätthållas. Detta på så sätt att en garanti för att maktutövarna ska avhålla sig från att kränka människors rättigheter kräver att staten vidtar positiva åtgärder. Ett exempel är rättshjälpsystemet som är en förutsättning för att alla människor ska behandlas som lika inför lagen samt de kontrollsystem som utvecklats för att bland annat enskilda poliser ska kunna ställas till svars för sitt agerande<sup>61</sup>. Sammanfattningsvis kan alltså vad som vanligtvis betraktas som ”positiva rättigheter” ses som en integrerad del av rättsstatstanken.

Ett spänningsförhållande kan emellertid också identifieras. Som Peczenik uttrycker det kan välfärdsstatens krav på ett aktivt uppfyllande av människors behov ibland leda till en minskning av den för rättsstaten typiska förutsebarheten. Samtidigt kräver en välfungerande välfärdsstat att rättsstatens krav relativt väl uppfylles. (Peczenik 1990: 13; 1995b: 62)

I ett större perspektiv kan frågan väckas om välfärdsstatens behov av att kontrollera sina geografiska gränser ökar i takt med att människor tillerkänns fler rättigheter. När migranternas ställning i mottagarlandet stärks och välfärdsstaten samtidigt har ett krav på sig att bibehålla

---

<sup>60</sup> Samtidigt finns flera motsägelser mellan de två idealen. I ett idéhistoriskt perspektiv kan demokratibegreppet och rättsstatsidealet ställas mot varandra. (Se Hermansson 1986: 254f; Marshall i E. Goodin och Pettit 1997: 291ff)

<sup>61</sup> Vi syftar här på polisens straffansvar, disciplinansvar med mera, se nedan om mekanismer för förverkligande av rättsstatliga ideal.

medborgarnas levnadsstandard uppstår ett dilemma rörande vem och vad som ska prioriteras. (Öberg 1994; Södergran 2000; se också kapitel 6 om utlänningskontroll)

Oberoende av vilken ekonomisk situation som råder i ett land och oavsett om ett land kan karakteriseras som en välfärdsstat eller ej, ska poliser beakta relevanta rättsstatsvärden. Sammanfattningsvis kan sägas att polisens arbete präglas av krav från rättsstaten, men också nationalstaten, välfärdsstaten och den transnationella staten.

## Formella rättsstatliga krav

### Förutsebarhet

Det mest grundläggande rättsstatsidealet kan uttryckas i termer av att makten ska vara rättssäker.<sup>62</sup> Att definiera rättssäkerhetsbegreppet ”torde i svårighetsgrad närma sig arbetet på att lösa frågan om cirkelns kvadratur” (Nilsson i Diesen (red) 1998: 13; jmf Gustafsson 2001: 124f). Enligt Tiby har de flesta definitioner gemensamt ingrediensen förutsebarhet (Tiby 1993: 3). Genom att offentlig maktutövning blir förutsebar kan den enskilde planera sitt handlande och tillhandahållas ett så stort livsutrymme som möjligt. Advokatsamfundet har uttryckt det sistnämnda i termer av att rättssäkerhet föreligger när vissa livsvärden – livet, kroppslig integritet, personlig rörelsefrihet, yttrandefrihet, föreningsfrihet och församlingsfrihet, egendom – skyddas mot statsmaktens ingripanden. (Advokatsamfundet 1988: 4)

Rättssäkerheten kräver en reglering av formen för myndighetsutövningen med syfte att offentliga tjänstemäns handlingsutrymme begränsas (individen ska kunna lita på att de rättigheter hon eller han har i samhället motsvaras av skyldigheter för polisen). Först och främst måste reglerna vara *tydliga och exakta* (Peczenik 1995b: 52) och inte skapas retroaktivt (RF 2:19; se även Algotsson 1993: 12). I detta sammanhang finns det anledning att återknyta till det lagrum som specifikt sätter ramarna för inre utlänningskontroller. (Se kapitel 4) Där anges att en ”utlännings” som uppehåller sig i Sverige är skyldig att på förfrågan av polis visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar rätten att vistas i Sverige. Det framgår inte av

---

<sup>62</sup> Allt rättsligt skydd är inte rättssäkerhet. Det senare hänför sig till relationen mellan stat och individ, *rättstrygghet* handlar om att känna sig trygg på gator och torg. Polisen har en viktig roll i båda hänseenden: syftet med Polisen är att möjliggöra rättstrygghet. För att denna rättstrygghet ska få någon praktiskt betydelse krävs att polis er handlar rättssäkert. Ibland anses *rättssäkerheten* bestå i de mekanismer som ska främja förutsebarheten (Advokatsamfundet 1988).

stadgandet när en kontroll *får företas*, utan enbart att ett ingripande *inte får* ske enbart på grundval av utseende.

Utöver ett tydligt regelverk kräver rättssäkerheten att *regelverket är omfattande och överblickbart* (Frändberg i Needham och Odelstad (red) 1986: 36; Algotsson 1993: 12). Här ligger bland annat att det klart framgår *vilka befogenheter som tillkommer vem* i den offentliga maktutövningen. Det är dock inte rimligt med ett regelverk som täcker alla upptänkliga situationer, då skulle det vara omöjligt för bland annat poliser att lära sig lagstiftningen och de skulle ha svårt att fylla sin funktion. Dessutom kräver den snabba samhällsutvecklingen en flexibilitet och elasticitet. Den som tillämpar lagen har därmed fått ett allt större ansvar och i det att hon/han måste hitta en balans mellan den av lagstiftaren skapade stabiliteten och den vid tillämpningen nödvändiga flexibiliteten (Peczenik 1990: 11f).

I ljuset av ovanstående kan konstateras att regelverket för att uppfylla kravet på rättssäkerhet måste vara någorlunda *stabil*. Enligt Peczenik, är stabiliteten hos regelverket nödvändig för att den ger medborgarna en fast ram inom vilken de kan planera sina handlingar. (Peczenik 1995b: 53) Detta gäller även tjänstemän som har att planera sina yrkeshandlingar. En annan aspekt av stabiliteten är vad Peczenik talar om i termer av det mera övergripande syftet med lagen, nämligen att den alltid ska ge uttryck för den stabilitet som olika slags regler, analogier, rättshistorien, traditionella juridiska tankemönster och rättskulturens grundvärden erbjuder (Peczenik 1996: 47). Två uttryck för stabilitet i svensk rätt kan här nämnas. Det första är regeringsformens bestämmelse om att grundlagen endast kan ändras genom två på varandra likalydande beslut av riksdagen, mellan vilka allmänna val ska ha förrättats (RF 8:15). Det andra är domstolars och myndigheters möjlighet att bortse från lagar som strider mot grundlagen. Om riksdagen eller regeringen har beslutat om föreskriften, ska tillämpningen underlåtas enbart om felet är uppenbart (RF 11:14; se även Peczenik 1995b: 56).

För att rättsstaten ska kunna uppfyllas formellt krävs också att *lagen är generellt tillämplig och självständig*. Det sistnämnda innebär att rättssystemet i en demokratisk rättsstat är frigjort från andra giltighetskällor. Autonomi beror, enligt Peczenik, på att reglernas giltighet kan förklaras utan hänvisning till andra samhälleliga normsystem såsom religionen eller etiken, samt att rättsreglerna tolkas på ett juridiskt sätt. (Peczenik 1995b: 58)

I generaliteten ligger att lag inte får stiftas till nackdel för enskilda personer, utan ska återspegla allas likhet inför lagen, eller ”tillämpas universellt” (Algotsson 1993: 12f). Kännetecknet om lagen som generellt tillämplig innefattar, enligt Seip, en rad olika problem. Han påpekar att en rättsstats lagar aldrig kan sägas behandla alla människor lika, eftersom generaliteten beror på vissa bestämda förutsättningar i varje enskilt fall. Lagen är inte heller oföränderlig eller statisk, varför den inte kan betraktas som generell över tid. Vidare är lagen alltid föremål för tolkning, vilket innebär att generaliteten blir beroende av den person som ska tillämpa lagen. (Seip 1988: 145)

## En rättssäker myndighetsutövning

Kopplat till det grundläggande formella kravet på en förutsebar maktutövning är ett antal minimivillkor för myndighetsutövningen. Om ovanstående var formella förutsättningar för regelverket, är dessa ett antal formella förutsättningar för själva myndighetsutövningen. Villkoren kan ses som ett sätt att garantera en etiskt godtagbar myndighetsutövning. Först och främst ska *maktutövningen ske med utgångspunkt i lagarna*, annars skulle de genom lag fastställda begränsningarna inte betyda något i praktiken. Staten har i detta sammanhang uppfattats som en maktorganisation och rätten som en maktbegränsande faktor (Pezcenik 1995b: 51). Med andra ord bestämmer rätten de uppgifter som myndigheter har att utföra med stöd av lag. Dessutom ska *saklighet och opartiskhet* iaktas i myndighetsutövningen (Pettersson 1996: 23)<sup>63</sup>, för att lättare garantera allas likhet inför lagen (Prop 1975/76:209: 37ff).

Rättssäkerhetsidealet i svensk myndighetsutövning konkretiseras genom *legalitetsprincipen*, *likhetsprincipen* och *objektivitetsprincipen*. Dessa principer syftar till att garantera att offentlig maktutövning utövas på ett opartiskt sätt i enlighet med lagarna och att alla behandlas som likar inför lagen.

---

<sup>63</sup> Dessa minimikrav kommer till uttryck i artikel ett FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter: ”Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. De är utrustade med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av broderskap.” Artikel ett i den allmänna förklaringen kan sägas utgöra den fundamentala grundtanken för de mänskliga rättigheterna (Lindholm 1999: 67). Trots att den är svår att åberopa i ett juridiskt sammanhang har formuleringen en politisk konnotation innebärande att rättigheten (eller skyldigheten om man utgår från den som ska verkställa lagen) kan anpassas efter dagens pluralistiska samhälle (Se Lindholm 1999: 73). Allas likhet inför lagen har konkretiserats i artikel två och sju, vilka syftar till att motverka diskriminering samt garantera att lika fall behandlas lika. Dessa behandlas som en del av de materiella rättsstatsidealerna nedan.

*Legalitetsprincipen* betyder att all maktutövning ska vara lagbunden. För poliser innebär detta att de ska fullgöra sina lagstadgade uppgifter (Sterzel 1996: 109f). *Egalitetsprincipen*, eller *likhetsprincipen* vänder sig till dem som tillämpar lagen och innebär att poliser ska visa respekt för alla människors lika värde (RF 1:2, 1:9).<sup>64</sup> Vidare ligger i likhetsprincipen att den enskildes allmänna välfärd ska vara ett grundläggande mål för all offentlig verksamhet. (RF 1:2) *Objektivitetsprincipen*, slutligen, säger att domstolar och förvaltningsmyndigheter ska vara sakliga och opartiska. Alla myndigheter som verkar i samhället måste ha ett visst handlingsutrymme (RF 1:9).

Sammanfattningsvis kan sägas att rättssäkerhetsaspekten i rättsstaten tar sig uttryck i ett antal minimikrav som anger förutsättningarna för myndighetsutövningen. För att rättsstaten ska ha någon praktisk funktion för den enskilda människan krävs naturligtvis också att innehållet i myndighetsutövningen präglas av respekt för mänskliga rättigheter. Peczenik uttrycker det så att lagen, utöver de formella minimikraven, måste innehålla en *etisk dimension*, i bemärkelsen att vad som generellt sett är gott för människor beaktas vid verkställigheten (Peczenik 1995a: 92).<sup>65</sup>

## Materiella rättsstatliga krav

### Mänskliga rättigheter

I följande avsnitt presenteras ett par centrala rättigheter som aktualiseras vid handhavandet av inre utlänningskontroll. De mänskliga rättigheterna är som framkommit en central beståndsdel i rättsstaten och det övergripande målet för dessa är att individens värdighet ska respekteras. Dessutom utgör de en viktig del av det folkrättsliga system som Sverige har att förhålla sig till i internationella sammanhang. Sverige har genom att ratificera ett stort antal internationella traktat om mänskliga rättigheter förbundit sig att respektera dessa i sin offentliga

---

<sup>64</sup> I SOU 2001:19 *Vissa grundlagsfrågor. Delbetänkande från 1999 års författningsutredning*, framkommer att regeringen har för avsikt att ytterligare förstärka skyddet för den enskilde i detta hänseende. Förslaget går ut på antagandet av en föreskrift om att det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, samt en föreskrift om att det allmänna skall motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. (Prop 2001:19: 11)

<sup>65</sup> Etik används av Peczenik konsekvent i en vidsträckt bemärkelse: Ekonomiska, fördelningspolitiska, miljöpolitiska och andra rättspolitiska värderingar, vilka är etiska på så sätt att de ytterst beror på vad som är gott för människor (Peczenik 1995b: 93).

maktutövning.<sup>66</sup> Poliser har därmed ett krav på sig att i sitt arbete beakta mänskliga rättigheter. (Bobbio 2001: 134)

Inledningsvis ska påpekas att rättsstatsidealen inte handlar om att skydda individen mot *alla* offentliga åtgärder som kan ha negativa konsekvenser, utan om ett skydd mot kränkningar. Med kränkningar menas diskriminering (vissa människor behandlas annorlunda), överhetens godtycke (en grov form är när rättsregler finns, men överheten inte bryr sig om dem), våld och övergrepp samt om överheten inte ger individen möjlighet att få rätt (Frändberg 1996: 27f). Dessa kränkningar motsvaras av vissa mänskliga fri- och rättigheter som måste beaktas av poliser i det dagliga arbetet.

De rättigheter som finns fastslagna i internationella dokument och som Sverige förbundit sig att respektera konkretiseras bland annat i RF:s andra kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. I 8 § aktualiseras individens rätt till rörelsefrihet:

”Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Han är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta.” (RF 2:8)

I praktiken innebär detta att människor ska kunna röra sig fritt på gator och torg utan att behöva bevisa sin rätt att vistas i landet.<sup>67</sup> Vissa av rättigheterna i andra kapitlet RF kan begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den eller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (RF 2:12). I 15 § stadgas dessutom att de lagar och andra

---

<sup>66</sup> Mänskliga rättigheter kan ses som en viktig mekanism avseende förverkligandet av rättsstatliga ideal om staten ratificerar dokument om mänskliga rättigheter med en ärlig intention att förverkliga dem. Detta kan göras genom att dokumenten skrivs in i den svenska lagboken, såsom har skett med den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (inkorporera), eller genom att svensk lagstiftning anpassas till den internationella traktaten. Barnkonventionens införlivande i svensk rätt är ett exempel på det senare (transformera).

<sup>67</sup> För såväl medborgare i Schengenstaterna som övriga EU-stater och för tredjelandsmedborgare gäller att de, när de väl lagligen är inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom Schengenområdet. För en tredjelandsmedborgare innebär det rätt att röra sig fritt inom Schengenområdet under högst tre månader under en tidsperiod om sex månader. Den som är viseringspliktig får röra sig fritt inom Schengenområdet under den tid viseringen gäller. Schengenkonventionen behandlar inte frågor som rör möjligheterna för en medborgare i en Schengenstat eller en annan stat att bosätta sig och arbeta i en annan Schengenstat. Inom dessa områden gäller EG-rätten, EES-avtalet och nationella bestämmelser.

föreskrifter som antas (direkt eller indirekt) inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. (Prop 1975/76:209: 40)

När det talas om medborgare i grundlagen avses främst svenska medborgare. Med ”utlänning” menas såväl utländsk medborgare som statslösa personer (SOU 2001:19: 70). I RF 2:22§ slås fast att ”utlänning” i huvudsak är likställd med svensk medborgare. Så är dock inte fallet avseende rätten att fritt resa i landet, vilket framgår av 2:22§ 2a stycket. I denna paragraf finns inte uppräknad 8 § andra meningen, vilken slår fast rätten till rörelsefrihet. Formuleringen stadgar enbart att utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare även i fråga om “... 4. skydd mot frihetsberövande ...” (8 § första meningen). Ett exempel på lagstiftning som gjort skillnad mellan svenska och utländska medborgare är Utlänningslagens paragraf om inre utlänningskontroll som säger att varje icke-medborgare har en skyldighet att på förfrågan från Polis bevisa sin rätt att vistas i Sverige. Det är således inte lagstridigt att negativt särbehandla en person på grund av medborgarskap. Dock får inte diskriminering ske på grundval av hudfärg eller etniskt ursprung. (RF 1:2, 2:15)

Vid en läsning av FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna (1948), kan man säga att alla rättigheter på något sätt är viktiga för den individ som möter Polisen i en inre utlänningskontroll. Det är till exempel viktigt att kunna läsa och skriva (rätt till utbildning) för att kunna framställa ett klagomål om en person tycker sig ha blivit behandlad på ett oriktigt sätt. I denna studie koncentrerar vi oss på de rättigheter som är direkt relevanta för polisens tillvägagångssätt vid inre utlänningskontroll: diskrimineringsförbudet och rörelsefriheten.

## Grundvalar och historik

Vad som utgör den absoluta grundvalen för de mänskliga rättigheterna är omstritt. De kan, enligt Bobbio, tolkas som ett förebud om mänsklighetens moraliska utveckling. Detta har visat sig i form av mångfaldigandet av desamma såsom att en ökande mängd rättssubjekt ansågs skyddsvärda, att innehavet av vissa rättigheter utsträcktes till att gälla för olika sammanslutningar snarare än enskilda personer (familjen, etniska minoriteter, hela mänskligheten) samt att människan mer och mer betraktas utifrån andra aspekter än att bara vara människa, till exempel barn eller handikappad. (Bobbio 2001)

En annan grundval för de mänskliga rättigheterna är den mänskliga naturen (Riibbing och Sandberg i Flyghed (red) 2000: 25). Naturrättsläran som en rationalistisk, icke religiös lära går ut på att vissa rättsregler är nedlagda i människans natur och dessa är eviga, oföränderliga och giltiga för alla tider och alla folk. Deras giltighet måste inte bevisas eftersom den är uppenbar. (Davidson 1993: 27f) Genom John Lockes tankar om samhällskontraktet fick naturrättsläran fotfäste i den politiska ideologin. Idéerna innebar att när makten överlättes till en härskare måste denna respektera människans naturliga och oförytterliga rättigheter.

I ett folkrättsligt perspektiv kan mänskliga rättigheter sägas vara det som individen tillerkänns genom internationella traktat (Davidson 1993: 30).<sup>68</sup> 1945 anges ofta som ett startskott i detta hänseende, eftersom individuella rättigheter fick en annan ställning än de hade haft tidigare. De förföljelser som ägt rum under kriget innebar att det fanns en politisk vilja att utöka skyddet för individen genom internationellt samarbete. I FN-stadgan skrevs in att ett syfte med organisationen är främjandet av mänskliga rättigheter (artikel ett) och redan 1948 kunde det första grundläggande dokumentet antas: den allmänna deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna.<sup>69</sup>

Rättigheterna har traditionellt delats upp i olika kategorier: Medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Marshall har utvecklat tanken om de olika kategorierna på så sätt att civila rättigheter ses som nödvändiga för individens frihet. Här innefattas yttrandefriheten och trosfriheten, äganderätten och möjligheten att sluta giltiga avtal samt rätten till rättvisa i bemärkelsen att alla behandlas med samma respekt inför lagen. De politiska rättigheterna innefattar rätten att delta i den politiska beslutsprocessen. (Marshall i E. Goodin och Pettit 1997: 291ff) De sociala rättigheterna ger individen en möjlighet att leva ett värdigt liv och är inte sällan en förutsättning för de övriga kategoriernas förverkligande. Utbildning till exempel, är en social rättighet som är nödvändig för att medborgerliga rättigheter ska kunna hävdas.

---

<sup>68</sup> Under inflytande av naturrättslig doktrin tillkom exempelvis på 17- och 1800-talen omfattande texter som tillerkände individen rättigheter, såsom den amerikanska självständighetsförklaringen från 1776 och rättighetsförklaringen som antogs i Frankrike efter revolutionen 1789 (Davidson 1993: 27). Dessa två texter brukar anges som de två första i sammanhanget individuella fri- och rättigheter. (Se Davidson 1993: 3ff; Danelius 1993: 15)

<sup>69</sup> Texten är som deklARATIONEN inte juridiskt bindande för staterna, utan kan betraktas som ett moraliskt rättesnöre. Sedan dess antagande har emellertid de flesta av rättigheterna givits en tyngre status genom att de utvecklats i folkrättsligt bindande konventioner. De tre mest centrala för Sveriges del är Konventionen om medborgerliga



Ett närliggande sätt att kategorisera rättigheterna är att dela in dem i positiva respektive negativa rättigheter. De negativa karakteriseras av att staten ska avhålla sig från att kränka individen i ett visst hänseende. Det rör sig till exempel om att poliser ska avhålla sig från att bruka övervåld eller kränka en individs rätt till rörelsefrihet. De positiva rättigheterna präglas av en skyldighet för staten att vidta åtgärder för att rättigheterna ska förverkligas, exempelvis social trygghet, lika lön för lika arbete samt rätten till semester.<sup>70</sup> Ibland talas också om en ny, tredje grupp av rättigheter, som handlar om grupprättigheter och utgörs av till exempel rätten till en ren miljö, rätten till fred och utveckling (Rosas, i Eide, Krause och Rosas 1994: 243; Wallace 1992: 195).

Vilken hänsyn ska poliser tillmäta internationella avtal vid verkställandet av inre utlänningskontroller? Frågan har att göra med förhållandet mellan svensk rätt och internationella avtal. I och med Schengeninträdet blev Sverige bundet av ett internationellt avtal.<sup>71</sup> Då Sverige traditionellt har ett så kallat dualistiskt system när det gäller internationell rätt, så gäller att den svenska lagen står högre än internationella avtal så länge dessa inte införlivats i den nationella lagstiftningen.<sup>72</sup> De svenska lagarna ska dock tolkas i ljuset av de internationella avtal som Sverige förbundit sig att följa. Schengenavtalets tillämpning med avseende på inre utlänningskontroll är ett exempel där både Schengenavtalet och de mänskliga rättigheterna ska beaktas. Mest relevanta av de senare är diskrimineringsförbudet och rätten till rörelsefrihet.

## Diskrimineringsförbudet och rätten till rörelsefrihet

Diskrimineringsförbudet är den mest omfattande rättigheten om man ser till i hur många konventioner den slås fast. Samtidigt är rättigheten svår att ringa in och definiera klart (Danelius 1993: 234). Diskrimineringsförbudet finns inskrivet i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter artiklarna 2 och 7. Där slås fast att alla människor har samma rättigheter

---

och politiska rättigheter, Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

<sup>70</sup> Filosofen Henry Shue har problematiserat och kritiserat denna indelning av rättigheterna. (Se bland annat "Basic Rights" i *Contemporary political Philosophy. An anthology*, Blackwell 1998.) Om relationen mellan ekonomiska och sociala respektive medborgerliga och politiska rättigheter, se Craven Matthew *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its development*, 1995: 7ff

<sup>71</sup> Det är ytterst regeringen som ansvarar för att Sverige lever upp till sina folkrättsliga åtaganden. Riksdagen ska se till att dessa beaktas vid nationellt lagstiftningsarbete.

<sup>72</sup> Enligt dualistisk teori ses folkrätt och inomstatlig rätt som två skilda rättssystem med olika rättskällor och olika rättssubjekt. Staterna måste införliva sina folkrättsliga förpliktelser med nationell rätt för att dessa ska kunna tillämpas gentemot individer. (Bring och Mahmoudi 1998: 41ff) Se Bring och Mahmoodi (1998) för en

oavsett ”ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt” (Artikel 2). Vidare klargörs att ingen åtskillnad får göras på grund av den ”politiska, juridiska eller internationella ställning, som intages av det land eller område, till vilket en person hör” (Artikel 7).<sup>73</sup> I den så kallade Rasdiskrimineringskonventionen klargörs att staterna får göra en åtskillnad mellan icke-medborgare och medborgare, men att enskilda nationaliteter inte får diskrimineras i regler rörande nationalitet, medborgarskap eller naturalisering.

Den kommitté som har att övervaka efterlevnaden av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter antog 1989 en så kallad ”General Comment” rörande rätten till likhet inför lagen, vilken ska verka vägledande för de stater som tillträtt konventionen. I kommentaren sägs att det är upp till respektive stat att finna lämpliga införlivningsvägar för diskrimineringsförbudet. Vikten av en bred tolkning betonas dock och det påtalas att begreppet diskriminering bör ges en vidare innebörd än att enbart vila på specifika, uttalade grunder (som i Rasdiskrimineringskonventionen). (CCPR General Comment No 18, Non-discrimination. 37<sup>th</sup> session 1989, FN:s hemsida)

Rörelsefriheten som mänsklig rättighet finns bland annat fastslagen i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter artikel 13, som anger att envar har rätt att inom varje stats gränser fritt förflytta sig och välja sin vistelseort och den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter protokoll 4 artikel 2, enligt vilken den som befinner sig lagligt på ett lands territorium har rätt att röra sig fritt.<sup>74</sup> Här kan också hänvisas till Europakonventionens artikel 5, som anger att ingen får berövas sin frihet mer än i vissa uppräknade fall, såsom till exempel då någon lagligen arresteras eller är berövad sin frihet för att förhindras att obehörigen komma in i landet eller som ett led i utvisning eller utlämning. Enligt Danelius indikerar denna bestämmelse att staternas möjlighet att själva bestämma när en arrestering är nödvändig, ska göras så liten som möjligt (Danelius 1993: 114).

---

beskrivning av hur införlivningen sker. För en genomgång av svensk praxis avseende vilken betydelse internationella konventioner tillmätts inom svensk rättstillämpning, se Danelius 1993: 78ff.

<sup>73</sup> Traditionellt sätt innebär diskriminering att alla människor alltid ska behandlas lika. Under vissa omständigheter kan emellertid en olik behandling vara nödvändig för att jämlikheten ska främjas. Det är då fråga om en för den enskilde *positiv särbehandling*.

<sup>74</sup> Andra folkrättsliga dokument som tar upp rätten till rörelsefrihet är Rasdiskrimineringskonventionen artikel 5, Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 12, Flyktingkonventionen artikel 26 och 31, samt Konventionen om begränsning av statslöshet artikel 26, vilka alla ratificerats av Sverige.

Grahl-Madsen tolkar artikel 13 i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter så att alla personer som befinner sig inom en stats territorium ska kunna röra sig fritt, utan att hela tiden behöva bevisa sin rätt att vistas i landet. (Grahl-Madsen 1992: 205; Danelius 1998: 345) Mot bakgrund av hur lagstiftningen ser ut och att den inre utlänningskontrollen sedan Schengeninträdet *ska bli mera effektiv*, ser vi en risk för att personer inte enbart stoppas på grund av hur de ser ut, men också stoppas oftare. I ett större Schengensammanhang är frågan om rätten till rörelsefrihet grundläggande, eftersom ett av de fundamentala syftena med avtalet ska vara att människor ska kunna röra sig fritt.

Respekterar poliser som handhar inre utlänningskontroll diskrimineringsförbudet i förhållande till människors rätt att röra sig fritt? Vi har tagit del av flera anmälningar till DO om diskriminering vid färjeförbindelser till Sverige (Danmark-Malmö, Göteborg-Kristiansand, Göteborg-Fredrikshavn). Då DO inte har några befogenheter att vidta åtgärder i enskilda fall av det här slaget beklagas det inträffade och det hänvisas till DO:s övergripande arbete (Dnr 172-2001, 1007-2001, 2-2001). I ett av svaren till de drabbade skriver DO att det finns indikationer på att urvalet för kontrollerna är ”styrda av föreställningar om att personer som inte är nordiska medborgare alltid har svart hår eller en annan hudfärg än vit” (Dnr 172-2001).

DO:s bedömning ger oss anledning att tro att personer som har rätt att vistas i Sverige utsätts för kontroller på grundval av sitt utseende. Huruvida detta är vanligt eller inte kan vi inte svara på, framförallt mot bakgrund av att kontrollen är så svår att granska. Vad vi kan svara på är att människor ibland upplever att de utsätts för diskriminering när de kontrolleras. Bland de PM som vi har tagit del av, där poliserna gör en kort rapport om ingripandet, finns ett fåtal som berör hur personen som kontrollerades upplevde situationen. I en rapportering av en kontroll i en lägenhet efter tips av en fastighetsskötare (2001-06-11, Dnr AMAU 1421/01), står att läsa om att maken till den kvinna som kontrollerats blivit mycket upprörd: ”Han påstod att det var andra gången på kort tid som polisen kontrollerade hans familj. Efter förklaring blev han nöjd och gick.”

I en annan rapport – också denna en uppföljning av ett tips, från en medlem i en bostadsrättsförening (2001-03-13, Dnr AMAU 952/01) – har polisen beskrivit att fadern till den kontrollerade blev upprörd: X ”omtalade att han skulle skriva till kvällsposten och omtala att polisen i Malmö kommer och besöker oskyldiga polacker på besök i Sverige.”

Ett tredje exempel utgör följande utdrag ur ett JO-ärende som handlar om en ung kvinna som stoppats i en trafikkontroll. Hennes pappa anmälde Polismyndigheten och i utlåtandet står om polisen att denne

”...frågade henne om det var hennes foto på det körkort som denne erhållit ... Dottern svarade Ja. Polismannen, som konstaterade att hon såg rätt mörk ut, frågade då om hon var ”häri från”. Dottern svarade Ja. Polismannen överlämnade körkortet och meddelade att hon kunde åka. – Hans dotter blev mycket upprörd av denna granskning, som hon uppfattade som helt ooberättigad och dessutom kränkande p.g.a. polismannens yttrande om hennes utseende.” (JO beslut 1994-08-11, Dnr 4145-1993)

Detta fall kommenterade JO med påpekandet att inre utlänningskontroll bör integreras med ordinarie polisarbete för att undvika vad som ”kan uppfattas som malträterande åtgärder”. Då, enligt JO, tjänstgörande polisman uppfattade kvinnan som ”utlänning”, genomfört en enkel kontroll och sedan låtit henne lämna platsen, fanns inget att erinra.<sup>75</sup>

Slutligen kan i detta sammanhang hänvisas till de resultatredovisningar av vårt empiriska och juridiska material som presenterats i kapitel 3 och 4. Där framkom att det finns anledning att tro att utländska, såväl som svenska medborgare, missgynnas på grund av sitt utseende vid inre utlänningskontroll.

Det är naturligtvis svårt att avgöra vem som kan antas befinna sig olagligt i Sverige. Därför är det angeläget att poliser i varje enskilt fall noga väger rätten till rörelsefrihet mot deras egen skyldighet att försöka finna människor som inte har vistelserätt. Vad ska tillmätas störst betydelse? Vågar poliserna chansa och genomföra en kontroll trots att det enbart är personens utseende som tillkallat deras uppmärksamhet? De signaler som vi fick under våra fältarbeten tyder på att poliser betraktar rätten för den enskilde till rörelsefrihet som mindre viktig. Samtliga poliser har fått utbildning inför Schengensamarbetet, men under denna diskuterades

---

<sup>75</sup> För att skyddet mot diskriminering ska bli effektivt krävs att alla människor får hjälp av behöriga myndigheter att hävda sina rättigheter. Detta slås fast i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter artikel 8, som innebär att förverkligandet av mänskliga rättigheter kräver mer än att de implementeras på ett allmänt plan i den nationella lagstiftningen – den enskilde måste ges möjlighet att hävda sina rättigheter genom ett system där klagomål kan framställas.

inte mänskliga rättigheter. Av förklarliga skäl kan poliser därför antas vara mindre benägna att reflektera över denna aspekt av sitt 'Schengenarbete'.

## Polisers hantering av rättsstatliga krav

### Relationen mellan lagregel och tillämpare

Det är, sist och slutligen, alltid människor som tillämpar (och formar) regelverket (Se Töllborg i *Ordfront* 1/2002; Sterzel 1996: 114) Detta har bland annat att göra med att den skrivna rätten aldrig kan täcka alla situationer som tänkas kan, utan ett visst handlingsutrymme måste alltid tillerkännas myndigheter. I juristsammanhang kallas denna handlingsfrihet för "det fria skönet", vilket på polisspråk, enligt Norée, har översatts till "Vi gör som vi brukar" (Norée 2000: 72). Det vill säga poliserna tenderar att fylla lagen med egna tumregler (Jmf Åström 1988).

Användandet av rättsstatliga ideal utgör mot bakgrund av ovanstående ett viktigt medel när det gäller upprätthållandet av rättsstaten. Detta är en aspekt som genomsyrar denna studie om inre utlänningskontroll, då syftet är att belysa polisens handhavande av inre utlänningskontroll. Vi har tidigare konstaterat att de traditionella rättskällor som finns att tillgå i många fall inte erbjuder en tillräcklig grund för en välgrundad tolkning och tillämpning av lagarna, då dessa inte har en sådan karaktär att de förmår vägleda polisarbetet i praktiken. De är inte lättillgängliga vare sig i fysiskt eller innehållsmässigt hänseendet.<sup>76</sup> Med välgrundad avses att såväl formella som materiella rättsstatliga ideal tillgodoses.

Vilka strategier finns då tillgängliga för poliser som står inför att genomföra en inre utlänningskontroll? I detta avsnitt diskuterar vi på ett principiellt plan två motstående sätt – representerade av rättsfilosoferna Herbert Hart respektive Ronald Dworkin – att hantera relationen mellan en otydlig lagregel och den aktör som ska tillämpa den samma.<sup>77</sup> Den första strategin kallar vi positivistisk och det är denna som visat sig mest inflytelserik vad gäller svensk rättstillämpning, både i domstolar och vad vi har sett i polisarbete. Den andra kallar vi rättighetsstrategin.

---

<sup>76</sup> För en diskussion om begreppen rättstillämpning och lagtolkning, se Peczenik 1980: 54f.

<sup>77</sup> Tankarna har utvecklats i en rad olika riktningar. För att åskådliggöra problematiken och dess konsekvenser på ett generellt plan, och därmed öka förståelsen för polisens handhavande av inre utlänningskontroller har vi utgått från Harts och Dworkins övergripande teorier om rättsstaten.

Såväl Harts som Dworkins diskussion rör domarens roll inom rättsväsendet. Det är vår uppfattning att teorierna kan tillämpas även i sammanhanget inre utlänningskontroll trots att domare respektive poliser tillhör två helt skilda yrkeskategorier. Poliser utgår ifrån, tolkar och tillämpar lagstiftningen i sitt dagliga arbete precis som domaren. För såväl domare som poliser är vissa fall oklara. Polisen är också, som domaren, en viktig aktör när det gäller upprätthållandet av rättsstatliga ideal. Det är lika viktigt att poliser som domare utgår från lagen i sin myndighetsutövning, trots att de inte är professionella jurister. Poliser kan sägas befinna sig i en slags mellanposition mellan lekmän och professionella jurister, när det gäller kunskap om hur juridiken bör tolkas. På olika sätt är poliser bekanta med lagtolkning eftersom det konkreta arbetet ska bygga på lagstiftning. Samtidigt har poliser inte fått den träning i lagtolkning under sin utbildning som jurister får. En principiell diskussion är därför viktig vad gäller polisens lagtolkning och tillämpning. Detta även mot bakgrund av att polisens maktutövning inte är lika lätt att granska som domarens (under offentliga rättegångar). Det sistnämnda gäller, som framgått tidigare, i synnerhet den typ av verksamhet vari den inre utlänningskontrollen består.

## Ett rättspositivistiskt angreppssätt

Positivismens grundläggande idé är att juridiken och etiken ses som två skilda system. Detta innebär att jurister inte nödvändigtvis är bundna av etiska aspekter i sin tolkning av lagen eller att lagen inte måste vara etiskt försvarbar (Dworkin 1985: 11; Hart 1994: 185f). Maktutövarna ska förhålla sig oberoende gentemot inflytelserika krafter utanför rättsorganisationen, ty influenser av detta slag kan innebära ett hot mot samtliga rättsstatliga ideal, men främst rättslikheten. Godtyckligheten ska vara så liten som möjlig, varför myndigheternas ”integritet” är viktig. (Frändberg i Needham och Odelstad (red) 1986: 45) Ett sätt att upprätthålla integriteten är att rättsreglerna tolkas på ett speciellt ”juridiskt” sätt genom vissa argumentationsmetoder. Dessa bygger bland annat på genomgången av ett antal rättskällor. (Se kapitel 4)

Rättspositivismen har som sagts haft stort inflytande på svenskt rättsväsende, något som tar sig uttryck såväl vad gäller förarbetenas och praxis viktiga roll, som i den svenska juristutbildningens utformning, där tolkning av rätten diskuteras framförallt i termer av vissa, klart identifierbara rättskällor. (Jmf Peczenik i Berggren, Karlson, Nergelius (red) 1999: 109ff) Poliser ser utifrån det rättspositivistiska perspektivet som sin avgränsade uppgift att

verkställa de policys (regler) som politikerna har utarbetat. I praktiken betyder detta att de dagligdags tillämpar reglerna på en stor mängd rutinfall utan att för den skull behöva tänka på andra etiska värden. (Jmf Peczenik 1995b: 58)

Professorn i allmän rättslära tillika rättspolitiska förslagsgivaren Hart förespråkar i en positivistisk anda att lagtolkning enbart ska ske med hänvisning till rättsregler. Detta för att så långt det är möjligt garantera förutsebarheten samt för att undvika situationer som ger den individ som tillämpar lagen för stort subjektivt inflytande. Eftersom lagen och etiken är helt åtskilda behöver den person som ska tillämpa lagen inför sin lagtolkning inte göra några moraliska överväganden. Att juridiken och etiken delar mycket av terminologin (till exempel *att bära*), leder ofta till en sammanblandning. Detta innebär dock inte att det finns ett naturligt samband mellan etiken och rättssystemet.

Rätten består, enligt Hart, av samhälleliga regler, antingen skrivna eller sedvanerättsliga, från vilka alla avsteg underminerar rättsstaten (Solum i Shapiro 1994: 127f). Rätten är en förening mellan primära och sekundära regler. De *primära reglerna* bestämmer vilka handlingar som är förbjudna eller tillåtna, det vill säga lagstiftningen som sådan.<sup>78</sup> *Sekundära regler* handlar om hur de primära reglerna används. Det finns i Harts teori tre slags sekundära regler: Regler om giltighet, ändring och tillämpning av primära regler. (Hart 1994: 95f). För att kunna identifiera vilka regler som gäller i ett samhälle, till exempel vid en otydlig lagstiftning, använder Hart en så kallad ”igenkänningsregel”, vars auktoritativa ställning gör den till ett slags rättesnöre. (Hart 1994: 94f) Innehållet i ”igenkänningsregeln” är det som ämbetsmännen accepterat och anser att de bör förhålla sig till (Simmonds 1988: 89ff).<sup>79</sup>

Om vi undersöker hur ämbetsmännen går till väga när de löser tvister, så får vi reda på ett visst handlingsmönster. Hela poängen med igenkänningsregeln blir därmed att tillhandahålla en samling konstaterbara regler. Reglerna är konstaterbara på så sätt att deras innehåll kan fastställas genom hänvisning till empiriska fakta. (Simmonds 1988: 89) Det är alltså det faktiska, accepterade tillvägagångssättet bland äbetsmän som utgör rätten (Hart 1994: 143f).

---

<sup>78</sup> Dessa regler finns i alla samhällen, enligt Hart (Hart 1994: 91f), och tar sig uttryck som ett antal minimikrav på rätten. I dessa ligger bland annat i ett förbud att döda (eftersom människor är ömtåliga) och en viss begränsning i människors handlingsfrihet (eftersom alla tjänar på ett skydd mot aggression) (Hart 1994: 193). Här kan skönjas en etisk dimension i Harts teori, vilket gör den i viss mån inkonsekvent. Harts minimikrav på rätten är, enligt Peczenik, ett sätt att etiskt rättfärdiga rättssystemet; rätten ska följas därför att den skyddar liv och trygghet (Peczenik 1995b: 127).

<sup>79</sup> Hart definierar inte termen ämbetsman eller hur vi känner igen en sådan (Simmonds 1988: 91).

Om exempelvis poliser använder moraliska (eller omoraliska) överväganden för att tolka lagen, är dessa relevanta för att de godtas av myndigheten, inte för att de ger uttryck för någon slags moral. Man kan uttrycka det så att poliser, genom att ta hänsyn till etiken, skapar nya regler. De nya rättsreglerna blir inte rättsregler för att de eventuellt är moraliskt försvarbara, utan för att de skapas och accepteras av ämbetsmän. Frågan huruvida konsekvenserna är ogynnsamma för individen är ointressant, eftersom innehållet i rätten är en empirisk fråga.

Det främsta problemet med Harts teori är att han helt och hållet bortser från frågan om rättens legitimitet i moralisk och demokratisk mening. Det spelar ingen roll om rätten innebär kränkningar av mänskliga rättigheter. Han tar ingen hänsyn till de materiella rättsstatliga ideal som representeras av mänskliga rättigheter. Hart har dock bidragit till att fastställa den juridiska argumentationens särart (Peczenik 1995b: 129).

## En rättighetsstrategi

Om poliserna vill välja en alternativ strategi för att tolka lagen än den som utvecklats ovan, ligger Dworkins så kallade rättighetstes nära till hands. Även om rättspositivismen traditionellt varit och är inflytelserik i Sverige, finns det flera argument för ett möjligt alternativt angreppssätt vid tolkning och implementering av lagen. Ty argumentationsmetoden hos dem som tillämpar lagen i en rättsstat kännetecknas av att hänsyn tas till andra rättsstatliga värden. Dessutom blir rättighetsbegreppet allt starkare i det svenska samhället, något som tar sig uttryck bland annat i den individorienterade lagstiftningen<sup>80</sup> (Se Schiratzki 2000: 32f; SOU 2000:1: 30). Därvidlag kan sägas att det är en officiell hållning inom svenskt rättsväsende att individuella rättigheter prioriteras. Följande formulering i handboken *Allmän polislära* är ett tecken på detta:

”I ett demokratiskt statsskick är det grundläggande förhållandet mellan staten och medborgarna att dessa är fria och har rättigheter. Detta kulturarv vi fått kan ses som kärnan i erkännandet av medborgerliga fri- och

---

<sup>80</sup> Ett exempel på detta är regeringens nya handlingsplan för mänskliga rättigheter som läggs fram i vår, där det föreslås att tjänstemän i statlig verksamhet ska utbildas i mänskliga rättigheter. (Lönnaeus i SDS den 21 januari 2002) Ett annat uttryck för rättigheternas starkare ställning är i de pågående diskussionerna om EU:s utvidgning. I betänkande *Ett utvidgat europeiskt område med FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA* (SOU 1997:159) anges att skyddet för den enskildes integritet är viktigt. En mängd program och utbildningsinsatser har startats för att stärka mänskliga rättigheter i kandidatländerna, såsom det multilaterala Demokratiprogrammet, SIGMA III-programmet (Third Support Programme for Improvement in Governance and Management), Demo-troit och Themis-programmet. (SOU 1997:159: 53)



rättigheter i vårt lands demokrati. Av erkännandet följer att staten måste **respektera den enskildes värdighet.**” (Johansson 1999: 1 (fetstil i originalet))

Dworkin kallar till skillnad från Hart sin rättsstat för lagstyre genom individuella rättigheter. (Dworkin 1985: 11). Detta innebär att Dworkin utgår ifrån att människor har moraliska rättigheter och skyldigheter gentemot varandra och politiska rättigheter gentemot staten. Det är en fördel om dessa rättigheter fastställs i lagstiftningen så att individen kan hävda dem i oavhängiga domstolar. Men för de fall lagstiftningen är otydlig, är domaren bunden också av principer. Till skillnad från den som tillämpar lagen, har lagstiftaren, såsom en politisk institution, endast att väga olika intressen mot varandra (Nergelius 1996: 153).

I artikeln ”Political Judges and the Rule of Law” (1985) beskriver Dworkin tre olika sätt att tolka lagen utifrån ett rättspositivistiskt perspektiv. Utgångspunkten är att lagstiftningen är otydlig i en viss fråga. (1) Inledningsvis behandlas en *semantisk tolkning* av lagen. Här görs en tolkning av ett visst begrepp i ett annat juridiskt sammanhang men avseende en situation som skiljer sig från den aktuella. Eller så försöker domaren utröna vilken innebörd som i vanligt språkbruk läggs i ett visst begrepp och utgå från detta. (2) Det andra angreppssättet som Dworkin tar upp kallar han *grupp-psykologiskt*. Detta betyder att lagstiftarens möjliga intention beaktas. Man ställer frågor som är av grupp-psykologisk karaktär: Vilken innebörd skulle lagstiftaren lägga i den oklara formuleringen? Antog lagstiftaren att ett visst begrepp skulle innefatta en viss situation eller en viss grupp av människor? Det främsta problemet som Dworkin ser med dessa båda angreppssätt, är att de inte ger någon garanti för att alla domare gör samma tolkningar. Sannolikheten är därför stor att rättssäkerheten blir lidande. (3) Ett tredje sätt att angripa oklara fall är att fråga *hur lagstiftaren hade formulerat lagen om denne skulle ha lagstiftat för denna specifika situation?* Syftet med lagen inom ett visst område kan då vara av betydelse. Än en gång är problemet att olika domare tolkar och formar lagen på olika sätt. (Dworkin 1985: 14ff)

Istället för att försöka lista ut vad lagstiftaren vill ska domaren, enligt Dworkin, utgå ifrån hur lagstiftaren enligt hennes eller hans mening, *borde* ha formulerat lagen (Dworkin 1985: 14ff). Det är med denna utgångspunkt som Dworkin formulerar sin rättighetstes (Dworkin 1978: 82ff). Domaren är med detta angreppssätt bunden av såväl rättsregler som rättsprinciper,

varvid de senare upptäcks genom att innehållet i lagen vägs samman med etiska omdömen<sup>81</sup> (Peczenik 1995b: 128, 627). Principerna (skälen som används vid en argumentation och som leder i en viss riktning) beskriver vilka rättigheter människor har, men skapar inte några rättigheter. Rättigheterna är nämligen förutbefintliga (Peczenik 1995b: 627).<sup>82</sup> Följaktligen är det inte nödvändigt att en princip finns fastslagen som lag för att den ska vara gällande.

Principerna i Dworkins teori är gällande när följande två kriterier är uppfyllda samtidigt. För det första ska principen passa till rättens ”institutionella historia”, det vill säga lagar och andra rättskällor. Lagen är därmed *en* relevant källa, enligt Dworkin, eftersom det är en rättighet för individen att lagen verkställs i enlighet med demokratiska principer, det vill säga såsom de folkvalda lagstiftarna avsett (Dworkin 1985: 16f). För det andra ska principen uttrycka juristers och allmänhetens föreställningar om riktighet, rättvisa eller andra etiska aspekter (Peczenik 1995b: 628). Principerna som används får således inte stå i motsats till de regler som är en förutsättning för regelverket själv (Dworkin 1985: 17). En domare kan följaktligen inte, för att det är en övergripande princip för henne eller honom att människor ges samma ekonomiska förutsättningar, behandla två individer olika inför lagen för att deras ekonomiska förutsättningar skiljer sig åt. I de flesta fall tillgodoses rättigheterna genom lagarnas formuleringar. Det är, liksom vad gäller Hart, först i de oklara fallen som tankegångarna blir intressanta. I dessa fall bestämmer domaren vad som är etiskt bäst genom att beakta kollegers och allmänhetens värdeomdömen samt individens rättigheter. Sammanfattningsvis ska lagen tolkas så att den kan inordnas i en övergripande teori om generella principer och värden som är motsägelsefria. (Dworkin 1985: 17, 1998: 397; Peczenik 1995b: 628)

Det finns flera problem med Dworkins tankar. Det är oklart vilka principer som Dworkin egentligen talar om och de är inte sällan motsägelsefulla när de ska förverkligas. Vad som anses bra och gott i samhället förändras över tid och beroende på vem som har makten. En annan brist i Dworkins teori är att domarens personlighet inte diskuteras. Denne ska enbart vara bra på att skapa rättfärdigande, övergripande teorier, men ingenting sägs om de aspekter

---

<sup>81</sup> Som Dworkin har uttryckt i andra sammanhang, är hans ståndpunkt att domaren alltid är politisk, i bemärkelsen att han använder sig av de politiska värderingar som han anser är viktiga i samhället, ett exempel är ekonomisk jämlikhet (Dworkin 1985: 9). Enligt Dworkin *bör* domaren ta i beaktande politiska överväganden i bemärkelsen individens rättigheter. I detta sammanhang skiljer Dworkin mellan *policies* och *principer*; *policies* innebär att domaren verkställer lagen med hänsyn till övergripande politiska *policies*. Principerna hänför sig till att i möjligaste mån tillgodose individens rättigheter (Dworkin 1978: 82ff, 1985: 11).

<sup>82</sup> Utmärkande för rättigheterna är att de anses vara viktigare än andra typer av allmänna mål, det utgör så kallade ’trumfkort’. Ytterst baserar sig Dworkins tankar på de två rättigheterna frihet och jämlikhet (Dworkin 1999: 11ff).

av ett visst fall som kan sägas ligga utanför vad som på ett övergripande plan berättigar rättsväsendet. (Dworkin 1985: 13; Solum i Shapiro 1994: 128)

Dworkin försvarar sig med att konstatera att de mest etiskt godtagbara principerna står överst (Peczenik 1995b: 628). Vidare påpekar han att också rättspositivismen är problematisk. Ty vid ett semantiskt eller gruppsykologiskt angreppssätt är det enbart de offentliga aspekterna som tas i beaktande. Domaren vet ingenting om vad som – bakom kulisserna – påverkade lagstiftaren att utforma lagen på ett visst sätt. Det finns därför sällan några svar på vad som var lagstiftarens egentliga intention med de rättspositivistiska angreppssätten. (Dworkin 1985: 21) Vidare tar Dworkin upp frågan om lagens legitimitet och syftar då på att om domarna tillåts ta politiska beslut antas lagens legitimitet bli lidande. Men inte heller här är rättspositivisternas strategi att föredra. Inte minst därför att lagstiftaren generellt sett är föremål för ett större politiskt tryck än den som tillämpar lagen. Rättspositivismen är således politisk, det syns bara inte så tydligt (Dworkin 1985: 25).<sup>83</sup>

## Rättspositivism eller rättighetsstrategi vid inre utlänningskontroll

Under våra fältarbeten diskuterades principerna för inre utlänningskontroll när vi satt i kafferummen med poliserna. Den allmänna ståndpunkten tycktes vara att ett *effektivt och bra arbete inte kräver några kurser i etik*. Lagstiftningen ska vara vägledande, varken mer eller mindre. Polisernas återkommande redogörelser för Utlänningslagen illustrerar detta, liksom innehållet i Schengenutbildningen där tyngdpunkten låg på lagar och regler. När vi frågade på vilket sätt frågor om etik berörts under polisutbildningen blev svaret att detta *inte varit en stor del av undervisningen och inte heller viktigt*. Detta tycks emellertid ha förändrats delvis genom att en ny polisutbildning startades 1998. För det fall frågorna tagits upp och diskuterats under utbildningen, så kom man enligt poliser som vi talat med, snabbt på andra tankar i det verkliga yrkeslivet.

Orsakerna till frånvaron av samtal om mänskliga rättigheter kan ha att göra med flera saker såsom en eventuell kultur inom myndigheten, men också organisatoriska och ekonomiska faktorer. I förlängningen torde kombinationen en luddig lagstiftning med ett lågt intresse för rättvisefrågor i arbetet komma att utgöra ett problem när det gäller respekten för mänskliga

---

<sup>83</sup> I ett svenskt perspektiv kan här nämnas att det pågår en ständig diskussion om vilken hänsyn som tillmäts förarbetena vid lagtolkning och tillämpning. Centralt i denna diskussion är just den interrelation som finns mellan rätten och politiken. (Peczenik i Berggren, Karlson, Nergelius (red) 1999: 125)

rättigheter vilka riskerar att få stå tillbaka för ett mer effektivt arbete. Brister i ett sådant hänseende kan i sin tur leda till ett minskat förtroende för såväl Polisen som politiken i stort.

Såväl Harts som Dworkins tankegångar är ett försök att skapa goda förutsättningar för förverkligandet av rättsstatliga ideal. Båda menar att den samhälleligt etablerade rätten i form av lagar och andra rättskällor utgör en ram vid lagtillämpningen. Inom denna ram fattas sedan vissa beslut, vilka hänför sig antingen till 'igenkänningsregeln' (hos Hart) eller med hänsyn till överordnade principer (hos Dworkin). Den viktigaste skillnaden dem emellan, torde ligga i deras olika syn på vad som är syftet med rättsstaten där Dworkin menar att syftet är att tillgodose och främja individuella rättigheter medan Hart förespråkar en stat där lagen och inte enskilda tjänstemän styr.

För egen del har vi sett starka indikationer på att rättspositivismen är den strategi som används vid lagtolkning och tillämpning i polisens arbete med inre utlänningskontroll. Lagstiftningen, andra rättskällor samt de sätt *som de alltid har gjort inom polisen* utgör en auktoritativ ram för det praktiska arbetet. Det sistnämnda bekräftas också av polisforskaren Gunnar Ekman, som beskriver polisarbete som en profession i bemärkelsen att kunskaps- och yrkesmonopol institutionaliseras. Man löser därmed problem på det sätt som inom professionen anses bäst. (Ekman 1999: 33) Att tillgodose rättigheter ter sig närmast sekundärt. En förklaring till detta, utöver positivismens starka tradition i Sverige, kan vara att polisens arbetsuppgifter många gånger hänför sig till att inskränka individers frihet, vilket gör frihet och jämlikhet i form av rättigheter till mindre viktiga aspekter i myndighetsutövningen. Som togs upp i kapitel 3 tenderar poliser även att ha en så kallad målrationell inställning i sitt arbete. I vissa fall kan mänskliga rättigheter därför till och med tänkas vara ett hinder i arbetet. Därmed inte sagt att poliser inte skulle kunna använda sig av Dworkins teori om individuella rättigheter. Detta torde dock kräva en större fokusering på mänskliga rättigheter inom myndigheten. Poliser har ett ansvar såsom utövare av en våldsmakt i ett rättssamhälle att sträva efter en motsägelsefri och sammanhängande tillämpning av lagen där individens rättigheter beaktas.

Eftersom rättsstatliga ideal är ideal, kan de aldrig uppfyllas helt (Peczenik 1996: 44). De kan betraktas som ett slags mål mot vilket man ständigt bör arbeta genom inrättandet av lämpliga organ och mekanismer. Vi har ovan försökt visa att mänskliga rättigheter bland annat kan utgöra en sådan mekanism. I följande avsnitt tar vi upp ytterligare ett antal mekanismer som syftar till att främja rättsstatliga ideal.

# Mekanismer för förverkligandet av rättsstaten

## Oberoende myndighetsutövning

Kravet på en oberoende myndighetsutövning främjas genom rättsfunktionernas separering. Den dömande funktionen och den verkställande måste separeras, så att allmänheten kan lita på att det är domstolarna som fastställer rättsläget, så till vida att exempelvis poliser svarar inför dömande instanser som tillämpar gällande rätt. (Peczenik 1995b: 58) I RF anges att ingen får bestämma hur en domstol eller förvaltningsmyndighet ska bestämma i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild.

För svenskt vidkommande är det en ofta återkommande diskussion huruvida politiken ges för stort inflytande över domstolarnas rättstillämpning. Politiken som förs bör visserligen vara legitim i den dömande (och verkställande) maktens ögon, men domstolar ska inte påverkas i allt för stor utsträckning av politiska svängningar, då riskerar juridiken att bli både osjälvständig och instabil. Samtidigt har rättighetsbegreppet fått en starkare innebörd i svensk politik, till den grad att det ibland anses urvattnat. (Rothstein (red) 1995b: 92) Vad gäller polisarbete med inre utlänningskontroll är frågan om politikens påverkan på domstolar extra relevant, vilket har att göra med de politiskt laddade ämnesområdena migration och polisarbete.<sup>84</sup>

## Lagprövningsrätten

Ett sätt att främja en oberoende myndighetsutövning är genom den så kallade lagprövningsrätten som kommer till uttryck i Sverige bland annat genom lagrådets verksamhet. Lagrådet har att yttra sig över lagförslag och deras förenlighet med grundlagen.<sup>85</sup> Yttrande inhämtas bland annat över förslag till lag som berör medborgerliga fri- och rättigheter eller enskildas personliga ställning eller som avser åligganden för enskilda eller ingrepp i deras förhållanden från det allmännas sida, om lagen är viktig för enskilda eller från

---

<sup>84</sup> Nyligen blev en polis frikänd av tingsrätten efter att ha skjutit en person vid en inre utlänningskontroll. Det har också förekommit en häftig debatt i media om huruvida det var rätt att lägga ned förundersökningen mot en polis som sköt en ung man vid under EU-toppmötet i Göteborg våren 2001. Media kan således sägas ha en viss kontrollfunktion i rättsstaten. Det senare aktualiserar också frågan om det finns ett tredje maktcenter i Sverige: massmedia (Demokratirådets rapport 1999). Huruvida så är fallet är ingenting som vi utvecklar i denna studie. Vi kan dock konstatera att de oberoende domstolarna i en rättsstat har en viktig roll när det gäller att övervaka Polisen.

allmän synpunkt. Granskningen i Lagrådet har setts som ett mellanting mellan ett obligatoriskt system och ett system med helt fakultativ granskning och en garanti för att rättssäkerhetsintresset och kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet iakttas. (KU betänkande 1978:79/39: 15)

Med anledning av Sveriges inträde i Schengensamarbetet tog lagrådet upp en föreslagen ändring i Utlänningslagen § 5:6 om att poliser (och Kustbevakningen) skulle få begära att en person visar upp sitt pass eller andra handlingar som visar rätten att vistas i Sverige, om det finns anledning att anta att 'utlänningen' saknar rätt att uppehålla sig här eller "om det annars framstår som befogat att kontrollera utlänningen". En sådan formulering inger, menade Lagrådet, föreställningen att det av enbart ett antagande om att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här finns anledning att genomföra en kontroll. "Vi skulle då få ett system ... där utlänningar tvingas gå med sina "papper" på sig, ständigt beredda att bli kontrollerade av polisen." (Se Prop 1999/2000:64, bilaga 10)

Slutligen hänvisades till diskrimineringsförbudet och att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att vederbörande med hänsyn till "ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet" (RF 2:15). Eftersom diskrimineringsförbudet inte tar sikte på medborgarskapet hos människor, bröt förslaget inte formellt mot förbudet. Men eftersom poliser inte kan ha någon omedelbar uppfattning om en persons nationalitet, då denna inte framgår av körkort eller ID-kort får det, enligt Lagrådet, antas att en utlänningskontroll inte sällan skulle komma till stånd på grund av personens ras, hudfärg eller främmande namn, som antyder etnisk tillhörighet.

Vad vi har sett under våra fältarbeten tycks det som om poliser redan med dagens lagstiftning tvingas konstruera anledningar att anta att personer inte har rätt att vistas i landet på grundval av utseende. En lagändring skulle därför inte betyda särskilt stora förändringar i polisens arbete.

---

<sup>85</sup> För en genomgång av lagrådets verksamhet i ett historiskt, politiskt perspektiv, se Algotsson 1993; Lavin 2001. Se särskild lag (1979:368) som reglerar lagrådets sammansättning och arbete.

## Enskilda myndighetspersoners ansvar

Grundläggande för främjandet av rättsstatliga värden är att människor kan utkräva ansvar av enskilda myndighetspersoner för deras maktutövning.<sup>86</sup>

”Ett samhälle, som tar rättsstatsidealerna på allvar, kan exempelvis inte tolerera en polisedning, som håller polismän bakom ryggen, vilka misshandlar anhållna.” (Frändberg i Needham och Odelstad (red) 1986: 35)

Detta förutsätter, enligt Frändberg, tre saker: att det finns regler som kan användas som måttstock för myndighetsutövningens rättsenlighet, att det finns särskilda ansvarsregler med sanktioner för den som överträtt sina befogenheter och att det finns organ som prövar, utdömer och verkställer sådana sanktioner. (Frändberg i Needham och Odelstad (red) 1986: 40) Av yttersta vikt är att ansvarsbärarna måste kunna individualiseras och inte ”gömma sig” bakom myndigheten. En polis är alltså mer än bara myndighetsutövare; hon eller han har också ett personligt ansvar för att den enskildes rättigheter inte kränks. För att kontrollsystemet ska fungera torde också någon form av intern granskning vara nödvändig.

Frågan om polisens straffansvar har ställts på sin spets i tider av anmälningar mot våldsamma poliser och diskussioner om hur man ska kunna identifiera poliser som bär skyddsutrustning. Ett exempel på detta är den debatt som följt sedan EU-mötet i Göteborg 14-16 juni 2001 (Josefsson och Quistbergh i Ordfront 9/2001; Polistidningen 7/2001). För poliser gäller att de i likhet med andra tjänstemän i den offentliga sektorn står under det straffansvar som finns fastslaget i brottsbalken (Kap 20). Förutsättningen för att 20e kapitlet ska vara aktuellt är att det rör sig om gärning vid myndighetsutövning och att myndighetsutövningen grundar sig på lag eller annan författning. Det är främst brottsbalkens 16:8 och 16:9 om hets mot folkgrupp respektive olaga diskriminering som aktualiseras vid inre utlänningskontroll.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Generellt finns det fyra olika typer av rättsregler som gäller utkrävande av ansvar av tjänstemän:

- Det straffrättsliga ansvaret som regleras i brottsbalken,
- Det disciplinära ansvaret som regleras i LOA, som innebär att om en anställd uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Löneavdrag eller varning är det gängse straffet.
- Det arbetsrättsliga ansvaret som består i att tjänstemannen kan avskedas eller sägas upp enligt reglerna i LAS.
- Det skadeståndsrättsliga ansvaret, vilket är detsamma för statligt anställda som för andra arbetstagare. (Ahlbäck i Rothstein (red) 2001: 299)

Att det är just en polis som misstänks för brott har ingen betydelse för det straffprocessuella förfarandet. Det speciella ligger i att den egna myndigheten är inblandad i utredningen, ett problem som, enligt juristen Annika Norée, utretts flera gånger (Norée 2000: 302). Hon menar att en grundläggande faktor för att poliser ska åtnjuta allmänhetens förtroende är att anmälningar utreds på ett sådant sätt att utredningen kan läggas till grund för en rättslig bedömning. (Norée 2000: 302) Idag utreder poliser anmälningar mot poliser, dock med ett omedelbart åklagarinträde (det vill säga redan när skäl föreligger för misstanke om brott och förundersökning enligt RB 23:1 skall inledas). Utifrån effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt är detta en bra ordning, menar Norée. (Norée 2000: 359) Samtidigt konstaterar hon, mot bakgrund av bland annat en utredning som vidtagits under Justitieombudsmannens ledning, att tillsynen över handläggningen av anmälningar mot polismän är otillräcklig:

”Den ordinära tillsynen över polisen och åklagarna handhas idag av Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren var för sig och avser i stort annat än rättssäkerhetsfrågor. För att bli heltäckande måste tillsynen avse såväl polisens som åklagarnas roll i sammanhanget.” (Norée 2000: 305)

Inom Polisen gäller dessutom, liksom för all brottslighet, att endast en liten del av den faktiska brottsligheten anmäls och granskas. (Norée 2000: 404)<sup>88</sup> Norées undersökning visar att endast ett fåtal av granskade förundersökningar ledde till misstanke om brott, att ytterst få ledde till åtal och att ännu färre till fällande domar. Anledningar som anges troliga till detta förhållande är att åklagare åtalar poliser i onödan. Generellt sett skulle detta bero på att åklagare är mer benägna att inleda förundersökning mot poliser, just för att de är poliser. (Norée 2000: 315)<sup>89</sup>

Det är uppenbarligen svårt för den som utsatts för ett ingripande att avgöra när en polis gått över gränsen för vad som är godtagbart. Att personer som kanske inte är födda i Sverige, eller människor som utifrån polisens subjektiva bedömning ser 'utomeuropeiska' ut, sannolikt är de

---

<sup>87</sup> Vi har, efter sökning i databanken rättsbanken, inte hittat några fall där poliser dömts för brott mot dessa lagrum.

<sup>88</sup> Att anmälningarna är få bekräftas också i ett projektarbete genomfört av poliser som läser IMER (1-10p), i vilket anges att endast en anmälan inkommit mot polisanställda i Skåne under 2001. Siffran togs fram med hjälp av internutredningsgruppen i Skåne.



som oftast drabbas av inre utlänningskontroll är dessutom av betydelse i detta sammanhang. Upplevelse av diskriminering är inget ovanligt för personer med utländsk bakgrund i Sverige (Se Abiri 2000: 99; Wigerfelt och S. Wigerfelt 2001). Detta kan vara en anledning till att anmälningar mot poliser som uppträtt på ett diskriminerande sätt är så få; den individ som utsätts räknar helt enkelt med att bli bemött på ett kränkande sätt.

Justitieombudsmannen (JO), Justitiekanslern (JK) och Diskrimineringsombudsmannen (DO) är viktiga beståndsdelar i rättsstaten Sverige. Den tillsynsverksamhet som dessa ämbeten bedriver är en viktig garanti för respekten av mänskliga rättigheter. JO har att se till att offentliga tjänstemän i sin verksamhet förhåller sig sakliga och opartiska och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter beaktas i den offentliga verksamheten. (3§ lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän). JK ser till att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. (1§ lagen om justitiekanslerns tillsyn). DO arbetar på ett övergripande plan för att förhindra diskriminering i arbetslivet och på andra områden, genom opinionsbildning, information och med hjälp av andra åtgärder mot etnisk diskriminering. Uttalanden som ombudsmännen avgivit beträffande inre utlänningskontroll används i denna studie för att tydliggöra de juridiska ramarna för arbetet med inre utlänningskontroll. (Se kapitlet om inre utlänningskontroll).

JK har gjort ett fåtal uttalanden som rör inre utlänningskontroll. JO har behandlat 6 fall sedan 1980. Redan 1980 påpekade JO i ett beslut vikten av att se över de otydliga riktlinjerna för tillvägagångssättet vid verkställighet av utlänningskontroller (1980-12-23 Dnr 762-1980). Till DO inkom 42 anmälningar mot rättsväsendet under 2001. Av dessa gällde ett par stycken den inre gränskontrollen och ett annat den omtalade dödsskjutningen i Jönköping vid en inre utlänningskontroll (Målnr B 458-01, Jönköpings Tingsrätt).

## Intern kontroll

För att polisens arbete ska kunna granskas krävs någon form av intern dokumentering. Frändberg talar om *intern distans* som en förutsättning för att rättsstaten ska kunna respekteras (Algotsson 1993: 15). Efter de flesta inre utlänningskontroller skriver poliserna en

---

<sup>89</sup> När det gäller anmälarna skriver Norée att dessa framförallt utgjordes av så kallade "busar": "Många hade låg status och de flesta var arbetslösa ... // ... hade i allmänhet varit berusade eller narkotikapåverkade vid ingripandena mot dem." (Norée 2000: 410)

kort PM om händelseförloppet. Dessa kan närmast betecknas som rapporter av uppföljning på tipsen som kommer in. Syftet med rapporteringen är dock enligt poliserna själva att i möjligaste mån garantera att allt går riktigt till. Det finns som sagts tidigare inga riktlinjer för hur de ska se ut eller vad som ska stå i dem. Några exempel på hur de kan se ut togs upp i kapitel 3.

Det var som sagts tidigare utifrån PM:n inte möjligt att utläsa vad det var som utlöste den inre utlänningskontrollen i form av misstanke om olaglig vistelse. Vi fick förklarat för oss att PM:n är ett sätt att följa upp att allt gått rätt till och *handlar mycket om vilken polis som gör dem*. Vissa menar att *man måste få prata med folk*, vilket innebär att det inte, enligt dessa poliser, alltid är nödvändigt med ett klart lagstöd för att kontrollera en persons handlingar. Andra inom kåren hävdar däremot att *ett tydligt lagstöd*, i många fall en husrannsaktionsorder där poliserna ges en uttrycklig rätt att gå in i en lägenhet och leta efter en viss person, är nödvändigt.

Efter så kallade ”misslyckade inre utlänningskontroller” skrivs ingen PM. Man får heller ingen statistik vid den allmänna patrulleringen över hur många som kontrollerats och hur många som visade sig inte ha rätt att vistas i Sverige. Här skiljer sig verksamheten med den inre utlänningskontrollen från annan polisverksamhet och tycks mindre systematiserad och granskad inom myndigheten. Om en trafikpolis har genomfört ett antal hastighetskontroller, till exempel, förs statistik över hur många personer som kontrollerades, hur många som körde för fort och eventuellt om det var någon som visade sig vara rattonykter. I verksamheten med den inre utlänningskontrollen är det enbart de ingripanden som lett till vidare åtgärder, som rapporteras. Därmed kan konstateras att polisens arbete med inre utlänningskontroll är svårt att granska. (Se också ”Den svårgranskade kontrollen” i kapitel 3)

Ytterligare ett sätt på vilket poliserna redogör för sitt arbete var genom de dagrapporter som de skrev efter varje arbetspass. Liksom vad gällde promemoriorna var dessa knapphändiga när det gäller varför kontrollen inleddes. Deras funktion var närmast *ett sätt att lämna över till näste man*. För såväl promemoriorna som dagrapporterna gällde att de definieras som internt arbetsmaterial varvid allmänheten inte kan kräva att få se dem. I ljuset av rättsstatens krav på att varje myndighetsutövare ansvarar för sina handlingar kan de dock betraktas som ett möjligt kontrollinstrument.

Slutgiltigt kan sägas att de frågor vi hade med oss inför granskningen av PM:n, såsom varför ett ingripande blev aktuellt från första början, eller varför en kontroll av annat slag övergick till att bli en inre utlänningskontroll, fortfarande står obesvarade.

## Öppenhet, insyn och rättstillgänglighet

I Sverige är all offentlig maktutövning underkastad långtgående krav på öppenhet och insyn. Medborgarna ska kunna ta reda på vem som utövar makten inom myndigheten, vilka befogenheter en myndighet har samt hur dess beslut kan angripas (Algotsson 1993: 16).<sup>90</sup>

Öppenhet kan betraktas som en bedömningsmöjlighet för vad som är moraliskt acceptabelt i ett rättssamhälle (Bobbio 1987: 85). Våra fälterfarenheter kan tjäna som utgångspunkt för vad detta kan innebära. Eftersom granskningen av polisens konkreta tillvägagångssätt i arbetet med inre utlänningskontroll var relevant för våra syften, var vikten av öppenhet hos enskilda poliser av stor betydelse. Vi upplevde först att poliserna var mycket tillmötesgående. Efterhand avtog emellertid detta intryck då våra frågor blev mera detaljerade. Det sistnämnda kan eventuellt kopplas till förhållandet att poliserna själva, när det gällde just det konkreta tillvägagångssättet, inte hade några klara regler att falla tillbaka på. Istället tycktes det vara upp till varje enskild polis att tolka lagen i enlighet med de principer som för henne eller honom tycktes rimliga. Därmed upplevdes sannolikt de frågor vi ställde vara av personligt slag.

Insynen i rättsstaten har nära anknytning till frågan om rättstillgänglighet. Det senare gäller vilken möjlighet individen har att kunna hävda sina rättigheter. Bland annat bör myndigheterna vara geografiskt tillgängliga för den enskilde och det ska vara lätt att göra en anmälan. (Algotsson 1993: 16)

En viktig aspekt av rättstillgängligheten är formen för anmälan av poliser. Gängse är att om en person vill anmäla en polis, görs detta på polisstationen, liksom för övrig typ av brottslighet. En anmälan kan ske på vilken polisstation som helst och Polisen är skyldig att ta upp en anmälan utan dröjsmål om detta är möjligt. I övrigt är anmälningsförfarandet formlöst (Norée 2000: 307), något som utifrån den utsattes perspektiv kan vara både positivt och

---

<sup>90</sup> RF:s stadgande om att förhandling vid domstol ska vara offentlig (RF 2:11; RB 5) är ett sätt att garantera insyn. Relevant är också reglerna om rätten att ta del av vad som tillförts ett ärende om detta rör

negativt. (Jmf Bring (red) 1999: 32ff.) Eftersom det inte finns några specifika formkrav att rätta sig efter kan ett klagomål framställas på det sätt individen tycker är lämpligast. Problemet, som vi ser det, ligger i att formlösheten i förlängningen leder till en bristfällig information om hur man anmäler poliser. Eftersom det inte finns några klara riktlinjer, så finns det heller ingen anledning att informera allmänheten om hur ett klagomål ska läggas fram. Detta leder i sin tur till att många individer inte vet hur man kan gå till väga om man utsätts för en kränkning. Sannolikheten är stor att individen i slutändan väljer att inte anmäla. Dessutom ser vi en risk för att förtroendet för rättsväsendet som helhet minskar i ljuset av bristen på tydliga ramar kring anmälningsproceduren. Om Polisen behandlar den enskilde illa, finns anledning att anta att också andra myndighetspersoner kommer att göra så.

## Sammanfattning

Vid verkställande av inre utlänningskontroller aktualiseras nästan samtliga för rättsstaten karakteristiska faktorer. Några av dessa kan hänföras till dimensioner av nationalstaten, transnationalism samt välfärdsstaten vilket komplicerar polisernas arbete. Det finns nämligen vissa forskare som hävdar att de förutsätter varandra, samtidigt som andra har identifierat en mängd motstridigheter mellan dessa dimensioner. I nationalstatens tjänst ska poliser effektivt se till att avlägsna de människor som inte hör till gemenskapen. Det allt mer transnationella samhället innebär att poliserna ska förhålla sig till såväl Schengens krav som olika mänskliga rättighetsdokument. De har numera ett ansvar för hela Europa på ett annat sätt än vad som varit fallet tidigare. Välfärdsstaten ställer krav på att det allmännas välfärd beaktas vid myndighetsutövningen varvid en flexibilitet är nödvändig i det konkreta arbetet. Poliserna måste vara medvetna om vilken risk de tar att eventuellt kränka en persons integritet och väga detta mot allmänhetens intresse att de utför utlänningskontroller.

I övrigt sätter de formella rättsstatskraven ramarna för lagstiftningen och en eventuell tolkning och tillämpning av denna. Ett fundamentalt element i detta sammanhang är *förutsebarhet* vad gäller såväl lagstiftning som tillämpning. Detta förutsätter att lagen är stabil, tydlig och exakt samt tillräckligt omfattande. Dessutom krävs att poliser verkställer reglerna på samma sätt utifrån principen om opartiskhet. Vi har i detta kapitel visat att den allvarliga frågan om huruvida formella rättsstatliga krav uppfylls avseende inre utlänningskontroll är befogad. Som

---

myndighetsutövning mot enskild (Förvaltningsprocesslagens § 16). De lagrum som handlar om allmänna handlingar är också ett uttryck för offentlighetsprincipen i Sverige.

diskuterats tidigare är lags tiftningen varken exakt eller tillräckligt omfattande. De gråzoner som identifierats ökar möjligheterna till godtycke (Se kapitel 4).

Återkommande uttalanden hos de poliser som vi talat med tyder på att delar av den verkställande makten inte alla gånger har klart för sig hur lagstiftningen ska implementeras och att verkställandet beror mycket på vilken polis som är i tjänst. Som en konsekvens av detta tvingas poliserna att konstruera anledningar till kontroll vilka ofta grundar sig på utseende och stereotyper.

Slutligen ska nämnas att det rättsstatliga kravet att individen ska kunna identifiera vem som har vilket ansvar riskerar att bli lidande i Schengens Sverige i och med det större samarbetet mellan myndigheter. Under de samtal vi haft med högre tjänstemän inom polisorganisationen har det ofta påtalats att ett mera intensivt samarbete mellan myndigheterna är nödvändigt för att den inre utlänningskontrollen ska bli effektivare. De utlänningspoliser som arbetar uppsökande har beklagat sig över att andra myndigheter inte samarbetar i större utsträckning för de fall de stöter på personer som inte har rätt att vistas i Sverige. Vid flera tillfällen har från RPS:s sida påpekats vikten av att samarbetet mellan myndigheter intensifieras avseende inre utlänningskontroll (Samtal med Kriminalkommissarie på RPS den 24 januari 2002).

De materiella rättsstatliga kraven innebär att poliserna måste beakta mänskliga rättigheter. När det gäller den inre utlänningskontrollen är det framförallt *rätten till rörelsefrihet* och *diskrimineringsförbudet* som är centrala. För det senare gäller enligt svensk lag att det allmänna ska verka för att all myndighetsutövning som *kan innebära* att människor utsätts för diskriminering måste hanteras (RF 2:15). Den inre utlänningskontrollen är ett exempel på en sådan myndighetsutövning.

Att rättsstatens ideal beaktas i praktiken kan aldrig garanteras. Det är, sist och slutligen, mycket upp till varje enskild polis hur lagen tar form i det dagliga arbetet. Detta har naturligtvis betydelse för hur mötet mellan poliser och den som kontrolleras ska utvecklas. I de svåraste fallen, där lagen ofta är otydlig, krävs en ytterligare dimension som består i ett principiellt ställningstagande från polisernas sida. De måste helt enkelt hantera det dilemma vari den inre utlänningskontrollen består. Här finns två riktningar som poliserna kan välja emellan. Antingen 'gör man som man alltid har gjort' och lägger inga etiska aspekter på arbetet överhuvudtaget, ett förhållningssätt vi sett exempel på under våra fältarbeten. Eller

också ser poliserna som sin uppgift att den enskildes rättigheter ska främjas vid verkställandet av lagen. Det senare torde kräva en större fokusering på etiska diskussioner inom Polismyndigheten.

När det gäller användandet av rättsstatliga ideal, indikerar erfarenheterna från våra fältarbeten att flexibilitet, snarare än mänskliga rättigheter är en ledstjärna i polisernas vardagliga samtal och handlingar. Poliser uttryckte vid flera tillfällen att de på olika sätt tänjer på lagarnas gränser. I relation till Harts och Dworkins tankar kan i detta sammanhang konstateras att policies, snarare än principer i form av individuella rättigheter tycks vara det viktigaste vid verkställande av utlänningskontroller. Förhållandet kan hänföras till den rättspositivistiska traditionen och bekräftades under Schengenutbildningen där vikten av ett effektivt arbete, grundat på lagar och regler, påtalades.

Ett sätt att främja rättsstatliga ideal är att inrätta ett antal mekanismer för förverkligande av idealen. Vi har i detta kapitel berört de mekanismer som är relevanta för den inre utlänningskontrollen, såsom *lagrådets verksamhet*, vilket *straffansvar* som finns för enskilda poliser, hur en *anmälan* ska gå till samt vilken *intern granskning* som förekommer och huruvida *JO- och JK* uttalat sig. Resultatet av våra och andras undersökningar visar bland annat att verkställandet av inre utlänningskontroll är svårgranskad och att anmälningsförfarandet är formlöst, en kombination som riskerar att underminera rättsstatliga krav på poliser.

Samtidigt kan konstateras att poliserna som arbetar med inre utlänningskontroll har en viktig roll när det gäller uppfyllande av rättsstatliga ideal. Här, kanske mer än på något annat område, blir balansgången mellan vad som kan betraktas som en rimlig myndighetsutövning ur ett mänskliga rättighetsperspektiv och vad som är ett effektivt polisarbete synlig. Den kritiska frågan om huruvida dilemmat verkligen hanterats är berättigad.

## 6. Utlänningskontroll

### Inledning

Migration är ingen ny företeelse i vår tid utan har varit ett socialt fenomen i tusentals år. I och med sjöfartsmetoder och skepp blev det möjligt för miljoner av människor att under de senaste århundradena migrera över världens hav. Men redan flera århundraden innan dess migrerade individer och folk över land och mindre vatten. (Sowell 1996: 1) Vi kan bara tänka på folkvandringstiden<sup>91</sup>, framförallt kännetecknad av de germanska folkvandringarna men även omfattande keltiska, slaviska, asiatiska och romaniserade folk (Nationalencyklopedin, sökord ”folkvandringstiden”, den 15 september 2001).

Papastergiadis delar in världens globala migration i tre olika faser: 1.) Slaveriet och koloniseringen; 2.) utvandringen till den Nya Världen; och 3.) samtida migration, starkt associerad med globalisering. Under den första fasen bestämdes migrationens riktning helt av vilka behov imperialistiska centra i Västeuropa hade. Vägarna för handel och kolonisering gick mellan västra Europa, Afrikas västkust och Amerika med överföring av varor, slavar och produkter i den så kallade transatlantiska triangeln. Under massmigrationens andra fas lämnade miljontals européer sitt hemland för att slå sig ner i den Nya Världen. Denna fas kan brytas ner i två relaterade processer som pågick under samma tid; industrialiseringen och urbaniseringen i Väst samt koloniseringen och industrialiseringen av den Nya Världen. När industrialiseringen vidareutvecklades efter andra världskriget kompletterade arbetsgivare sin nationella arbetskraft med arbetare från andra länder. Majoriteten av migranter kom nu från koloniernas perifera delar. (Papastergiadis 2000: 23ff)

Dagens globala migration kan sägas ha startat vid slutet av Andra Världskriget och innebar ett fundamentalt skifte från tidigare migrations former och omfattning (Held med flera 1999: 299). Förflyttning är betydligt mer komplex idag än tidigare (Papastergiadis 2000: 23). Mönstren för migration har fått en sådan mångfald och sammansatt karaktär att det inte är möjligt att generalisera över eller säkert fastställa vad som bestämmer dess orsaker eller riktning. Kortfattat kan globaliseringen av migration definieras i termer av ökade skillnader i migranters ekonomiska, sociala och kulturella bakgrund, ökning av migrationsmönster och antal migranter, feminisering och politisering av migration, avterritorialisering av kulturella

---

<sup>91</sup> Folkvandringstiden pågick mellan ungefär 370-600.

samhällen samt att många olika lojaliteter är kopplade till diasporas (Castles och Miller 1998: 8f; Papastergiadis 2000: 61, 86). Huruvida migrationen ökat relativt sett är emellertid en fråga för diskussion, eftersom också befolkningsantalet i världen ökat.

Detta kapitel har som målsättning att placera polisarbete med inre utlänningskontroll i ett större kontrollperspektiv med utgångspunkt i företeelsen migration. I detta syfte diskuteras olika typer av kontroll som syftar till att reglera invandring eller kontrollera att personer som uppehåller sig i ett land gör så på laglig väg. Vi ger även en bild av hur den svenska utlänningskontrollen har sett ut under det senaste århundradet. Syftet med denna historiska tillbakablick är att ge en bild av kontexten för den inre utlänningskontrollen i ett svenskt perspektiv. Hur utlänningskontrollen har sett ut tidigare har betydelse för hur den ser ut idag.

Vi inleder med en diskussion om vad utlänningskontroll innebär, hur utlänningskontroll kan analyseras, övergången från nationell till transnationell migrationskontroll samt på vilket sätt migration uppfattas i mottagarländer som Sverige. I avsnittet som följer tar vi upp faktorer som påverkar utlänningskontroll. Texten är strukturerad kring aktörer, åtgärder samt omständigheter av betydelse för utlänningskontrollen. Därpå följer en historisk beskrivning av utlänningskontroll i Sverige under 1900-talet fram tills idag.

## En förståelseram

### Vad innebär utlänningskontroll?

Utlänningskontroll är en av flera faktorer som påverkar migrationens storlek och sammansättning och som utgör ett medel för att reglera och begränsa migration (Hammar i Kritz, Lean Lim, Zlotnik 1992: 255). Den invandringspolitik ett land för, bestämmer de formella formerna för och graden av landets utlänningskontroll. Invandringspolitik kan vara antingen kontrollerad eller fri. Med en kontrollerad politik menas ett system som inte tillåter människor att invandra som de vill, utan sätter upp lagar, regler och restriktioner för att kontrollera och begränsa invandringens former och omfattning. Ytterligheten är fullständig kontroll genom att när som helst kunna stoppa all befolkningsförflyttning eller slänga ut alla som invandrat till landet. Med en fri invandringspolitik menas ett system som ställer upp få eller inga hinder för invandring. (Öberg 1994: 22; Brochmann och Hammar (red) 1999: 9)



Möjligheten att komma till Europa och graden av utlänningskontroll regleras genom vad Brochmann beskriver som olika faser. Dessa ser delvis olika ut för arbetskraftsinvandrare och flyktingar/asylsökande. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 302) Generellt kan sägas att den första fasen uppnås genom att migranten tilldelas arbets- eller uppehållstillstånd för kortare perioder och blir tillfällig arbetskraftsmigrant. Detta stadium kan även innefatta asylsökande och personer som får uppehålla sig i landet tillfälligt. En andra fas uppnås genom så kallat ”denizenship”, ett begrepp som Hammar myntat för innehav av arbets- och uppehållstillstånd, ofta utan tidsbegränsning men utan fullständigt medborgarskap. Den sista fasen uppnås via status som naturaliserad medborgare.<sup>92</sup> (Brochmann och Hammar (red) 1999: 9f)

Under den första fasen kontrolleras människor i allra störst utsträckning. ”Denizens” undgår delvis kontroll, medan naturaliserade medborgare, enligt Brochmann, åtnjuter samtliga rättigheter kopplade till fri rörlighet och inte utsätts för någon form av utlänningskontroll. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 9f) Huruvida det sistnämnda stämmer i realiteten kan emellertid ifrågasättas eftersom även naturaliserade medborgare riskerar att utsättas för inre utlänningskontroller. Vi återkommer till denna fråga senare i kapitlet.

Migranternas ställning i mottagarländerna har stärkts under 1900-talet. Detta innebär för välfärdsstater som Sverige, där befolkningen garanteras en viss levnadsstandard och grundläggande social trygghet, att mottagarlandet måste kunna kontrollera antalet personer som åtnjuter dessa förmåner. (Hammar i Kritz, Lean Lim, Zlotnik 1992: 255f). Som en följd har många mottagarländer skaffat sig en starkare kontroll över invandringen och tillämpar sina kontrollsysteem alltmer restriktivt. Dessa båda utvecklingstendenser skapar ett moraliskt dilemma som Öberg beskriver enligt följande:

”Att lösa dagens flyktingproblem genom att låta alla, eller ens en mindre del av världens alla behövande invandra, skulle medföra sådana åtaganden att

---

<sup>92</sup> Det mest påtagliga beviset på medborgarskapet är det svenska passet och att man som svensk medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Skillnaden mellan svenska medborgare och utländska medborgare bosatta i Sverige är bland annat att bara svenska medborgare har en absolut rätt att bo och arbeta här i landet och att bara svenska medborgare har rösträtt till riksdagsvalet. Man kan inte heller bli invald i riksdagen om man är utländsk medborgare. En annan praktisk fördel som följer av svenskt medborgarskap är möjligheten att kunna arbeta i andra EU-länder. Den 1 juli 2001 fick Sverige en ny medborgarskapslag som bland annat innebär att det blir möjligt att ha dubbelt medborgarskap. (<http://www.migrationsverket.se/>, den 31 januari 2002)

möjligheten för välfärdsstaterna att bibehålla de befintliga invånarnas levnadsstandard riskerar att undergrävas” (Öberg 1994: 13).

Lena Södergran, som diskuterar dilemmat i sin avhandling, menar att det handlar om en konflikt mellan staters strävan efter att värna om de befintliga medborgarnas intressen och den moraliska skyldighet en välfärdsstat har gentemot mindre lyckligt lottade människor utanför den ”egna kretsen” (Södergran 2000: 47).

## Olika sätt att närma sig utlänningskontroll på

Det finns inga entydiga teorier om utlänningskontroll inom litteraturen som kunnat fungera som en grund för vårt arbete. Ett första steg mot en teori är kategorisering. Detta sätt att närma sig utlänningskontroll har Brochmann och Hammar använt genom att göra en uppdelning i *yttre* och *inre*, *implicita/indirekta* respektive *explicita/direkta* dimensioner av kontroll. (Brochmann och Hammar (red) 1999)

Bakom utformandet och utfallet av en nationell policy för utlänningskontroll ligger olika motiv och förutsättningar. Såväl nationella som internationella faktorer spelar in. De grundläggande två komponenterna är kontroll vid territoriets yttre gränser samt inre utlänningskontroll. *Yttre kontroll* består av ett lands åtgärder med syfte att kontrollera migranters inträde redan innan deras avfärd eller vid anländandet. Denna typ av kontroll har blivit alltmer omfattande i Europa. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 12, 302) *Inre kontroll* utförs inom mottagarlandets gränser och utövas från det att migranter anländer och i princip hur länge som helst. Den inre kontrollen kan spåra människor som kommit till ett land illegalt, men är även ett sätt att få tag på människor som kommit på legal väg (exempelvis turister, studerande eller säsongsarbetande) och sedan stannat kvar efter att deras tillstånd gått ut (Brochmann och Hammar (red) 1999: 315).

Utlänningskontrollen är till största delen en blandning av yttre och inre kontrollåtgärder och det finns gråzoner där dessa flyter samman. Vilken av de båda som är mest effektiv beror på omständigheterna. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 12ff, 302) Morrison noterar att många regeringar föredrar yttre kontroll i form av rigorösa kontrollsystem redan utanför mottagarlandets gränser tillsammans med strikta gränskontroller. Alternativet, större vikt vid inre kontroller, riskerar att inkräkta på exempelvis arbetsgivare och framförallt de invånare

som befinner sig lagligt i landet men av poliser felaktigt tas för invånare utan tillstånd att vistas där (Morrison 2000: 84; se även Weiner 1995: 196).

Förutom samspelet mellan yttre och inre kontrollformer finns det *explicita* och *implicita* aspekter av ett lands kontrollsystem. Den explicita dimensionen är per definition offentlig och står för offentlig politik, medan den implicita dimensionen står för dolda och otydliga kontrollmekanismer, som av och till kan ta sig explicita och offentliga uttryck. Inre, explicit kontroll är delvis en konsekvens av den yttre kontrollens brister. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 13) Inre, implicita kontroller kan beskrivas som osynliga, sociala barriärer som visar sig genom brist på tillträde snarare än som explicita förbud. Det finns till exempel flera mekanismer som inte nödvändigtvis är uttryckligt fientliga, men som till människor med utländsk härkomst förmedlar att de inte hör hemma i landet. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 317)

Brochmann nämner fyra grundläggande faktorer som, genom ett urval eller i kombination, påverkar och legitimerar utformandet av utlänningskontrollen. Dessa är överväganden kring a) *den nationella säkerheten* (bevarande av fred och stabilitet); b) *ekonomin* (inverkan på arbetsmarknaden och möjligheterna att bevara landets välfärdsnivå); c) *demografin* (exempelvis befolkningstäthet, fruktbarhetsnivåer och ålderspyramiden) samt; d) *det sociala och kulturella sammanhanget* (bevarande av nationell identitet, religiösa traditioner och social integration). Tilläggas bör även den internationella dimensionen vilken påverkar samtliga av de ovan nämnda faktorerna och samtidigt är en faktor i sig självt. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 6, 289) Utlänningskontrollen begränsas bland annat av internationella principer för mänskliga rättigheter. En kärnfråga i policys kring utlänningskontroll tycks vara just att hitta en balans mellan respekt för individers integritet och mänskliga rättigheter å ena sidan och nationella intressen å andra sidan. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 327; Morrison 2000: 81)

## Från nationell till transnationell kontroll av migration

Regleringen av migration eller rumslig rörelse intensifierades första gången under 17- och 1800-talet i samband med kartläggningen av geopolitisk yta utifrån nationsgränser. Först med nationalstatens framväxt och upprättandet av gränser började byråkratiseringen och dokumenteringen av medborgarskap genom visum och pass att sprida sig och stater

kontrollera invandringen till sitt land. (Held med flera 1999: 322; Papastergiadis 2000: 53f) Västvärldens nationella invandringspolicys med syfte att reglera invandring har byggts upp kring ett ramverk av uppfattningar om den suveräna statens och nationella gränsers betydelse. (Sassen 1998: 7)

Försök till en nationell konstruktion kan spåras ända till medeltiden, men fick särskild betydelse under 1800-talet i samband med utvecklingen av boktryckarkonsten och spridningen av läskunnighet. Vid denna tid kom nationella skriftspråk till, nationella traditioner och symboler framhävdades och nationella historier författades inom de etablerade staternas ram. (Johansson i Olsson (red) 2000: 290) Utvecklingen bidrog till att människor slöt sig samman inom nationen och kunde känna samhörighet med människor som de aldrig hade träffat. Enligt Benedict Anderson är det mot bakgrund av denna utveckling som nationen i Europa har kunnat växa fram, i form av en *föreställd gemenskap*. Utifrån Andersons perspektiv är nationell identitet något som konstrueras i sociala processer. Den föreställda gemenskapen förutsätter ett 'vi' som tillhör gemenskapen och ett 'dom', omfattande de som står utanför gemenskapen. Nationalstaten inbegriper således ett exkluderande drag. Idag har människor med utländskt ursprung blivit de som representerar 'de Andra'. Att det rör sig om en socialt konstruerad gemenskap gör inte konsekvenserna av gränsdragningarna mellan 'vi' och 'dom' mindre verkliga, om de accepteras som sanna. (Anderson 1991)

Grundläggande för nationell identitet är gemensamma kulturella drag i form av värderingar, traditioner och symboler, men även yttre kriterier som antas känneteckna nationen ingår generellt i nationstillhörigheten, såsom språk eller fysiska karakteristika (Johansson i Olsson (red) 2000: 291f). Ett centralt inslag i nationsskapande processer är föreställningar om att etnisk och/eller kulturell homogenitet är något önskvärt inom nationalstaten. Detta kan ha konsekvenser för utformningen av en nations flykting- och invandringspolitik, liksom för dess utlänningskontroll (Se Johansson 2002).

Idag har tanken om nationalstaten övergått till att bli en fråga om transnationalism och skapande av en europeisk gemenskap. Statsvetaren Peo Hansen belyser i sin doktorsavhandling EU:s försök att konstruera och definiera en europeisk identitet och visar hur detta tar sig uttryck i olika migrationsrelaterade policys. Hansen lyfter fram de exkluderande konsekvenserna av denna europeiska identitetspolitik och kopplar samman den med ett växande motstånd mot invandring till Europa. (Hansen 2000)

Skapandet av en europeisk gemenskap yttrar sig bland annat i en europeisk harmonisering av utlänningskontrollen. Ett operativt medlemskap i Schengen innebär att ett land måste börja tänka mer 'europeiskt', i bemärkelsen att anpassa sig efter de övriga europeiska länderna i Schengensamarbetet. Sverige får genom Schengeninträdet på ett mer påtagligt sätt företräda europeiska intressen, bland annat genom ett ansvar inför övriga medlemsländer som inte funnits tidigare. Schengenländer är beroende av varandras respektive invandringspolitik genom att ett land med en liberal invandringspolitik kommer att släppa in människor som andra länder skulle ha nekat inträde. Dessa kan sedan, väl inne i Schengenområdet, ta sig till vilket annat Schengenland som helst.

Ovanstående innebär ett steg i en utveckling från nationell till transnationell utlänningskontroll. Nationalstatens betydelse för utformandet av kontrollpolicy är dock fortfarande stor, vilket inte minst framgår av lagstiftningen kring svenska polisens arbete med inre utlänningskontroll.

Som framgick i kapitlet om rättsstaten, är ytterligare steg i en transnationell utveckling att flera internationella mänskliga rättighetsverktyg ger ramarna för nationalstaternas lagstiftning. Därutöver genomgår nationalstaten som sådan en legitimitetskris i dagens samhällen. Nationalstaten har tappat mycket av sin suveränitet, undergrävd av globala flöden och nationsövergripande nätverk av pengar, information och makt. (Castells 2000: 254ff) Samtidigt förstärks nationalstaten på olika sätt, bland annat genom att de som en följd av det starkare samarbetet mellan Schengenmedlemsländernas Polismyndigheter, förstärker varandra.<sup>93</sup> Upplösningen av nationalstaten är en komplicerad och komplex process som vi inte fördjupar oss vidare i här. Det väsentliga i sammanhanget är att gränserna omformuleras och att detta har relevans för olika kontrollsystem.

---

<sup>93</sup> Genom Schengenkonventionen förbinder sig medlemsstaterna att låta sina polismyndigheter bistå varandra inom ramen för varje stats lagstiftning. Schengenkonventionens bestämmelser om polisiärt samarbete är inriktade på att förebygga och utreda brott och avser såväl informationsutbyte som operativ samverkan, med tyngdpunkten på informationsutbytet. Det rättsliga samarbetet omfattar frågor om inbördes rättshjälp i brottmål, tillämpningen av principen "non bis in idem" (inte två gånger för samma sak), utlämning, överförande av verkställighet av brottmålsdom samt bekämpande av brottslighet som avser narkotika och vapen. Konventionen innehåller även regler om förföljande av brottslingar in över gränsen på en annan stats territorium (så kallat *hot pursuit*).

## Utlänningskontrollens laddning i ett perspektiv av migration

Synen på migration har betydelse för graden av utlänningskontroll och kontrollens laddning. Idag ses frågor som rör migration som ett problem och är starkt politiskt laddade. Men för inte så länge sedan betraktades befolkningsrörelser knappast som något hotfullt. På 1950- och 60-talen importerade västeuropeiska länder flera miljoner migranter från Turkiet, Nordafrika och Sydeuropa för att tillgodose sina behov av arbetskraft. Så länge ekonomierna växte välkomnades migranter. (Weiner 1995: 4)

I dagens Västeuropa har rädsla för migration från 'Öst' och 'Syd' gjort invandring till en av de mest centrala och komplicerade samtida frågorna. Sedan mitten av 1980-talet har invandringen till Europa från dessa delar av världen ökat. De migranter och flyktingar som anlänt har betraktats som en ekonomisk och social börda och ett eventuellt hot mot välfärdssystemet och arbetsmarknaden. Invandringen befaras även innebära en risk för negativ påverkan på nationell säkerhet och identitet, på den etniska och religiösa befolkningssammansättningen samt mottagarländernas politiska stabilitet. (Hammar i Kritz, Lean Lim, Zlotnik 1992: 249, 256; Weiner 1995: 135ff; Castles och Miller 1998: 288ff; Brochmann och Hammar (red) 1999: 2; Hansen 2000: 25)

Abiri visar i sin avhandling att det finns en påtaglig tendens att betrakta invandring som en säkerhetsrisk vilket visat sig i den svenska migrationspolitiska debatten under 1990-talet (Abiri 2000). Även inom Schengensamarbetet behandlas invandring som ett säkerhetsproblem. Abiri förklarar detta med att det skapats en osäkerhet hos såväl politiker som samhället i stort, i samband med att en känsla av att välfärdsstaten försvagats infunnit sig efter det kalla krigets slut. Säkerhetsdiskursen och den strikta gränskontroll som blir en följd kan även sättas i relation till globaliseringen. Kontroll av människor som försöker komma till det egna territoriet får stor symbolisk betydelse i en värld där abstrakta informationsflöden och kapital tycks leva sitt eget liv och händelser i andra delar av världen påverkar det egna livet. (Hettne och Abiri i Abiri 2000: 198) Till skillnad från globaliseringens snabba och abstrakta transnationella flöden består mänsklig migration av fysiska personer som mera konkret och synligt kan kontrolleras (Abiri 2000: 5). Dessutom går det inte att exakt bedöma storleken på invandringen eller effektiviteten av utlänningskontroller (Brochmann och Hammar (red) 1999: 329).

Abiri hävdar att säkerhetsdiskursen frammanar en stark utlänningskontroll som underminerar möjligheterna för asylsökande att få asyl samt samhällets respekt för mänskliga rättigheter (Abiri 2000). Hon får stöd av John Morrison, som på uppdrag av UNHCR har skrivit rapporten *The trafficking and smuggling of refugees – the end game in European asylum policy?* (2000) i vilken han hävdar att EU:s hårda asylpolitik utgör ett allvarligt hot mot människors rätt att söka asyl. Även det moraliska dilemma välfärdsstater står inför rörande relationen mellan hur många behövande ett land skall låta invandra ställt i relation till ansvaret för de befintliga invånarnas levnadsstandard, speglar en aspekt av utlänningskontrollens laddning (Jmf Öberg 1994).

Kort sammanfattat är utlänningskontroll ett medel för att reglera invandring. Staten är huvudaktören i kontrollsystemet men det finns en hel rad andra nationella och internationella aktörer, händelser, processer och omständigheter som också har betydelse i sammanhanget. Dessa faktorer fungerar i kombination med varandra och det finns inget enkelt samband mellan dem. Vi menar att ett sätt att tydliggöra vilka olika krafter som påverkar utlänningskontrollen är att skilja mellan *aktörer* inblandade i utlänningskontrollen, *åtgärder* vidtagna för kontrollsyrfte samt *omständigheter* som är av betydelse för utlänningskontrollen.

## Faktorer som påverkar utlänningskontroll

### Aktörer av betydelse

Ett obegränsat antal aktörer skulle kunna räknas upp såsom betydelsefulla för system av utlänningskontroll men givet vår frågeställning är vissa aktörer mer centrala i sammanhanget. regering och riksdag samt Polismyndigheten kommer i första hand att lyftas fram.

*Polisen* är ett viktigt instrument för att implementera lagstiftningen kring utlänningskontroll. Poliser kan i sitt arbete sägas omvandla politik till praktik (Ekman 1993: 10). Men Polisen kan även betraktas som en aktör i sammanhanget på ytterligare ett plan. Bland annat fungerar de som remissinstans i kontrollrelaterade frågor, i Sverige exempelvis gällande frågan om den utökade befogenheten för poliser att genomföra inre utlänningskontroller.

Storleken på ett lands invandring är kopplad bland annat till hur svårt eller lätt det är att operera på svarta eller gråa zoner av landets arbetsmarknad. Framgångar i kontrollen av invandring är därför starkt beroende av *en stats förmåga att övervaka och kontrollera sin*

*arbetsmarknad*. Arbetsgivare som använder odokumenterad arbetskraft kan utsättas för sanktioner, vilket har en både förebyggande, yttre kontrolldimension genom att signalera till potentiella migranter att det är svårt att arbeta utan tillstånd i landet, och en åtgärdande, inre dimension. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 16, 21, 301f) *Fackförbund* kan ha ett inflytande på kontrollen, bland annat genom sina möjligheter och sitt intresse av att påverka de som utformar kontrollreglerna för att åstadkomma en restriktivare eller öppnare inträdeskontroll. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 16)

I Sverige har arbetare som befinner sig i landet utan tillstånd i modern tid varit uppseendeväckande få, som en följd av en välorganiserad arbetsmarknad. Många beslut kring invandringspolicyn har gjorts i förhandling mellan fackförbund och arbetsgivare vilka varit viktiga parter i svensk utlänningskontroll. Fackföreningar har haft rätt att inlägga veto i fråga om arbetstillstånd till nya invånare sedan 1919, och har efter hand krävt att invandrade arbetare ska gå med i de lokala fackförbunden. Fackförbund har i Sverige uppnått en mycket hög nivå av facklig anslutning och skapat flera starka centrala förbund. Vidare har det sedan 1920-talet funnits ett sanktionssystem mot arbetsgivare som anställt svart arbetskraft. Den informella arbetskraften har emellertid under senare år vuxit även i Sverige, med större spridning inom vissa branscher. Resultatet av att arbetsgivare börjat använda billigare, informell, arbetskraft är att den inre utlänningskontrollen försämrats. (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 188f)

En annan nationellt relaterad aspekt eller aktör är *de politiska partierna* genom sin påverkan på lagstiftningen och det administrativa utförandet, men även på det allmänna samhällsklimatet. På samma gång som de politiska partierna har inflytande över allmänhetens attityder, representerar de denna allmänhet. Detta gör *allmänheten* till en aktör inblandad i utlänningskontrollen eftersom människors inställning till invandring i förlängningen påverkar utformningen av en stats utlänningskontroll och tvärtom. I detta sammanhang kan tilläggas att media har en viktig betydelse för allmänhetens uppfattning.

Det dröjde länge innan det politiska systemet var involverat i de svenska invandringsfrågorna. Debatten kring invandring var liten och beslut fattades ofta utanför riksdagen. Det var exempelvis fackföreningarnas nationella organisation, Landsorganisationen, som 1972 beslutade att arbetskraftsinvandringen skulle avslutas. (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 174)



I samband med att det hos allmänheten idag förefaller finnas en upplevelse av verkligheten i termer av invandringstryck och invandring som ett hot mot samhället, är det symboliskt viktigt för regeringar att till synes ha kontroll över sina gränser. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 329). I fältarbetena fann vi stöd för symbolvärdet av gränskontroller. Bland annat förklarade en flygplatspolis på Arlanda att kontroller vid landets yttre gränser prioriteras framför inre utlänningskontroller beroende på att dessa är synliga och därmed 'verkar' viktigare än inre utlänningskontroller.

Främlingsmisstro kan betraktas som en mekanism i sig självt av betydelse för utlänningskontroll. I de fall en främlingsfientlig inställning finns hos enskilda poliser påverkar detta hur de förhåller sig till personer med utländsk bakgrund i arbetet med exempelvis inre utlänningskontroller. Invandringsfientliga tendenser kan också växa fram ur föreställningar som skapats genom ett strikt kontrollsystem. Politiker kan genom att mana till större kontroll förstärka invandringsfientliga tendenser i samhället och poliser kan genom att lägga ner mycket tid på arbete relaterat till utlänningskontroll förstärka en främlingsfientlig inställning hos allmänheten "just genom att utlänningarna stått under polisens kontroll och "alltså" varit misstänkta" (Hammar 1964: 362). Migranter blir som en följd förknippade med oönskad invandring vilket slår hårt inte minst mot de invånare med utländsk härkomst som redan befinner sig i landet. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 20f)

Som internationella aktörer kan räknas *andra stater*, vars kontrollpolicys i allt större utsträckning blivit avgörande för utformandet av den nationella policyn. Stater jämför sig med andra för att försäkra sig om att de själva är bland de mer restriktiva. Beteendet bygger på ett antagande om att migranter dras till det land i vilket tillträde är enklast att få. Inget land vill därför avvika från de andra eftersom en generös politik kan locka till ökad invandring. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 18) Tänkesättet känner vi väl igen från våra samtal med poliser. Vid flera tillfällen diskuterade poliserna Sveriges 'snälla flyktingpolitik' och att denna inte var bra utifrån ett perspektiv av utlänningskontroll. Det verkade finnas en föreställning om att det är möjligt att söka asyl hur många gånger som helst i Sverige.

Schengensamarbetet, som en sammanslutning av stater, har påverkat den europeiska utlänningskontrollen på ett motsägelsefullt sätt. Å ena sidan medför det rätt till fri rörelse för tredjelandsmedborgare (icke-Schengenmedborgare) som lagligt kommit in i

Schengenområdet. Å andra sidan har det vidtagits åtgärder för att göra det svårare att komma in i Schengenområdet och de inre kontrollerna inom respektive medlemsland har effektiviserats, inte minst genom dataregistret SIS. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 309f) En risk med kompensationen för borttagandet av de inre gränserna är att den sammanlagda mängden av kontroller ökar avsevärt i förhållande till tidigare (Mathiesen 1997: 32; Mårtensson med flera 1998: 9). Thomas Mathiesen är en av dem som riktat hård kritik mot Schengensamarbetet. Han menar att det finns risk för en övergång till mindre öppna och mer oförutsägbara kontrollformer genom att den vanliga, synliga och förutsägbara gränskontrollen ersätts av osynliga och oförutsägbara kontrollformer strax innanför gränserna. I detta hänseende står man, enligt Mathiesen, inför uppenbara rättssäkerhetsproblem. (Mathiesen 1997: 31f; Mathiesen i Hörnquist 1998: 86)

De kontrollstrategier som används i mottagarländerna tenderar att ge upphov till strategier för att kringgå desamma av *faktiska eller potentiella migranter*. Migranter är aktörer som reagerar på restriktiva policys genom att använda de kanaler som står till buds när viljan eller behovet att migrera är tillräckligt starkt. Det finns en hel rad metoder för att ta sig runt europeiska kontroller såsom anlitan av agenter/rådgivare, förstörelse av identitetshandlingar eller att stanna över turist- och andra visum. Mest effektivt fungerar det nätverk av kontakter som byggs upp kring platser dit människor redan migrerat och slagit sig ner. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 22) Även allmänheten kan ha betydelse för denna så kallade motkontroll genom att till exempel gömma flyktingar (Brochmann och Hammar (red) 1999: 16f).

Paradoxalt nog finns det en risk för att den förstärkta övervakningen av Schengens yttre gräns bidrar till att det skapas en lukrativ marknad för människosmuggling. Ju svårare det är att passera områdets yttre gränser för att söka asyl eller invandra av andra skäl, desto större blir samtidigt marknaden för *personer som tillhandahåller presumtiva migranter med råd och transport*. Människor får betala ännu mer för allt riskablare färder. (Mårtensson 1998: 38; Morrison 2000)

## Åtgärder som vidtas i kontrollsyfte

För att uppnå en kontroll över migrationen etablerar myndigheter olika kontrollverktyg. *Gränskontroller* och restriktioner vid en individs inträde i ett land – en form av yttre, direkt

kontroll – är den mest synliga och påtagliga åtgärd som vidtas av mottagarländer (Brochmann och Hammar (red) 1999: 307)

Genom Schengenregelverket blir Sverige skyldigt att genomföra ut- och inresekontroll vid sina yttre gränser. Svensk rätt medger sedan tidigare att sådan kontroll ”får” ske, medan Schengenkonventionen kräver att den ”skall” ske. Schengenregelverket är ganska detaljerat i sina föreskrifter om vilka kontroller av resehandlingar och vilka registerslagningar som skall ske.<sup>94</sup> Praktiskt skall kontrollen genomföras enligt gemensamma principer, inom ramen för respektive stats egna lagar och med hänsyn till de övriga staternas intressen. ”Utlänningar”, det vill säga personer som inte är medborgare i någon av EU:s medlemsstater, skall underkastas en mera noggrann kontroll än medborgare i en EU-stat.

En annan åtgärd för att utöva utlänningskontroll är det så kallade *transportörsansvaret*, vilket innebär betalningsskyldighet för flygbolag och rederier vid transport av migranter utan giltiga dokument. Ansvaret läggs därmed på aktörer utanför myndigheterna vilket gör åtgärden extern i dubbel bemärkelse. Ett stort problem är att transportörens personal blir de som får avgöra vem som får söka asyl i landet och faktiskt kontrollerar pass och resehandlingar. Denna personal saknar såväl utbildning som erfarenhet för att kunna göra sådana bedömningar. Inte heller fullständig kunskap om vilka asylbestämmelser som gäller i olika länder kan denna personal förväntas ha. En konsekvens av transportörsansvaret är att flygpersonal sätter i system att inte släppa ombord asylsökande om de saknar giltigt pass eller identitetshandlingar, vilket kan vara att förvänta med tanke på flyktingars situation.<sup>95</sup> Erfarenheter från länder som tillämpat bötesystemet visar att det ger upphov till diskriminering av passagerare som till utseendet skiljer sig från majoritetsbefolkningen. (Mårtensson med flera 1998: 34; Morrison 2000: 41; Rosenberg i SDS 2001)<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Bland annat föreskrivs att inresa bara får ske vid särskilda gränsövergångsställen, en föreskrift som också förekommer i svensk rätt, samt att gränsens sträckning mellan dessa kontrollplatser skall bevakas med rörliga patruller. Schengenstaterna ska utöver de stationära gränskontrollerna vid gränsövergångsställena även bevaka kuststräckorna mellan gränsövergångsställena med rörliga enheter samt bevaka lufterummet över Sverige. Den mobila bevakningen mellan gränsövergångsställena har syftet att se till att gränspassage inte sker på andra platser än vid just gränsövergångsställena. Denna kontroll sker till största delen till sjöss under ansvar av Kustbevakningen.

<sup>95</sup> För att flygbolagspersonalen ska bli bättre på att genomföra kontrollerna som krävs för att leva upp till transportörsansvaret, har EU infört så kallade ”*Airline Liaison Officers*” vilka samordnar och utbildar flygbolagspersonal i att avläsa resedokuments äkthet (Morrison 2000: 42f).

<sup>96</sup> Andra åtgärder som på samma förebyggande sätt som transportörsansvaret hindrar migranter från att komma till mottagarlandet är *informationskampanjer* eller *upprättande av ”säkra områden”*. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 308) Ytterligare ett sätt att förvägra människor att söka asyl är att hindra flyktingar som kommer via

I Sverige har transportörsansvaret funnits sedan 1950-talet. (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 183) En statlig utredning håller på att utreda huruvida det svenska transportörsansvaret skall skärpas genom införande av böter för transportörer utöver kostnaden för returbiljetter. Utredningen tillsattes efter det att klagomål framförts vid en av de Schengeninspektioner som genomförts i samband med Sveriges operativa inträde. Den svenska regeringen hade inte tolkat Schengenavtalet så att det skulle vara nödvändigt med böter. Eftersom regeringen numera anser att Sverige måste införa en sanktion mot flygbolag och rederier som släpper ombord resenärer med ogiltiga resedokument, är frågan snarare vad bötessumman skall uppgå till än huruvida det skall införas böter eller inte. (Ds 2001:74; Rosenberg i SDS 2001)

En annan åtgärd, eller snarare ett redskap som syftar till att kontrollera invandring är dataregistret *SIS* som används för att kontrollera invandring och migranter inom ramen för det europeiska samarbetet. (Se om detta i kapitel 4) Likaså den flitigt debatterade metoden *temporary protection* är en åtgärd för att kontrollera migration.

Ända sedan 1930-talet har *människosmuggling betraktats som en kriminell handling* i Sverige. Från och med 1980-talet började som människosmuggling även räknas försök och förberedelser till detta. Trots vidtagna åtgärder mot människosmuggling, har denna i praktiken fortsatt och dessutom ökat. De ofruktbara försöken att genom lagstiftning hindra människor från att på olaglig väg ta sig in i landet, har kombinerats med andra åtgärder. (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 183) En sådan åtgärd är den "*buffertzon*" mot migration som flera EU-medlemsländer genom att sluta avtal med länder i Central- och Östeuropa skapat för att bygga upp fungerande administrativa system för flyktingdeportation (Morrison 2000: 47).

Det går att tala om *individuella* respektive *kollektiva metoder* för att angripa invandring. Det individuella förhållningssättet innebär att asylsökande behandlas som individuella fall. De flesta västeuropeiska länder har ursprungligen använt sig av denna metod, i enlighet med FN:s flyktingkonvention från 1951. Efter att antalet asylsökande ökade från mitten av 1980-talet, fick kostnaderna och tiden som krävdes för att behandla fall myndigheter att söka efter

---

havs från att nå landets territorialvatten, så kallad "*interception*". *Stimulerad återvandring, repatriering och deportation* är exempel på explicita, inre kontrollåtgärder (Se Olsson (red) 2001).

kollektiva sätt för att rationalisera proceduren samt begränsa antalet människor som lyckas ta sig till gränsen. *Kvoter*, definitionerna ”säkert tredje land”<sup>97</sup> och ”första land”<sup>98</sup> samt *visumsystem* är exempel på yttre, direkta kontrollåtgärder som syftar till att reducera invandringen genom en kollektiv metod. Bestämmelserna ger ett effektivt kontrollfilter för länder som inte angränsar till eller har många flyg- eller båtförbindelser till konfliktfyllda områden (Brochmann och Hammar (red) 1999: 20, 306).

Vad gäller visering innebär Schengensamarbetet inte något principiellt nytt för Sveriges del bortsett från att det medför en gemensam viseringspolitik med enhetliga viseringar.<sup>99</sup> Schengens lista över viseringspliktiga länder är dock lite längre och innehåller ett antal nya viseringspliktiga stater i Karibien, Stilla Havet och Afrika. Det krävs idag visum av medborgare från i stort sett samtliga länder varifrån det förväntas komma asylsökande. EU-ländernas krav på visum är, enligt Morrison, det mest oförbehållsamma och tydliga hindret för flyktingar att kunna migrera lagligt (Morrison 2000: 36f).

Samtliga av de kollektiva metoderna för att hantera migration, liksom transportörsansvaret, innebär att potentiella flyktingar kan hindras från att nå Schengenländerna för att söka asyl och utgör således allvarliga inskränkningar av skyddet för mänskliga rättigheter (Proposition 1997/98: 42: 35; Mårtensson med flera 1998: 28f; Morrison 2000).

Genom förebyggande (yttre, indirekta) åtgärder utomlands i form av *utvecklingshjälp* och *investeringar utomlands* försöker mottagarländerna se till att det inte finns något behov av att utvandra i potentiella avsändarländer. Ett problem med detta förhållningssätt är emellertid att det kan ifrågasättas huruvida fattigdom och ekonomisk stagnation verkligen är dominerande orsaker till dagens migration. Det kan lika väl argumenteras för att minskade handelshinder snarare stimulerar migration genom de band som knyts mellan de länder som för handel med varandra. (Sassen 1998)

---

<sup>97</sup> ”Säkert tredje land” innebär att personer som kommer från vad som betraktas som ett säkert land automatiskt tvingas vända vid gränsen utan vidare utredning.

<sup>98</sup> Regeln om ”första asyl-land” handlar om att alla asylsökande kan skickas tillbaka till det första säkra land de passerat på vägen.

<sup>99</sup> Enligt Schengenkonventionen kan en utländsk medborgare som innehar ett uppehållstillstånd som utfärdats av någon avtalsslutande part röra sig fritt inom Schengenområdet under en tid av högst tre månader. Någon motsvarighet till detta finns inte sedan tidigare i den svenska Utlänningslagen. Att uppehållstillstånd godkänns som utfärdats av en annan stat kommer framförallt att få betydelse för viseringspliktiga personer. En person som

Det finns även åtgärder eller mekanismer av relevans för utlänningskontroll som kan betraktas som en del av *ett lands generella kontrollsystem* såsom reglerad tillgång till ID-kort, boende, skolgång, och sociala bidrag samt kontroller på andra platser där människor kommer i kontakt med myndigheter. För Sveriges del är personnumret en viktig aspekt bland dessa inre, explicita mekanismer, vilka inte förebygger illegalt uppehåll men gör det svårare för människor att leva och verka i landet utan tillstånd.<sup>100</sup> (Brochmann och Hammar (red) 1999: 315)

Slutligen, i perspektivet av olika typer av kontrollåtgärder, ska vi ta upp den *inre utlänningskontrollen*. Vid en första anblick kan konstateras att det är en åtgärd som är explicit, så till vida att poliser utför den med utgångspunkt i lagstiftningen. Den inre utlänningskontrollen har emellertid flera och inte fullt lika uppenbara dimensioner. Till stor del utförs inre utlänningskontroller utifrån tips från allmänheten. Poliser som vi har talat med under fältarbetena menar att tipsen oftast lämnas mot bakgrund av ett egenintresse.

Egenintresset kan röra allt från hämnd till försök att avlägsna konkurrens om arbete eller irritation över grannar som springer i trapporna, och såväl landsmän till de anmälda som infödda svenskar lämnar tips uppger poliserna. Vi menar att antalet tips rent hypotetiskt kan vara relaterade till allmänhetens uppfattning om invandring på så sätt att en negativ attityd kan tänkas öka antalet tips från allmänheten för att möjliggöra för poliser att avlägsna fler utländska medborgare. För detta har vi emellertid inte några vetenskapliga belägg. Denna aspekt hör till en implicit kontroldimension. Det implicita ligger även i de gråzoner som finns i lagstiftningen som poliserna har att förhålla sig till i sitt arbete och de inte sällan godtyckliga bedömningar som ligger bakom beslut om att genomföra en kontroll.

Den inre utlänningskontrollen skiljer sig från de övriga kontrollåtgärder som tagits upp genom att den riktar sig specifikt till migranter som uppehåller sig i landet utan tillstånd men inte upphör efter det att en individ blivit fullvärdig medborgare. I de fall personer som kontrolleras upplever detta som diskriminerande, får kontrollen ytterligare en implicit dimension så till vida att diskrimineringen fungerar avskräckande för potentiella migranter.

---

normalt skulle ha behövt visering för att resa in i, och vistas i Sverige eller Schengenområdet behöver nu inte detta om hans eller hennes uppehållstillstånd är utfärdat av en annan avtalslutande stat.

<sup>100</sup> Personnumret är direkt kopplat till befolkningsregistret och skattesystemet och behövs i en rad hänseenden såsom för att öppna ett bankkonto, söka lagligt arbete och behandlas på sjukhus. För att få ett personnummer krävs det att en utländsk medborgare tas med i befolkningsregistret. Detta görs i princip enbart om personen i fråga planerar att stanna i minst ett år. (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 187f)

## Omständigheter av betydelse

Innan vi går in på den specifikt svenska utlänningskontrollen ska vi sätta oss in i olika omständigheter som kan ha betydelse för utlänningskontroll i allmänhet. En sådan är ett lands *tidigare erfarenheter av migration*. Denna är viktig för utlänningskontrollen på två sätt. Dels tenderar stater som har en tradition av invandring från specifika länder att få fortsatt migration från dessa platser eftersom det skapas nätverk mellan människor i avsändar- och mottagarländer vilka i sin tur skapar ”migrationsbroar”. Dels påverkar ett lands migrationshistoria dess förmåga att hantera invandring. En välutvecklad reglering kan vara lätt att aktivera på kort tid när så krävs, men samtidigt kan en etablerad lagstiftning vara svår att förändra. Tidigare erfarenheter av migration kan även ha inverkan på allmänhetens attityder gentemot invandring. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 300f)

Invandringskontrollen opererar i en mycket osäker och sammansatt kontext där flera aktörer använder sig av olika strategier. Därför kan en situation där myndigheter konfronteras med omständigheter som skapar *oväntade konsekvenser* uppstå, vilka kommer att ha betydelse för de fortsatta besluten rörande kontrollen. Vidare finns det gränser för hur långt kontrollmekanismerna får sträcka sig. *Gränser för kontrollen* är till exempel grundläggande friheter som fastslagits i staternas skrivna konstitution. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 20ff) Normativa förpliktelser och humanitära principer har emellertid visat sig komma i andra rummet när det gäller icke-medborgare. (Morrison 2000)

*Godtyckliga och oregelbundna regler för inträde samt otydliga definitioner gällande ”nationens behov”* kan ses antingen som åtgärder eller omständigheter av betydelse för kontrollen. Dessa kan klassas som yttre, indirekta sätt för mottagarländer att kontrollera invandring på. Användandet av vaga uttryck som den ”allmänna ordningen”, den ”allmänna säkerheten” respektive ”statens säkerhet” inom ramen för Schengensamarbetet ger möjligheter till olika tolkningar av dess regelverk. (Se exempelvis artikel 2 nr 2, artikel 93 och artikel 99 nr 2.) Eftersom det ingenstans förklaras hur dessa uttryck mer exakt skall förstås öppnar de upp för ett stort tolkningsutrymme vilket leder till rättsosäkerhet. (Mårtensson med flera 1998: 44) En vag lagstiftning gör det möjligt för varje land att tolka denna i enlighet med sina egna intressen. Ytterligare ett gränsfall är den form av kontroll som rör sig om *hinder*, såsom långa väntetider under asylsökandes ansöknings- och prövningsperioder.

Tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd utan fullständigt medborgarskap, så kallat ”*denizenship*”, utgör en form av inre, direkt kontroll samt på sätt och viss *fullständigt medborgarskap* eftersom det innebär att människor inlemmas i samhället och på så sätt står under myndigheternas kontroll. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 21, 317) *Administrativt godtycke* vid beslutande om uppehålls- och arbetstillstånd hänför sig till den inre, *implicita* kontrollen. Brochmann och Hammar konstaterar att lagstiftningen i samtliga av de åtta länder som ingått i deras studie, implementeras med en hög grad av godtycklighet. Därutöver kan länders *befolkningsstorlek* ha betydelse på så sätt att det generellt sett finns en starkare social kontroll i länder med en mindre befolkning. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 13)

Den *sociala och kulturella integrationen* tjänar, enligt Brochmann och Hammar, som kontrollmekanism genom att integrerade individer är lättare att kontrollera eftersom de betalar skatt, innehar bostad, har sina barn i utbildningssystemet och är beroende av välfärdssystemet på olika sätt. Kontrollpolicyn rör endast människor som befinner sig lagligt i landet. Utöver denna inre, *implicita* dimension har integrationen även en yttre, *implicit* kontroldimension som hänger samman med att fördelaktiga levnadsvillkor och möjligheter till integration i ett land kan stimulera migranter att komma dit och tvärtom. Som en följd ligger det i varje lands intresse att inte avvika alltför mycket i sin generositet i förhållande till de andra mottagarländerna. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 11, 319ff)

Slutligen påverkas förutsättningarna för ett lands invandringskontroll av dess *geografiska läge*. Att angränsa till avsändarländer ökar sannolikheten för invandring, men det finns inget automatiskt samband mellan geografiskt läge och intensiteten i invandringen. Flera variabler har betydelse för hur viktig geografin blir. Det kan till exempel finnas ekonomiska aspekter av betydelse för hur stor vikt geografin får. Det sistnämnda innebär att migranter kan ta sig förbi närmre liggande länder för att komma till mer avlägsna men mer attraktiva mottagarländer. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 300)

Sammantaget är den inre utlänningskontrollen en aspekt bland många olika aktörer, åtgärder och omständigheter som påverkar utlänningskontrollen, vilken har såväl yttre som inre, *implicita* som *explicita* dimensioner. Bakom utformandet och utfallet av policys för utlänningskontroll ligger olika motiv och förutsättningar där både nationella och internationella faktorer spelar in. Efter att ha behandlat allmänna förutsättningar för



utlänningskontroll, fokuserar vi i följande avsnitt på hur utlänningskontrollen har sett ut i Sverige under 1900-talet fram till idag

## Utlänningskontroll i Sverige

### Historisk tillbakablick

Från 1500-talets början bestod svensk utlänningskontroll av föreskrifter om att alla som reste inom landets gränser måste medföra pass (Hammar 1964: 7; Svensson 1992: 93). Passtvänet upphävdes 1860 och efter det rådde under nästan sextio år fritt folkutbyte mellan Sverige och andra länder (Öberg 1994: 29). Mot slutet av 1800-talet började man lyfta fram nationella särdrag (Johansson i Olsson (red) 2000: 316), krav började framföras på inskränkningar i det fria folkutbytet och successivt vidtog åtgärder (Hammar 1964: 12). 1914 antog riksdagen till exempel en utvisningslag som förbjöd vissa "utlänningar" att vistas i Sverige (Hammar 1964: 29). Lagen innebar att man övergav principen om det fria folkutbytet, men dess syfte var inte att hindra människor från att resa in i Sverige, utan att kunna förpassa personer ur landet vars närvaro ansågs utgöra en fara för rikets säkerhet eller kunde befaras ligga den svenska fattig- och sjukvården till last. (Hammar 1964: 141; Öberg 1994: 30f)

Snart följde emellertid krav på skärpning av invandringskontrollen i form av önskemål om en generell utlänningskontroll. Argument som användes rörde arbetsmarknadens behov av skydd mot utländsk konkurrens och värnandet av den "rena" svenska rasen (Se om det senare i Johansson i Olsson (red) 2000: 322f). Som en effekt av första världskrigets utbrott påbörjades utbyggnaden av en sådan utlänningskontroll inom kort (Öberg 1994: 32). Med början 1917 introducerades såväl ett antal externa kontrollinstrument, genom krav på pass och visum, som interna kontrollmetoder innebärande krav på boende och så småningom även arbetstillstånd (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 172). Krigets utbrott medförde dessutom en avsevärd skärpning av rätten att resa in i Sverige. När passtvänet återinfördes 1917 var tiden för fritt folkutbyte till ända. Från och med nu föreskrevs att migranter som anlände till riket skulle vara försedda med pass, som dessutom skulle vara viserat av svensk viseringsmyndighet. Regeln gällde alla utländska medborgare, inklusive politiska flyktingar. (Hammar 1964: 9; Öberg 1994: 32)

Tyngdpunkten i invandringspolitiken hade fram tills nu varit att kontrollera och vid behov utvisa migranter som befanns vara ovälkomna när de väl var i Sverige. Men i och med

passkungörelsen<sup>101</sup> kunde människor nu granskas och avvisas redan innan de tagit sig in i landet. 1918 kom den första åtgärden för att kunna utvisa icke-önskvärda utländska medborgare eller förhindra att invandring som inte låg i Sveriges intresse förekom. Nu infördes krav på att migranter måste bära med sig en så kallad uppehållsbok för att få vistas i landet. (Hammar 1964: 168; Öberg 1994: 32)

Under slutskedet av första världskriget utfärdades en ny övervakningskungörelse som innebar att tillståndsmyndigheten inte bara skulle se till bostads- och livsmedelssituationen i Sverige vid sin prövning, utan även var tvungen att beakta läget på arbetsmarknaden. Kungörelsen lagfästes 1920. (Hammar 1964: 173ff; Öberg 1994: 33f) Redan vid mitten av 1920-talet hade emellertid arbetslösheten, som stigit 1920-22, i huvudsak övervunnits. Då det inte längre ansågs finnas skäl att vidta åtgärder för att försöka skydda den svenska arbetsmarknaden från konkurrens utifrån, avskaffade Sverige viseringskravet för flera länder i Europa. (Hammar 1964: 185; Öberg 1994: 36)

1926 började man åter bygga ut utlänningskontrollen. Passtvangen och invandringskontrollen betraktades vid det här laget som något bestående. Regeringen utfärdade detta år en kungörelse som innebar att migranter som önskade ta anställning i Sverige, förutom pass, visum och uppehållsbok nu också måste ha sitt pass försett med arbetstillstånd. I kontrollsyfte infördes även anmälningsskyldighet för alla arbetsgivare med anställda utländska medborgare. (Hammar 1964: 195ff) Dessa kontrollinstrument används än idag.

Vid mitten av 1920-talet hade utlänningskontrollen fått en så stor omfattning och betydelse att många menade att gällande föreskrifter borde lagfästas istället för att enbart regleras i administrativ ordning. Ett förslag på en utlänningslag gick igenom 1927 som innebar att den utlännings- och invandringskontroll som redan existerade bekräftades och stadfästes. För första gången infördes en lag om såväl generell som individuell utlänningskontroll<sup>102</sup>. (Hammar 1964: 227; Öberg 1994: 36f) Utlänningslagen byggde på en princip om att ett land måste tillgodose sina egna medborgares behov och först därefter överväga att tillmötesgå liknande anspråk från andra länders medborgare. Det växte nu även fram en insikt om att

---

<sup>101</sup> Kungörelse är en benämning inom den offentliga rätten på olika slags tillkännagivanden.

<sup>102</sup> Generell invandringskontroll styr migrationsflöden medan individuell kontroll fokuserar på individuella migranter (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 171).

invandring som företeelse i framtiden kunde förväntas utgöra ett permanent inslag i svenskt politiskt liv. (Öberg 1994: 37f)

Utlänningslagen från 1927 ersattes av en ny lag år 1937, som dock inte innebar några principiella förändringar i förhållande till tidigare. Den tredje utlänningslagen kom 1945 och innebar inte heller den några avgörande förändringar utan kan ses som ytterligare ett steg i riktning mot ett utbyggt kontrollsystem. Lagen skall ses mot bakgrund av en rädsla för ökad arbetslöshet efter kriget. (Svensson 1992: 213; Öberg 1994: 43ff) Samtliga tre lagar hade som sin huvudsakliga inriktning att reservera den svenska arbetsmarknaden åt den inhemska arbetskraften och förhindra att ej önskvärda migranter bosatte sig i landet. (Lundh och Ohlsson 1994: 73)

Viktigt för att förstå utlänningskontrollen under denna period är det faktum att Sverige under 1920- och 30-talen betraktades som ett föregångsland när det gällde rasbiologi och rashygieniska åtgärder. De rasbiologiska tankarna omfattades av i stort sett alla politiska grupperingar och fanns kvar i lagstiftning, skolböcker och offentliga skrivelser långt efter andra världskrigets slut. (Lööv i Olsson (red) 2000: 365) 1921 grundades Statens Rasbiologiska Institut som en officiell institution. Ett centralt drag i det rasbiologiska tänkandet var att försöka slå vakt om vad som upplevdes som viktiga 'svenska egenskaper' och att nationen skulle utvecklas genom "rashygien". (Johansson i Olsson (red) 2000: 329)

## Liberaliseringen av invandringspolitiken

Efter krigsslutet skedde en gradvis liberalisering av invandringspolitiken. Den förväntade ekonomiska depressionen visade sig utebli. Man hade också positiva erfarenheter av flyktingarna som arbetskraftsreserv under krigsåren då det rådde arbetskraftsbrist på grund av mobiliseringen. (Svensson 1992: 102f) 1943 hade regeringen avskaffat kravet på arbetstillstånd från nordiska medborgare och denna ordning höll man fast vid också efter krigets slut. Huvudskälet till liberaliseringen var att det från krigsslutet till mitten av 1970-talet rådde en stor efterfrågan på arbetskraft. Detta var ett resultat av den ekonomiska och industriella expansionen och den demografiska situationen. (Lundh och Ohlsson 1994: 67f)

Tre institutionella förändringar vilka alla kan relateras till Sveriges behov av arbetskraft öppnade upp för en ökad invandring efter krigsslutet. 1954 gjordes en nordisk

överenskommelse om en gemensam arbetsmarknad vilket innebar att den svenska arbetsmarknaden stod öppen för människor från de övriga nordiska länderna som fritt kunde förflytta sig, bosätta sig och ta anställning i Norden. För det andra försökte man få till stånd en kollektiv överföring av utomnordisk arbetskraft och för det tredje skedde en allmän liberalisering av utlänningslagstiftning och praxis i handläggningsärenden, vilket fick till följd en fri turistinvandring från Europa. Dessa förändringar gjorde att arbetskraftsinvandringen till Sverige var i stort sett fri från 1950-talets början till slutet av 1960-talet. (Lundh och Ohlsson 1994: 68f; Öberg 1994: 50f)

1946 kom det förslag från en statlig utredning att regeringen skulle söka tillstånd att kollektivt överföra arbetskraft från olika europeiska länder till Sverige. Med fullmakt från regeringen kunde Arbetslöshetskommissionen (föregångare till Arbetsmarknadsstyrelsen) sluta sådana avtal, vilket gjordes med exempelvis Italien och Ungern. På detta vis skedde under slutet av 1940-talet en omfattande organiserad överföring av utländsk arbetskraft. Under 1950-talet började man tillämpa ett annat system för samma ändamål, som gick till så att företag som var i behov av utländsk arbetskraft kunde vända sig till AMS, som efter samråd med länsarbetsnämnder och fackliga organisationer kunde bevilja rekryteringen. Rekrytering gjordes från bland annat Österrike, Italien, Västtyskland, Belgien och Holland. (Lundh och Ohlsson 1994: 71f)

Den aktiva rekryteringen övergick efterhand i en mer regelbunden, spontan arbetskraftsinvandring (Öberg 1994: 51). Den praxis som användes innebar att arbetsmarknadsmyndigheterna ibland gav arbetsmarknadsorganisationerna möjlighet att yttra sig innan de gav sina remissvar. Resultatet blev att det fackliga inflytandet byggdes in i systemet för arbetsmarknadsprövning. Arbetsgivarorganisationens åsikter inhämtades enbart i den mån det ansågs behövt. (Lundh och Ohlsson 1994: 77) Behoven på arbetsmarknaden har som synes till stora delar styrt den svenska invandringsregleringen.

Inför 1954 års utlänningslag märktes en positivare inställning till invandring än tidigare. Utgångspunkten var fortfarande att endast svenska medborgare hade ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i Sverige. I motiveringarna till lagförslaget slogs det emellertid uttryckligen fast att det fria folkutbytet på sikt återigen borde kunna utgöra grundprincipen för den svenska invandringspolitiken. De enda inskränkningar som borde göras i detta folkutbyte var sådana

som för tillfället ansågs nödvändiga med hänsyn till nationella intressen. (Lundh och Ohlsson 1994: 74)

Den nya lagen vilade i princip på samma grundvalar som den gamla. En utländsk medborgare som ville resa in i Sverige skulle inneha pass samt i vissa fall visering. Vilde hon eller han vistas i landet en längre tid krävdes det ytterligare tillstånd, liksom om vederbörande ville arbeta eller bosätta sig inom landets gränser. Så kallade kriminella element skulle förpassas ur landet. Den främsta förändringen som 1954 års lag förde med sig var att en ny form av uppehållstillstånd, så kallat bosättningsstillstånd, infördes. Bosättningsstillståndet innebar att utländska medborgare för första gången formellt tillerkändes rätt att bli kvar inom Sverige på obestämd tid. Därmed skyddades de mot att uppehållstillstånd och arbetstillstånd kunde dras in om förhållandena på arbetsmarknaden försämrades. På grund av en restriktiv praxis fick emellertid inte bosättningsstillståndet någon större betydelse. Däremot övergavs det system som funnits för arbetsviseringar och som innebar att den som reste in i Sverige för att söka arbete var tvungen att ha arbetstillstånd ordnat redan vid inresan. Det blev nu möjligt att fritt resa in i landet och väl inne i Sverige söka arbete. Efter att ha fått ett erbjudande om arbete kunde personen sedan söka arbetstillstånd. Arbetstillståndsgivningen var ett sätt för myndigheterna att kontrollera tillströmningen av utländsk arbetskraft och leda den till de branscher och delar av landet där den som mest behövdes. (Lundh och Ohlsson 1994: 74ff)

I mitten av 1960-talet fanns ett enormt behov av arbetskraft i Sverige. Invandringen till Sverige ökade vid denna period kraftigt för att nå sin högsta topp 1969-70. Men under den senare delen av 1960-talet blev det sämre tider för den svenska ekonomin, vilket också märktes på det invandringspolitiska området genom att berörda myndigheter började signalera en restriktivare inställning till arbetskraftsinvandring än tidigare. (Öberg 1994: 56ff)

## Ekonomin vänder

Vid mitten av 1960-talet upplevdes arbetskraftsbristen i Sverige fortfarande som ett stort problem och en invandringsvänlig politik förespråkades för att öka invandringen. Vid denna tid började det emellertid växa fram ett motstånd mot den fria arbetskraftsinvandringens politik inom fackföreningsrörelsen. Man hänvisade bland annat till att den inhemska arbetskraftsreserven såsom gifta kvinnor, äldre och handikappade istället borde utnyttjas och att migranter exploaterades av vissa arbetsgivare. Man menade också att en stor och fri

arbetskraftsinvandring skulle skapa motsättningar mellan svenskar och utländska medborgare i arbetslivet och i samhället. (Lundh och Ohlsson 1994: 78ff)

1966 införde inrikesdepartementet provisoriskt nya regler avsedda att sätta stopp för turistinvandringen. Utomnordiska medborgare som ville arbeta i Sverige måste i fortsättningen ordna med arbetstillstånd redan före inresa i landet. Dessa regler innebar inte att den spontana utomnordiska arbetskraftsinvandringen upphörde. Myndigheterna var nämligen inte konsekventa i tillämpningen av de skärpta reglerna utan gjorde regelmässigt undantag. Eftersom turistinvandringen inte upphörde beslöt regeringen att skärpa regleringen av den utomnordiska invandringen. Som en följd av att 1954 års utlänningslag medgav anpassningar utifrån situationen på arbetsmarknaden, kunde en ändring i utlänningskungörelsen göras som förbjöd myndigheterna att bevilja arbetstillstånd åt icke-nordbor efter inresan. Reglerna trädde i kraft 1967. På grundval av detta utarbetade regeringen riktlinjer för utlänningspolitiken vilka godkändes 1968. (Lundh och Ohlsson 1994: 81f; Öberg 1994: 56ff)

Syftet med de nya reglerna var att förhindra utländska medborgare från att resa in i Sverige för att söka arbete utan att deras fall först genomgått arbetsmarknadsmässig prövning. Samtidigt som den nya invandringspolitiken 1967/68 innebar en restriktiv hållning gentemot spontan utomnordisk invandring, förordades organiserad kollektiv arbetskraftsrekrytering i utlandet. Denna genomfördes fortfarande under AMS ledning i samråd med arbetsmarknadsparterna. Tillstånd skulle enbart beviljas om det svenska arbetsmarknadsläget motiverade det. (Lundh och Ohlsson 1994: 82f)

Bakgrunden till den fackliga omsvängningen var, enligt Lundh och Ohlsson, att invandringen förändrades drastiskt under 1960-talets första hälft. För det första ökade invandringens omfattning, för det andra ökade invandringen från Sydeuropa och Balkan medan den nordiska invandringens relativa betydelse minskade. Åtstramningen av invandringspolitiken 1967/68 var en institutionell förutsättning för en minskad utomnordisk arbetskraftsinvandring. Men det var de ekonomiska kriserna under 1970-talet och den lägre tillväxttakten och krympande industrisektorn som gjorde att den grundläggande orsaken bakom arbetskraftsinvandringen – bristen på inhemsk arbetskraft – försvann. (Lundh och Ohlsson 1994: 78) En avstannande produktivitetsökning vände den svenska ekonomiska kurvan, liksom övriga industriländers, nedåt i början av 1970-talet. De högsta produktivitetsökningarna förekom under 1950-73,

under vilken tid vi konstaterat att arbetskraftsinvandringen till Sverige var som störst. (För en översikt, se Castells Band I 1999: 81)

En viktig åtgärd för utlänningskontrollens fortsatta utveckling kom i en proposition 1968 och handlade om att utarbeta övergripande riktlinjer för utlänningspolitiken. Tankarna som presenterades i propositionen kan betraktas som genombrottet för ett nytt sätt att se på utländska medborgare och deras ställning i det svenska samhället. Utgångspunkt för riktlinjerna var att Sverige även i framtiden kunde förväntas förbli ett mål för invandring. Det uttrycktes en strävan att jämna ut skillnaderna mellan utländska och svenska medborgares rättsliga ställning. Gällande invandringspolitiken anfördes främst arbetsmarknadspolitiska skäl för behovet av en fortsatt reglering av invandring. Man menade att en alltför omfattande invandring hotade att undergräva viktiga politiska mål. Bestämmelserna om förvarstagande av utländska medborgare skärptes och bosättningstillståndet som kunde erhållas efter att ha varit bosatt i Sverige i två år, ersattes av ett permanent uppehållstillstånd som utfärdades efter ett års vistelse i landet. Straffet för att anställa utländsk arbetskraft utan arbetstillstånd skärptes i enlighet med en allmän strävan att förstärka kontrollen av illegal arbetskraftsinvandring. Från och med 1968 kännetecknas den svenska policyn av restriktiv invandringspolitik och jämlik invandrarpolitik (Öberg 1994: 58ff, 66).

Eftersom den gamla utlänningslagen från 1954 började kännas otidsenlig och invecklad skulle en ny lag, som kom 1980, ges en enkel och lättfattlig utformning. Invandringspolitiken förblev i stort sett densamma under hela 1980-talet och byggde på principen att den skulle anpassas till Sveriges resurser samt att de migranter som släpptes in skulle behandlas likvärdigt med övriga invånare. Bara några dagar efter att riksdagen godkänt den nya utlänningslagen tillsattes emellertid en ny utredning om invandrings- och invandrarpolitiken på grund av att en rad frågor hade lämnats obesvarade. Förslagen som följde av utredningen blev vägledande för politiken under resten av 1980-talet. Utgångspunkten för invandringspolitiken skulle präglas av restriktivitet av hänsyn till de egna och invandrade invånarnas bästa. En stor skillnad i förhållande till tidigare var att nå gon hänvisning till principen om fritt folkutbyte inte längre förekom. (Öberg 1994: 70ff)

1989 kom en ny utlänningslag som ersatte den från 1980. Grundprinciperna för den svenska invandrings- och invandrarpolitiken stod oförändrade. (Öberg 1994: 82; Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 186) Utlänningslagen hade fram tills nu varit en ramlag

och de konkreta bestämmelserna om vilka restriktioner som skulle tillämpas fanns i utlänningsförordningen. I detta avseende skiljer sig 1989 års utlänningslag från de tidigare utlänningslagarna. Det som innan hade haft karaktären av undantagsbestämmelser, exempelvis reglerna om passtgång, var numera att betrakta som huvudregel. Villkoren för inresa och vistelse i Sverige togs därför nu in i själva utlänningslagen. I och med detta försvann också de sista formella resterna från tiden då det fria folkutbytet var regel snarare än undantag. (Öberg 1994: 83)

## Kontrollens förstärkning

Med början vid mitten av 1980-talet förändrades policyn för utlänningskontroll av olika anledningar. Såväl den interna som externa kontrollen har förstärkts sedan dess. Det kan, enligt Hammar, dock diskuteras hur mycket effektivare systemet i själva verket har blivit och vad konsekvenserna av det är. Det är även en fråga för diskussion hur mycket av denna förändring som beror på svensk policy och hur mycket som beror på ett ökat internationellt samarbete. (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 179) I och med det ökade samarbetet kring migrationspolicys inom EU och Schengen lades från och med mitten av 1980-talet exempelvis en större tyngd på visum, framförallt för medborgare i länder från vilka det förväntades komma oönskad invandring. (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 181, 193)

Den strängare kontrollen beror på flera olika faktorer, menar Hammar. Det skedde vid mitten av 1980-talet en ökning i antalet asylsökande till Västeuropa på grund av krig och förtryck i Afrika, Asien och före detta Jugoslavien. Mot bakgrund av denna utveckling startades en diskussion om en ny typ av förebyggande och övergripande invandringspolicy som kunde integrera utlänningskontroll med säkerhetspolicy och svenskt bistånd. Hög arbetslöshet i landet samt ett nytt flyktingprogram låg även bakom den nya övergripande policyn. 1984 startades en reform för integrationen av flyktingar i det svenska samhället som gick ut på att placera flyktingar i de kommuner som hade stora resurser i fråga om bostäder, jobb, språkutbildning och så vidare. Programmet överbelastades emellertid tidigt på grund av ny invandring och resulterade i krav på en strängare kontroll för att reducera statens kostnad för flyktingar. 1992 steg arbetslösheten från 3-4 procent till 8-10 procent. Arbetslösheten bland invandrade invånare steg till över 20 procent vilket ledde till segregation och marginalisering. Denna situation ledde till en mer uttalad och negativ attityd i samhället gentemot invandring



och personer med utländsk bakgrund, samt till krav på en effektivare kontroll. (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 176ff)

Mot slutet av 1980-talet var det som om ett tabu mot främlingsmisstro i den politiska debatten släppte. Förändringen visade sig som starkast i Sjöbo i södra Sverige, där det i samband med det nationella valet 1988 genom en lokal folkomröstning togs beslut om att vägra ta emot flyktingar. (Fryklund och Peterson 1989) För första gången visade det sig finnas starka negativa åsikter gentemot invandring bland väljarna, en inställning som inget av de politiska partierna hittills givit röst åt. Den negativa attityden gentemot invandring och landets invandringspolicy var starkare på vissa håll men kom till uttryck i samtliga politiska partier. Några år senare vid valet 1991, utnyttjade det populistiska partiet Ny Demokrati missnöjet inför Sveriges invandringspolicy och vann åtta procent av folkets röster. För att motverka denna politiska situation bytte de övriga partierna strategi, förändrade den politiska debatten och bröt den opolitiska traditionen i invandringshänseende. Det var i denna veva som en ny, striktare utlänningskontroll infördes. (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 178f)

Förstärkningen av kontrollen kan även hänga samman med det moraliska dilemma som togs upp i avsnittet om utlänningskontrollens laddning. Enligt Öberg upplevs flyktingsituationen som hotfull beroende på att de ideal som idén om en välfärdsstat bygger på inte bara riktar sig mot medborgare, utan innefattar civilt, socialt och politiskt ansvarstagande även för permanent bofasta personer med utländsk bakgrund. Det faktum att mottagarländerna under 1900-talet tillerkänt migranter alltfler rättigheter medför sådana åtaganden att möjligheten för välfärdsstaterna att bibehålla de befintliga invånarnas levnadsstandard riskerar att undergrävas (Öberg 1994: 13). Den invandrapolitik som riksdagen antog 1975 är ett exempel på ökandet av utländska medborgares rättigheter i det svenska samhället.<sup>103</sup>

Sammantaget var det mot slutet av 1800-talet, under den nationalistiska tidsandan, som krav på en skärpning av invandringskontrollen började framföras och åtgärder successivt vidtogs för att inskränka det fria folkutbytet. Den utlännings- och invandringskontroll som vuxit fram manifesterades 1927 i form av Sveriges första utlänningslag. Efter andra världskrigets slut skedde en liberalisering av invandringspolitiken, framförallt på grund av att det från

---

<sup>103</sup> Politiken innehöll de tre målsättningarna: 1.) Jämlikhet – samma rättigheter och skyldigheter för flyktingar och migranter som för befolkningen i övrigt; 2.) valfrihet – i fråga om kulturell identitet; och 3.) samverkan – ömsesidig tolerans och solidaritet mellan minoritet och majoritet. (Svensson 1992: 27)

krigsslutet fram till mitten av 1970-talet rådde stor efterfrågan på arbetskraft. En aktiv rekrytering av arbetskraft övergick så småningom i en mer regelbunden, spontan arbetskraftsinvandring. I och med de ekonomiska kriserna under 1970-talet och den krympande industrisektorn försvann arbetskraftsbristen. Parallellt växte det fram ett motstånd mot den fria invandringens politik. Från mitten av 1980-talet fram tills idag har såväl den interna som externa utlänningskontrollen förstärkts.

## Flyktingpolitiken

Som framkom i avsnittet om den historiska utvecklingen av Sveriges migrationskontroll har det inte ansetts vara av särskilt stor politisk vikt att skilja flyktingmigration från arbetskraftsinvandring. Idag finns det en komplex diskussion bland såväl politiker som forskare kring begreppen flykting och ekonomisk migrant.<sup>104</sup> I takt med att migration har börjat betraktas som ett hot, har en snävare definition av vilka migranter som mottagarländer är villiga att ta emot utvecklats. Följaktligen kan flyktingpolitiken i sig betraktas som en strategi för att kontrollera migration.

Det faktum att flyktingpolitiken idag är relevant att diskutera som en separat fråga, till skillnad från tidigare (före 1980-talet) då migration främst var en fråga om landets ekonomiska situation, hänger samman med det dilemma som bland annat Öberg tar upp i sin avhandling: Allmänheten vill inte leva i ett samhälle som släpper in alla invandrare, men inte i heller i ett samhälle där ingen får komma in. (Öberg 1994) Det är inte längre legitimt att låta ekonomiska faktorer helt och hållet styra vem som ska få komma till Sverige, något som kan ha att göra med att den omgivande världen kommit 'närmare' både genom media och det faktum att Sverige har blivit ett mångkulturellt samhälle.

Generellt har Sverige, i jämförelse med andra länder, tagit emot ett stort antal flyktingar. Beträffande hanteringen av flyktingar går det att skilja mellan mottagarländer som har en aktiv policy och de som mer passivt blivit mål för flyktingar. De flesta länder är en blandning av aktivt och passivt, så även Sverige. (Brochmann och Hammar (red) 1999: 303) Det finns flera exempel på att Sverige traditionellt sett har fört en aktiv politik. 1950 beslöt regeringen att uttagningen av flyktingar till Sverige skulle göras av uttagningskommissioner bestående av representanter för AMS, Utlänningskommissionen och Medicinalstyrelsen. I samband med

upproret mot diktaturen och det sovjetiska inflytandet i Ungern 1956 valdes ungerska flyktingar från läger i Europa ut av sådana kommissioner för att få komma till Sverige. (Svensson 1992: 105, 216) Den aktiva politiken blev tydlig också under Kosovokrisen hösten 1998 då Migrationsverkets tjänstemän begav sig till flyktinglägren för att välja ut vilka flyktingar som skulle få komma till Sverige. Ett exempel på Sverige som ett passivt mottagarland är att migranternas egna nätverk från tidigare invandring skapar en naturlig väg till Sverige. Det här är ett generellt fenomen som också gäller de flesta andra mottagarländer.

Fram till början av seklet gjordes i Sverige ingen åtskillnad mellan flyktingar och andra migranter. Det fanns inget särskilt skydd i svensk lagstiftning för flyktingar förrän 1913, då en lag antogs som innebär att utländska medborgare inte kunde utvisas för tryckfrihetsbrott eller politiska brott. I 1914 års utvisningslag fanns inga bestämmelser om asyl för flyktingar. En utländsk medborgare fick emellertid inte avvisas eller utvisas till ett land där han eller hon sannolikt skulle straffas för politiska brott. Detta förbud stod fast även i 1927 års utlänningslag. I 1937 års lag utvidgades skyddet till att omfatta även dem som flytt av politiska orsaker. 1954 års utlänningslag förstärkte rättsskyddet för de politiska flyktingarna genom att det antogs en principdeklaration att en politisk flykting inte utan synnerliga skäl fick vägras fristad i landet. I övrigt togs det vid utformningen av lagen hänsyn till 1951-års Genèvekonvention i så måtto att lagen inte fick innebära inskränkningar i de rättigheter som flyktingar var tillförsäkrade genom konventionen. Konventionens definition av begreppet politisk flykting togs dock inte med i lagen. (Svensson 1992: 93ff; Öberg 1994: 65ff)

1950 fick AMS det övergripande ansvaret för flyktingpolitiken i Sverige och spelade tillsammans med enskilda tjänstemän sannolikt en stor roll vid utarbetande av flyktingpolitiken. Officiellt hävdades det att den svenska flyktingpolitiken under 1950-talet styrdes av humanitära intressen, men flyktingpolitiken måste också ses som en del av arbetskraftsrekryteringen vid denna tid. (Svensson 1992: 214ff)

I propositionen från 1968 infördes en ny skyddsgrupp i flyktingsammanhang. Nu gavs det även lagstadgat skydd för personer som lämnat sitt land på grund av missnöje med de politiska förhållandena där, samt medborgare i krigsförande länder vilka riskerade att bestraffas för sådana brott för vilka utlämning från Sverige inte fick ske. Ett förslag inför den

---

<sup>104</sup> Detta var tydligt på den 6:e Metropoliskonferensen i Rotterdam 26-30 november 2001, där forskare, politiker och tjänstemän diskuterade samtida och framtida utmaningar inom IMER-området.

nya utlänningslagen från 1980 var att Genèvekonventionens flyktingdefinition skulle ligga till grund även för den svenska lagstiftningen. (Öberg 1994: 65ff)

Utlänningslagen från 1997 innebar en viss förändring av kriterier för flyktingskydd. Två kategorier i den tidigare lagstiftningen lämnades nu; de facto flyktingar och krigsvägrare. Asylsökande från dessa kategorier behövde mycket starka skäl för att få skydd. Man slutade även att ge skydd på humanitära grunder. Detta innebar stora restriktioner, men flera förändringar gick samtidigt i andra riktningen. Genèvekonventionen skulle ges en liberalare tolkning i enlighet med rekommendationer från UNHCR. Från och med nu skulle även asyl på grund av välgrundad fruktan för förföljelse ges som en följd av statens oförmåga att ge effektivt skydd istället för, som tidigare, förföljelse av statliga myndigheter. Invandring av släktingar begränsades till att avse kärnfamiljen. (Hammar i Brochmann och Hammar (red) 1999: 186f)

Summerande kan utifrån den historiska tillbakablicken sägas att det i Sverige tidigt etablerades ett inre kontrollsystem, framförallt som en följd av den väl organiserade arbetsmarknaden. Det politiska systemet och de politiska aktörerna var inte inblandade i invandringsfrågorna förrän mot slutet av 1980-talet, då starka negativa åsikter gentemot invandring visade sig bland väljarna. Den negativa attityden gentemot invandring kom till uttryck i samtliga politiska partier, men var starkare på vissa håll. En snävare definition av vilka migranter som mottagarländer är villiga att ta emot har utvecklats i takt med att migration börjat betraktas som ett hot. Därmed har flyktingpolitiken blivit ett sätt att kontrollera migration.

## Sammanfattning

Synen på migration varierar och kan vara positiv eller negativ beroende på olika förhållanden i mottagar- respektive ursprungsland och för tiden rådande omständigheter. Hur migration uppfattas visar sig bland annat i ett samhälles politiska och offentliga debatt, samtidigt som debatten är med om att skapa denna uppfattning.

Regleringen av migration började i samband med nationalstatens framväxt. Framhävandet av nationella traditioner och symboler vid denna tid bidrog till att skapa en samhörighet mellan människor inom ramen för nationalstater. Exkludering är en förutsättning för nationalstatens

uppbyggnad och fortlevnad, varvid den föreställda gemenskapen får konkreta konsekvenser i form av ett 'vi', som tillhör och inkluderas i samhället, och ett 'dom', som inte hör hemma.

Gemensamma kulturella drag och yttre attribut såsom språk och fysiska karakteristika är några av de kriterier som antas känneteckna nationen. Utlänningskontroll blir därmed ett verktyg i den nationsskapande processen. Detta blir tydligt om man ser till Sveriges första år av invandringsreglering, vilka präglades av rasistiska och antisemitistiska attityder. Bland annat var det utifrån argument om värnandet av den 'rena svenska rasen', tillsammans med arbetsmarknadens behov av skydd mot utländsk konkurrens, som det i början av 1900-talet kom krav på skärpning av invandringskontrollen.

Nationens intressen har kommit i första rummet i Sveriges förda invandringspolitik under 1900-talet. Perioden 1945 till 1972, då det fanns ett stort behov av arbetskraft i landet, kännetecknades framförallt av arbetskraftsimporten och en liberalisering av invandringspolitiken. Vid mitten av 1960-talet stimulerades invandring aktivt och man kan säga att det vid denna tid fanns en positiv syn på migration. Invandring betraktades som något som kunde hjälpa till att utveckla och bevara det svenska välståndet. Vid denna tid fanns det inget Schengensamarbete och den svenska invandringspolitiken kännetecknades närmast av att människor utan hinder kunde bosätta sig och arbeta inom landets gränser. 1972-89 präglades av ett till en början liberalt, men senare allt restriktivare kontrollsystem. 1989 fram tills idag präglas av stark kontroll men även en ökad grad av illegal vistelse och illegalt arbete i landet.

Det sker idag en utveckling från nationalism till transnationalism, utan att nationalstaten för den delen förlorat sin betydelse. Transnationalismen yttrar sig bland annat i en europeisk harmonisering av utlänningskontroll. För poliser innebär detta att de måste börja tänka i termer av Schengen snarare än Sverige. Ett annat faktum är att det i Sverige och andra mottagarländer idag finns en syn på migration i termer av risk snarare än möjlighet. Mycket tyder på att vi de närmaste åren kan vänta ytterligare förstärkning genom flera olika typer av inre kontrollsystem samt mer sofistikerade och effektiva yttre kontroller. Denna tendens kommer inte minst att förstärkas av samarbetet inom EU och Schengen. En stark tendens är externaliseringen av kontroll vilken har skett både genom tonvikt på förebyggande åtgärder utanför mottagarländers territorium och genom åtgärder där ansvaret lämnas över till aktörer utanför myndigheterna. Problematiskt med utvecklingen mot fler yttre kontroller är att det

riskerar att kränka mänskliga rättigheter då flyktingar på olika sätt hindras från att komma till ett säkert land för att söka asyl. Samtidigt finns det ett stort problem med inre utlänningskontroller då dessa bland annat riskerar att inkräkta på människors integritet om de felaktigt tas för invånare utan tillstånd att uppehålla sig i landet. Etablerandet av starka kontrollsystem underminerar dessutom den demokratiska välfärdsstatens grund och ökar stigmatiseringen av etniska grupper.

Visserligen sätter mänskliga rättighetsverktyg gränser för kontrollen, men genom otydliga definitioner gällande nationens respektive Schengenområdet 'behov' öppnas upp för stora tolkningsmöjligheter i fråga om lagstiftningen – i första hand i enlighet med varje lands egenintresse. Den stora mängden av åtgärder som används för att begränsa invandring förmedlar att Sveriges politiker har en syn på migration såsom icke-önskvärd. Liksom allmänheten påverkas poliser av den offentliga synen på migration. Med tanke på det stora tolknings- och handlingsutrymmet i polisarbete, kan en negativ syn på migration hos enskilda poliser sannolikt påverka deras handhavande av inre utlänningskontroller.

Den inre utlänningskontrollen skiljer sig från de övriga kontroller som tagits upp i detta kapitel genom att de riktar sig specifikt mot migranter men inte upphör efter det att en individ blivit fullvärdig medborgare. Poliser kan närhelst de upplever att det finns anledning att anta att en person vistas utan tillstånd i landet, genomföra en inre utlänningskontroll. Inre utlänningskontroller är en explicit form av kontroll, men utgör även ett exempel på vad Brochmann och Hammar lyft fram som subtila kontrollmekanismer vilka inte nödvändigtvis är uttryckligt fientliga, men som till människor med utländsk härkomst förmedlar att de inte hör hemma i landet.

Om poliser lägger ner mycket tid på arbete som handlar om att förebygga invandring eller på att kontrollera personer som de tror uppehåller sig i landet utan tillstånd, signalerar det till allmänheten att migranter i allmänhet *är* suspekta. Detta kan förstärka en främlingsfientlig inställning i samhället vilket har betydelse för inre utlänningskontroller eftersom dessa till stor del bygger på tips från allmänheten. Om vi antar att resonemanget ovan stämmer, det vill säga att en stark inre utlänningskontroll skapar en negativ inställning gentemot invandring och att antalet tips är relaterat till allmänhetens uppfattning om invandring, föds det ur dessa samband en ökad kontroll. Ju mer kontroller, desto fler tips.

I det återstående kapitlet sammanfattas och diskuteras det resultat som vi kommit fram till i de olika kapitlen. Syftet är att uppnå en syntes och en helhetsförståelse för polisens handhavande av inre utlänningskontroll.

## 7. Slutdiskussion

### Inledning

Låt oss återgå till mötet mellan poliserna och de som kontrolleras i en inre utlänningskontroll som var upptakten till vårt arbete. I de olika kapitlen har vi diskuterat aspekter av mötet som bottnar i olika krav på poliser i deras arbete. Vi har försökt att analysera polisens arbete med inre utlänningskontroll med hjälp av resonemang kring bland annat nationalstaten, rättsstaten samt organisatoriska och professionella krav och förväntningar på poliser. Dessutom har vi velat poängtera att vissa av dessa faktorer leder till problem i den inre utlänningskontrollen. Exempel är spänningsförhållandet mellan rättsstatliga ideal och nationalstaten samt att allt polisarbete – kanske i synnerhet det som rör invandringsrelaterade frågor och som hänför sig till områden där riktlinjerna inte är klara och omfattande – utförs i en politisk och samhällelig kontext som påverkar rättstillämpningen. Detta sammantaget leder till ett antal slutsatser från vår sida som syftar till att visa hur beaktandet av rättsstatliga ideal kan stärkas.

Ett centralt problem som har sin upprinnelse i de delvis motstridiga kraven på poliser när det gäller inre utlänningskontroll, är det dilemma som kommer till uttryck i mötet och som vi sett exempel på under fältarbetena. Dilemmat handlar om att poliser måste hantera den svåra balansgången mellan att göra ett effektivt arbete och samtidigt beakta mänskliga rättigheter. Kravet på effektivitet består i att försöka hitta så många personer som möjligt som uppehåller sig utan tillstånd i landet. Det lagstadgade diskrimineringsförbudet ska garanteras bland annat genom att poliser inte får lov att stanna personer i en inre utlänningskontroll enbart på grundval av utseende. Poliser kan i sin strävan att utföra arbetet effektivt gå så långt att de börjar bortse från diskrimineringsförbudet. Etnisk diskriminering, som uppstår när vissa grupper av människor på grundval av till exempel hudfärg obefogat blir överrepresenterade som mål för kontroller, blir i detta fall ett hinder för människors rörelsefrihet.

Karateristiskt för ett dilemma är att det inte går att lösa. Däremot kan det hanteras på olika sätt som får följden att det ena eller det andra handlingsalternativet förstärks. Hanteringen kan ske antingen i regelverket på en makronivå eller vid tolkning och tillämpning av detsamma, på en mikronivå, alternativt både och. Det är följaktligen på båda dessa nivåer som vi har försökt att synliggöra och problematisera dilemmat.



Vi har i denna studie redovisat och diskuterat olika förklaringsfaktorers betydelse för vilken sida av dilemmat som ges störst utrymme i polisens arbete med inre utlänningskontroll. Några faktorer har återkommit och visat sig vara särskilt viktiga. Dessa är den politiska och historiska kontexten, polisarbetets natur, lagstiftningens gråzoner samt det faktum att polisens arbete med inre utlänningskontroller är svårgranskat. Genom att sammanfatta förklaringsfaktorerna och diskutera vilken betydelse de kan ha beträffande dilemmat, hoppas vi kunna skapa en helhetsförståelse för arbetet med inre utlänningskontroll.

## Den historiska och politiska kontexten

Den politiska kontexten har med stor sannolikhet en betydelsefull inverkan på verkställigheten av inre utlänningskontroll. Att med vilken styrka poliser bekämpar olaglig vistelse i landet till stor del hänger samman med politiska föreställningar, blir uppenbart med tanke på att personer som uppehåller sig i Sverige utan tillstånd, inte utgör någon akut fara för sin omgivning. Man kan säga att det inte finns några enskilda offer i den här typen av brottslighet mer än 'gärningsmännen' själva.

Inre utlänningskontroll är ett av många sätt att kontrollera migration. Den är explicit i bemärkelsen att poliser enligt lagen ska utöva verksamheten, men har även en indirekt kontrolldimension. Det sistnämnda i bemärkelsen att människor som har rätt att uppehålla sig i landet men ständigt utsätts för kontroller kan uppleva sig kränkta, utestängda och ovälkomna.

Sedan Sveriges operativa inträde i Schengen finns krav på ökad effektivitet vad gäller inre utlänningskontroller. Varje polis ska numera ständigt vara uppmärksam på huruvida människor som de möter kan tänkas uppehålla sig i landet utan tillstånd. Det är i denna bemärkelse som effektiviteten ska komma till uttryck, inte genom utökade ekonomiska resurser. Ett konkret exempel på en insats som har genomförts i Sverige med anledning av detta är Schengenutbildningen för poliser. Även det för Schengenmedlemsländerna gemensamma dataregistret SIS antas möjliggöra en effektivare kontroll.

Sett i ett historiskt perspektiv har den svenska inre kontrollen, som tog sin början under tidigt 1900-tal, varit en väletablerad verksamhet. Det har generellt sett varit legitimt och ett faktum

att situationen på arbetsmarknaden och landets ekonomi i stor utsträckning påverkat utformningen av invandringspolicys och graden av utlänningskontroll. Under 1900-talets första halva var också ett uttalat syfte med kontrollen att försöka bevara 'den rena svenska rasen'.

Först på 1980-talet blev invandring en partipolitisk fråga, varvid utlänningskontroll kom att diskuteras i ett bredare perspektiv. Detta bland annat mot bakgrund av det ökande antalet asylsökande till Västeuropa och att det vid denna tid visat sig ett missnöje med invandringen hos allmänheten. Idag har Sveriges inrikespolitiska diskussioner en stor betydelse för utformningen av utlänningskontroll. De genom Schengenavtalet nyligen skapade åtagandena gentemot andra Schengenländer har inneburit att frågan om utlänningskontroll fått en ökad dignitet och utrikespolitisk betydelse. En konsekvens är en starkare utlänningskontroll.

Relaterat till den starkare kontrollen är den bild av migration som hot och säkerhetsrisk som vuxit fram sedan mitten av 1980-talet. Migranter och flyktingar tenderar att betraktas som en ekonomisk och social börda, och ett möjligt hot mot välfärdssystemet och arbetsmarknaden. En konsekvens är att de mänskliga rättigheterna kommit på undantag. Sverige har i en mängd traktat förbundit sig att respektera människors rätt att söka asyl, individens rörelsefrihet samt att bekämpa diskriminering. Detta är något som ska respekteras i all myndighetsutövning och utgöra en viktig aspekt i arbetet med inre utlänningskontroll. Närmare bestämt måste poliser beakta individers rätt att vistas på gator och torg utan att dessa ständigt ska behöva legitimera sig. Vi har under våra fältarbeten inte sett några exempel på att poliser funderar över, eller sinsemellan diskuterar människors rörelsefrihet som en aspekt att ta hänsyn till vid myndighetsutövningen.

Föreställningen om migration betraktat som ett hot har att göra med vad som inom forskningen kallas polisrasism och etnisk diskriminering samt allmänhetens förväntningar och krav på Polisen. Förstnämnda fenomen utgör starka hot mot rättsstatliga ideal. Inom Polisen tar sig etnisk diskriminering uttryck på en rad olika sätt och nivåer. Bland annat har det att göra med det konkreta bemötandet av människor vid inre utlänningskontroller, av vilken anledning poliser gör ett ingripande samt var i verksamheten resurserna läggs.

När det gäller allmänhetens inställning är denna viktig för poliserna i deras arbete med inre utlänningskontroll, då mycket av verksamheten grundar sig på tips. Poliserna är i sitt arbete

direkt beroende av allmänheten. Det har sedan Schengeninträdet visat sig ett större intresse av att tipsa polisen om personer som eventuellt uppehåller sig i landet utan tillstånd.

Allmänhetens förväntningar på och samarbetsvillighet inför poliser måste sättas i relation till nationens idé om etnisk homogenitet och maktstrukturer i samhället som helhet, där minoritetsgrupper exkluderas och dagligdags diskrimineras. Främlingsmisstro i samhället inte bara påverkas av, utan återspeglas också inom Polisen. Det förstnämnda till exempel på så sätt att en ökad prioritering av utlänningskontroller inom Polisen kan ge sken av att personer med utländsk bakgrund 'i allmänhet är suspekta'. Därutöver tar poliser intryck av och påverkas i arbetet av den offentliga debatten.

Ser man till den inre utlänningskontrollen blir det tydligt att rättsstatens ideal får stå tillbaka för att 'migrationshotet' ska kunna stävjas. Istället för en diskussion om hur mänskliga rättigheter ska kunna främjas, fokuseras idag i den politiska diskussionen på möjliga strategier för att kunna reglera migration så detaljerat som möjligt. Exempel är utökade visumkrav, förbättrad teknisk utrustning och förstärkt transportörsansvar, liksom att den inre utlänningskontrollen omorganiserats för att bli mer effektiv.

Avsaknaden av samtal om mänskliga rättigheter under våra fältarbeten är, som vi ser det, ett uttryck för detta och kan sättas i relation till att poliser haft synpunkter på att svensk flyktingpolitik är för 'snäll'. Ett annat uttryck för att rättsstatliga ideal eventuellt blir lidande som en konsekvens av politiska åtgärder, är de anmälningar till DO som vi har tagit del av. Slutligen kan i detta sammanhang nämnas att mänskliga rättigheter inte var ett inslag i den Schengenutbildning som samtliga poliser genomgått och inte heller är en särskilt stor del av polisutbildningen.

Effektivitetsandan tycks för närvarande större än ambitionen att främja mänskliga rättigheter. För att summera kan man säga att det när det gäller verkställandet av inre utlänningskontroll råder en dragkamp mellan nationalstatens intresse av att reglera invandringen och de mänskliga rättighetsåtaganden som gjorts av rättsstaten Sverige.

## Polisarbete

Dagens polisarbete präglas av att enskilda poliser förväntas ta ett större ansvar. En dimension av detta är att poliser idag ska arbeta för att uppfylla vissa mål, snarare än följa detaljerade

regler från centralt håll. Ett exempel är att poliser alltid ska vara uppmärksamma på om människor inte har rätt att vistas i landet. På den nya problembaserade polisutbildningen är en ambition att poliser ska lära sig att se orsakssamband, söka kunskap och analysera saker för att kunna anpassa sig till varje ny situation och samhällets förändringar. En följd av detta kan bli att poliser blir bättre på att reflektera över mänskliga rättigheter, eftersom det inte är uppenbart vad dessa kan innebära i praktiskt arbete.

Polisarbete i allmänhet och inre utlänningskontroll i synnerhet är svårt att beskriva i enkla och välavgränsade termer. När det gäller verksamheten med den inre utlänningskontrollen kan denna å ena sidan placeras inom ramen för polisiär verksamhet med syfte att trygga ett lands nationella intressen. Å andra sidan kan den hänföras till den typ av polisarbete som patrullerande poliser utför i syfte att upprätthålla lag och ordning i samhället. Dessutom är det oklart huruvida inre utlänningskontroller syftar till att skydda befolkningen eller territoriet. Denna omständighet kan skapa förvirring och otrygghet i arbetet, något som sannolikt inte gynnar rättssäkerheten hos dem som kontrolleras.

Samtidigt som det finns ett intresse av att kontrollera vem som befinner sig i landet, vilket kan förklaras som en aspekt av nationalstaten och som måste beaktas av poliser, ska poliser respektera rättsstatliga ideal. Här ingår att alla människors likhet inför lagen måste beaktas vid all myndighetsutövning som riktar sig till enskilda individer. Detta är en förutsättning för att statens legitimitet hos befolkningen ska kunna bestå. Frågan om statens säkerhet hänger därmed samman med polisens ansvar för mänskliga rättigheter.

Bland faktorer av betydelse för polisarbete med inre utlänningskontroll har vi i denna studie redogjort för externa, professionella, organisatoriska och personliga faktorer inverkan på polisens arbete. Av relevans för den inre utlänningskontrollen nämndes på den första nivån Polisens historiska anknytning till militären. Vi har sett exempel på att inre utlänningskontroller genomförs på ett sätt som för tankarna till den stelbenthet och auktoritära syn på ordning och hierarki som kännetecknar militär verksamhet. Detta innebär att kontroller sannolikt utförs i en anda av kontroll, där man går alltför hårt fram utan att reflektera över mänskliga rättigheter.

Denna syn har troligtvis också att göra med den rättspositivistiska tradition som betecknar svenskt rättsväsende som helhet och som kommer till uttryck i polisarbete. Rättskällor, inga

andra typer av subjektiva tolkningar får influera verkställandet av regelverket. Den rättspositivistiska hållningen i svenskt rättsväsende tillsammans med en rigid syn på ordning hos poliser, kan förstärka eller försvaga dilemmats olika sidor. Att lag och ordning är en viktig ledstjärna stärker rättssäkerheten genom att många poliser går tillväga på samma sätt och med samma utgångspunkter. Den enskilde individen får goda möjligheter att planera sitt handlande och kan skapa sig en uppfattning om hur Polismyndigheten agerar i olika situationer. Samtidigt kan avsaknaden av reflektion kring olika situationer, påverkansfaktorer samt mänskliga rättigheter innebära att de senare blir lidande.

Något som komplicerar polisarbetet är att patrullerande poliser har ett mycket stort handlingsutrymme och att lagstiftningen de ska arbeta ifrån många gånger är oklar. Vad gäller inre utlänningskontroll, kan regelkomplexen till och med sägas vara motstridiga i vissa avseenden. I praktiken innebär detta att poliser gör individuella bedömningar vilket skapar risk för godtycklighet. I förlängningen kan rättssäkerheten undermineras.

Faktum är att personlighetsbaserade omständigheter är oundvikliga i all yrkesutövning som innefattar mänskliga relationer. Alla lagar skapas, tolkas och tillämpas av människor. Att poliser skiljer sig åt vad beträffar både förhållningssätt gentemot enskilda individer och vilken syn de har på den politik som styr deras arbete blev tydligt under våra möten med poliser. Ju otydligare lagstiftningen är i förhållande till en arbetsuppgift, desto mer ökar utrymmet för personlighetsbaserade omständigheter.

Ser man till den person som kontrolleras kan polisens, förväntade eller reella, fördomar om 'utlänningar' vid ingripandet medföra en känsla av negativ särbehandling. Detta kan hos den enskilde skapa osäkerhet och nervositet, vilket är beteenden som poliserna ofta tog upp som exempel på vad som vid profileringen kan utgöra en anledning att misstänka att en person inte har rätt att vistas i landet. Även språksvårigheter i kombination med utseende togs upp som tecken på att en viss person kan vara aktuell för en kontroll. Vi menar att samtliga dessa indikatorer säger mycket lite om sannolikheten för att en person vistas i landet utan tillstånd.

Den ökade strävan inom Schengensamarbetet att effektivisera kontrollen av migranter förstärker ett generellt drag vid kvalitetsmätning av polisiär verksamhet: När polisarbete ska bedömas görs detta ofta i kvantitativa termer. Resultat, snarare än processen vid själva utförandet fokuseras. Detta kan vara en förklaring till varför poliser tänjer på, och försöker

kringgå lagen. Poliser uppmuntras helt enkelt att utföra så många kontroller som möjligt, sannolikt till nackdel för människors rättigheter. Konkreta exempel är frånvaron av problematisering av hur Schengenkonventionen ska omsättas i praktiken under Schengenutbildningen samt den uppgift på RPS hemsida som anger att det varje dygn görs mellan 20 och 25000 slagningar i SIS, men inte hur många av dessa som är korrekta.

Det är två oundvikliga faktum att även de tydligaste lagar måste tolkas i konkreta situationer och att poliser, precis som alla andra yrkesgrupper, på olika sätt försöker hitta genvägar för att underlätta sin arbetssituation. Detta innebär att godtycklighet vid myndighetsutövningen aldrig kan elimineras helt och att det inte kan garanteras att lagen alltid verkställs på det sätt som var tänkt.

## Lagstiftningens gråzoner

Lagstiftningen som styr den inre utlänningskontrollen innehåller flera dimensioner av gråzoner. Vi har identifierat ett antal områden där lagstiftningen, tillsammans med andra riktlinjer, är otydlig eller motstridig. Bland annat är det oklart vem som i arbetet med inre utlänningskontroll kan betraktas som 'utlänning'. Alla icke svenska medborgare ska på förfrågan av Polisen kunna visa sin rätt att vara i Sverige. Detta ligger i linje med vad som gäller i svenskt rättsväsende som helhet, nämligen att en 'utlänning' är en icke svensk medborgare. I Schengenkonventionen däremot definieras 'utlänning' som alla icke EU-medborgare. Följaktligen är det upp till varje polis att avgöra detta, vilket föranleder frågan om huruvida det rättsstatliga kravet på en exakt och tydlig lagstiftning som på samma gång är omfattande och gripbar, uppfyllts. En tydlig lagstiftning är viktig inte minst för att polisens förtroende för rättssystemet som helhet ska kunna bestå. Detta är en grundläggande förutsättning för att poliser ska respektera reglerna de har att följa.

Under våra fältarbeten har vi fått bekräftat att det i huvudsak är vad poliserna kallar 'illegala utlänningar' som utgör målet för verksamheten. Hur sådana identifieras har varit svårt att få svar på. Generellt har hänvisats till lång erfarenhet av utlänningsrelaterade ärenden eller en 'fingertoppskänsla' som viktiga redskap i arbetet med inre utlänningskontroll. I detta sammanhang vill vi poängtera att risken för att fördomar spelar in i arbetet är stor när intuition och känsla styr rättstillämpningen.

Utrymmet för intuition har troligtvis att göra med lagstiftningens formulering om att det måste finnas ”anledning att anta” att en person inte har rätt att vistas i landet för att en kontroll ska få bli aktuell. För att garantera rättsstatens krav på att ingen människa ska diskrimineras, får poliser enligt riktlinjerna inte välja ut en person enbart på grund av utseende.

Motstridigheterna i regelverket har dock effekten att poliser närmast tvingas konstruera anledningar som väcker misstanke om att en person befinner sig utan tillstånd i landet.

Vi har konstaterat att ett huvudsakligt syfte med rättsstaten är att enskilda ska kunna förutse myndighetsutövningen, i synnerhet när denna kan komma att inskränka individens integritet. Ett sätt att främja förutsebarheten är, utöver tydliga lagar, också att det klart kan identifieras vilka myndigheter som har vilka uppgifter. Detta måste sättas i relation till det ökade kravet på samarbete myndigheter emellan i den inre utlänningskontrollen. Eftersom alla myndigheter förväntas hjälpa Polisen blir det svårt för den enskilde att förutse vilken myndighet som egentligen är ansvarig.

Ett annat rättsstatligt (och nationalstatligt) krav är att Polisens verksamhet är effektiv och välfungerande. Annars riskerar Polisens legitimitet och människors trygghet i samhället att bli lidande. En motsägelsefull omständighet är emellertid att kravet på effektivitet inbjuder poliserna att arbeta utifrån stereotyper om hur en ’utlänning’ i deras ögon ser ut, snarare än att betrakta alla människor som lika inför lagen. Dilemmat som yttrar sig i svåra avvägningar mellan effektivt arbete och alla människors lika värde som en mänsklig rättighet är därmed inbyggt i regelverket.

Regelverkets vaghet har betydelse även för andra aspekter av inre utlänningskontroll. En är polisens tolkningsföreträdare, i bemärkelsen att den enskilde inte kan vägra att bli kontrollerad. Här aktualiseras ytterligare en förvirrande omständighet vid inre utlänningskontroll. Trots att lagstiftningen säger att enskilda individer inte måste bära sina identitetshandlingar med sig, är det individen som har den absoluta bevisbördan vad gäller vistelserätten. Flera poliser, såväl chefer som patrullerande, har bekräftat för oss att det i praktiken föreligger en skyldighet för personer att kunna legitimera sig och visa sin rätt att vistas i landet. Man kan uttrycka det så att polisens rätt att kontrollera är starkare än den enskildes rörelsefrihet.

Ofta genomförs inre utlänningskontroller av poliser som inte själva har utländsk bakgrund, vilket förstärker den maktobalans som föreligger i mötet. En polis som själv har utländsk

bakgrund och eventuella erfarenheter av etnisk diskriminering kan också tänkas vara mindre benägen än en polis med svensk etnisk bakgrund, att låta bedömningar och bemötande i arbetet påverkas av fördomsfulla attityder och stereotypa föreställningar om 'utlänningar'. Detta inte bara missgynnar mänskliga rättigheter utan är även ineffektivt i de fall resultatet av de stereotypa bedömningarna blir felaktigt.

## En svårgranskad kontroll

En viktig mekanism för att främja rättsstatliga ideal är att myndighetsutövningen kan granskas. Granskningssystem kräver emellertid att lagarna är verkställbara, något som kan ifrågasättas vad gäller lagstiftningen om inre utlänningskontroll. Dessutom innebär de många oklarheterna kring den praktiska tillämpningen att kontrollen är svår att granska.

Polisarbeta sker överallt i samhället vilket gör verksamheten mer svårövervakad än andra delar av rättsordningen, såsom domstolsväsendet. Ett sätt att granska verksamhet med inre utlänningskontroll är att studera de PM som poliser ska skriva efter varje ingripande. Som diskuterats i studien erbjuder dessa emellertid ett mycket tunt underlag för en bedömning av på vilka grunder och med vilka följder en kontroll genomfördes. Relaterat till de rättsstatliga kraven på poliser kan PM:n inte betraktas som en särskilt effektiv mekanism för att främja mänskliga rättigheter.

Andra granskningssystem för att främja rättsstatliga ideal blir därmed viktiga när den inre utlänningskontrollen ska bedömas. I vårt sammanhang kan nämnas framförallt polisens straffrättsliga ansvar i Brottsbalkens 20 kapitel respektive 16:9 om olaga diskriminering. Det finns inte mycket praxis att tillgå för de poliser som vill ha vägledning för sitt arbete. Vi har sökt men inte kunnat hitta några rättsfall där Högsta domstolen har uttalat sig om tillvägagångssättet vid inre utlänningskontroller. Liksom vid annan brottslighet gäller här att det är få brott som i slutändan leder till straff.

Den praxis som finns att tillgå är JO:s uttalanden om inre utlänningskontroll, av vilka samtliga vi har tagit del av. JO har av poliser som vi samtalat med benämnts som en samtalspartner. Bara i ett ärende av sex har JO kritiserat polisernas handhavande. I alla övriga fall har JO lyft fram otydligheter i riktlinjerna och inte sällan efterfrågat tydligare sådana för att på så sätt förbättra möjligheterna för att kunna granska verksamheten.



För de poliser som vi har träffat har de otydliga reglerna visat sig vara respektive betraktas som både ett problem och en fördel. Ett uppenbart problem när lagstiftningen ska tolkas och tillämpas är hur inre utlänningskontroll kan genomföras utan att stor hänsyn tas till personers utseende vid profileringen och hur detta i så fall skulle kunna upptäckas vid en granskning. Vissa poliser som vi samtalat med menar att de *måste* bryta mot mänskliga rättigheter såsom lagstiftningen är utformad. Den otydliga lagstiftningen har också visat sig skapa problem vid tillämpningen genom att olika polisers uppfattningar skiljer sig åt om vad det är som gäller i en viss situation. Vi menar också att ett tydligt regelverk, med tanke på det stora ansvaret poliser har och att man upplever sig granskad av framförallt media men också JO, skapar en otrygghet i arbetet.

Ett otydligt regelverk kan betraktas som positivt ur ett effektivitetsperspektiv då det skapar flexibilitet vid rättstillämpningen. Flexibiliteten förstärks ytterligare genom polisens stora handlingsutrymme och möjliggör för dem att tänja på lagstiftningen när denna är ett hinder i arbetet. Under våra fältarbeten fick vi uppfattningen att det betraktas som en accepterad metod att tänja på lagens gränser. Det kan också nämnas att poliser, som en följd av den svårgranskade kontrollen, sällan ställs till svars för ett felaktigt tillvägagångssätt. Detta innebär att de ibland 'kommer undan', utan att ställas till svars för sina handlingar, något som skapar en grogrund för korruption inom Polisen. Samtliga dessa aspekter riskerar att undergräva mänskliga rättigheter.

En organisatorisk aspekt av att kontrollen är svårgranskad är kravet på att denna ska vävas in i annan polisiär verksamhet än enbart utlänningskontroll. Den huvudsakliga tanken med detta är som vi uppfattar det att effektivisera utlänningskontrollen, men det kan också hänföras till en ambition inom rättsstaten att minska obehaget för den enskilde vid myndighetsingripanden. I och med att individen, som en följd, inte alltid är medveten om att en kontroll äger/ägt rum, är det dock svårare för henne eller honom att hävda sin rätt vid eventuella känslor av kränkning. Det är svårt att argumentera för sin sak om man inte känner till vilken typ av ingripande man utsatts för och de rättsliga förutsättningarna för detsamma.

Relaterat till individens perspektiv är också det formlösa anmälningsförfarandet. Det finns inte några riktlinjer för hur ett anmälningsförfarande ska gå till om en person känner sig felaktigt behandlad av poliser. Detta innebär enkelt uttryckt att alla anmälningar, oavsett hur

de ser ut, är formella anmälningar som ska tas upp utan dröjsmål. För en person som inte känner till sina rättigheter är detta emellertid inte alltid en gynnsam betingelse när det gäller att hävda sin rätt. Kanske hade det varit lättare med ett förtryckt formulär med tydliga anvisningar samt information om vad proceduren kommer att leda till.

## Slutsatser

Dragkampen mellan intresset av att effektivt reglera och kontrollera migranter som befinner sig i landet å ena sidan och det rättsstatliga kravet på att mänskliga rättigheter respekteras, komplicerar verkställandet av inre utlänningskontroll. Enskilda poliser tvingas göra svåra avvägningar när det gäller frågan om var gränsen går för när ett effektivt arbete medför kränkningar av mänskliga rättigheter. Utseende utgör med stor sannolikhet ofta grunden för kontroller varför risken för diskriminering blir stor, samtidigt som andra kriterier poliserna hänvisar till som indikatorer på att någon bör kontrolleras är tvivelaktiga.

Schengensamarbetets ökade krav på effektivitet och den samtida synen på migration, frammanar ett effektivt arbete där risken för kränkningar av mänskliga rättigheter ligger nära till hands. Om poliser däremot ser som en viktig uppgift att respektera mänskliga rättigheter i sitt dagliga arbete främjas diskrimineringsförbudet, något som enligt vår uppfattning inte nödvändigtvis medför ett ineffektivt arbete. För att skapa gynnsamma betingelser för det senare torde krävas särskilda insatser. Kanske måste målen för organisationen tydliggöras.

Vad skulle skapa bättre förutsättningar för poliser att respektera rättsstatliga ideal i deras arbete med inre utlänningskontroll? *En tydligare lagstiftning och bättre granskningsmöjligheter.* Som vi har visat kan en diskrepans urskiljas både vid en jämförelse olika rättsliga riktlinjer sinsemellan och vad gäller hur kontrollerna är tänkta att se ut respektive hur de faktiskt går till. I kombination med polisarbetets natur och den politiska kontexten samt kanske framförallt det faktum att kontrollen är svår att granska, baddar regelverkets många gråzoner för en myndighetsutövning som tar i beaktande effektivitetens krav på bekostnad av mänskliga rättigheter.

*Medvetandegörande av skillnader mellan olika polisens verkställande av lagen.* Enskilda poliser påverkas i sitt arbete av en rad olika faktorer, vilket gör reflektion över situationen och det egna agerandet viktig. Vidare tolkar poliser alltid de lagar som ska styra deras arbete.

Utrymmet för godtycklighet förstärks av att polisarbetet innefattar personlighetsbaserade skillnader – ett faktum som aldrig kan elimineras helt. En medvetenhet om att, och hur lagar tolkas samt ett verkligt genomslag av det problembaserade förhållningssättet i dagens polisutbildning, torde öka ett professionellt förhållningssätt i arbetet och minska betingelserna för diskriminering i verksamheten.

*Ökade kunskaper om samhällsfrågor bland poliser.* Patrullerande poliser får i och med Schengen, utöver det vanliga arbetet med att upprätthålla allmän ordning, i större utsträckning 'viktiga nationella intressen' att skydda. Som vi ser det skapas därmed större utrymme i polisarbetet för politiska och mediala influenser. Detta i en tid då förväntningarna på poliserna egna, individuella bedömningar ökar, vilket hänger samman med den generella utvecklingen av polisarbetet under 1990-talet mot ett målstyrt arbete. Det är vår uppfattning att gedigna kunskaper om exempelvis ojämlikheter i samhället, etniska relationer och debattens genomslagskraft kan motverka en myndighetsutövning som präglas av nationalistiska ideal.

*Större utrymme för mänskliga rättigheter i svensk myndighetsutövning.* Denna studie visar att svenska poliser tycks ta mänskliga rättigheter för givet i arbetet med inre utlänningskontroll. Poliser bör ta sitt folkrättsliga ansvar att alltid implementera mänskliga rättigheter. Eftersom mänskliga rättigheter när de ska förverkligas utgör en föränderlig process, som påverkas av det omgivande samhället, måste en diskussion om hur de bäst kan beaktas alltid hållas vid liv. Vad innebär det till exempel att respektera människors rörelsefrihet i arbetet med inre utlänningskontroll?

*Större ansvarstagande bland poliser för deras handlingar och vilka konsekvenser handlingarna får.* Individer har olika slags inflytande i reproduktionen av dominerande föreställningar och värderingar i samhället. Rasistiska och etniskt diskriminerande handlingar, till exempel, som utövas av människor med en maktposition kan se likadana ut som när de utövas av andra, men ha en kraftigare effekt. Till detta kommer att poliser ska vara förebilder i samhället, varför ett diskriminerande agerande inom Polisen sannolikt får följder inom även andra områden än rättstillämpningens.

Dilemmat som kommer till uttryck i verkställandet av den inre utlänningskontrollen belyser breda samhälleliga fenomen och problem. Poliser är i sista hand satta att agera och handha inre utlänningskontroll, men i ett större perspektiv är det en fråga för regering och riksdag.

Detta arbete är vårt försök att bidra till att dilemmat synliggörs och blir föremål för diskussion.

# Referenser

## Muntliga källor

Intervjuer och samtal med tjänstemän vid Polismyndigheten, Migrationsverkets och Tullverkets personal samt passpersonal.

## Skriftliga källor

*Ansvarsfördelningen mellan Statens invandrarverk och polismyndigheterna angående asylansökan*, Cirkulärmeddelande CM 96-12-18, 14/96, Diarienummer POB-632-5055/96, Rikspolisstyrelsen, Polisbyrån

*Arbetsbeskrivning för Spanings- och utlänningsroteln SPUR*, Polisområde Malmö, kriminalsektionen 2001-10-18

Brottsbalken (1962:700)

*Den framtida utbildningen inom polisväsendet. Förslag från Äppelprojektet*, RPS Rapport 1992:2, Rikspolisstyrelsen Stockholm

DO-ärende Dnr 172-2001

DO-ärende Dnr 1007-2001

DO-ärende Dnr 2-2001

Ds 1997:38, *Sveriges anslutning till Schengensamarbetet*

Ds 2001:74, *Transportörsansvaret i utlänningslagen*

*Etik i polisarbete*, Polishögskolan rapport 1998: 1, Utgivare Polishögskolan, Sörentorp

*Fortsatt utveckling av Polisen – en uppföljande granskning*, RRV 2000:9, Riksrevisionsverket, Stockholm 2001

*Gärningsmannaprofilering*, RPS Rapport 1994:6, Dnr. POB-409-0401/93, RPS informationsenhet, Stockholm 1994

JK:s beslut Dnr 1029-80-21

JO beslut 1994-08-11, Dnr 4145-1993

JO beslut 1980-12-23 Dnr 762-1980

JO beslut 1982-05-28 Dnr 3393-1980:2

KU betänkande 1978:79/39, *Om förstärkt skydd för fri- och rättigheter med mera*

Mål nr B 458-01, Linköpings tingsrätt Dom 2001-11-12

Persson Berg Olle, *Lämpligt (stöd)-material vid föreläsningar om EU/AMSTERDAM – SCHENGEN/DUBLIN*, Statens Invandrarverk, Region Syd, Regionkansliet i Malmö, 2000 – 05-03

PM 2001-03-13, Dnr AMAU 952/01

PM 2001-04-14 Dnr AMAU 1108/01

PM 2001-06-12 Dnr AMAU 1439/01

PM 2001-06-11, Dnr AMAU 1421/01

PM 2001-07-05 Dnr AMAU

Polisförordning (1998:1558)

Polisinstruktion (1972:511, PI)

Polislag (1984:387)

Proposition 1981/82:146, *Ändring i utlänningslagen med mera*

Proposition 1983/84:111, *Förslag till polislag med mera*

Proposition 1988/89:86, *Ny utlänningslag med mera*

Proposition 1997/98:42, *Schengensamarbetet*

Proposition 1999/2000:64, *Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen*

Proposition 1975/76:209, *Regeringens proposition om ändring i regeringsformen*

Rapport från forskningsrådets expertgrupp för tvärvetenskap, *Tvärvetenskap – hur, av vem och varför?*, Stockholm 1999

Regeringsformen (1809:0606)

Rikspolisstyrelsens FAP-artikel 1986 – 1, *RPS F för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen*

Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, *Schengensamarbetet. Nationell handlingsplan och handbok*, Stockholm 2000

Rättegångsbalk (1942:740)

Rättshjälpslag (1996:1619)

Siloo Igo, Kriminalkommissarie, *Synpunkter beträffande Lpme Näss PM över polisens resursbehov i gränskontrollverksamheten i ett "Schengen-perspektiv"*, RPS, Kriminalunderrättelsetjänsten Utlänningsroteln, 1995-11-13

*Sveriges Advokatsamfunds rättssäkerhetsprogram*, Sveriges Advokatsamfund Styrelsen, Stockholm 1988

SOU 1984:54, *Tvångsmedelskommittén*

SOU 1994:54, *Utvärdering av praxis i asylärenden*

SOU 1997:128, *Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden*

SOU 1997:159, *Ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa*

SOU 1998:103, *Demokratiutredningens skrift nr 20*

SOU 1999:58, *Löser juridiken demokratins problem?*

SOU 1999:77, *Demokrati och medborgarskap*

SOU 2001:19, *Vissa grundlagsfrågor. Delbetänkande från 1999 års författningsutredning*

Utlänningslag (1989:529)

*Öppna samhällsvetenskaperna*, Rapport från Gulbenkian kommittén. Göteborg, Daidalos 1996

## Litteratur

Abiri Elisabeth, *The Securitisation of Migration. Towards an Understanding of Migration Policy Changes in the 1990s. The Case of Sweden*, akademisk avhandling vid Institutionen för freds- och utvecklingsforskning, Göteborgs universitet 2000

Ahlbäck Shirin, "Varför behövs granskarna?", i Rothstein (red), *Politik som organisation* (3:e upplagan), SNS Förlag, Stockholm 2001

Algotsson Karl-Göran, *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*, Norstedts Juridik, Stockholm 1993

Anderson Benedict, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London 1991

Bayley David H., *Police for the Future*, Oxford University Press, New York 1994

- Bayley David H., *Patterns of policing, A Comparative International Analysis*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey 1990
- Bell Judith, *Introduktion till forskningsmetodik* (2a upplagan), Studentlitteratur, Lund 1995
- Berggren Niclas, Karlson Nils, Nergelius Joakim (red), *Makt utan motvikt. Om demokrati och konstitutionalism*, City University Press, Värnamo 1999
- Berggren Nils-Olof och Munck Johan, *Polislagen. En kommentar 1998:56* (3e upplagan), Norstedts juridik, Stockholm 1998
- Bobbio Norberto, *The Future of Democracy*, Polity Press, Cambridge 1987
- Bobbio Norberto, *Liberalism och demokrati*, Daidalos, Göteborg 1993
- Bobbio Norberto, *The Age of Rights*, Polity Press, London 1996
- Bobbio Norberto, *Rättigheternas epok*, Daidalos, Göteborg 2001
- Brettell B. Caroline och Hollifield James F. (red), *Migration Theory: talking across disciplines*, Routledge, London/New York 2000
- Bring Ove och Mahmoudi Said, *Sverige och folkrätten*, Norstedts juridik, Stockholm 2001
- Bring Thomas (red), *Förundersökning*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1999
- Brochmann Grete och Hammar Tomas (red), *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Policies*, Berg, Oxford 1999
- Brodeur Jean Paul, "High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities", i *Social Problems*, Vol 30, No 5, June 1983
- Carlström Ann Kristin, *På spaning i Stockholm. En etnologisk studie av polisarbete*, akademisk avhandling vid Institutet för folklivsforskning – Etnologiska institutionen, Stockholms universitet 1999
- Castells Manuel, *Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, band I, Nätverkssamhällets framväxt, Daidalos, Göteborg 1999
- Castells Manuel, *Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, band II, Daidalos, Uddevalla 2000
- Castles Stephen och Miller Mark J., *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (2a upplagan), The Guilford Press, New York 1998
- Chan Janet, "Police racism: Experiences and reforms" i Vasta Elle och Castles Stephen (red), *The teeth are smiling: The persistence of racism in multicultural Australia*, Allen & Unwin, New South Whales 1996



- Chan Janet, *Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society*, Cambridge University Press, Cambridge 1997
- Craven Matthew, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*, Oxford University Press, New York 1995
- Dahlstedt Magnus, *Demokratins en-fald, makt och motmakt i det mångkulturella samhället 2/01*, Partnerskap för multietnisk integration, LTAB, Norrköping 2001
- Danelius Hans, *Mänskliga rättigheter*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1993
- Danelius Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1997
- Demker Marie och Malmström Cecilia, *Ingenmansland?: svensk immigrationspolitik i utrikespolitisk belysning*, Studentlitteratur, Lund 1999
- Diesen Christian (red), *Bevis 2. Prövning av flyktingärenden*, Norstedts juridik, Stockholm 1998
- Donohue III John och Levitt Steven, *The Impact of Race on Policing, Arrest Patterns, and Crime*, Working Paper No. 6784, National Bureau of Economic Research, Cambridge Massachusetts, November 1998
- Dworkin Ronald, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge 1978
- Dworkin Ronald, *A Matter of Principle*, Harvard University Press, London 1985
- Dworkin Ronald, *En fråga om jämlikhet*, Daidalos, Göteborg 2000
- Ehn Billy och Klein Barbro, *Från erfarenhet till text: om kulturvetenskaplig reflexivitet*, Carlsson, Stockholm 1994
- Eide Asbjørn (red), *The universal Declaration of Human Rights: a commentary*, Scandinavian University Press, Oslo 1992
- Ekman Gunnar, *Från text till batong – om poliser, busar och svennar*, akademisk avhandling vid Handelshögskolan i Stockholm, Ekonomiska forskningsinstitutet, Elanders Gotab, Stockholm 1999
- Esping Hans, ”En vittrande rättsstat”, i *Moderna tider* 107/1999
- Flyghed Janne, *Rättsstat i kris*, akademisk avhandling vid Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm 1992
- Flyghed Janne, *Gränslös kontroll - eller kontroll utan gräns?*, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet, Stockholm 1998
- Flyghed Janne (red) *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet. Kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet*, Studentlitteratur, Lund 2000

- Fogelklou Anders, "Rättsstaten – idéhistorisk exposé", i Sterzel Fredrik (red), *Rättsstaten – rätt, politik och moral*, Rättsfondens skriftserie 31, Stockholm 1996
- Fryklund Björn och Peterson Tomas, *"Vi mot dom", det dubbla främlingskapet i Sjöbo*, Lund University Press, Lund 1989
- Fryklund Björn, "Öppna samhällsvetenskaperna för mångfald", *Praktik och Teori*, 1/2001
- Frändberg Åke, *Rättsregel och rättsval*, P A Norstedts & Söners Förlag, Studentlitteratur AB, Lund 1984
- Frändberg Åke, "Rättsstatens organisation", i Needham Paul och Odelstad Jan, *Changing Positions. Essays dedicated to Lars Lindahl on the Occasion of His Fiftieth Birthday*, Filosofiska föreningen och Filosofiska institutionen vid Uppsala universitet, Uppsala 1986
- Frändberg Åke, "Argument, inte stenar är rättsordningens idé", i *Forskningsprofiler 1994/95*
- Frändberg Åke, "Begreppet rättsstat", i Sterzel Fredrik (red), *Rättsstaten – rätt, politik och moral*, Rättsfondens skriftserie 31, Stockholm 1996
- Grahl-Madsen Atle, "Artikel 13", i Eide Asbjørn (red), *The universal Declaration of Human Rights: a commentary*, Scandinavian University Press, Oslo 1992
- Gruber Sabine, *Ett "riktigt" fältarbete*, metodpaper, tema Etnicitet, Campus Norrköping/Linköpings universitet 2002
- Gustafsson Ewa, *Missbrukare i rättsstaten. En rättsvetenskaplig studie om lagstiftningen rörande tvångsvård av vuxna missbrukare*, akademisk avhandling vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet, Norstedts juridik, Stockholm 2001
- Knutsson Maria och Granér Rolf, *Etik i polisarbete*, Studentlitteratur, Lund 2000
- Knutsson Maria och Granér Rolf, *Perspektiv på polisetik*, Studentlitteratur, Lund 2001
- Halvorsen Knut, *Samhällsvetenskaplig metod*, Studentlitteratur, Lund 1992
- Hansen Peo, *Europeans only? Essays on identity politics and the European Union*, akademisk avhandling vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet 2000
- Hammar Tomas, *Sverige åt svenskarna. Invandringspolitik, utlänningskontroll och asylrätt 1900-1932*, akademisk avhandling vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, Caslon Press Boktryckeri AB, Stockholm 1964
- Hammar Tomas, "Laws and Policies Regulating Population Movements: A European Perspective", i Kritz Mary, Lean Lin Lim, Zlotnik Hania (red), *International Migration Systems. A Global Approach*, Clarendon Press, Oxford 1992
- Hammar Tomas, "Mångfald i forskning och utbildning", i *Praktik och Teori* 1/2001

- Held David, McGrew Anthony, Goldblatt David, Perration Jonathan, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge 1999
- Helmius Ingrid, *Polisens rättsliga befogenheter vid spaning*, akademisk avhandling vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet, Iustus förlag, Uppsala 2000
- Hermansson Jörgen, "Demokrati i västerländska mening", i Statsvetenskaplig tidskrift, årgång 89, 1986
- Holmberg Lars, *Inden for lovens rammer: politiets arbejdsmetoder og konkrete skøn*, Gyldendal, Köpenhamn 1999
- Holme Magne Idar och Solvang Bernt Krohn, *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, (andra upplagan), Studentlitteratur, Lund 1991/97
- Johansson Frank, *Allmän polislära*, Solna 1999
- Johansson Rune, "Ett odödligt sinnelag"? Svensk nationell utveckling i ett komparativt perspektiv", i Olsson Erik (red), *Etnicitetens gränser och mångfald*, Carlssons bokförlag, Stockholm 2000
- Johansson Rune, "Gemenskapens grunder. Etnicitet som konstruktion och process", i Olsson Erik (red), *Etnicitetens gränser och mångfald*, Carlssons bokförlag, Stockholm 2000
- Johansson Christina, *Metodologiska reflektioner*, metodpaper, tema Etnicitet, Campus Norrköping/Linköpings universitet 2002
- Josefsson Dan och Quistbergh Fredrik, "Tre dagar som skakade Sverige", i Ordfront 9/2001
- Karlgrund Stina, Mattson Michael, Sjöo Klas, *Regeringens handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering. Vad händer inom polisen?* Projektarbete IMER 1-10 poäng, Malmö högskola HT 2001
- Kornø Rasmussen Hans, *Flygtninge og indvandrere i Europa*, Handelshøjskolens Forlag, Köpenhamn 1996
- Lauvås Per och Handal Gunnar, *Handledning och praktisk yrkesteori*, Studentlitteratur, Lund 2001
- Lavin Rune, *Lagrådet och den offentliga rätten 1999-2001*, Juristförlaget i Lund, Lund 2001
- Lindholm Tore, "Article 1", i Alfredsson, Gudmundur och Eide, Asbjørn (red), *The Universal Declaration of Human Rights, A Common Standard of Achievement*, Kluwer Law International, Haag 1999
- Lundberg Magnus, *Vilja med förhinder – Polisens samtal om kvinnomisshandel*, akademisk avhandling vid sociologiska institutionen, Lunds universitet, Brutus Österlings Bokförlag Symposium, Stockholm/Stehag 2001

- Lundh Christer och Ohlsson Rolf, *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, SNS Förlag, Stockholm 1994
- Lööw Heléne, "Svensk rasism och antisemitism – historiska kontexter", i Olsson Erik (red), *Etnicitetens gränser och mångfald*, Carlssons bokförlag, Stockholm 2000
- Malmqvist Bo, Riberdahl Curt, Torngren Håkan, *Allmän förvaltningsrätt*, Norstedts juridik AB, Stockholm 2001
- Manning Peter K., *Police Work: The Social Organization of Policing*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1977
- Marshall T.H., "Citizenship and Social Class", i Goodin E. Robert och Petit Philip (red), *Contemporary political philosophy, an anthology*, Blackwell philosophy anthologies, Blackwell Publishers Ltd, Oxford 1998
- Mathiesen Thomas, *Schengen – politisamarbeid, overvåking og rettsikkerhet i Europa*, Spartacus forlag AS, Oslo 1997
- Mathiesen Thomas, "Mot ett integrerat övervakningssystem i Europa?", i Hörnquist Magnus (red), *Gränslös kontroll. Schengen, Europol och det europeiska samarbetet*, Federativs förlag, Stockholm 1998
- Mathiesen Thomas, *On Globalisation of Control: Towards an Integrated Surveillance System in Europe*, Statewatch publication, november 1999
- Mathiesen Thomas, "Globaliseringen av kontroll", i Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab, 87 årgång Nr 3, september 2000
- Mathiesen Thomas, *Siste ord er ikke sagt. Schengen och globaliseringen av kontroll*, Pax Forlag A/S, Oslo 2000
- McNamara Robert P., i Kenney Dennis Jay och McNamara Robert P. (red), *Police and Policing, Contemporary Issues*, Praeger Publishers, London 1999
- Miles Robert, *Analysing the Political Economy of Migration: the Airport as an 'Effective' Institution of Control*, i Brah Avtar, Hickman Mary J., Mac an Ghail Máirtín (red), *Global Futures. Migration, Environment and Globalization*, MacMillan Press, Basingstoke 1999
- Morrison John, *The trafficking and smuggling of refugees – the end game in European asylum policy?*, Pre-publication edition 2000
- Mårtensson Ingela, Svensson Eva-Britt, Torstensson Gösta, *Schengen – gränser utan kontroll eller kontroll utan gränser?*, Folkrorelsen nej till EU:s skriftserie 1, Stockholm 1999
- Nelhans Joachim, *Utlänningsrätt: en handledning om utlänningars rätt att inresa, vistas och arbeta i Sverige enligt 1980-års utlänningslag*, Studentlitteratur, Lund 1987
- Nergelius Joakim, *Konstitutionellt rättighetsskydd, svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, akademisk avhandling vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet, Fritze, Stockholm 1996

Norée Annika, *Laga befogenhet: polisens rätt att använda våld*, akademisk avhandling vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet, Jure, Stockholm 2001

Olsson Erik (red), *Händelse eller process? Om återmigration som frivillig återvandring*, manus under utgivning, tema Etnicitet, Campus Norrköping/Linköpings universitet 2001

Papastergiadis Nikos, *The Turbulence of Migration: Globalization, Deterritorialization and Hybridity*, Polity Press, Cambridge 2000

Peczenik Aleksander, *Juridikens metodproblem, rättskällelära och lagtolkning*, Almqvist och Wiksell Förlag AB, AWE/Geber, Stockholm 1980

Peczenik Aleksander, *Juridisk argumentation – en lärobok i allmän rättslära*, Norstedt, Lund 1990

Peczenik Aleksander (a), *Juridikens teori och metod*, Norstedts Juridik, Göteborg 1995

Peczenik Aleksander (b), *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Norstedts Juridik, Göteborg 1995

Peczenik Aleksander, "Rätt och moral i olika juristroller", i Sterzel Fredrik (red), *Rättsstaten – rätt, politik och moral*, Rättsfondens skriftserie 31, Stockholm 1996

Petersson Olof, von Beyme Klaus, Karvonen Lauri, Nedelmann Birgitta, Smith Eivind, *Demokratarådets rapport 1999*, Kristianstad 1999

Petersson Olof, *Rättsstaten, frihet, rättssäkerhet och maktodelning i dagens politik*, Publica, Norstedts juridik, Stockholm 1996

Petrén Gustaf, *Medborgaren och rättsstaten*, Timbro, Stockholm 1991

Punch Maurice, *Policing the Inner City. A Study of Amsterdam's Warmoesstraat*, The Macmillan Press, London 1979

Rehof Lars Adam, "Article 3", i Alfredsson Gudmundur och Eide Asbjørn (red), *The Universal Declaration of Human Rights, A Common Standard of Achievement*, Kluwer Law International, Haag 1999

Reiner Robert, "Process or Product? Problems of Assessing Individual Police Performance", i Brodeur Jean-Paul (red), *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues*, Sage Publications, London 1998

Reiner Robert, *The Politics of the Police*, Oxford University Press, New York 2000

Rothstein Bo (red), *Demokratarådets rapport 1995. Demokrati som Dialog*, SNS förlag, Stockholm 1995

*Rothstein Bo (red), Politik som organisation, förvaltningspolitikens grundproblem, SNS förlag, Stockholm 2001*

- Rosas Allan, "So-called rights of the third generation", i Eide Asbjörn, Krause Catarina, Rosas Allan (red), *Economic, social and cultural rights, a textbook*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1994
- Sandesjö Håkan och Wikrén Gerhard, *Utlänningslagen med kommentarer* (6e upplagan), Norstedts juridik, Stockholm 1999
- Sassen Saskia, *Globalization and Its Discontents*, The New Press, New York 1998
- Schiratzki Johanna, *Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige, en rättsvetenskaplig undersökning*, Skriftserien nr 63, Juridiska fakulteten, Stockholms universitet 2000
- Seip Jens Arup, *Politisk ideologi: tre laerestykker*, Universitetsforlaget, Oslo 1988
- Shaffir William B. och Stebbins Robert A. (red), *Experiencing fieldwork: an inside view of qualitative research*, Sage publications, Newbury Park 1991
- Shapiro Ian, *The Rule of Law, Nomos*, New York Polity Press, New York 1994
- Sheptycki James (red), *Issues in Transnational Policing*, Routledge, London 2000
- Shue Henry, "Basic Rights", i *Contemporary Political Philosophy. An Anthology*, Blackwell Philosophy Anthologies, Blackwell Publishers Ltd, Oxford 1997
- Simmonds Nigel E (översättning Lars Lindahl), *Juridiska principfrågor*, Norstedt, Stockholm 1988
- Skolnick Jerome H och Fyfe James J., *Above the law: police and the excessive use of law*, The Free Press, New York 1993
- Skolnick Jerome H., *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society* (3e upplagan), Macmillan, New York 1994
- Smith David J. och Grey Jeremy, *Police and People in London IV: The Police in Action*, Policy Studies Institute, London 1983
- Sowell Thomas, *Migration and Cultures: A World View*, Basic Books, New York 1996
- Svensson Anders, *Ungrare i folkhemmet: Svensk flyktingpolitik i det kalla krigets skugga*, akademisk avhandling vid Historiska institutionen, Lunds universitet, Lund University Press, Lund 1992
- Sterzel Fredrik, "Rättsstaten i 1974 års regeringsform", i Sterzel Fredrik (red), *Rättsstaten – rätt, politik och moral*, Rättsfondens skriftserie 31, Stockholm 1996
- Sundberg-Weitman Brita, *Rättsstaten åter!*, PA Norstedts & Söners Förlag, Kristianstad 1985

Södergran Lena, *Svensk Invandrar- och Integrationspolitik: En fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter*, akademisk avhandling vid Sociologiska institutionen, Umeå universitet, Umeå 2000

Tiby Eva, *Domarjäv*, Juristförlaget, Stockholm 1993

Tilly Charles (red), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1975

Töllborg Dennis, "Demonstranterna, poliserna, domstolarna", i *Ordfront* 1-2/2002

Wallace M. M. Rebecca, *International Law*, Sweet and Maxwell, London 1992

Weiner Myron, *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*, Harper Collins, New York 1995

Wigerfelt Berit och Wigerfelt Anders S., *Rasismens yttringar, exemplet Klippan*, Studentlitteratur, Lund 2001

Young Malcolm, *An Inside Job: Policing and police culture in Britain*, Clarendon Press, Oxford 1991

Åström Karsten, *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning, en studie av parallella normbildningsprocesser*, akademisk avhandling vid Sociologiska institutionen, Lunds universitet, Lund University Press, Lund 1988

Öberg Nils, *Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser? Om moraliska dilemman i välfärdsstaters invandrings- och invandrarpolitik*, akademisk avhandling vid Statsvetenskapliga institutionen, vid Uppsala universitet 1994

## Tidningsartiklar

Jönsson Alf, "Schengenutbildning – ett lyft", *Svensk Polis*, 4/2000

Jönsson Alf, "Pass nödvändigt också i Schengen", *Polisavis* 1/01

Krusell Ingemar, "Göteborg 2001 – Berlin 1967 och 1938", *Polistidningen* 7/2001

Lambert Jonn, "Schengeninspektionen gav Skåne gott betyg", *Polisavis* 1/01

Lönnaeus Olle, "Staten satsar på rättigheter", *SDS* 21 januari 2002

Magnusson Kerstin, "Positiva signaler från Schengeninspektionen", *Svensk Polis* 8/2000

"Migrationsverket på Arlanda flygplats: Fler asylsökande i passfritt europa", *Europa-Posten* 4/2001

Ljunghill Pontus, "500 stoppade första halvåret", *Polistidningen* 5/2001

Rosenberg Anna, ”Dyrt flyga in resenär med falskt pass”, SDS 3 juli 2001

Rosenberg Anna, ”Böter från flygbolag kan vänta”, SDS 4 juli 2001

Ulltin Annika, ”Schengeninstruktörer redo utbilda organisationen”, Svensk Polis 3/2000

## Internetadresser

FN:s hemsida

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3888b0541f8501c9c12563ed004b8d0e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3888b0541f8501c9c12563ed004b8d0e?Opendocument)

Malmö stads hemsida

<http://www.malmo.se/>

Migrationsverkets hemsida

<http://www.migrationsverket.se>

RPS:s hemsida

<http://www.police.se/gemensam/rps/schenknr.htm>

Samhällsguiden

<http://www.samhallsguiden.riksdagen.se/>

Tullverkets hemsida

<http://www.tullverket.se>