

Jämförelse av reglerna om  
uppehållstillstånd och avvisning för  
EU/EES- och tredjelandsmedborgare

Tillämparuppsats på juris kandidat-  
programmet 20 poäng

VT-00

Författare: Malin Pettersson  
740501

Handledare: Lotta Vahlne-Westerhäll

## Sammanfattning

I denna uppsats jämförs de svenska reglerna om uppehållstillstånd och avvisning för EU/EES-medborgare med motsvarande regler för medborgare som inte hör hemma i unionen, d v s tredjelandsmedborgare. Syftet med detta är att undersöka hur EU förhåller sig till de medborgare som inte omfattas av den EG-rättsliga principen om den fria rörligheten. En praktisk juridisk metod har använts i denna uppsats på så sätt att rättsvetenskapligt material i form av förarbeten, praxis och doktrin har inhämtats och studerats. Dessutom har intervjuer med beslutsfattare på SIV genomförts.

Sammanfattningsvis kan sägas att reglerna om uppehållstillstånd och avvisning skiljer sig avsevärt åt mellan de olika personkategorierna EU/EES- och tredjelandsmedborgare och att det för EU/EES-medborgarnas del är mycket enklare att erhålla uppehållstillstånd här i landet. Vidare är det även svårare att avvisa denna kategori av personer. Att så är fallet beror på att principen om den fria rörligheten gäller inom hela EES-området och således också för de personer som är medborgare inom detta område. För medborgare från stater som inte ingår i detta samarbete gäller således andra och strängare regler. För båda kategorierna krävs dock uppehållstillstånd för en vistelse här i landet som överstiger tre månader.

Vad gäller EU/EES-medborgaren är det under vissa förutsättningar en *rättighet* att få uppehållstillstånd beviljat. En sådan förutsättning kan exempelvis vara att personen ifråga avser att vistas här i landet p g a en anställning eller egen verksamhet. Även EU/EES-medborgarnas medföljande familjer åtnjuter denna rättighet till uppehållstillstånd oavsett vilken nationalitet de har. Vidare gäller för EU/EES-medborgarens del att uppehållstillståndet kan beviljas även efter inresan i landet.

Tredjelandsmedborgaren och dennes familj däremot har ingen rättighet att få uppehållstillstånd beviljat. Istället måste de genomgå en individuell prövning av om deras anknytning till Sverige enligt de svenska reglerna kan anses vara tillräckligt stark. Anknytningen kan exempelvis vara släktskap till en här bosatt person. De tredjelandsmedborgare som anses ha tillräckligt stark anknytning beviljas som regel ett permanent uppehållstillstånd redan från början om de avser att bosätta sig här. I vissa fall, såsom exempelvis vid de så kallade snabbanknytningsfallen, beviljas dock ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som efter en prövotid omvandlas till ett permanent. Till snabbanknytningsfallen hänförs en person som åberopar anknytning hit på den grund att han/hon nyligen inlett ett förhållande till en i Sverige bosatt person. Vidare kan tilläggas att tredjelandsmedborgaren måste ansöka om uppehållstillstånd före inresan i landet.

Även vad gäller avvisningsproblematiken skiljer sig reglerna åt mellan de olika personkategorierna. Sammanfattningsvis kan sägas att det är svårare att avvisa en EU/EES-medborgare än en tredjelandsmedborgare eftersom avvisningen under alla omständigheter måste vara i överensstämmelse med de inom EG-rätten tillåtna begränsningarna av den fria rörligheten av personer.

## **Förord**

Jag skulle vilja framföra ett varmt tack till de som har hjälpt mig under uppsatsskrivandets gång. Först och främst skulle jag vilja tacka för det vänliga bemötande och den hjälp jag har fått från personalen på Statens Invandrarverk i Göteborg och då speciellt Gunilla Dörner-Buskas och Margareta Dahlquist som har gett mig värdefull information, tips och idéer.

Ett stort tack vill jag ge även till min handledare professor Lotta Vahlne-Westerhäll på Juridiska institutionen.

<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>6</b>
1.1 BAKGRUND .....	6
1.2 SYFTE OCH PROBLEMFÖRMULERING .....	6
1.3 AVGRÄNSNINGAR .....	7
1.4 METOD OCH MATERIAL .....	7
1.5 UPPSATSENS DISPOSITION .....	7
1.6 FÖRKORTNINGAR OCH ANVÄNDA TERMER .....	7
<b>2. HISTORIK OCH ALLMÄNT OM DEN SVENSKA UTLÄNNINGSLAGSTIFTNINGEN</b> .....	<b>8</b>
<b>3. EG-RÄTTEN OCH PERSONERS FRIA RÖRLIGHET</b> .....	<b>8</b>
3.1 GRUNDLÄGGANDE BEGREPP INOM EG-RÄTTEN .....	8
3.2 FRI RÖRLIGHET AV PERSONER INOM EU .....	9
3.2.1 Allmänt om fri rörlighet av personer .....	9
3.2.1.1 Definition av arbetstagarbegreppet .....	9
3.2.1.2 Arbetstagarens rättigheter och medlemsstaternas skyldigheter .....	11
3.2.1.3 Arbetstagarens familj .....	12
3.2.1.4 Rätten för arbetstagare att stanna kvar i värdlandet .....	12
3.2.2 Etableringsrätt och tillhandahållare/mottagare av tjänster .....	13
3.2.3 Fri rörlighet för icke-yrkesverksamma .....	14
3.3 UNDANTAGEN FRÅN DEN FRIA RÖRLIGHETEN .....	14
3.3.1 Begränsningar med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och folkhälsa .....	15
3.3.2 Offentlig tjänst .....	16
<b>4 UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR EU/EES-MEDBORGARE</b> .....	<b>17</b>
4.1 ALLMÄNT OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR EU/EES-MEDBORGARE OCH DERAS ANHÖRIGA .....	17
4.1.1 EU/EES-medborgares rättighet till uppehållstillstånd .....	17
4.1.2 Vilka EU/EES-medborgare har rätt till uppehållstillstånd? .....	18
4.1.3 EU/EES-medborgares anhörigas rätt till uppehållstillstånd .....	20
4.2 ÅTERKALLELSE AV UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR EU/EES-MEDBORGARE .....	22
<b>5 UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR TREDJELANDSMEDBORGARE</b> .....	<b>22</b>
5.1 UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖRE INRESAN .....	22
5.2 PERMANENT ELLER TIDSBEGRÄNSAT UPPEHÅLLSTILLSTÅND? .....	23
5.3 VILKA TREDJELANDSMEDBORGARE KAN FÅ UPPEHÅLLSTILLSTÅND? .....	24
5.3.1 Anhörigkretsen och uppskjuten invandringsprövning .....	25
5.3.1.1 Handläggning vid uppskjuten invandringsprövning .....	26
5.3.1.2 Utlänningen skapar ny anknytning genom nytt förhållande .....	28
5.3.2 Familjeåterföreningsfall .....	28
5.3.3 Annan särskild anknytning eller humanitära skäl .....	29
5.3.4 Arbetskraft och egna företagare m.fl. ....	29
5.3.5 Vandelskravet .....	30
<b>6. AVVISNING</b> .....	<b>31</b>
6.1 ALLMÄNT OM AVVISNING .....	31
6.1.1 De formella avvisningsgrunderna för tredjelandsmedborgare .....	32
6.1.2 De formella avvisningsgrunderna för EU/EES-medborgare .....	33
6.1.3 De materiella avvisningsgrunderna för tredjelandsmedborgare .....	33
6.1.4 De materiella avvisningsgrunderna för EU/EES-medborgare .....	34
<b>7. JÄMFÖRELSE AV REGLERNA OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND OCH AVVISNING MELLAN EU/EES-MEDBORGARE OCH TREDJELANDSMEDBORGARE</b> .....	<b>35</b>
7.1 LIKHETER OCH OLIKHETER VAD GÄLLER REGLERNA OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND .....	35
7.1.1 Allmänt om uppehållstillstånd för de båda regelsystemen .....	35
7.1.2 Utlänningen före eller efter inresan .....	38
7.1.3 Skötsamhetskravet .....	38
7.1.4 Anhöriga till de båda medborgartyperna .....	39
7.2 AVVISNING AV EU/EES-MEDBORGARE JÄMFÖRT MED TREDJELANDSMEDBORGARE .....	40
<b>8. DISKUSSION OCH AVSLUTANDE SYNPUNKTER</b> .....	<b>41</b>

9. KÄLLFÖRTECKNING..... 44

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Fro m den 1 januari 1995 inträdde Sverige som medlem i EU. Gemenskapsreglerna om bland annat den fria rörligheten för personer övertogs dock redan i och med Sveriges anslutning till EES-avtalet.<sup>1</sup> Detta har inneburit stora möjligheter för såväl oss svenskar som övriga européer att kunna cirkulera fritt inom medlemsstaterna.

För att få tillgång till EG:s arbetsmarknad behöver en medborgare i ett EG- eller EFTA-land inte något arbetstillstånd. Istället beviljas uppehållstillstånd för personen och dennes familj så snart en anställning erhållits.<sup>2</sup> Motsvarande uppehållstillståndsregler finns också för bland annat egenföretagare och personer som erbjuder tjänster. Att tredjelandsmedborgare, d v s personer från länder utanför EG och EFTA, inte behandlas på detta förmånliga sätt är en konsekvens av att den fria arbetsmarknaden är en intern angelägenhet inom unionen.

Förändringarna i arbetskraftens rörlighet har dock inte blivit så stora som förväntades före anslutningen till EES-avtalet. Det har visat sig att migrationsströmmarna totalt varit i stort sett oförändrade sedan början av 1970-talet. År 1990 uppgick exempelvis antalet personer som var medborgare i en EG-stat, men sysselsatta i en annan, till totalt cirka 2 miljoner. Denna siffra motsvarar mindre än 2 % av den totala arbetskraften i EG. Sammanfattningsvis kan sägas att antalet personer inom EG som utnyttjar möjligheten med den fria rörligheten inom EG:s arbetsmarknad är en liten andel i förhållande till hela befolkningen.<sup>3</sup>

## 1.2 Syfte och problemformulering

Ett av EG:s huvudsyften är inrättandet av en inre marknad. På denna marknad skall det råda fri rörlighet för bland annat personer. Målsättningen är att uppnå fri rörlighet för förvärvsverksamma personer, d v s en gemensam arbetsmarknad.<sup>4</sup> Reglerna är dock som tidigare sagts endast tillämpliga på medborgarna inom unionen. För att erhålla en bild av hur EU förhåller sig till stater och medborgare utanför gemenskapen skall jag i denna uppsats jämföra de svenska reglerna om uppehållstillstånd och avvisning som gäller för tredjelandsmedborgare med de regler som gäller för EU/EES-medborgare. Jag ämnar endast beröra de regler i utlänningslagstiftningen som jag anser vara av särskilt intresse för denna frågeställning. Vidare skall jag sammanfatta och belysa gällande rätt på området och dessutom ge en bild av vilka för- och nackdelar reglerna har i praktiken.

---

<sup>1</sup> Wikrén & Sandesjö, 1995, s. 26

<sup>2</sup> Wikrén & Sandesjö, 1995, s. 28

<sup>3</sup> SOU 1993:115, s. 553

<sup>4</sup> SOU 1993:115, s. 168

### **1.3 Avgränsningar**

Uppsatsen har begränsats i den meningen att den inte huvudsakligen skall behandla de allmänna EG-reglerna om den fria rörligheten för personer. På grund av Sveriges EU-medlemskap är gemenskapsrätten dock en del av den svenska rätten och ingår därför, precis som inom övriga rättsområden, i den svenska utlänningslagstiftningen. För att kunna redogöra för gällande rätt inom området för uppehållstillstånd och avvisning är det därför nödvändigt att redogöra för de grundläggande EG-rättsliga principerna på området.

Reglerna för asylsökande kommer inte heller att behandlas i annan omfattning än vad som är nödvändigt för att ge en heltäckande bild av den gällande utlänningslagstiftningen. Istället läggs tonvikten i uppsatsen på de regler om uppehållstillstånd och avvisning som gäller för övriga utlänningslagstiftningar som kommer till Sverige.

### **1.4. Metod och material**

En praktisk juridisk metod används i denna uppsats i den bemärkelsen att rättsvetenskapligt material i form av förarbeten, rättsfall från Statens Invandrarverk, Utlänningsnämnden och EG-domstolen och även annan litteratur inhämtas och studeras. Jag har också använt mig av intervjuer med yrkesverksamma jurister och andra beslutsfattare på Statens Invandrarverk.

### **1.5 Uppsatsens disposition**

Inledningsvis kommer en historisk bakgrund att ges till den nuvarande utlänningslagstiftningen samt en allmän redogörelse för EG-rätten och den fria rörligheten för personer. Därefter behandlas de olika typer av uppehållstillstånd som finns i Sverige samt de allmänna förutsättningarna för att uppehållstillstånd skall beviljas dels för EU/EES-medborgarna och dels för övriga medborgare. Även avvisningsproblematiken behandlas. Därefter analyseras likheter och olikheter mellan de två olika regelsystemen. Uppsatsen avslutas med en diskussion av analysresultaten där avslutande synpunkter presenteras.

### **1.6 Förkortningar och använda termer**

Med tredjelandsmedborgare menas en person som är medborgare i ett land utanför EG och EES-avtalets område. Detta eftersom även medborgare från EES-länderna omfattas av reglerna om den fria rörligheten för personer.

## 2. Historik och allmänt om den svenska utlänningslagstiftningen

Sverige fick sin första utlänningslag efter första världskriget. Fram till denna tidpunkt fanns det i stort sett inga inskränkningar i utlänningars rätt till in- och utresa och uppehåll i landet. Det krävdes således varken pass, visum eller uppehållstillstånd. Den nya lagen gjorde det möjligt att avvisa och utvisa kriminella personer som önskade resa in i vårt land.

Under senare tid har denna lag ersatts av nya upplagor, vilka i sin tur har ersatts av den nu gällande utlänningslagen, UtlL, (1989:529) som kompletteras av tillämpningsföreskrifter i Utlänningsförordningen, UtlF, (1989:547). Utlänningslagstiftningens syfte är, såsom tidigare, att hindra kriminella personers vistelse i riket och dessutom att möjliggöra kontroll över invandringen för att på så sätt skydda den svenska arbetsmarknaden

Dagens utlänningslagstiftning består av två kategorier av regler. För *det första* regleras utlänningars rätt till inresa och vistelse i landet, d v s innehav av pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Vad gäller kravet på passinnehav gäller såsom huvudregel att en utlänning som reser in i eller vistas i landet skall ha pass. Detta krav på passinnehav gäller dock som bekant inte för nordiska medborgare som reser hit direkt ifrån ett nordiskt land och inte heller för utlänningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd. Visering är ett tillstånd att resa in i och vistas i landet under en viss kortare tid, vilket i regel brukar röra sig om maximalt tre månader. Viseringskravet gäller för de personer som inte har uppehållstillstånd eller är nordiska medborgare och dessutom är ett stort antal länder undantagna från detta krav. Detta medför att viseringstvånget i praktiken har en begränsad omfattning.<sup>5</sup> Uppehållstillstånd, som denna uppsats skall behandla, innebär tillstånd att resa in i och vistas i landet antingen under en viss tid eller utan tidsbegränsning. En utlänning som vistas i landet i mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd om han inte är nordisk medborgare.

För *det andra* regleras i utlänningslagstiftningen förutsättningarna för att en utlänning skall kunna avlägsnas ur landet genom antingen avvisning eller utvisning.<sup>6</sup>

Statens Invandrarverk, nedan kallat SIV, är den centrala utlänningsmyndigheten som skall verka för att handläggningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är rättssäker och effektiv. SIV beslutar bland annat i ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. SIV:s beslut om avvisning och utvisning kan överklagas till Utlänningsnämnden, som således är högsta instans för rättstillämpningen inom utlänningslagstiftningen.<sup>7</sup>

## 3. EG-rätten och personers fria rörlighet

### 3.1 Grundläggande begrepp inom EG-rätten

För att få en överblick över EG-rätten är det nödvändigt att förstå den grundläggande terminologin. I detta kapitel följer därför en kort presentation av denna.

---

<sup>5</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 52

<sup>6</sup> Strömberg, H, 1995, s. 96ff

<sup>7</sup> SOU 1997:152, s. 60f



EG-rätten består av primära och sekundära rättskällor. Till de *primära* hänförs de grundläggande fördragen varav det viktigaste är Romfördraget. De *sekundära* rättskällorna omfattar den rättsbildning som EG:s institutioner utfärdar, t e x förordningar och direktiv. *Förordningarna* är allmänt giltiga och till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. Förordningarna har i regel direkt effekt, d v s de skapar rättigheter och skyldigheter för enskilda och företag. Dessa rättigheter och skyldigheter kan åberopas direkt inför de nationella myndigheterna. *Direktiven* däremot riktar sig till medlemsstaterna och alltså inte till enskilda. Ett direktiv föreskriver det resultat som varje medlemsstat skall förverkliga inom ramen för den nationella rättsordningen, men överlåter åt medlemsstaterna att själva bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Förutom de grundläggande bestämmelserna i unionsfördraget gäller således både EG:s fördrag och förordningar som svensk rätt. Vad gäller direktiven gäller de som svensk rätt först efter att de har implementerats. Direktiven måste således överföras till nationella regler, vanligtvis lagstiftning, för att vara giltiga i Sverige. Finns det dock redan svenska regler som uppfyller direktivens målsättning behövs dock inga särskilda åtgärder.<sup>8</sup>

## **3.2 Fri rörlighet av personer inom EU**

### **3.2.1 Allmänt om fri rörlighet av personer**

Den fria rörligheten inom EU är en av de viktigaste principerna i EG-rätten. Den fria rörligheten innebär att varor, tjänster, kapital och personer skall kunna förflyttas fritt över gränserna inom hela EU-området och att gemenskapen skall verka för att avskaffa hindren för att underlätta denna rörlighet. Eftersom denna uppsats behandlar uppehållstillstånd och avvisning redogörs endast för den fria rörligheten för personer.

Rätten för medborgarna i medlemsstaterna att arbeta som arbetstagare och att bedriva självständig förvärvsverksamhet i samtliga medlemsstater omfattar rätten att resa in i och vistats i den medlemsstat där man önskar arbeta eller utöva sin förvärvsverksamhet. Principen om den fria rörligheten fastslås i Romfördraget. Artiklarna 39-42 behandlar arbetstagare och artiklarna 43-48 egenföretagare. Friheten att tillhandahålla eller utföra tjänster regleras i artiklarna 49-55. Den fria rörligheten för personer är en i princip okränkbar huvudregel som har tolkats mycket extensivt och generöst av EG-domstolen, medan undantag har givits snävast möjliga tolkning.<sup>9</sup> Huvudregeln kan dock begränsas bland annat med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, vilket framgår av Romfördragets artikel 39(3) och artikel 46.

#### **3.2.1.1 Definition av arbetstagarbegreppet**

Den kanske viktigaste av rättsakterna inom området fri rörlighet för personer och då särskilt arbetstagare är förordning 1612/68. I förordningen ges ingen definition av begreppet arbetstagare. Det framgår dock av EG-domstolens praxis vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att en person skall hänföras till arbetstagarbegräppet.

---

<sup>8</sup> Nyström, B, 1995, s. 35

<sup>9</sup> Bernitz, U, 1997, s. 76

EG-domstolen har fastslagit att ordet arbetstagare är ett gemenskapsrättsligt begrepp som inte får definieras olika i de olika medlemsstaternas lagstiftning. Detta eftersom det är viktigt att det finns en enhetlig rättstillämpning på ett så viktigt område som den fria rörligheten. Det bör här poängteras att den EG-rättsliga definitionen av arbetstagare varierar beroende på i vilket sammanhang den uppträder. Begreppet kan således ha olika betydelse inom olika rättsområden inom EG-rätten. Vad gäller innebörden av den fria rörligheten har domstolen i sin praxis hävdat att begreppet arbetstagare skall tolkas vidsträckt.

Domstolen har definierat arbetstagare utifrån de objektiva kriterier som utmärker ett anställningsförhållande genom hänvisning till de berörda personernas rättigheter och skyldigheter.<sup>10</sup> Det är således i detta sammanhang oväsentligt vilken typ av rättsligt förhållande som föreligger mellan arbetstagaren och arbetsgivaren och också inom vilket sysselsättningsområde arbetstagaren är anställd.<sup>11</sup> Vad krävs då för att en person skall anses vara en arbetstagare?

*För det första* skall personen utföra tjänster.

Dessa tjänster skall *för det andra* utföras under viss tidsrymd

och *för det tredje* ske under annans ledning och för annans räkning.

Arbetet skall *för det fjärde* ske mot vederlag, d v s lön och

slutligen skall arbetet innebära någon form av ekonomisk verksamhet.<sup>12</sup>

Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att arbetstagaren måste vara medborgare i en medlemsstat för att kunna uppfylla villkoren.<sup>13</sup> Begreppet arbetstagare omfattar inte bara dem som för tillfället har en anställning utan även dem som efter att ha förlorat sitt jobb, exempelvis p g a sjukdom, olycksfall eller ofrivillig arbetslöshet, har möjlighet att ta ett nytt.<sup>14</sup> Detta är en konsekvens av att begreppet skall tolkas vidsträckt. Även personer som utför olika typer av anställningar, såsom t e x deltidarbete, tidsbegränsat arbete och säsongarbete, omfattas av arbetstagarbegreppet. Det kan dock enligt EG-domstolen föreligga problem vid fastställandet av i vilken omfattning en person måste arbeta för att han skall kunna anses som en arbetstagare i Romfördragets mening. Denna problematik har bland annat bedömts i fall då personer varit deltidsanställda eller mottagit understöd i olika former. EG-domstolen har dragit gränsen vid att kräva att anställningen är *faktisk och reell* och därför rör en ekonomisk verksamhet.<sup>15</sup> Det avgörande är således att man kan tala om en faktisk och verklig syssla som inte är av så ringa omfattning att den kan betraktas som rent marginell eller av underordnad betydelse. Exempelvis omfattas praktikanter, deltidsarbetande och au pair av arbetstagarbegreppet.<sup>16</sup> Vad gäller deltidarbete får arbetet dock inte vara av alltför ringa omfattning, t e x några timmar per vecka.

---

<sup>10</sup> Mål 66/85 Lawrie-Blum,

<sup>11</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap 2.4.

<sup>12</sup> Westerhäll, L., s. 213f

<sup>13</sup> Steiner & Woods, 1998, s. 277

<sup>14</sup> Mål 75/63 Hoekstra v. BBDA

<sup>15</sup> T o m utövandet av sport t e x tävlingscykling kan utgöra en ekonomisk aktivitet enligt EG-rätten. Mål 53/81 Levin, Mål 139/85 Kempf v Staatssecretaris van Justitie och mål 36/74 Walrave och Koch

<sup>16</sup> Westerhäll, L. s. 213f & Mål 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie & SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap. 1.5

Lönen är, som sagt, *ett* kriterium för att någon skall anses vara en arbetstagare. Det finns dock inget som utesluter att en person omfattas av arbetstagarbegreppet trots att lönen är lägre än vad som anses vara existensminimum i värdlandet. Är det så att personens verksamhet dock endast är marginell och alltså av underordnad betydelse kan konsekvensen bli att han/hon inte bedöms som en arbetstagare.<sup>17</sup>

Undantagsvis kan även studenter anses som arbetstagare. Den som efter förvärvsarbete i en medlemsstat bedriver studier vid ett universitet, vilka leder till yrkesbehörighet i landet, kan anses som arbetstagare under förutsättning att det finns ett samband mellan det tidigare förvärvsarbetandet och universitetsstudierna.<sup>18</sup>

### 3.2.1.2 Arbetstagarens rättigheter och medlemsstaternas skyldigheter

Nedan följer en redogörelse för de regler som gäller för arbetstagare inom unionen. Den viktigaste primära rättskällan rörande fri rörlighet för arbetstagare är Romfördragets artikel 39. Artikel 39 har direkt effekt vilket innebär att den ger enskilda personer och företag rättigheter som skall tillämpas direkt av de nationella domstolarna och myndigheterna. Den fria rörligheten innebär att ”all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor”. Detta framgår av artikel 6. Med stöd av artikel 39 har det utfärdats ett antal förordningar och direktiv. Detta har skett i syfte att precisera artikeln och att ge ytterligare anvisningar till hur icke-diskrimineringskravet skall tillämpas. Dessa rättsakter reglerar olika områden av den fria rörligheten.

Sammanfattningsvis kan sägas att arbetstagarens rättigheter vad gäller den fria rörligheten innefattar rätt att söka arbete i annan medlemsstat,<sup>19</sup> att anta faktiska erbjudanden om anställning,<sup>20</sup> att förflytta sig fritt inom medlemsstaterna för detta ändamål, uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där i överensstämmelse med de lagar och förordningar som gäller för medborgare i den staten, och rätt att stanna kvar inom en medlemsstat på särskilt fastställda villkor efter att en anställning har upphört.

För att garantera möjligheten för medborgarna att röra sig fritt inom medlemsstaternas territorium har direktiv 68/360 antagits. Medlemsstaterna är, enligt direktivet, skyldiga att avskaffa eventuella restriktioner för förflyttning och bosättning för medborgarna och deras familjemedlemmar. Medlemsstaterna skall ge medborgarna rätt att lämna territoriet för att ta anställning på annan medlemsstats territorium. För att kunna resa in i en annan medlemsstats territorium skall det räcka med ett giltigt identitetskort eller pass. Dessutom har medborgarna

---

<sup>17</sup> Mål 197/86 Steven Brown

<sup>18</sup> Mål 39/86 Sylvie Lair

<sup>19</sup> Denna rättighet framgår visserligen inte av fördragstexten, men har intolkats av EG-domstolen i målet 48/75 Royer.

<sup>20</sup> EG-domstolen har vad gäller denna rättighet uttalat att personen inte behöver ha erhållit ett reellt anställningsanbud.

rätt till uppehållstillstånd i värdlandet enbart mot uppvisande av inresedokument och en bekräftelse eller ett intyg från arbetsgivaren.<sup>21</sup>

### 3.2.1.3 Arbetstagarens familj

Enligt förordningen 1612/68 omfattas inte bara arbetstagaren själv av den fria rörligheten utan också dennes familj. Den rätt att bosätta sig och ta arbete som tillkommer familjemedlemmarna gäller oavsett vilken nationalitet de har. Begreppet familj har givits en definition i förordning 1612/68. Familjen består för det första av arbetstagarens *make/maka*. Endast lagligen gifta parter omfattas av begreppet. Sambor kan således inte jämföras med makar. Det har dock av domstolen fastslagits att en medlemsstat som tillförsäkrar vissa rättigheter till sambor som är medborgare i den egna staten inte kan vägra övriga medlemsstaters medborgare motsvarande rättigheter utan att göra sig skyldiga till diskriminering.<sup>22</sup> Domstolen har också fastslagit att den omständigheten att makarna lever åtskilda och har för avsikt att skilja sig inte medför att ett äktenskap anses upplöst. Ett äktenskap kan således inte anses upplöst så länge det inte har skett av en behörig myndighet.<sup>23</sup>

För det andra består arbetstagarens familj självklart också av *barn* dels de som är under 21 år och dels de som annars är beroende av arbetstagarens eller dennes *make/maka* för sin försörjning. Begreppet beroende skall enligt domstolen tolkas utifrån den faktiska situationen, d v s huruvida arbetstagaren verkligen svarar för underhåll till familjemedlemmen. Hänsyn skall således inte tas till skälen för underhåll eller möjligheten för familjemedlemmen att själv försörja sig genom arbete.<sup>24</sup>

I familjebegreppet ingår också för det tredje *släktingar i närmast föregående led* till arbetstagaren eller hans eller hennes *make/maka* såvida de är beroende av arbetstagaren eller dennes *make/maka* för sin försörjning.

### 3.2.1.4 Rätten för arbetstagare att stanna kvar i värdlandet

Den fria rörligheten skulle ha en begränsad betydelse för arbetstagaren om det inte fanns någon möjlighet att stanna kvar i värdlandet efter det att anställningen upphört. En arbetstagare har därför rätt att tillsammans med sin familj stanna kvar i värdlandet efter det att arbetstagaren har varit anställd där. Det finns tre möjligheter att uppnå denna rätt. För arbetstagare är förordning 1251/70 av betydelse i sammanhanget.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Se nedan i kapitlet 4.1 om den svenska regleringen av uppehållstillstånd som är i överensstämmelse med dessa EG-regler.

<sup>22</sup> Mål 59/85 Reed & Schermers et al, 1993, s. 487

<sup>23</sup> Mål 267/83 Diatta v. Land Berlin

<sup>24</sup> Mål 316/85 Centre Public de l'Aide Sociale de Courcelles v. Lebon

<sup>25</sup> Prop 1991/92:170 bilaga 10 s.12

*För det första* kan arbetstagaren erhålla denna rätt om han har uppnått den ålder som enligt värdlandet innebär pensionsålder och dessutom varit anställd där under de senaste tolv månaderna och bott där utan avbrott under mer än tre år. Dessutom finns det *för det andra* en rätt att stanna kvar om arbetstagaren, utan avbrott, bott inom värdlandets territorium under mer än två år och därefter har slutat sin anställning där på en bestående arbetsförmåga. Om arbetsförmågan är en följd av olycksfall i arbetet eller en yrkessjukdom som ger arbetstagaren rätt till pension från en institution i värdlandet skall inga villkor ställas på bosättnings varaktighet. *Slutligen* kan arbetstagaren få stanna kvar i värdlandet efter anställningens slut om han efter tre års oavbruten anställning och bosättning inom värdlandet får anställning i en annan medlemsstat, men behåller sin bostad i det tidigare värdlandet. Rätten att stanna kvar tillkommer som sagt även arbetstagarens familj och rätten kvarstår dessutom för dem även efter arbetstagarens död.

### **3.2.2 Etableringsrätt och tillhandahållare/mottagare av tjänster**

De grundläggande principerna vad gäller den fria rörligheten är huvudsakligen lika för de tre kategorier av personer som verkar på den fria marknaden, d v s arbetstagare, egenföretagare och tillhandahållare/mottagare av tjänster. Nedan följer en redogörelse för de regler som är speciella för kategorin egenföretagare och tillhandahållare/mottagare av tjänster.

*Rätten till etablering* innefattar frihet för både fysiska och juridiska personer att sätta upp och bedriva näringsverksamhet på de villkor som värdlandet uppställer för sina egna medborgare. Etableringen kan ske i olika former, antingen företagsförvärv som innebär att ett företag helt eller delvis köper aktierna i ett bolag i ett annat land eller, det som är vanligast förekommande nämligen, att etableringen sker genom bildande av utländskt dotterbolag. En annan form som dock förekommer mindre ofta är att ett utländskt företag utövar verksamhet i ett annat land genom en filial.<sup>26</sup>

Reglerna om etableringsrätt i Romfördragets artiklar 43-48 bygger på principen att det är förbjudet att diskriminera på nationalitet. Syftet med dessa regler är således att tillförsäkra enskilda och företag i unionen lika möjligheter att verka och etablera sig inom den gemensamma marknaden.<sup>27</sup> För att omfattas av reglerna om rätt att etablera sig som självständig företagare i en annan medlemsstat skall en person vara medborgare i någon av medlemsstaterna. Däremot uppställs inte något sådant krav på en person som endast önskar sätta upp en filial, dotterbolag eller ett kontor i en annat medlemsland. När ett företag från ett tredje land har startat upp en verksamhet i en medlemsstat är det således fritt fram för detta att vidareutveckla sin verksamhet i ytterligare medlemsstater.

För den kategori av personer som utför *tjänster* i annan medlemsstat gäller motsvarande regel om diskrimineringsförbud, d v s i princip får den som tillhandahåller en tjänst i ett annat land utöva verksamheten på samma sätt som värdlandets egna medborgare. Detta följer av Romfördraget artikel 49. Att tillhandahålla tjänster är en självständig förvärvsverksamhet som normalt utförs mot betalning och där antingen den som tillhandahåller eller den som tar emot tjänsten passerar en gräns. Friheten att etablera sig gäller endast för EU-medborgare som tillhandahåller tjänster till EU-medborgare bosatta i en annan medlemsstat. Detta hindrar dock inte att mottagaren av tjänsten uppsöker tillhandahållaren i dennes hemland. Tjänster

<sup>26</sup> Bernitz, U, 1997 s. 79

<sup>27</sup> Allgårdh och Norberg, 1995, s.270

innefattar olika typer av tillfälliga uppdrag och prestationer såsom exempelvis service till turister. I och med att turister anses som mottagare av tjänster omfattas också de av den fria rörligheten av personer.<sup>28</sup> Om en verksamhet dock får en mer permanent form tillämpas istället reglerna om etableringsrätt.<sup>29</sup>

Reglerna om etableringsrätt i Romfördragets artikel 43 har direkt effekt, vilket innebär att de kan åberopas av enskilda personer eller företag direkt inför de nationella domstolarna. Sådan verksamhet som är förenad med myndighetsutövning omfattas dock inte av bestämmelsen av etableringsrätt enligt artikel 45. Ytterligare undantag från reglerna om etableringsrätten gäller med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa och innebär att nationella regler om särskild behandling av utländska medborgare kan godtas i dessa speciella fall (se kapitel 3.3).

### 3.2.3 Fri rörlighet för icke-yrkesverksamma

Genom direktiv har den fria rörligheten utvidgats till att omfatta inte bara yrkesverksamma, såsom exempelvis arbetstagare och egenföretagare, utan också icke ekonomiskt aktiva såsom de som upphört med sin yrkesverksamhet p g a pension,<sup>30</sup> studenter<sup>31</sup> och övriga<sup>32</sup>. Medlemsstaterna är således skyldiga att införa en rätt för dessa personer att bosätta sig i den medlemsstat som de önskar. Förutsättningen för detta är dock att medborgaren omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i värdlandet och dessutom har tillräckliga tillgångar för att inte ligga värdstatens sociala system till last. Denna rätt till bosättning gäller även för familjemedlemmar till dessa personer. Vad gäller tillgångarna anses de tillräckliga om de överstiger den nivå som värdstaten beviljar sina egna medborgare i socialbidrag, d v s personen skall kunna leva på en för värdstaten normal standard. Det skall också poängteras att det för studentens rätt till bosättning krävs att denne är inskriven vid en erkänd utbildningsanstalt i värdlandet. Dessutom får den studerandes och dennes familjs rätt till bosättning begränsas till den tid som studierna pågår. För övrigt innebär direktiven att dessa personer skall kunna erhålla ett bevis om sin rätt att vistas i landet, ett så kallat uppehållsbevis.<sup>33</sup>

## 3.3 Undantagen från den fria rörligheten

En EU/EES-medborgare har således en avtalsenlig rätt att få inresa och vistas i en annan medlemsstat. Den fria rörligheten kan dock enligt Romfördraget begränsas med hänsyn till två olika typfall. Det första undantaget är de s k ordre public-undantagen (d v s offentlig ordning), som rör begränsningar med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Det andra undantaget är att bestämmelserna om den fria rörligheten inte skall tillämpas på anställningar i

---

<sup>28</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap. 2.2

<sup>29</sup> Allgårdh och Norberg, 1995, s 279

<sup>30</sup> Direktiv 90/365

<sup>31</sup> Direktiv 93/96/EEG

<sup>32</sup> Direktiv 90/364/EEG

<sup>33</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap. 2.3

offentlig tjänst. Undantaget för offentlig tjänst kan sägas innebära ett erkännande av att berörda stater har ett relativt långtgående anspråk på nationell identitet.<sup>34</sup>

EG-domstolen preciserar i sin praxis innehållet i dessa begrepp. Domstolen har fastslagit att innebörden av begränsningarna kan variera mellan olika medlemsstater och från en tid till annan och därför måste det överlåtas på medlemsstaterna att inom de ramar som domstolen drar upp själva bestämma i vilken utsträckning hänsyn skall tas. Enligt domstolen skall dock undantagen ges en relativt snäv tolkning.<sup>35</sup>

### 3.3.1 Begränsningar med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och folkhälsa

Enligt artiklarna 39, 46 och 55 i Romfördraget och direktiv 64/221/EEG får en medlemsstat avvika från bestämmelserna om den fria rörligheten för personer av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Direktivet är tillämpligt både på arbetstagare, egenföretagare, tillhandahållare och mottagare av tjänster och deras familjemedlemmar. Personernas fria rörlighet får dock inte begränsas mer än vad som är absolut nödvändigt för att uppnå målet att skydda ett legitimt intresse. I första hand skall mindre ingripande åtgärder för att skydda den allmänna ordningen vidtas.

Myndigheterna i värdlandet har att i det enskilda fallet bedöma om en person inte uppfyller de kriterier som krävs för att denne skall tillåtas inresa i landet, dvs att en begränsning med hänsyn till allmän ordning och säkerhet är uppfylld. Denna prövning skall grundas uteslutande på personens eget uppförande. I EG-domstolens praxis har det fastslagits att hänsynen till särskilda intressen i det enskilda fallet endast kan medföra begränsningar i den fria rörligheten om det finns ett realistiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett av samhällets grundläggande intressen.<sup>36</sup> En begränsning av rörligheten enbart av ekonomiska skäl godtas således inte. Inte heller allmänpreventiva skäl till att vägra en persons inresa i en medlemsstat accepteras.<sup>37</sup> En medlemsstat får således inte grunda ett beslut om avvísning eller utvisning på omständigheter som staten inte effektivt försöker att begränsa på hemmaplan och bland sina egna medborgare. Av detta följer att det måste föreligga ett äkta och genuint motiv för att en begränsningen skall kunna ske.<sup>38</sup> När det gäller allmän ordning och säkerhet bör det poängteras att tidigare brottsdomar inte *i sig* kan anses vara en tillräcklig anledning för att hindra en persons inresa i landet. Tidigare domar får således betydelse endast i undantagsfall och endast om de tyder på ett personligt uppförande som anses som mycket allvarligt för den allmänna ordningen. Hotet skall således utgöra ett hot mot grundläggande samhällsintressen.<sup>39</sup> För att kunna begränsa en EG-medborgares rätt till inresa och bosättning krävs det därför att det skall ske en negativ prognos utifrån tidigare brottslighet. Om en person nyligen och vid ett flertal tillfällen gjort sig skyldig till brott utomlands kan det finnas anledning att anta att denne kommer att fortsätta med sin kriminalitet i Sverige. En person som har gjort sig skyldig till

<sup>34</sup> Rosén m.fl., 1993, s. 148

<sup>35</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap. 2.7

<sup>36</sup> Mål 67/74 Bonsignore & Prop 1991/92:170 s. 55.

<sup>37</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995 s. 84 & Mål 67/74 Bonsignore

<sup>38</sup> Steiner and Woods, 1998, s. 334 och Mål Adoui&Cornuaille 115/116/81

<sup>39</sup> Mål 67/74 Bonsignore & Mål 30/77 Bouchereau

någon enstaka dom, men som inte har en negativ prognos inför framtiden, bör inte komma ifråga för avvisning eller utvisning.<sup>40</sup>

Den fria rörligheten kan vidare begränsas med hänsyn till *allmän hälsa*. Sjukdomar som skulle kunna äventyra den allmänna hälsan är t e x sjukdomar för vilka karantän är föreskriven såsom tuberkulos, syfilis, andra infektionssjukdomar och smittsamma parasitsjukdomar. Vad gäller sjukdomar och handikapp som skulle kunna hota den *allmänna ordningen och säkerheten* avses bland annat narkotikamissbruk, psykos, hallucinationer m.m.<sup>41</sup> Dessa sjukdomar får endast medföra avvisning om de skulle inträffa före inresan till landet. Om de skulle inträffa efter inresan kan de således inte åberopas som undantag från den fria rörligheten. Dessa sjukdomar får inte heller utgöra grund för att vägra ett förnyat uppehållstillstånd. Det finns en stor mängd avgöranden på området, men sammanfattningsvis kan sägas att det krävs mycket starka skäl för att vägra någon inresa på dessa grunder.<sup>42</sup>

### 3.3.2 Offentlig tjänst

Romfördragets artikel 39 innehåller punkt 4 som är en vagt formulerad bestämmelse som skulle kunna medföra ett stort tolkningsutrymme för medlemsstaterna. Domstolen har därför varit noga med att begränsa uttrycket offentlig tjänst till att gälla snävast möjliga tillämpningsområde. I domstolens praxis har det fastslagits att ”*anställd i offentlig tjänst*” omfattar de befattningar som direkt eller indirekt innefattar deltagande i den offentliga maktutövningen som skall tillvarata statens eller andra offentliga myndigheters allmänna intressen. Det är således endast högre tjänster och förmansbefattningar som undantas.<sup>43</sup> Detta eftersom det från de personer som innehar dessa befattningar behövs ett särskilt förtroendeförhållande gentemot staten och en ömsesidighet av rättigheter och skyldigheter. Det är enligt domstolen utan betydelse vilken juridisk benämning som arbetsförhållandet har utan istället tar domstolen fasta på innehållet i anställningsförhållandet.<sup>44</sup> Vidare har domstolen fastslagit att undantaget endast är tillämpligt *vid tillträde* till en anställning, d v s regeln tillåter inte diskriminerande villkor när den offentliga tjänsten väl tillträts.<sup>45</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas att artikelns tillämpningsområde begränsas till att gälla tjänster som innefattar en speciell lydnad och lojalitet gentemot staten. Det gäller exempelvis högre tjänster i rättsväsendet, t e x domare och åklagare torde höra hit, och dessutom andra befattningar inom förvaltningen, polisen och försvaret.<sup>46</sup> Däremot anses enligt EG-domstolen inte högstadielärare omfattas av de tjänster som förbehålles landets egna medborgare.<sup>47</sup>

---

<sup>40</sup> Prop 1991/92:170, Bilaga 10, s. 16, 20

<sup>41</sup> SOU1993:120 s 98

<sup>42</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap. 2.7

<sup>43</sup> Målen 149/79 Kommissionen v. Belgien & 66/85 Lawrie-Blum & C-4/91 Bleis

<sup>44</sup> Blainpain, R och Nyström, B, s 107f

<sup>45</sup> Mål 152/73 Sotgiu v. Deutsche Bundespost & Steiner and Woods, 1998, s.297

<sup>46</sup> Bernitz, U, 1997, s. 83 & Steiner and Woods, 1998, s. 298

<sup>47</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 84



## 4 Uppehållstillstånd för EU/EES-medborgare

### 4.1 Allmänt om uppehållstillstånd för EU/EES-medborgare och deras anhöriga

Det bör observeras att Sverige efter sin anslutning till EU fortfarande är bundet av EES-avtalet, men nu i egenskap av EU-medlem. Detta medför att reglerna om den fria rörligheten för personer därför också gäller gentemot medborgarna i de EFTA-stater som kvarstår inom EES, d v s Norge, Island och Liechtenstein.<sup>48</sup> För de EU/EES-medborgare som önskar vistas i Sverige gäller således speciella och extra förmånliga regler jämfört med de regler som gäller för tredjelandsmedborgare.

Det bör poängteras att det för medborgare från EU/EES-staterna och deras anhöriga krävs uppehållstillstånd för en vistelse som överstiger tre månader. En EU/EES-medborgare som har en anställning eller som avser att utföra annan verksamhet här som inte förväntas pågå mer än tre månader har således rätt att utan krav på tillstånd resa in och vistas här under denna tid. Den uppehållstillståndsfria tiden på tre månader räknas alltid från inresedagen till Sverige. Tidigare vistelse i landet medför ingen annan bedömning, se UtIF 3 kap. 2a§. Detta innebär att en EU/EES-medborgare kan resa över till exempelvis Norge över dagen och sedan komma tillbaka hit för ytterligare en uppehållstillståndsfri tremånadersperiod. Det kan i praktiken vara svårt att avgöra hur länge EU/EES-medborgarens vistelse i Sverige pågått och därmed också när krav på uppehållstillstånd kan ställas. Detta eftersom en EU/EES-medborgarens pass inte får in- eller utresestämplas.<sup>49</sup> Vidare bör det sägas att det inte ställs något krav på arbetstillstånd på EU/EES-medborgare och på deras anhöriga, se 4 kap. 1§ UtIF.<sup>50</sup>

De svenska reglerna om uppehållstillstånd finns att hämta dels i EG-rätten och dels i den svenska utlänningslagstiftningen. Den svenska utlänningslagstiftningen består av Utlänningslagen (UtlL) och Utlänningsförordningen (UtIF). Vad gäller den svenska utlänningslagstiftningen bör tilläggas att med utlänningslagstiftningen avses den som inte är svensk medborgare. Det är dock så att även den som är statslös omfattas av detta begrepp. Vidare betraktas den som har både ett svenskt och ett utländskt medborgarskap som svensk medborgare och alltså inte som utlänningslagstiftningen.<sup>51</sup>

#### 4.1.1 EU/EES-medborgares rättighet till uppehållstillstånd

Den EG-rättsliga lagstiftningen på området för den fria rörligheten har föranlett nya bestämmelser inom den svenska utlänningslagstiftningen, bland annat i UtIF 3 kap. 5§ ff. Dessa bestämmelser reglerar rätten till uppehållstillstånd för EU/EES-medborgare.

---

<sup>48</sup> SOU 1997:152 s 45 & Faktablad från SIV om uppehållstillstånd för EU/EES-medborgare, 1999 s. 1. EES-avtalet är således ett avtal mellan EU- och EFTA-länder. Samtliga EU-stater och EFTA-länder utom Schweiz omfattas av EES-avtalet. Följande länder omfattas av EES-avtalet: Belgien, Danmark, Finland, Grekland, Frankrike, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Liechtenstein, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

<sup>49</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap. 1.4

<sup>50</sup> SOU 1997:152 s. 45f & Utrikesförvaltningens handböcker, Rättshandbok 1998:3 från UD, s 111

<sup>51</sup> Strömberg, H. 1995, s. 104

En av grundtankarna med den fria rörligheten är att medborgare inom EES-avtalet fritt skall kunna söka, erhålla och påbörja arbete i andra medlemsstater utan att behöva fördröjas av nationella myndigheters kontroller eller administrativa åtgärder. För EU/EES-medborgare gäller därför att de har *rätt* att få uppehållstillstånd under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. De villkor som måste vara uppfyllda är att de kan uppvisa ett giltigt pass eller identitetskort och övriga handlingar som visar vad för sorts sysselsättning de avser att utföra i landet. För inresa krävs således endast att dessa villkor är uppfyllda. All annan kontroll, såsom exempelvis medelskontroll och frågor om syftet med resan, är således otillåten och stridande mot den fria rörligheten. Även en sådan inresestämpel som normalt stämplas i utlänningars pass räknas som ett hinder mot den fria rörligheten och bör således undvikas i EU/EES-medborgares pass, se UtIF 5 kap. 4§.<sup>52</sup> Sammanfattningsvis kan därför sägas att rätten att resa in och bosätta sig i en annan medlemsstat följer direkt av EG-rätten och att utfärdandet av speciella uppehållstillstånd har endast en beskrivande verkan av vad som egentligen redan framkommer av EG-rätten.<sup>53</sup>

#### 4.1.2 Vilka EU/EES-medborgare har rätt till uppehållstillstånd?

Nedan följer en sammanfattning av de regler som finns i UtIF 3 kap. 5a§ och som reglerar vilka EU/EES-medborgare som har rätt till uppehållstillstånd här i landet och vad som i dessa fall krävs för att detta skall beviljas. De personer som omfattas av denna rätt är arbetstagare, egenföretagare, tjänstemottagare/tjänstetillhandahållare, olika pensionärer, studenter, övriga samt anhöriga till dessa kategorier. Det bör tilläggas att det med anledning av en EU/EES-medborgares tillståndsansökan i regel inte krävs någon särskild utredning utan det räcker oftast med att dokumenten styrker tillhörigheten till någon av nedanstående kategorier för att ett tillstånd skall beviljas.<sup>54</sup> En sådan tillståndsprövning, utan någon särskild utredning, kan närmast liknas vid en formaliserad faktabedömning.<sup>55</sup>

För *arbetstagare* gäller att de, när anställningstiden är ett år eller längre, mot uppvisande av ett giltigt anställningsbevis beviljas uppehållstillstånd för fem år.<sup>56</sup> I de fall som anställningstiden är kortare än ett år, men längre tid än tre månader, beviljas uppehållstillståndet endast för den tid som anställningen varar.<sup>57</sup> Av anställningsbeviset skall framgå personuppgifter om den anställda, anställningstid och anställningsvillkor. Dessutom skall beviset vara undertecknat av arbetsgivaren och även innehålla uppgifter om företagets namn, adress etc. Arbetstagarbegreppet skall i enlighet med EG-rätten tolkas extensivt (se avsnitt 3.2.1.1).

En EU/EES-medborgare skall på samma villkor som en svensk medborgare kunna bilda, driva och utöva verksamhet som egenföretagare här i landet. Detta gäller även agenturer, filialer och dotterbolag. För *egenföretagare* gäller såsom för arbetstagare att de beviljas uppehållstillstånd under fem år om de kan styrka sin ställning som egenföretagare. Detta skall ske genom en handling såsom ett registreringsbevis från Länsstyrelsen eller PRV eller något

---

<sup>52</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap.1.2

<sup>53</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 79-85 & Mål 8/77 Connetta/Sagulo

<sup>54</sup> Rättshandbok UD 1998:3, s. 111.

<sup>55</sup> Gunilla Döhmer-Buskas & Margareta Dahlquist, SIV

<sup>56</sup> Faktablad från SIV, april 1999, s. 1

<sup>57</sup> EG-direktivet 68/360, artikel 6 punkt 3. Denna sista regel är ett exempel på en bestämmelse som av någon anledning inte har inarbetats i UtIF, utan som istället följer direkt av rådsdirektivet.

annat intyg (t e x F-skattesedel).<sup>58</sup> Till denna handling skall även bifogas andra dokument som styrker ställningen såsom egenföretagare t e x en marknadsplan.

Uppehållstillstånd för en person som *tillhandahåller eller mottager tjänster* skall beviljas för den tid som tjänsten utförs mot uppvisande av en handling som styrker tjänsteförhållandet. Tjänster definieras inom EG-rätten som prestationer som i regel utförs mot ersättning, under en tidsbegränsad tid och som inte rör bestämmelserna om varor, kapital eller personer. Exempel på tjänster enligt EG-domstolen är turism och medicinsk behandling. En tjänstetillhandahållare respektive -mottagare skall uppvisa ett intyg från mottagaren respektive tillhandahållaren av tjänsten. Exempel på detta är en konsult som anlitas av ett företag för ett tillfälligt uppdrag eller en person som skall undergå sjukvårdsbehandling.

Även *pensionärer* från EU/EES kan i enlighet med UtIF 3 kap. 5a§ erhålla uppehållstillstånd här i landet. Gruppen pensionärer indelas i tre kategorier för vilka det till viss del gäller olika villkor.

Den första gruppen är pensionerade egenföretagare som bott och arbetat i Sverige.<sup>59</sup> Den andra gruppen består av pensionerade arbetstagare som bott och arbetat i Sverige.<sup>60</sup> För båda kategorierna av pensionärer gäller samma villkor. När dessa egenföretagare och arbetstagare har slutat sin verksamhet skall uppehållstillstånd beviljas dem för fem år. Efter denna tid förlängs tillståndet automatiskt förutsatt att de har uppnått pensionsålder och att de har bedrivit verksamheten under det senaste året och dessutom bott i Sverige under de tre senaste åren. Motsvarande regler gäller för de egenföretagare och arbetstagare som p g a arbetsoförmåga, olycksfall eller yrkessjukdom, som berättigar till svensk pension, inte har kunnat fortsätta sin verksamhet eller för den person som efter tre års oavbruten verksamhet i Sverige har fortsatt sin verksamhet i annan medlemsstat, men har behållit sin bostad i Sverige och utnyttjat denna åtminstone en gång i veckan, se UtIF 3 kap. 5a§ 4st.

För de pensionerade egenföretagarna finns det dessutom en specialreglering. Innan pensionen får dessa personer vistas utomlands under högst tre månader om året eller för att göra militärtjänstgöring utan att det påverkar rätten till uppehållstillstånd. Efter pensioneringen kan dock vistelsen i hemlandet vara under högst två år för att rätten till uppehållstillstånd i Sverige inte skall gå förlorad, se 3 kap. 5a§ sista st. UtIF.

Den tredje gruppen av pensionärer är sådana egenföretagare och arbetstagare som bott och arbetat utomlands, de så kallade utlandspensionärerna, men som vid pensionen vill bosätta sig i Sverige. Denna grupp skall beviljas uppehållstillstånd i Sverige för fem år.<sup>61</sup> Villkoren för att uppehållstillståndet skall beviljas är dock att de kan uppvisa intyg på pension som är tillräcklig för uppehållet och att de har en heltäckande gällande sjukförsäkring. Med tillräckliga medel avses tillgångar som efter skatt motsvarar full svensk folkpension. Att personen erhåller socialbidrag godtas inte. EES-medborgaren har även rätt till kommunalt bostadstillägg. Den gällande sjukförsäkringen kan antingen bestå av en försäkring som de har i hemlandet eller ett intyg på att de omfattas av den svenska sjukförsäkringen. För denna kategori av personer gäller att en omprövning kan ske efter två år om det skulle framkomma

---

<sup>58</sup> Faktablad från SIV, april 1999, s. 1

<sup>59</sup> Denna grupp regleras inom EG-rätten av direktiv 75/34, som numera är inarbetad i UtIF 3 kap. 5a och b§.

<sup>60</sup> För dessa pensionärer gäller förordning EEG 1251/70 direkt som svensk lag eftersom dessa regler inte har inarbetats i den svenska lagen.

<sup>61</sup> Detta rör sådana egenföretagare som UtIF 3 kap. 5a§ 4st. inte är tillämpliga på och sådana *pensionerade arbetstagare* som inte omfattas av EG-förordningen 1251/70.

omständigheter som tyder på att personen exempelvis erhåller socialbidrag. Efter fem år skall dock tillståndet kunna förnyas enligt UtIF 3 kap. 5a§ 5 st.

För *studenter* gäller att de beviljas uppehållstillstånd för utbildningstiden eller om det rör sig om en utbildning som är längre än ett år gäller uppehållstillståndet för ett år i taget, se UtIF 3 kap. 5a§ 6st.<sup>62</sup> Studenterna måste dock visa upp bevis om att de är inskrivna vid en erkänd utbildningsanstalt här i landet och en egen försäkran om att de har tillräckliga egna medel för sin försörjning utan att behöva socialhjälp. Dessutom krävs intyg om gällande sjukförsäkring. Krav på en sådan sjukförsäkring gäller dock endast de som skall vara i Sverige i mindre än ett år och därmed inte kommer att folkbokföras här. De studenter som skall vistas här under en längre period än ett år kommer dock att kunna skriva in sig hos allmän försäkringskassa, vilket medför att de omfattas av den svenska socialförsäkringen. Studenten kan för att omfattas av EES-avtalet vara studerande vid gymnasieskola, högskola eller universitet, däremot inte vid grundskola. Det är även värt att notera att studenten har rätt att deltidsarbeta under studietiden.<sup>63</sup>

För *övriga EES-medborgare*, d v s den så kallade restgruppen som inte tillhör någon av ovanstående kategorier, gäller att de har rätt till uppehållstillstånd i Sverige. Detta beviljas normalt under en femårsperiod mot uppvisande av intyg om tillräckliga medel för försörjning (t e x pension eller förmögenhet, däremot inte socialbidrag) och gällande sjukförsäkring. Om det efter det att uppehållstillstånd beviljats visar sig att medlen för försörjningen inte är tillräckliga kan SIV ompröva detta beslut efter två år.<sup>64</sup>

#### 4.1.3 EU/EES-medborgares anhörigas rätt till uppehållstillstånd

De gemenskapsrättsliga reglerna om den fria rörligheten för personer skulle ha liten praktisk betydelse för EU/EES-medborgaren om inte dennes familj också kunde röra sig fritt inom unionen. Därför finns det också bestämmelser som reglerar vilka som tillhör familjen och vad som krävs för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas dem.

För *anhöriga till EES-medborgare*, som inte själva omfattas av UtIF 3 kap. 5a§ eller är nordbor, gäller att de i enlighet med UtIF 3 kap. 5b§ och oberoende av medborgarskap beviljas uppehållstillstånd i regel under fem år i samma omfattning som den person som de har anknytning till.<sup>65</sup> De anhöriga till arbetstagare, egenföretagare och tjänstetillhandahållare och -mottagare är make/maka, barn under 21 år eller äldre barn som är beroende av föräldrarna för sin försörjning, samt föräldrarna till en av makarna som är beroende av dem för sin försörjning. De anhöriga skall uppvisa ett giltigt pass eller identitetskort samt släktskapsintyg eller intyg på ett ekonomiskt beroendeförhållande till EES-medborgaren, eller dennes make, för att erhålla denna rätt.<sup>66</sup>

Anhöriga till pensionerade egenföretagare är samma personer som nämnts ovan. Detta gäller också för de anhöriga till egenföretagare som pensionerats utomlands. Uppehållstillståndet för

---

<sup>62</sup> Studenter tillhör kategorin ”icke ekonomiskt aktiva” för vilka direktivet 93/96/EEG gäller.

<sup>63</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap. 1.8

<sup>64</sup> Faktblad, SIV, april 1999, s. 1

<sup>65</sup> SOU 1997:152 s.45

<sup>66</sup> Rättshandbok från UD 1998:3

dessa är giltigt även efter egenföretagarens död och kan förnyas. Om egenföretagaren dock skulle avlida innan han erhållit rätt till uppehållstillståndet skall de anhöriga ändå ha rätt till uppehållstillstånd förutsatt att egenföretagaren vid sin död varit bosatt i Sverige under minst en tvåårsperiod eller om han dött till följd av ett olycksfall i arbetet eller på grund av en yrkessjukdom.<sup>67</sup> För de anhöriga gäller även bestämmelserna i UtlF 3 kap. 5a§ 9st.

Vad gäller studenter får endast make/maka och deras barn under 21 år medfölja. Barn som uppnått denna ålder får endast medfölja under förutsättning att de är beroende av föräldrarna för sin försörjning. Föräldrar till studerande är alltså undantagna från den fria rörligheten enligt den svenska utlänningslagstiftningen. Vidare förutsätts anhöriga till studenter och pensionärer ha tillräckliga egna medel för sin försörjning och dessutom en heltäckande sjukförsäkring om de inte omfattas av den svenska socialförsäkringen.<sup>68</sup>

Som tidigare nämnts krävs inte uppehållstillstånd för nordiska medborgare. Dessutom framgår det av 3 kap. 5b§ UtlF att en utlänning som är anhörig till en nordisk medborgare utan att själv vara nordisk medborgare beviljas uppehållstillstånd i fem år om den medborgare som utlänningsen har anknytning till uppfyller villkoren i något av UtlF 3 kap. 5a § 2-7st. Anhörigkretsen är således densamma som till medborgare i EES-länder.<sup>69</sup>

Såsom sagts tidigare räknas inte sambor till anhörigkretsen enligt EG-rätten. Det finns dock inget som hindrar att en medlemsstat jämställer sambor med gifta. I såfall är det nödvändigt för medlemsstaten att behandla sambor från övriga medlemsstater på samma förmånliga sätt som sambor från den egna staten. I den svenska utlänningslagstiftningen behandlas inte sambor på samma förmånliga sätt som gifta. Detta trots att svenska sambor i de inhemska lagarna på många sätt jämställs med gifta. Prövningen för makar och sambor skiljer sig således åt. Makar till EU/EES-medborgare behöver endast uppvisa äktenskapsintyg för att komma i åtnjutande av samma uppehållstillstånd som den person som de medföljer. För sambor till EU/EES-medborgare däremot genomförs en mer ingående prövning, låt vara att denna förenklad och endast bestående av ett frågeformulär. Vad som är speciellt för samborna är att de i regel beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för ett år i taget.<sup>70</sup>

Enligt svensk rätt skall tredjelandsmedborgare som är sambor till EES-medborgare ha samma rätt att bosätta sig här efter en så kallad uppskjuten invandringsprövning (se nedan avsnitt 5.3.1) som sambor till svenskar och invandrare. I annat fall skulle EES-medborgare diskrimineras i förhållande till svenskar, vilket inte är i enlighet med EG-rätten.<sup>71</sup>

Av UtlF 3 kap. 5b§ 2 st. framgår vidare att anhöriga till en egenföretagare som upphört med sin verksamhet får stanna kvar i medlemsstaten även efter egenföretagarens död. Detta uppehållstillstånd kan dessutom förnyas. Det framgår dessutom att denna grupp av anhöriga kan få uppehållstillstånd även om egenföretagaren dör innan han har fått rätt till uppehållstillstånd. Rätten för en egenföretagare påverkas inte av att egenföretagaren vistas utanför Sverige under högst tre månader om året eller om denne lämnat Sverige på grund av militärtjänstgöring utomlands. Inte heller påverkas denna rätt för egenföretagaren av att han efter avslutad verksamhet under högst två år vistas utomlands. Enligt 3 kap. 5b§ sista stycket

---

<sup>67</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap. 1.10

<sup>68</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap. 1.10

<sup>69</sup> SOU 1997:152 s. 46

<sup>70</sup> Gunilla Dörner-Buskas och Margareta Dahlquist

<sup>71</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 82

skall en person från ett land utom Norden beviljas uppehållstillstånd i Sverige för fem år om denne är anhörig till en nordbo som uppfyller villkoren i något av 3 kap. 5a§ 2-7 st.

Enligt UtIF 3 kap. 7§ skall en ansökan om uppehållstillstånd från en EU/EES-medborgare eller dennes anhöriga kunna beviljas trots att den lämnas in när personerna redan befinner sig i landet. Av detta följer att de flesta ansökningar från EU/EES-medborgare görs direkt hos SIV efter inresan i Sverige.<sup>72</sup> Dessutom bör tilläggas att uppehållstillstånd för en familjemedlem får återkallas om anknytningen till EES-medborgaren bryts och familjemedlemmen inte har någon annan tillräcklig grund för att stanna kvar i landet.<sup>73</sup>

Slutligen bör tilläggas att en EU/EES-medborgare som inte själv uppfyller villkoren i UtIF 3 kap. 5a § ff, d v s som inte EES-avtalet är tillämplig på, men som dock har anknytning till en person i Sverige kan beviljas uppehållstillstånd enligt de allmänna reglerna i UtIL 2 kap.4§ 1-4 p som gäller för alla utlänningar. I ett sådant fall görs då istället en vanlig anknytningsutredning (se nedan i avsnitt 5.3).

Sammanfattningsvis kan sägas att EES-medborgare och deras anhöriga har *rätt* till uppehållstillstånd i Sverige. I vissa fall kan dock denna rätt begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, vilket har redogjorts för ovan i kapitlet om EG-rätten (se kapitel 3.3).

#### **4.2 Återkallelse av uppehållstillstånd för EU/EES-medborgare**

Det finns möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd för en EU/EES-medborgare. Detta följer dels av UtIL 2 kap. 9-11§§ och dels av UtIF 3 kap. 5c§. Återkallelse av uppehållstillstånd kan aktualiseras om EU/EES-medborgaren inte försörjer sig eller om han annars saknar medel för sitt uppehälle i landet. Ofrivillig arbetslöshet eller oförmögenhet att arbeta p g a sjukdom eller olycksfall medför inte att uppehållstillståndet omedelbart skall återkallas. Det är endast vid uppenbara missförhållanden t ex kriminalitet eller att personen inte står till arbetsmarknadens förfogande som tillståndet kan återkallas.<sup>74</sup>

### **5 Uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare**

Det finns i den svenska utlänningslagstiftningen vissa generella förutsättningar som måste vara uppfyllda för att uppehållstillstånd för utlänningar från tredjeland skall kunna beviljas. Främst är det kravet på att tillståndet skall vara beviljat före inresan, vilket redogörs för nedan.

#### **5.1 Uppehållstillstånd före inresan**

För att kunna reglera vilka personer som inreser i landet är huvudregeln i UtIL 2 kap. 5§ att en utlänning skall ansöka om uppehållstillstånd *före inresan* till Sverige. Denna regel gäller för de utlänningar som avser att bosätta sig här eller för de som avser att stanna här under en

<sup>72</sup> Rättshandbok 1998:3 från UD

<sup>73</sup> SOU 1997:152 s. 46

<sup>74</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, avsnitt 1.11

längre tid än tre månader. Vanligtvis skall alltså uppehållstillståndet sökas från hemlandet. Har en utlänning dock rest in i Sverige måste han således efter sin vistelse här lämna landet innan han kan ansöka om uppehållstillstånd. Det är viktigt att observera att en utlänning som kommer till Sverige utan erforderligt tillstånd riskerar att bli avvisad (se nedan i kapitel 6 om avvisning).<sup>75</sup>

Undantag från denna huvudregel, d v s att uppehållstillstånd skall vara ordnat före inresan i landet, gäller bland annat för flyktingar, för personer med humanitära skäl exempelvis livshotande sjukdom för vilken det inte finns hjälp att få i hemlandet, EU/EES-medborgare eller om det annars finns synnerliga skäl för att personen skall få beviljas uppehållstillstånd. Vad gäller undantaget för synnerliga skäl, anses det ha en mycket liten räckvidd. Detta innebär att det endast kan röra sig om absoluta undantagsfall såsom exempelvis en person som av speciella arbetsmarknadsskäl bör få bosätta sig här i landet.<sup>76</sup> Sådana speciella arbetsmarknadsskäl kan avse en person som har en unik kompetens inom sitt verksamhetsområde.<sup>77</sup>

Av andra stycket i UtL 2 kap. 5§ framgår det att utlänningar dessutom kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4§ 1st 2-4 punkterna, även efter inresan, om det är uppenbart att tillståndet skulle ha beviljats om prövningen skett före inresan till Sverige. Detta undantag gäller framförallt i de fall då det skulle framstå som orimligt att utlänningen skulle tvingas återvända till ett kanske avlägset beläget hemland endast för att därifrån inge sin ansökan. Exempel på en sådan situation kan vara en utlänning som ansöker om asyl här, men som efter någon tid också åberopar familjeanknytningsskäl för uppehållstillstånd. Sådana familjeanknytningsskäl kan vara att personen i fråga träffar en person här i landet som han eller hon vill dela sitt liv med och således avser att inleda samboskap eller äktenskap med denne.<sup>78</sup> Vidare kan det röra sig om klara familjeföreningsfall såsom att en make/maka eller ett ogift minderårigt barn kommer hit för att förena sig med den andra maken/makan eller föräldrarna.<sup>79</sup>

Under förutsättning att en person uppfyller förutsättningarna för att få ett uppehållstillstånd beviljat kan ett sådant tillstånd, beroende på omständigheterna, ges för en längre eller kortare tid. Nedan följer en redogörelse för de olika sorters uppehållstillstånd som beviljas tredjelandsmedborgare här i landet och vilka förutsättningar som krävs, utöver att tillståndet skall ansökas före inresan, för att få ett tillstånd beviljat.

## **5.2 Permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd?**

Uppehållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under antingen en viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Det bör påpekas att uppehållstillstånd krävs för alla utlänningar, utom nordiska medborgare, som vistas i Sverige i mer än tre månader, se UtL 1 kap. 4§.

---

<sup>75</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 92 & Utrikesförvaltningens handbok, UD 1998:3, s. 119

<sup>76</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 93

<sup>77</sup> Utrikesförvaltningens rättshandbok 1998:3, s 114

<sup>78</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 95

<sup>79</sup> SOU 1997:152 s 52

En person som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige beviljas såsom huvudregel ett *permanent uppehållstillstånd* redan från början om avsikten är att bosätta sig här i landet.<sup>80</sup> Ett permanent uppehållstillstånd ger utlänningen rätt att resa in i, uppehålla sig i och arbeta i landet under obegränsad tid. Tillståndet skall vanligtvis beviljas *före inresan* till Sverige under förutsättning att en tillfredsställande tillståndsprövning kan ske redan då. Prövning före inresan sker således exempelvis vid familjeanknytningsfall, asylfall eller vid arbetskraftsinvandring.<sup>81</sup>

Undantaget från huvudregeln, att permanent uppehållstillstånd skall beviljas, är de så kallade *tidsbegränsade uppehållstillstånden*. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ger utlänningen rätt att resa in och vistas i Sverige under den tid som tillståndet anger. Däremot ger detta tillstånd ingen rätt att arbeta. Ett tidsbegränsat tillstånd aktualiseras bland annat för dels tillfällig vistelse och dels för varaktig vistelse. Uppehållstillstånd för en varaktig vistelse ges som regel för två ettårsperioder och därefter får utlänningen ett permanent tillstånd. Denna senare typ av tillståndshantering aktualiseras bland annat för en utlänning som avser att bosätta sig med en här bosatt svensk partner om förhållandet inte varat så länge att det kan betecknas som etablerat. (Detta kallas för en uppskjuten invandringsprövning. Se nedan under avsnitt 5.3.1.)

Vidare aktualiseras ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en person som skall utöva umgänge med ett i Sverige bosatt barn till denne. Vidare skall tidsbegränsade tillstånd ges vid tillfällig vistelse till personer som ämnar uppehålla sig här i landet under en kortare period t e x vid gäststudier eller andra besök såsom turism och tillfälligt arbete.

Det är SIV som i sin praxis avgör i vilka fall en utlänning accepteras som invandrare från början och därmed får ett permanent uppehållstillstånd eller om endast ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall beviljas. Det är således möjligt för SIV att endast bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd trots att sökanden har för avsikt att bosätta sig här. Det har klarlagts att detta bör ske bland annat i de fall då det råder tveksamhet om huruvida utlänningen försörjer sig på ett tillfredsställande sätt här i landet.<sup>82</sup> Av SIV:s praxis framgår det att denna möjlighet att utnyttja tidsbegränsade uppehållstillstånd vidare har använts i vissa fall då det förelegat ett akut behov av sjukhusvård.<sup>83</sup> Dessutom har det aktualiserats i ett fall när en utländsk nära anhörig varit ett viktigt stöd för en i Sverige bosatt person som led av en allvarlig sjukdom.<sup>84</sup> Av SIV:s praxis kan dessutom den slutsatsen dras att som regel skall en utlänning som, efter flera tidsbegränsade uppehållstillstånd haft anledning att räkna med att även i fortsättningen få stanna kvar i landet, beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Detta beslut ligger i linje med regeringens åsikt att ett permanent uppehållstillstånd skall beviljas efter ett flertal tidsbegränsade uppehållstillstånd.<sup>85</sup>

### 5.3 Vilka tredjelandsmedborgare kan få uppehållstillstånd?

I UtlL görs skillnad på de fall då en utlänning *skall* beviljas uppehållstillstånd eller när detta *får* ske. Nedan följer en kort presentation av vad som gäller för olika grupper av utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd här i landet. För gruppen asylberättigade redogörs endast i

<sup>80</sup> Prop. 1983/84 s. 86ff & SOU 1997:152 s. 44 och SfU 30

<sup>81</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 68ff

<sup>82</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 68f

<sup>83</sup> UN 22

<sup>84</sup> UN 4

<sup>85</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 68ff



minsta möjliga mån och endast för att placera in denna kategori av utlänningar i uppehållstillståndsproblematiken. Tonvikten läggs istället på övriga tredjelandsmedborgare.

Det följer av UtL 2 kap. 3§ (som hänvisar till 3 kap. i samma lag) att beviljande av uppehållstillstånd *skall* ske till de personer som är asylberättigade, d v s för denna kategori av utlänningar föreligger en rättighet till uppehållstillstånd. Vilka som är asylberättigade framgår av främst UtL 3 kap. 2 och 3§§. Dessa personer är dels flyktingar som tvingats fly från sitt hemland p g a att det föreligger stor risk för förföljelse i hemlandet, dels övriga skyddsbehövande som behöver skydd från exempelvis bestraffning, konflikt i hemlandet eller annan förföljelse.

Av UtL 2 kap. 4§ framgår det vidare vilka personer som *får* beviljas uppehållstillstånd i Sverige. För denna grupp av utlänningar finns det således inte någon absolut rätt till uppehållstillstånd utan istället får tillståndet beviljas i vissa speciella fall.<sup>86</sup> Detta innebär att beviljande av uppehållstillstånd föregås av en utredning av om personen kan komma ifråga för uppehållstillstånd. Denna prövning är obligatorisk och genomförs av SIV. De personer som omfattas av denna regel i UtL 2 kap. 4§ kan vara dels utlänningar som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som på annat sätt har en särskild anknytning till landet, dels en utlänning som p g a humanitära skäl bör få bosätta sig här samt en utlänning som har fått arbetstillstånd här eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.<sup>87</sup> Det bör, vad gäller denna paragraf, poängteras att det för att uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall kunna beviljas krävs att utlänningen kan förväntas föra en hederlig vand.<sup>88</sup>

Nedan följer en redovisning av vilka utlänningar som får beviljas uppehållstillstånd enligt UtL 2 kap. 4§, d v s de utlänningar vars ansökan om uppehållstillstånd föregås av en ingående prövning hos SIV.

### 5.3.1 Anhörigkretsen och uppskjuten invandringsprövning

Enligt UtL 2 kap. 4§ 1st 1p kan en utlänning som har en make eller sambo som är bosatt i Sverige beviljas uppehållstillstånd här. Såsom huvudregel beviljas denna person ett permanent uppehållstillstånd redan från början förutsatt att förhållandet till den i Sverige bosatta personen är etablerat. Med ett etablerat förhållande avses i regel att parterna tidigare varit bosatta i ett gemensamt hem utomlands. Som ett riktmärke skall parterna ha levt i samma hem under cirka två år för att ett etablerat förhållande skall anses föreligga. Om det finns gemensamma barn med i bilden kan dock även en kortare sammanlevnad accepteras.<sup>89</sup>

Upphållstillstånd kan dock även beviljas en utlänning som avser att sammanleva med en här bosatt person trots att förhållandet ännu inte anses etablerat p g a att det inletts kort tid före inresan. I dessa fall beviljas dock uppehållstillståndet istället enligt 2 kap. 4§ 1st 4p. Detta eftersom den praxis som utvecklats på området skiljer på återföreningsfall med redan etablerade förhållanden och snabbanknytningsfall som rör de par som nyligen träffats. Detta är således något som inte framgår direkt av lagtexten.

---

<sup>86</sup> SOU 1997:152 s.47

<sup>87</sup> SOU 1993:120 bil 5 s. 99 & Prop. 1996/97:25

<sup>88</sup> Vad detta innebär framgår under avsnitt 5.3.5

<sup>89</sup> Gunilla Dörner-Buskas och Margareta Dahlquist, SIV

De par vars förhållanden uppstått nyligen hänförs således till gruppen snabbanknytning, vilket medför att en uppskjuten invandringsprövning sker. Denna uppskjutna prövning innebär att utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en provtid om två ettårsperioder. Den första prövningen av om förhållandet fortfarande består sker således efter det första året. Denna prövning, som sker genom ett skriftligt förfarande där parterna endast får försäkra att de fortfarande har en relation, är inte lika omfattande som den som sker efter det att hela provtiden löpt ut. Först efter det att hela tvåårsperioden förflutit kan det tidsbegränsade uppehållstillståndet omvandlas till ett permanent tillstånd. En muntlig utredning sker då för att försäkra sig om att förhållandet fortfarande består. Om förhållandet däremot upphört under provtiden skall utlänningen som regel förvägras fortsatt uppehållstillstånd med följden att denne utvisas ur landet om inte utresa sker frivilligt. Det finns dock undantagsfall då en utlänning kan få stanna kvar i landet trots att förhållandet har avbrutits före tvåårsperioden. Detta kan bero på att förhållandet har tagit slut kort tid före provtidens utgång eller om det annars finns speciella skäl till att utlänningen skall få stanna.<sup>90</sup>

I vissa fall exempelvis då det föreligger brottsmisstankar mot tredjelandsmedborgaren eller då det annars råder tveksamhet om huruvida denne kan förväntas begå brott här i landet kan provtid ges för fyra sexmånadersperioder istället för två ettårsperioder. Detta för att en prövning med jämnare mellanrum i såfall kan gynna utredningen.<sup>91</sup>

Det bör påpekas att det i svensk praxis vad gäller uppskjuten invandringsprövning krävs att båda parter i äktenskapet eller samboförhållandet skall ha uppnått 18 års ålder och att det inte är fråga om månggifte. Dessutom är det viktigt att poängtera att homosexuella förhållanden jämställs med heterosexuella.<sup>92</sup>

Det har i förarbeten ansetts att en ordning med uppskjuten invandringsprövning är nödvändig för att slippa inta en alltför restriktiv hållning till en utlänning som åberopar ett kortvarigt förhållande som grund för anknytning till landet. Detta eftersom det föreligger stora svårigheter att redan före inresan göra en tillräcklig utredning om förhållandets seriositet.<sup>93</sup> Vid uppskjuten invandringsprövning förekommer därför en särskild handläggning som redogörs för nedan.

### **5.3.1.1 Handläggning vid uppskjuten invandringsprövning**

En tredjelandsmedborgare som planerar att flytta till Sverige för att sammanbo med en här i landet bosatt partner skall vanligtvis ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd vid en svensk utlandsmyndighet i sitt hemland, d v s prövningen av om uppehållstillstånd skall beviljas skall ske före inresan till Sverige. Den svenska utlandsmyndigheten, som är en ambassad eller ett konsulat, intervjuar utlänningen för att utreda dennes relation till den i Sverige bosatta personen. Dets ställs bland annat frågor om familjeförhållanden, utbildning, arbete, intressen, hur kontakten inletts, hur mycket parterna har träffats, vilket språk de talar med varandra, vad utlänningen känner till om den i Sverige bosatta personens familje- och arbetsförhållanden och dessutom frågar man om parets gemensamma framtidsplaner m.m. Motsvarande intervju genomförs sedan av SIV med den i Sverige bosatta personen. Vid prövningen av

<sup>90</sup> Se nedan kap. 5.3.1.1 om handläggningen vid uppskjuten invandringsprövning

<sup>91</sup> Gunilla Dörner-Buskas, SIV

<sup>92</sup> SOU 1997:152 s.47

<sup>93</sup> Prop. 1983/84:144 s.73f

uppehållstillstånd jämförs sedan svaren på frågorna med varandra och prövningen bygger på om förhållandet är seriöst. Det finns ingen generell regel om hur länge parterna skall ha känt varandra för att tillstånd skall beviljas. Om arrangerade äktenskap är ett vanligt inslag i den aktuella utlänningskulturen kan tillstånd beviljas även om parterna inte har haft någon närmare kontakt. I övrigt anses dock i regel ett par veckors bekantskap som en alltför kort tid för att tillstånd skall beviljas.<sup>94</sup> Enligt personal från SIV finns det dock inget som utesluter att enbart en två veckors bekantskap kan ligga till grund för uppehållstillstånd under förutsättning att förhållandet är seriöst.<sup>95</sup> Vidare kan påpekas att den omständigheten att utläningen har barn i hemlandet eller annan stark anknytning till sitt land skall inte påverka bedömningen av om uppehållstillstånd skall beviljas i Sverige.

Den första prövningen av förhållandets seriositet är generös eftersom den uppskjutna invandringsprövningen sker under en längre tidsperiod. Det har ansetts att bevisbördan och utredningsbördan för förhållandets seriositet åvilar den sökande, men att dessa krav är så låga att det nästan föreligger en presumtion för att uppehållstillståndet skall bifallas. Denna presumtion kan dock brytas om det finns tungt vägande omständigheter som talar mot bifall till ansökan. Exempel på sådan omständighet kan vara att parterna känt varandra under en mycket kort tid eller att de har svarat mycket olika på de frågor som den svenska utlandsmyndigheten respektive SIV ställt till dem.

Senast två år efter det att utläningen ansökt om uppehållstillstånd beviljas denne ett permanent sådant under förutsättning att förhållandet fortfarande består. Om däremot anknytningen upphört dessförinnan skall utläningen inte beviljas ett nytt tillstånd utan istället utvisas om inte frivillig utresa sker. Detta gäller således oavsett om förhållandet varit seriöst från början.<sup>96</sup>

Det finns dock omständigheter som kan medföra att en utlänning kan få stanna kvar i landet trots att förhållandet upphört före prövotidens slut. De fall som detta kan röra sig om är att utläningen utsatts för misshandel, eller behandlats illa på annat sätt, och att detta har polisanmälts. I vissa fall kan det dock räcka med att misshandeln har styrkts genom intyg från antingen läkare eller t e x en kvinnojour där hjälp har sökts. Ytterligare omständigheter som kan leda till att utläningen får stanna trots att förhållandet upphört före prövotidens slut är att utläningen fått ensam eller delad vårdnad om ett barn som antingen är medborgare här i landet eller som har permanent uppehållstillstånd. Även umgängesrätt till barn kan beaktas om den utnyttjas i stor omfattning och det kan antas att utläningen har seriösa band till barnet.<sup>97</sup>

Andra omständigheter som kan medföra att utläningen får stanna är att återkomsten till hemlandet skulle innebära stora sociala svårigheter, att förhållandet upphört kort tid före prövotidens utgång eller att utläningen hunnit bli väl etablerad på den svenska arbetsmarknaden.<sup>98</sup> Ju närmare tvåårsgränsen förhållandet har bestått desto lägre krav kan ställas på andra omständigheter av humanitär art som måste tillkomma för att utläningen skall få stanna i landet. Det bör poängteras att i varje enskilt fall görs en sammanvägning av

---

<sup>94</sup> SOU 1997:152 s. 56f

<sup>95</sup> Gunilla Dörner-Buskas, SIV

<sup>96</sup> SOU 1997:152 s. 47 ff

<sup>97</sup> SOU 1997:152 s 58 & UN 104, 25, 26, 36, 40.

<sup>98</sup> SOU 1997:152 s.58 & UN 22, 76, 78. Information om exempelvis sociala förhållanden i olika länder som behövs för att kunna ta ställning till om ett återvändande till hemlandet skulle innebära svårigheter för utläningen finns hos framförallt Utrikesdepartementet eller utländska ambassader eller i den amerikanska utgåvan av State Department Annual Report som redovisar för situationen i olika länder.

alla relevanta faktorer i målet och utlännings anknypning till Sverige spelar en avgörande roll.<sup>99</sup>

Vad gäller barns anknypning till Sverige bör följande tilläggas. Det är vanligt förekommande att föräldrar önskar medta sin barn till Sverige då de avser att sammanleva med en här bosatt partner. I de fall då anknypningen mellan den här bosatta personen och utläningen är seriös och utläningen därför erhåller uppehållstillstånd ges i regel sådant tillstånd även till barnet p g a dennes anknypning till vårdnadshavaren. Barnets åsikt skall dock dessförinnan höras (enligt UtL 11 kap.1a§). I de fall då vårdnadshavarens relation till den här bosatta partnern upphör innan prövotidens utgång skall hänsyn inte bara tas till vårdnadshavarens utan också till barnets anknypning till Sverige. Detta ligger i linje med UtL 1 kap. 1§ 2st., vars förebild är FN:s barnkonvention, och som innebär att *barnets bästa* skall beaktas vid prövning av exempelvis uppehållstillstånd.<sup>100</sup>

### 5.3.1.2 Utläningen skapar ny anknypning genom nytt förhållande

Ovan har redogjorts för vad som gäller om en tredjelandsmedborgare avser att bosätta sig tillsammans med en i Sverige bosatt partner. I de fall som parets relation skulle upphöra före det att utläningen beviljats ett permanent uppehållstillstånd tvingas som regel utläningen avlägsna sig från landet. En ytterligare frågeställning som kan aktualiseras är vad som gäller i de fall utlännings relation upphör innan prövotidens utgång men denne därefter återoppar ett nytt förhållande som anknypning. I dessa fall händer det att utläningen beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd under förutsättning att det nya förhållandet bedöms som seriöst. Det avgörs sedan i det enskilda fallet hur lång den totala prövotiden blir. En ny tvåårstid blir främst aktuell i de fall då det visar sig vara fråga om ett skenförhållande eller om det ursprungliga förhållandet endast varat en mycket kort tid.

### 5.3.2 Familjeåterföreningsfall

Familjeåterförening skall, såsom termen avslöjar, möjliggöra familjemedlemmars återförening. De utläningar som kan beviljas uppehållstillstånd här i landet enligt UtL 2 kap. 4 § 1st 2 och 3 punkterna är de ogifta personer under 18 år som är eller i hemlandet har varit *hemmavarande barn* till den person som bor i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här eller som är bosatt här i landet utan att behöva sådant tillstånd. Till denna kategori räknas också *övriga anhöriga* som i hemlandet har ingått i samma hushåll som den här i landet bosatta personen.<sup>101</sup> De som har ingått i hushållet kan enligt svenska förarbeten endast bestå av medlemmar av kärnfamiljen, övriga ogifta och hemmavarande barn över 18 år och föräldrar som varit beroende av personen för sin försörjning. Det är viktigt att tillägga att dessa ingår endast i hushållet om så var fallet omedelbart *innan* det att den person, som de har anknypning till, flyttade till Sverige och om denne också ansöker om att få bo tillsammans med sin övriga familj relativt snart efter inresan i Sverige.<sup>102</sup> Med relativt snart anses högst 6-9 månader efter det att den som först kom till Sverige fick permanent uppehållstillstånd.<sup>103</sup>

<sup>99</sup> SOU 1997:152 s 58

<sup>100</sup> SOU 1997:152 s 59

<sup>101</sup> SOU 1997:152 s. 48

<sup>102</sup> SOU 1997:152 s 48 & Prop. 1996/97:25 s 113

<sup>103</sup> Utrikesförvaltningens handbok, UD, 1998:3,s.113

I dessa fall av familjeåterförening skall en individuell prövning göras i varje enskilt fall, vilket framgår av lagtexten genom att ordet *får* har använts (se 2 kap. 4§ 1st). I praxis har uppehållstillstånd i vissa fall nekats vid fall av månggifte, äktenskap mellan minderåriga, skenförhållanden och då det framgått att det uppgivna släktskapet inte stämmer.<sup>104</sup>

### 5.3.3 Annan särskild anknytning eller humanitära skäl

Av UtIL 2 kap. 4§ 1st 4p framgår att utlänningar med *annan särskild anknytning* till Sverige kan beviljas uppehållstillstånd här. Exempel på sådan anknytning kan vara svenskt ursprung exempelvis för adoptivbarn och svenskfödda personer eller deras barn i nästa led och/eller tidigare vistelse här i landet. Vidare kan personer som tidigare har haft permanent uppehållstillstånd här eller medföljande familjer till svenska medborgare som återvänder hit efter bosättning utomlands återopa annan särskild anknytning.<sup>105</sup> Såsom tidigare sagts tillämpas denna regel även på personer som har för avsikt att komma hit för att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en här bosatt person.<sup>106</sup>

Med *humanitära skäl* (UtIL 2 kap. 4§ 5 p) menas renodlat humanitära skäl. Detta utesluter dock inte att även politisk-humanitära skäl kommer att kunna beaktas, men det skall ske med skydd av UtIL 3 kap. 3§ 1st 2 p. I begreppet politisk-humanitära skäl omfattas bland annat personer som flyr undan krig och miljökatastrofer. Däremot finns det ingen uppräknning av vad som menas med renodlat humanitära skäl. Regeringens praxis på området utvisar dock att det kan röra sig om livshotande sjukdom, för vilken det inte finns lämplig vård erbjuden i hemlandet, och synnerligen allvarligt handikapp. I princip bör det dock kunna krävas att vården eller behandlingen kan leda till en förbättring av personens tillstånd eller att vården är livsnödvändig.<sup>107</sup> Det framgår dock av denna praxis att enbart den omständigheten att den svenska vården håller en högre kvalitet inte kan utgöra grund för att bevilja uppehållstillstånd.<sup>108</sup>

### 5.3.4 Arbetskraft och egna företagare m.fl.

Utgångspunkten för den svenska invandringspolitiken har sedan länge varit att svenskar och invandrare skall ha liknande möjligheter till sysselsättning på den svenska arbetsmarknaden. Detta tankesätt har ansetts förutsätta en reglerad utomnordisk invandring eftersom en oreglerad invandring skulle kunna leda till sämre sysselsättningsmöjligheter för kvinnor, äldre personer och handikappade. Det har dock framkommit att den utomnordiska arbetskraftsinvandringen varit av mycket liten omfattning under senare år. Förutsättningarna för arbetstillstånd omnämns inte i lagtexten, men enligt förarbeten saknas det anledning att räkna med något egentligt behov av inflyttande arbetskraft till Sverige inom den närmaste

---

<sup>104</sup> SOU 1997:152 s 47 f

<sup>105</sup> Utrikesförvaltningens handbok, Rättshandbok 1998:3, s. 113

<sup>106</sup> SOU 1997:152 s 48 f

<sup>107</sup> UN 23 & SOU 1997:152 s 49 & Utrikesförvaltningens handbok, UD, 1998:3, s. 113

<sup>108</sup> UN 23 och SOU 1997:152 s. 49

framtiden. Det har dock ansetts att undantag från detta synsätt kan tänkas ske inom vissa delar av industrin och näringslivet såsom t e x kvalificerad forskning, produktutveckling och ny teknik.<sup>109</sup>

Det bör i detta sammanhang nämnas att den som får ett arbetstillstånd normalt också skall ha ett uppehållstillstånd och att sådana här tillståndsfrågor vanligtvis avgörs samtidigt. Vidare behöver de utlänningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd, d v s det stora flertalet invandrare, inte ha arbetstillstånd för att arbeta här landet (UtlL 1 kap. 5§).<sup>110</sup>

Enligt UtlL 2 kap. 4§ 1st 6p får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt. Med en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt avses bland annat egenföretagare, fria yrkesutövare och pensionärer som tar med sin pension från hemlandet.<sup>111</sup> Dessutom hänförs även vissa andra tredjelandsmedborgare till denna punkt. För att en arbetstagare från tredjeland skall kunna få uppehållstillstånd för att kunna arbeta i Sverige krävs det att denne kan uppvisa en mycket speciell kompetens, att denne företräder en bristyrkeskategori här i landet eller att han annars är en mycket viktig nyckelperson i exempelvis ett visst stort företag. Ett exempel på en person som företräder ett bristyrke kan vara en stenhuggare eftersom stenhuggeri är ett bristyrke i Sverige idag. En sådan utlänning kan således få uppehållstillstånd beviljat enligt bestämmelsen, d v s de ”... som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.”<sup>112</sup>

Vad gäller gruppen utländska pensionärer från tredjeland krävs det oftast att de kan uppvisa någon form av anknytning till Sverige. Även på egenföretagare ställs det ytterligare krav. De senare måste kunna uppvisa att kapital och införseltillstånd finns och att de har realistiska verksamhetsplaner, vilket medför att de har sin försörjning tryggad för minst ett år framåt. Av Utlänningsnämndens praxis framgår att förutsättningarna för fortsatt uppehållstillstånd inte har ansetts föreligga för egenföretagare som åsidosatt elementära skyldigheter för sin verksamhet. I ett fall från Utlänningsnämnden rörde sig dessa skyldigheter om att ledningen för ett likvidationspliktigt företag försummat grundläggande skyldigheter för bolaget såsom att revisor inte anmälts och att årsredovisning inte inlämnats till PRV. Dessa brister ledde till att egenföretagaren saknade förutsättningar för att få uppehållstillstånd beviljat. Inte heller ansåg Utlänningsnämnden att det fanns skäl i övrigt, t e x humanitära skäl, som föranledde en annan bedömning.<sup>113</sup> Prövningen bör dock slutligen i dessa fall vara generös mot sökanden. Däremot är det inte så att ett permanent uppehållstillstånd bör ges från början, utan istället bör tidsbegränsade uppehållstillstånd först beviljas.<sup>114</sup>

### 5.3.5 Vandelskravet

Av UtlL 2 kap. 4§ framgår det således vilka personer som beviljas uppehållstillstånd. På dessa personer ställs dock vidare krav på att de kan förväntas föra en hederlig vandel, d v s ett skötsamt levnadssätt, vilket framgår av paragrafens sista stycke. Detta innebär att utlänningens förväntade skötsamhet och hederlighet vägs in i bedömningen. Utgångspunkten för denna regel är att en utlänning, som i och för sig har tillräckliga skäl för uppehållstillstånd,

<sup>109</sup> SOU 1997:152, s. 50 ff & Prop. 1983/84:144 s. 62

<sup>110</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 78

<sup>111</sup> SOU 1997:152 s. 51

<sup>112</sup> Gunilla Dörner-Buskas, SIV. Detta kommer att beröras under diskussionsavsnittet 8.

<sup>113</sup> UN 245

<sup>114</sup> Wikrén & Sandesjö, 1995, s. 78.

ändå kan förvägras detta om han inte uppfyller vandelskravet. I de fall då personen i fråga har brister vad gäller skötsamheten, men när dessa inte bör leda till avslag kan istället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas (UtlL 2 kap. 4b§).<sup>115</sup>

Enligt förarbeten bör endast lagakraftvunna domar och annan "...otvetydigt konstaterad misskötsamhet beaktas..." vid vandelsbedömningen. Förutom lagakraftvunna domar tillmäts även strafförelägganden betydelse i detta sammanhang.<sup>116</sup> Vad gäller detta uttalande skall erkända gärningar som förväntas leda till fällande dom beaktas under förutsättning att de faktiska omständigheterna är klarlagda. Det skall alltså röra sig om mycket allvarliga anmärkningar och straffdomar mot sökanden för att ansökan enligt vandelskravet skall kunna avslås.<sup>117</sup> I regel måste sökanden ha gjort sig skyldig till upprepad brottslighet. Det behöver dock inte vara så att upprepad brottslighet nödvändigtvis leder till avslag. Även andra omständigheter såsom stark anknytning till Sverige, exempelvis p g a minderåriga barn, skall kunna vägas mot brottsligheten och således i vissa fall leda till att utlänningen trots sin brottslighet ändå beviljas uppehållstillstånd.<sup>118</sup>

Ovan har redogjorts för vilka krav som skall vara uppfyllda för att uppehållstillstånd skall beviljas en tredjelandsmedborgare. Sammanfattningsvis kan sägas att de personer som anses ha tillräckligt stark anknytning till Sverige som regel beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Permanent tillstånd ges således exempelvis till en utlänning som är make/maka eller sambo till en person som är bosatt i Sverige under förutsättning att det rör sig om ett etablerat förhållande. Vid nyligen etablerade förhållanden, så kallade snabbanknytningar, däremot tillämpas istället en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd under en tvåårsperiod. Efter denna prøvotid kan dock detta tillstånd omvandlas till ett permanent tillstånd. Vidare uppställs det krav på att tredjelandsmedborgaren försörjer sig på ett hederligt sätt. Om dessa krav inte är uppfyllda kan utlänningen tvingas avlägsna sig från landet, vilket redogörs för nedan.

## 6. Avvisning

I detta kapitel regleras de bestämmelser som gäller när en utlänning kan nekas inresa i Sverige eller när denne tvingas lämna landet. Jag har valt att i detta kapitel inledningsvis redogöra för de allmänna reglerna om avvisning. Efter detta redogörs för de regler om avvisning som gäller för tredjelandsmedborgare. Slutligen fortsätter jag med de regler som gäller för EU/EES-medborgare.

### 6.1 Allmänt om avvisning

Med termen *avvisning* menas de fall där utlänningen inte har och inte heller, när avlägsnandebeslutet aktualiseras, haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit, se UtlL 4 kap. 1§ 2st. Avvisning får således inte ske om utlänningen vid ankomsten till Sverige eller senare har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla utan i såfall aktualiseras

---

<sup>115</sup> Wikrén & Sandesjö, 1995, s. 88ff

<sup>116</sup> Prop. 1994/95:179 s. 48f

<sup>117</sup> SOU 1997:152 s. 52 och 86

<sup>118</sup> Gunilla Dörner-Buskas, SIV

istället utvisning.<sup>119</sup> Från termen avvisning skall således skiljas termen utvisning som innebär ett avlägsnande av en utlänning som antingen stannat kvar i landet sedan ett uppehållstillstånd löpt ut eller som har begått brott och därför avlägsnas från landet. Utlänningen förbjuds i regel både vad gäller avvisning och utvisning att återvända till Sverige under en viss bestämd tidsperiod.<sup>120</sup> Jag kommer i det följande endast att redogöra för avvisningsproblematiken som aktualiseras när förutsättningarna för uppehållstillstånd brister eftersom endast avvisning är föremål för översyn i denna uppsats.

### 6.1.1 De formella avvisningsgrunderna för tredjelandsmedborgare

I UtIL 4 kap. 1§ stadgas de formella avvisningsgrunderna, d v s vilka formella krav som ställs vid utlänningars inresa eller vistelse här i landet. Dessa regler existerar för att möjliggöra en generell kontroll av invandringen till vårt land. I den svenska utlänningslagstiftningen finns således bestämmelser om bland annat krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd samt bestämmelser om att uppehållstillstånd och arbetstillstånd, för de utlänningar som avser att stanna och arbeta, skall vara ordnade före inresan.

Det finns inte någon tidsgräns inom vilken en utlänning på grund av formella krav får avvisas. Avvisning av en utlänning får exempelvis ske vid avsaknad av uppehållstillstånd när han aldrig har haft ett sådant eller om han tidigare har haft ett som har löpt ut eller återkallats före ankomsten till landet. Det spelar därvid ingen roll om bristen upptäcks vid ankomsten eller om det sker först senare. Vidare blir avvisning aktuell först om utlänningen stannar kvar i landet sedan den uppehållsfria tiden löpt ut.<sup>121</sup>

I paragrafen används ordet ”får” avvisas, vilket innebär att det inte är frågan om någon absolut skyldighet. I praktiken torde det dock närmast vara att jämföra med en skyldighet att avvisa personer som inte uppfyller punkterna 1 och 2. Vissa utlänningar har således rätt att stanna kvar i landet medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas och således de formella kraven för avvisning egentligen är uppfyllda. Detta gäller exempelvis för de utlänningar som under vistelsen här i landet ansöker om uppehållstillstånd för att återföre sig med en anhörig som är bosatt här (se UtIL 2 kap. 5§, framförallt 2st.).

Med punkten 1 i UtIL 4 kap. 1§ avses en utlänning som saknar pass vid inresa till Sverige. En sådan utlänning kan vägras inresa på denna grund. Detta gäller även de utlänningar som underlåter att visa upp sitt pass och därmed får anses sakna ett sådant.

Enligt 4 kap. 1§ 2p. kan en utlänning som vid ankomsten eller vistelsen i landet saknar uppehållstillstånd som krävs avvisas. Även om det inte finns något krav på uppehållstillstånd för själva inresan eller för en kortare vistelse i landet kan avvisning ske om det av omständigheterna framgår att ett sådant tillstånd kommer att krävas under vistelsen här i landet, d v s om denna kommer att pågå längre tid än tre månader. Vidare kan en utlänning som inreser i landet som turist och som inte avrest när den uppehållstillståndsfria tiden löpt ut avvisas.<sup>122</sup> Av avvisningsbestämmelserna kan således den slutsatsen dras att endast en

---

<sup>119</sup> Strömberg, H., 1995, s. 110

<sup>120</sup> Utrikesförvaltningens rättshandbok 1998:3, s. 86

<sup>121</sup> Strömberg, H., 1995, s. 110

<sup>122</sup> Prop. 1988/89, s. 160



utlänning som avser att stanna i landet efter utgången av den uppehållstillståndsfria tiden, dvs i mer än tre månader, behöver ha uppehållstillstånd eller arbetstillstånd vid inresan i landet. Är fallet dock sådant att utlänningen inte behöver tillstånd för inresan får han inte avvisas före de tre uppehållsfria månadernas slut (UtlL 1 kap. 4§).

Den person som har haft uppehållstillstånd under vistelsen här skall inte avvisas utan utvisas om han stannar kvar i landet när tillståndstiden löpt ut. Detta gäller oavsett om han har fått tillståndet före ankomsten hit eller senare. Däremot kan avvisning ske av en person vars uppehållstillstånd har återkallats innan han inreser i Sverige.<sup>123</sup>

Vad gäller punkten 3 i nämnda paragraf kan anföras att en utlänning som vid sin ankomst till Sverige avser att inresa i något annat nordiskt land, men saknar tillstånd för detta också kan avvisas redan vid ankomsten till Sverige. Varje nordiskt land är således skyldigt att bevaka sina nordiska yttergränser mot sådan utlänningar.

Vad gäller punkten 4 kan sägas att denna bestämmelse blir tillämplig bland annat i de fall då en utlänning vägrar att lämna begärda uppgifter eller om denne lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att inresa i Sverige. Om utlänningen däremot vägrar att uppvisa sitt pass tillämpas istället punkten 1.<sup>124</sup>

### **6.1.2 De formella avvisningsgrunderna för EU/EES-medborgare**

Vad gäller avvisning på formella grunder av EU/EES-medborgare är endast 4 kap. 1§ 1 och 2 punkterna tillämpliga. Detta är under förutsättning att det saknas grund för att bevilja uppehållstillstånd efter den uppehållstillståndsfria tiden om tre månader. Det bör i detta sammanhang poängteras att en EU/EES-medborgare som har arbete här i landet inte bör kunna avvisas endast på den grunden att han inte har ansökt om uppehållstillstånd.<sup>125</sup> Detta ligger i linje med att rättigheten till uppehållstillstånd för denna kategori av utlänningar vilar direkt på gemenskapsrättslig grund. Den omständigheten att utlänningen underlåtit att ansöka om uppehållstillstånd medför således inte att rättigheten bortfaller.<sup>126</sup>

### **6.1.3 De materiella avvisningsgrunderna för tredjelandsmedborgare**

De materiella avvisningsgrunderna framgår av UtlL 4 kap. 2§ och innebär att en utlänning som inte anses önskvärd här i landet får avvisas. Att personen ifråga inte anses önskvärd kan bero på bristande försörjning eller misstanke om brottslighet. Denna paragraf behandlar således grunder för avvisning som hänför sig till personen i det enskilda fallet, dvs det rör en individuell utlänningskontroll. Nedan redogörs enbart för de punkter i paragrafen som jag anser vara av särskilt intresse för syftet med denna uppsats.

---

<sup>123</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 170ff

<sup>124</sup> Wikrén & Sandesjö, 1995, s. 173ff

<sup>125</sup> Prop. 1991/92:170, bilaga 10, s. 17

<sup>126</sup> Mål 8/77Connetta Sagulo mfl & Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 80. EG-domstolen har ansett att rätten att resa in i och bosätta sig i en medlemsstat följer direkt av EG-rätten. Utfärdandet av särskilda uppehållstillstånd har således endast har en beskrivande verkan av vad som redan följer direkt av EES-avtalet.

Avvisning enligt denna paragraf sker till största del enligt den första punkten som innebär att en utlänning som kan antas komma att sakna tillräckliga medel för sin vistelse respektive för sin hemresa kan avvisas. Tillräckliga medel enligt denna punkt varierar beroende på vistelsetidens längd, övriga förhållanden såsom utlänningens ålder och vilken årstid det är. Kraven på hur stora medel som krävs sänks om utlänningen skall bo hos någon bekant som bekostar hans logi. Tillräckliga medel för hemresan anses uppfyllt om utlänningen har en gällande returbiljett hem. Sammanfattningsvis kan sägas att utlänningens avsikter måste bedömas i varje särskilt fall.

Avvisning enligt andra punkten förekommer mycket sällan. Avvisning enligt denna punkt får dock ske bland annat av en utlänning som inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Till detta hänförs exempelvis brottslig verksamhet såsom yrkesmässigt hasardspel, prostitution, koppleri samt smuggling. Vidare kan avvisning ske av en utlänning som kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att inneha detta tillstånd.

Enligt den tredje punkten i samma paragraf kan avvisning ske av en utlänning som kan antas komma att begå brott i Sverige eller i annat nordiskt land. Denna risk bedöms utifrån tidigare brottslighet eller annat särskilt förhållande som att utlänningen själv uttalat att han tänker begå brott. Brottsligheten får dock inte vara av endast ringa art.<sup>127</sup>

Vidare kan det dessutom påpekas att det idag, trots att det redan finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning mot en utlänning, finns en lagstadgad möjlighet i UtlL 2 kap. 5b§ för denne att få en eventuell ny anknytning till landet prövad. Denna regel innebär att en ny ansökan får bifallas om den grundar sig på omständigheter som inte förut har prövats i avvisningsärendet och om utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här exempelvis på den grunden att det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet. Vad gäller krav på humanitet avses främst anknytning till Sverige genom äktenskap eller samboende.<sup>128</sup> Avsikten med denna regel är att det skall finnas en möjlighet för bifall till en ny ansökan om uppehållstillstånd i vissa anknytningsfall.<sup>129</sup>

Det är vidare viktigt att upplysa om att de materiella avvisningsgrunderna inte får åberopas senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige (se sista stycket i UtlL 4 kap. 2 §). Det är dock så att denna bestämmelse får liten praktisk betydelse eftersom det stora flertalet fall av avvisningar sker på formella grunder där det inte finns någon tidsbegränsning. Det kan slutligen tilläggas att denna tidsfrist räknas från utlänningens ankomst till Sverige och att det är utlänningen själv som har bevisbördan för när detta har skett.<sup>130</sup>

#### **6.1.4 De materiella avvisningsgrunderna för EU/EES-medborgare**

Vad gäller de materiella avvisningsgrunderna i UtlL 4 kap. 2§ är endast punkterna 2 ff tillämpliga på EU/EES-medborgare. Detta hänger samman med att EU/EES-medborgare endast kan avvisas p g a att det skulle strida mot den allmänna ordningen och säkerheten att bevilja uppehållstillstånd. Den första punkten hänför sig dock till omständigheter som rör

<sup>127</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 179 & Prop. 1979/80:96 s. 97

<sup>128</sup> Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 103

<sup>129</sup> SOU 1997:152 s. 60

<sup>130</sup> Prop. 1988/89:86 s.70 och 163 & Wikrén och Sandesjö, 1995, s. 176 ff

personens ekonomiska förhållanden och torde därför p g a att den inte kan hänföras till undantagen för allmän ordning, säkerhet eller hälsa, vara tillämplig på en EU/EES-medborgare vid dennes inresa eller under de första tre månadernas vistelse i Sverige.

Vad gäller de övriga punkterna däremot rör de personens eget uppträdande och kan således därför utgöra ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten. Vad gäller punkten 2 bör det dock tilläggas att endast avsaknad av arbetstillstånd hos en EU/EES-medborgare inte utgör grund för avvisning eftersom en sådan medborgare är undantagen från skyldigheten att ha sådant tillstånd, se UtIF 4 kap. 1§.<sup>131</sup>

Vad gäller kategorin EU/EES-medborgare kan de också, som sagt, avvisas enligt paragrafens tredje punkt. Kravet i EG-rätten att inskränkningar i den fria rörligheten endast får begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa har ansetts vara uppfyllt i den tredje punkten eftersom det för avvisning både enligt denna punkt och enligt EG-rätten krävs tidigare brottdomar tillsammans med en negativ prognos. Man har således ansett att denna materiella avvisningsgrund är i enlighet med EG-rätten och att den således kan tillämpas även på EU/EES-medborgare.

## **7. Jämförelse av reglerna om uppehållstillstånd och avvisning mellan EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare**

### **7.1 Likheter och olikheter vad gäller reglerna om uppehållstillstånd**

Reglerna om uppehållstillstånd skiljer sig avsevärt åt mellan de olika kategorierna EES/EU-medborgare och tredjelandsmedborgare. Att så är fallet beror på att principen om den fria rörligheten gäller inom hela EES-området och således också för de personer som är medborgare inom detta område. För medborgare från de stater som inte ingår i detta samarbete gäller dock andra och strängare regler. Uppehållstillståndsreglerna består därför av två olika parallella regelsystem. Nedan kommer att redogöras för systemens likheter och olikheter i den mån de låter sig jämföras. Eftersom de två regelsystemen är uppbyggda på helt olika sätt innebär det att det i vissa fall kan vara svårt att belysa likheter och olikheter. Det är dock ändå intressant att så långt det är möjligt göra dessa jämförelser eftersom det belyser hur EG:s medlemsstater förhåller sig till de medborgare som hör hemma i stater utanför unionen.

#### **7.1.1 Allmänt om uppehållstillstånd för de båda regelsystemen**

För det första bör det poängteras att det för både EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare, dock inte nordiska medborgare, krävs uppehållstillstånd för en vistelse här i landet som överstiger tre månader. Varken för de utlänningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd eller de EU/EES-medborgare som p g a anställning eller annan verksamhet har fått uppehållstillstånd här behövs dock något särskilt arbetstillstånd för arbete här i landet. Detta beror på att båda dessa kategorier av personer på denna punkt anses

---

<sup>131</sup> SIV:s handbok om EES-ärenden, 1999, kap. 1.12

jämställda med svenskar och för EU/EES-medborgarnas del även på att de omfattas av den fria rörligheten som gäller inom hela EES-avtalets arbetsmarknad.

Reglerna i UtlF 3 kap. 5a § ff behandlar EU/EES-medborgare. Dessa personer har, som sagt, en *rättighet* att få uppehållstillstånd beviljat under förutsättning att de ingår i någon av de här uppräknade kategorierna. Denna rättighet innebär att uppehållstillståndet normalt inte föregås av någon individuell prövning eller mer ingående utredning hos SIV såsom är fallet vid uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare. EU/EES-medborgaren beviljas istället uppehållstillståndet så snart han kan uppvisa de nämnda dokumenten, se UtlF 3 kap. 5a § ff. Den prövning enligt nationell lagstiftning som sker vid beviljande av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare får således inte ske vad gäller EU/EES-medborgare utan tillståndet beviljas direkt i enlighet med EG-rätten och är således en rättighet som följer direkt av EES-avtalet. I praktiken ifyller EU/EES-medborgaren endast ett skriftligt formulär medan tredjelandsmedborgaren får genomgå ett förhör under ledning av personal från bland annat SIV. Även anhöriga till EU/EES-medborgare undslipper den mera ingående prövningen som tredjelandsmedborgaren utsätts för. Detta eftersom det är en rättighet även för dessa att beviljas uppehållstillstånd. Anhöriga till EU/EES-medborgaren beviljas dessutom uppehållstillstånd i samma omfattning som den EU/EES-medborgare som de medföljer.

EU/EES-medborgare är den kategori av personer som hänförs till det *första regelsystemet*. Uppehållstillstånd gäller för de flesta av dessa personer för fem år och förnyas sedan automatiskt. Vanligtvis sker förlängningen av detta uppehållstillstånd med ytterligare en femårsperiod. EU/EES-medborgarnas uppehållstillstånd beviljas således för en begränsad tid och kan således närmast jämföras med de tidsbegränsade uppehållstillstånd som i vissa undantagsfall beviljas tredjelandsmedborgare, exempelvis vid den så kallade uppskjutna invandringsprövningen.

Detta är en skillnad mot vad som gäller för tredjelandsmedborgare, vilka tillhör det *andra regelsystemet*. Denna kategori av personer beviljas istället uppehållstillstånd enligt reglerna i UtlL 2 kap. och först efter en individuell prövning av om anknytningen till landet är tillräckligt stark. En tredjelandsmedborgare måste således genomgå en ingående utredning innan uppehållstillstånd kan beviljas. Uppehållstillstånd beviljas sedan i den omfattning som de nationella myndigheterna beslutar. Det är således upp till myndigheterna i varje enskilt land att besluta vilken invandringspolitik de avser att föra och vilka krav som skall ställas på en utlänning som önskar erhålla uppehållstillstånd i landet. De nationella myndigheternas kompetens vilar inte, såsom är fallet inom EG-rätten, på någon gemenskapsrättslig grund. Anknytning för en tredjelandsmedborgare anses exempelvis vara nära släktskap till en i Sverige bosatt person. De tredjelandsmedborgare som anses ha tillräckligt stark anknytning till landet beviljas som regel ett permanent uppehållstillstånd redan från början om de har för avsikt att bosätta sig här. I vissa fall, såsom vid snabbanknytningar, beviljas dock först tidsbegränsade uppehållstillstånd som efter en provtid kan omvandlas till ett permanent uppehållstillstånd. Snabbanknytningsfallen påminner således mer om vad som gäller för EU/EES-medborgarna eftersom båda dessa kategorier av utlänningar beviljas ett tillstånd som gäller för en begränsad tid. Det bör dock poängteras att varken termen permanent uppehållstillstånd eller termen tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller för EU/EES-medborgare.

De vanliga anknytningsreglerna i UtlL 2 kap. 4 § 1-4pp är således, i enlighet med vad som tidigare konstaterats, tillämpliga både på tredjelandsmedborgare och på de EU/EES-medborgare som *inte* hamnar under reglerna i UtlF:s 3 kap, på att de skall uppehålla sig i

landet av någon annan anledning än som arbetstagare eller egenföretagare. Det kan exempelvis avse en EU/EES-medborgare som avser att flytta hit på ett förhållande med en här bosatt person och som inte därutöver har någon annan grund, såsom anställning eller annan förvärvsverksamhet, att åberopa. På de EU/EES-medborgare som inte passar in under reglerna i UtIF 3 kap. tillämpas således de vanliga anknytningsreglerna i UtIL 2 kap. Därav följer att en individuell prövning sker även för dessa EU/EES-medborgare och att de, liksom övriga utlänningar, inte har någon rättighet att få tillståndet beviljat.

En ytterligare skillnad mellan de olika systemen gäller t e x en EU/EES-student som studerar vid ett svenskt universitet. EU/EES-studenten behöver vid ansökan om uppehållstillstånd endast själv intyga att han har tillräckliga egna medel för sin försörjning. Studenten har därutöver även rätt att arbeta under sin studietid här. För motsvarande student från tredjeland däremot är villkoren dock inte lika förmånliga. Tredjelandsmedborgaren måste ha sin försörjning ordnad på så sätt att han har medel motsvarande svenska studiemedel. Dessutom får denna kategori av studenter endast arbeta under tre månader på sommaren.

Vidare kan en intressant jämförelse ske mellan de två regelsystemen. Den gäller skillnaden mellan en arbetstagare från EU/EES och en från tredjeland. För att en arbetstagare från tredjeland skall kunna få uppehållstillstånd för att kunna arbeta i Sverige krävs det att han kan uppvisa en mycket speciell kompetens, att han företräder en bristyrkeskategori här i landet eller att han annars är en mycket viktig nyckelperson i exempelvis ett visst stort företag. Ett exempel på en sådan person som företräder ett bristyrke kan vara en stenhuggare med exempelvis polskt ursprung eftersom stenhuggeri är ett bristyrke i Sverige idag. Dessa utlänningar kan under speciella omständigheter få uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4§ 6p i UtIL , d v s de ”... som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.” Det framstår som märkligt vid en genomläsning av paragrafen att dessa fall passar in under lydelsen, men i enlighet med personal hos SIV är det denna punkt som i brist på annat skall tillämpas.<sup>132</sup> Vidare kan det vara intressant att tillägga att en annan grupp av personer som kan hänföras till punkten 6 i nämnda paragraf är turister som får uppehållstillstånden förlängda.

En ytterligare skillnad mellan det första och det andra regelsystemet är att handläggningstiderna för tillståndsärendena varierar. För EU/EES-medborgarnas del är handläggningstiderna kortare. I genomsnitt tar handläggningen hos SIV endast två veckor. Detta hänger samman med det summariska förfarandet som aktualiseras för denna kategori av personer. Motsvarande handläggningstider för tredjelandsmedborgare är istället 2-3 månader. Detta beror bland annat på att det i dessa situationer är vanligt att ett offentligt biträde är inkopplat och att situationen därmed på fler inlagor etc. blir mer tidskrävande.<sup>133</sup>

För en EU/EES-medborgare anses uppehållstillståndet beviljat från den dag ansökan inkom till SIV. Detta hänger samman med att uppehållstillståndet för dessa personer är en rättighet och att de därför inte skall påverkas av den handläggningstid som förekommer hos SIV. Vad gäller tredjelandsmedborgare däremot anses uppehållstillståndet beviljat från den dag beslutet fattades hos SIV. Detta innebär att korta handläggningstiden har större betydelse för denna kategori av personer eftersom de inte kan åtnjuta fördelarna av sitt uppehållstillstånd förrän efter det att SIV:s handläggningstid och beslutsprocess är färdig.

---

<sup>132</sup> Gunilla Dörner-Buskas, SIV

<sup>133</sup> Gunilla Dörner-Buskas, SIV

### 7.1.2 Uppehållstillstånd före eller efter inresan

EU/EES-medborgarna kan till skillnad från vad som gäller för tredjelandsmedborgare, beviljas uppehållstillstånd här även efter inresan i landet (UtlF 3 kap 7a§). I praktiken leder detta till att de flesta ansökningarna från EU/EES-medborgare görs direkt hos SIV efter inresan i landet.<sup>134</sup>

Tredjelandsmedborgare däremot måste som huvudregel återvända till sitt hemland och ansöka om uppehållstillstånd därifrån. Denna skillnad mellan de olika regelsystemen beror på att EU/EES-medborgarna och deras anhöriga har en principiell rätt att erhålla uppehållstillstånd, vilket följer direkt av EG-rätten. Att ansökan från en EU/EES-medborgare kan beviljas även efter inresan beror på att formaliteterna kring en ansökan inte skall få fördröja arbetets påbörjande.

En EU/EES-medborgare skall därutöver vid inresa i en medlemsstat inte behöva tåla närmare frågor och utredning eftersom detta skulle strida mot principen om den fria rörligheten. Det bör dock i detta sammanhang tilläggas att det finns möjlighet även för en EU/EES-medborgare att ansöka om uppehållstillstånd redan före inresan i landet. Detta sker i så fall via svensk ambassad eller ett svenskt konsulat i utlandet. Fördelen med att ha ordnat tillstånd före inresan är att personen kan bli folkbokförd i Sverige direkt från inflyttningen förutsatt att uppehållstillståndet gäller ett år eller längre.<sup>135</sup>

### 7.1.3 Skötsamhetskravet

Vad gäller kravet på skötsamhet och en hederlig vandel kan det diskuteras huruvida detta krav är högre ställt på tredjelandsmedborgare än på EU/EES-medborgare. Om en tredjelandsmedborgare inte når upp till det krav som ställs på skötsamhet förvägras denne uppehållstillstånd efter en individuell prövning. Detta ligger i linje med att tredjelandsmedborgaren inte har någon rättighet att erhålla uppehållstillstånd. Anmärkningarna skall, för att kunna läggas tredjelandsmedborgaren till last, bestå av lagakraftvunna domar och andra erkända gärningar som kan förväntas leda till fällande dom.

Vad gäller EU/EES-medborgaren däremot föregås i regel inte en ansökan om uppehållstillstånd av någon sådan utredning. Istället kan dennes rätt till uppehållstillstånd liknas vid en presumtion för att uppehållstillstånd skall beviljas. Uppehållstillstånd kan dock förvägras även en EU/EES-medborgare om det framkommer sådana allvarliga anmärkningar mot personens levnadssätt att de skulle utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten i EG-medlemsstaten.<sup>136</sup> Det krävs dock att det framkommer någon form av indikation på kriminalitet hos EU/EES-medborgaren för att en ingående prövning skall kunna inledas mot denne. Det finns dock ingen fast gräns för vilken sorts kriminalitet som krävs för att neka en EU/EES-medborgare inträde i landet. Enstaka fall av snatteri, andra småbrott eller brott mot enskilda torde dock inte innebära tillräckliga skäl. Det krävs således någon form av allmänfarlighet hos brottet såsom t e x fotbollshuliganism eller andra upplopp för att kunna

<sup>134</sup> Utrikesförvaltningens handbok, Rättshandbok 1998:3, UD, s. 111

<sup>135</sup> SIV:s Faktablad om uppehållstillstånd EU/EES-medborgare, april 1999, s. 1

<sup>136</sup> Begränsningar av den fria rörligheten kan således endast ske vid de så kallade ordre public-undantagen.

neka en EU/EES-medborgare inträde i landet.<sup>137</sup> EG-domstolen har hävdad att denna prövning skall grundas uteslutande på personens eget uppförande och att tidigare straffdomar endast skall kunna tillmätas betydelse vid bedömningen om de tyder på en negativ prognos inför framtiden. Vad gäller EU/EES-medborgaren krävs det således sammanfattningsvis att brottsligheten anses som så allvarlig att det finns en stor risk för fortsatt brottslighet.

Vad gäller tredjelandsmedborgaren däremot är det för avslag av uppehållstillstånd däremot *inte* nödvändigt med en negativ prognos inför framtiden. Av detta kan den slutsatsen dras att det krävs allvarligare brottslighet för att uppehållstillstånd skall kunna förvägras en EU/EES-medborgare än för en tredjelandsmedborgare. Detta hänger samman med att tredjelandsmedborgarens eventuella brottslighet bedöms utifrån den nationella lagstiftningen och att det således är upp till den enskilda staten att bedöma hur högt kravet på skötsamheten skall ställas. Olika mellan de båda regelsystemen ligger i linje med att EU/EES-medborgaren tillhör den kategori av personer som har en rättighet att få uppehållstillstånd beviljat i enlighet med principen om den fria rörligheten som, enligt vad som tidigare sagts, är en viktig och okränkbar grundprincip inom EU.

#### **7.1.4 Anhöriga till de båda medborgartyperna**

Vad gäller anhöriga till EU/EES-medborgare beviljas dessa uppehållstillstånd i samma utsträckning som den person som de medföljer och under förutsättning att det finns ett giltigt pass eller identitetskort och dessutom ett giltigt dokument som styrker släktförhållandet. Ett dokument som styrker släktförhållandet kan exempelvis vara ett vigsel- eller födelsebevis.

De personer som räknas som anhöriga till EU/EES-medborgaren är make/maka, barn och i vissa fall även föräldrar till utlänningen eller dennes make/maka. För barn över 21 år och föräldrar krävs dessutom ett intyg på att de för sin försörjning är beroende av den person de medföljer. Sambor omfattas dock inte av EG-rätten. Det bör dock i detta sammanhang påpekas att det finns inget som hindrar en EG-medlemsstat från att behandla sambor på ett lika förmånligt sätt som gifta. Det är dock viktigt att notera att medlemsstaten då också har en förpliktelse, enligt EG-rätten, att behandla sambor från andra EU/EES-stater på samma förmånliga sätt som de behandlar sina egna medborgare. En sambo till en EU/EES-medborgare beviljas dock inte ett uppehållstillstånd i samma omfattning som den EU/EES-medborgare som han medföljer, såsom är fallet för bland annat makar. Istället beviljas denne i regel ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för ett år i taget.

Anhöriga till en tredjelandsmedborgare däremot har inte någon rättighet att bosätta sig tillsammans med sin släkting. Istället sker det en prövning i det enskilda fallet av om den anhörige har tillräckligt stark anknytning till den i Sverige bosatta personen för att uppehållstillstånd skall beviljas. Sådan anknytning anses föreligga exempelvis för den som avser att bosätta sig med en i Sverige bosatt make/maka, sambo eller förälder och under förutsättning att det kan förväntas att utlänningen är en hederlig person. Vad gäller sambor från tredjeland krävs det att förhållandet är etablerat för att ett permanent uppehållstillstånd skall kunna beviljas. I annat fall beviljas dessa, i enlighet med den ordning som sker vid uppskjuten invandringsprövning, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

---

<sup>137</sup> Gunilla Dörner-Buskas och Margareta Dahlquist, SIV

Vad gäller EU/EES-medborgarnas anhöriga existerar inte begreppen permanenta och tidsbegränsade uppehållstillstånd. Dessa personer beviljas istället tillstånd att vistas här under samma tid som den person de medföljer, vilket vanligtvis är fem år. Efter denna femårsperiod sker en automatisk förlängning.

Vad som ytterligare skiljer sig åt mellan de olika kategorierna av personer är att det är mycket svårare för en tredjelandsmedborgares föräldrar att få uppehållstillstånd här än för föräldrar till EU/EES-medborgare. Detta p g a den stora bevisbördan som åvilar föräldrarna till tredjelandsmedborgaren. Föräldrarna måste tillsammans med sitt barn bevisa att det förelåg ett praktiskt beroendeförhållande dem emellan när de skiljdes åt i hemlandet och att de således levde i samma hushåll under denna tid. Detta beroendeförhållande måste ha förelegat vid denna tidpunkt och får således inte ha uppkommit senare. Med ett praktiskt beroendeförhållande avses att de inte klarar av att leva åtskilda och att de således är beroende av varandra för sitt liv och för sin försörjning. För föräldrar till EU/EES-medborgare måste också ett beroendeförhållande föreligga. Det räcker dock med att dessa personer själva skriftligen intygar att så är fallet, vilket medför att bevisbördan för dem således är avsevärt lägre.

## 7.2 Avvisning av EU/EES-medborgare jämfört med tredjelandsmedborgare

Vad gäller avvisningsproblematiken är det delvis olika regler som gäller för de båda regelsystemen. Vissa av reglerna tillämpas dock på båda grupperna. Vad gäller de *formella avvisningsgrunderna* i UtIL 4 kap. 1§ tillämpas endast 1 och 2 punkterna på EU/EES-medborgare. Den första punkten avser fall då utlänningen saknar pass som krävs för inresa och vistelse i Sverige. Den andra punkten avser en utlänning som saknar uppehållstillstånd eller annat tillstånd vid exempelvis inresa eller vistelse här. Den andra punkten är tillämplig först efter det att den uppehållstillståndsfria tiden om tre månader löpt ut och om det då det saknas grund för att bevilja utlänningen uppehållstillstånd. Bestämmelsen är således i enlighet med EG-rätten som innehåller krav på att EU/EES-medborgaren innehar ett sådant tillstånd. Den omständigheten att en EU/EES-medborgare underlåtit att ansöka om uppehållstillstånd medför dock inte att denna rätt bortfaller. Detta ligger i linje med att uppehållstillstånd för denna kategori av medborgare är en rättighet som vilar direkt på EG-rätten. Upphållstillstånd för EU/EES-medborgare kan därför inte jämföras med de tillstånd som gäller för tredjelandsmedborgare, vilka omfattas av de nationella myndigheternas kompetens och det aktuella landets egna lagar.

Punkterna 3 och 4 däremot är inte tillämpliga på EU/EES-medborgare p g a att de anses utgöra hinder mot den fria rörligheten. Begränsningar av den fria rörligheten får, såsom tidigare sagts, endast ske med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Att, såsom framgår av nämnda paragrafs punkt 4, fråga en EU/EES-medborgare om syftet med dennes resa anses som ett hinder mot den fria rörligheten och är således en otillåten avvisningsgrund. Vad gäller tredjelandsmedborgare däremot är alla de formella avvisningsgrunderna självklart tillämpliga. Detta hänger samman med att det är de nationella myndigheterna som ensidigt bestämmer vilka regler som skall tillämpas på tredjelandsmedborgarna.

De *materiella avvisningsgrunderna* finns i UtIL 4 kap. 2§. Vad gäller EU/EES-medborgare är endast punkterna 2-5 tillämpliga. Detta eftersom endast dessa punkter anses överensstämma



med de tillåtna begränsningarna av den fria rörligheten inom EU och då särskilt allmän ordning. Punkterna behandlar utlänningens förväntade brottslighet, d v s bland annat misstankar om att denne inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller att denne på ett annat sätt kommer att ägna sig åt brottslig verksamhet. Även avsaknad av arbetstillstånd kan enligt paragrafen leda till avvisning. Denna bestämmelse är dock endast tillämplig på tredjelandsmedborgare eftersom sådant tillstånd inte krävs för gruppen EU/EES-medborgare.

Punkten 1 däremot gäller en utlänning som saknar tillräckliga medel för bland annat sin vistelse. Punkten är endast tillämplig på tredjelandsmedborgare. Detta eftersom punkten hänför sig till en utlännings personliga ekonomiska förhållanden. Sådana förhållanden anses inte vara i överensstämmelse med de tillåtna begränsningarna av EG-rätten och är därför inte någon tillämplig avvisningsgrund för EU/EES-medborgare.

## 8. Diskussion och avslutande synpunkter

I detta kapitel kommer att redogöras för vissa regler som jag funnit vara särskilt intressanta. Detta antingen p g a att de uppvisar vissa brister eller så kallade ”luckor i lagen” eller också enbart p g a att de av någon annan anledning är värda att uppmärksammas.

Det finns vissa bestämmelser i UtL som enligt min uppfattning kan kritiseras eftersom de medför en skev rättstillämpning. Ett exempel på detta är de bestämmelser som gäller för anhöriga från tredjeland som har anknytning till en i Sverige bosatt person som de avser att bosätta sig med. En sådan anhörig kan vara exempelvis en förälder (på vilken UtL 2 kap. 4§ 3p tillämpas). Vid en ansökan om uppehållstillstånd ställs det högre beviskrav på denna förälder än vad det gör på exempelvis en utlänning som avser att sammanbo med en svensk partner till vilken det ännu inte föreligger ett etablerat förhållande. Den senare utlänningen åberopar som grund för uppehållstillstånd snabbanknytning till sin partner och beviljas sedan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under förutsättning att förhållandet är seriöst. Bevisbördan för denna utlänning är relativt lågt och kan närmast liknas vid en presumtion för att uppehållstillstånd skall beviljas. Detta beror dock på att den riktiga prövningen är uppskjuten i tiden och inte sker förrän efter prövotiden om två år löpt ut. För föräldern däremot sker prövningen direkt och innebär högre beviskrav. Personen i fråga skall ha varit beroende av sitt barn för sin försörjning strax före det att barnet flyttade till Sverige och barnet skall dessutom ha anmält detta till SIV inom viss tid efter ankomsten hit. Man kan fråga sig om det verkligen är rimligt att det ställs högre beviskrav på en gammal och kanske sjuklig förälder som avser att flytta till ett här bosatt barn än på en utlänning som just inlett ett förhållande med en här bosatt partner. Är denna diskrepans i rättstillämpningen verkligen lagstiftarens avsikt eller är det endast så att problematiken inte har uppmärksamats under lagstiftningsprocessen?<sup>138</sup> Jag anser att det är viktigt att det sker en ändring på detta område eftersom det är viktigt att reglerna uppfattas som rättvisa och skäligena.

Vidare finns det ytterligare rättstillämpningsproblem att uppmärksamma på utlänningslagstiftningens område. Ett exempel på detta är att det saknas reglering om vad som gäller för en utomlands bosatt förälder som avser att flytta till sitt i Sverige bosatta minderåriga barn. Denna person hänför sig inte till någon punkt i 2 kap. 4§ UtL. Detta är under förutsättning att den utländska föräldern inte har någon relation till den förälder som barnet bor med. Det kan diskuteras om lagstiftaren medvetet valt att utesluta dessa personer

---

<sup>138</sup> Gunilla Dörner-Buskas, SIV & Prop. 1996/97:25 s. 113

från uppehållstillståndsreglerna eller om det endast är ett förbiseende och således en lucka i lagen. Enligt min mening är det anmärkningsvärt att dessa föräldrar inte kan få uppehållstillstånd enbart på grund av sin anknytning till barnet.

Det finns ytterligare synpunkter som enligt min mening skulle kunna anföras mot rättstillämpningen på utlänningslagstiftningens område. Det hänger samman med att den prövning som sker när EU/EES-medborgares anhöriga ansöker om uppehållstillstånd i Sverige är väsentligt mindre ingående än den som sker för anhöriga från tredjeland. Detta bör dock exemplifieras. Om vi tänker oss att en man från exempelvis Gambia gifter sig med en svensk kvinna bosatt i Sverige tillämpas de nationella svenska reglerna om uppehållstillstånd på honom när han vill flytta till Sverige beroende på att han är tredjelandsmedborgare. Detta innebär att en individuell och relativt hård prövning med bland annat ingående förhör sker. Motsvarande prövning skulle dock däremot inte ske om den gambianske mannen istället hade gift sig med en finsk kvinna bosatt i Sverige. Han skulle då istället bedömas enligt de regler som gäller för anhöriga till EU/EES-medborgare och prövningen skulle därmed bli relativt summarisk och i praktiken endast innebära ifyllande av ett skriftligt formulär. Att rättstillämpningen på detta exempel medför skilda konsekvenser för den gambianske mannen är i och för sig naturligt. I det första fallet skall han bedömas enligt de nationella svenska reglerna och i det andra fallet enligt EG-rätten. Det är viktigt att poängtera att det enligt EG-rätten således inte spelar någon roll att mannen själv hör hemma i ett tredjeland eftersom EU/EES-medborgares anhöriga alltid bedöms enligt EG-rätten oavsett deras eget ursprung. Det kan dock ändå vara svårt att motivera för den gambianske mannen och för all del även för andra utlänningar att tillämpningen kan skilja sig så mycket åt för samma person beroende på vem han hävdar anknytning till. Detta regelsystem kan därför uppfattas som orättvist, vilket därmed i förlängningen kan leda till en större risk för missbruk. Utlänningar från tredjeland med en stark önskan att bosätta sig i Sverige kan komma att ingå oseriösa äktenskap med EU/EES-medborgare för att på så sätt undgå de strängare nationella utlänningsreglerna.

Såsom tidigare har anförts i denna uppsats skall en arbetstagare som önskar erhålla uppehållstillstånd uppvisa ett anställningsbevis som anger anställningsform, anställningsvillkor etc. Eftersom arbetstagare inom EU/EES har en rättighet att erhålla uppehållstillstånd skall SIV när de företar sin prövning endast kontrollera att ansökan innehåller de krävda dokumenten och därefter bevilja tillståndet. Det är således endast en formaliserad faktabedömning som sker vid EES-ärenden. Av personal på SIV har det dock framkommit att det inte är ovanligt att återopade anställningsbevis är så bristfälliga att det kan vara svårt att bedöma om det är äkta. Det kan därför, enligt personalen, i vissa fall vara svårt att bevilja personen ett uppehållstillstånd såsom arbetstagare. Den personal som jag varit i kontakt med skulle därför gärna se att anställningsbevisen i framtiden blev standardiserade, vilket skulle medföra både att bedömningen blev enklare och att handläggningstiderna skulle kunna förkortas. Det bör dock i detta sammanhang tilläggas att trots att bedömningen vid EES-ärenden endast bygger på en formaliserad faktabedömning av att de nämnda dokumenten finns är det ofrånkomligt att även vissa andra förutsättningar prövas när anledning därtill föreligger. Vid exempelvis misstanke om att anställningen inte är äkta är det SIV:s uppgift att kontrollera att utlänningen verkligen ingår i arbetstagarbegreppet och att därför EG-rätten verkligen är tillämplig på honom. Det måste således i dessa fall konstateras att utlänningen fått ett seriöst arbetserbjudande och att arbetet skall ske till en rimlig lön och till ett rimligt ansvar.

Ett ytterligare förtydligande kan ske vad gäller uppehållstillståndsreglerna. Vad gäller tredjelandsmedborgare skall de för att kunna erhålla uppehållstillstånd som arbetstagare här i landet styrka att de tillhör en bristyrkeskategori. I avhandlingsdelen ges det ett exempel på en

polsk stenhuggare. En sådan utlänning kan få uppehållstillstånd här under återopande av UtlL 2 kap. 4§ 1 st. 6p, d v s ”en utlänning...som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.” Det framstår som märkligt vid en genomläsning av paragrafen att dessa utlänningar passar in under denna punkt. I enlighet med personal hos SIV är dock punkten, i brist på annat, tillämplig. Det kan även vara intressant att tillägga att en annan grupp av personer som kan hänföras till punkten 6 i nämnda paragraf är turister som får uppehållstillstånden förlängda.<sup>139</sup>

Jag har under uppsatsens gång och i de fall jag varit i kontakt med personal på SIV fått den uppfattningen att det anses vara betydligt mindre komplicerat att arbeta med EES-ärenden. Detta beror självklart till stor del på att prövningen i dessa fall är summarisk, mer lätthanterlig och därmed enklare, men också på att denna rättstillämpning är mer förutsebar. Förutsebarheten är viktig inte minst för utlänningarna själva som därmed har enklare att planera sina liv.

Sammanfattningsvis kan sägas att reglerna om uppehållstillstånd för EU/EES-medborgarna enligt min mening är betydligt mer välvilligt inställda till individen än vad som är fallet med de nationella utlänningsreglerna. Det finns vad gäller EES-avtalet en förhoppning om att alla medborgare inom området skall kunna röra sig fritt utan att hinder får ställas upp för denna fria rörlighet. Dessutom har det förutsatts vad gäller dessa regler att i de fall problem skulle uppstå för dessa medborgare när de befinner sig i en värdstat så kommer de att återvända till sina hemländer och därmed inte att ligga värdstaten till last. Det är således en optimistisk människosyn som ligger till grund för reglerna.

Vad gäller de nationella regler som tillämpas på tredjelandsmedborgare däremot är syftet att förhindra kriminella personers vistelse i landet och att kontrollera invandringen för att på så sätt skydda den svenska arbetsmarknaden. Det kan därmed läsas mellan raderna att lagstiftaren har förutsatt att dessa personers invandring kommer att skapa problem här i landet och att den därmed i stor utsträckning bör förhindras. Jag ställer mig frågande till om denna inställning verkligen är befogad idag. Med tanke på att den fria rörligheten inom EU har utnyttjats i en sådan begränsad omfattning, låt vara att en ökning har skett under den senaste tiden, är det i konsekvensens namn rimligt att även den utomeuropeiska arbetskraftsinvandringen skulle bli förhållandevis begränsad trots att Sverige skulle luckra upp reglerna och således bevilja fler tredjelandsmedborgare uppehållstillstånd här i landet. Detta beror på att det finns flera andra faktorer, såsom exempelvis kulturella, som verkar begränsande för dessa utlänningars rörlighet.

---

<sup>139</sup> Gunilla Dörner-Buskas, SIV

## **9. Källförteckning**

### **Offentligt tryck**

#### *Propositioner*

Prop. 1983/84:144

Prop. 1988/89:86

Prop. 1991/92:170

Prop. 1994/95:179

Prop. 1996/97:25

#### *Statens offentliga utredningar*

SOU 1993:115

SOU 1993:120

SOU 1997:152

### **Rättsfall**

#### *Från Utlänningsnämnden*

UN 4

UN 22

UN 23

UN 25

UN 26

UN 36

UN 40

UN 76

UN78

UN 104

*Från EG-domstolen*

Mål 8/77 Connetta/Sagulo

Mål 115/116/81 Adoui & Cornuaille

Mål 30/77 Bouchereau

Mål C-4/91 Bleis

Mål 149/79 Kommissionen v Belgien

Mål 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie

Mål 139/85 Kempf v Staatssecretaris van Justitie

Mål 67/74 Bonsignore

Mål 36/74 Walrave och Koch

Mål 66/85 Lawrie-Blum

Mål 75/63 Hoekstra v BBDA

Mål 197/86 Steven Brown

Mål 39/86 Sylvie Lair

Mål 48/75 Royer

Mål 316/85 Centre Public de L'Aide Sociale v Lebon

Mål 59/85 Reed

Mål 267/83 Diatta v Land Berlin

Mål 152/73 Sotgiu v Deutsche Bundespost

**EG-förordningar**

EEG 1251/70

EEG 1612/68

**EG-direktiv**

64/221/EEG

68/360

90/364/EEG

90/365

93/96/EEG

## **Litteratur**

Allgårdh, O & Norberg, S, *EU och EG-rätten*, Publica, andra uppl., 1995

Bernitz, U, *Europarättens grunder*, Juristförlaget, uppl. 1:3, 1997

Blainpain, Roger och Nyström, Birgitta

Nyström, B, *EU och arbetsrätten*, Publica, uppl 1:1, 1995

Rosén m fl, *EES-avtalet i svensk rätt*, Skriftserie, Juridiska fakulteten i Sthlm, 1993

Schermers et al, *Free movement of Persons in Europe*, The Hague, 1993

Statens Invandrarverk, *Handbok om EES-ärenden*, April 1999

Statens Invandrarverk, *Faktablad om uppehållstillstånd för EU/EES-medborgare*, April 1999

Steiner, J, & Woods, L, *Textbook on EC law*, Blackstone Press Limited, 6th Edition, 1998

Strömberg, H, *Speciell förvaltningsrätt*, Liber ekonomi, 13:e uppl., 1995

Utrikesförvaltningens handböcker, *Rättshandbok 1998:3*, Utrikesdepartementet

Westerhäll, Lotta, *Social Assistance and Migrant Workers - Regulation no 1612/68 from a Swedish Perspective*

Wikrén G & Sandesjö, H, *Utlänningslagen med kommentar*, Publica, femte uppl., 1995

## **Intervjuer**

Gunilla Dörner-Buskas & Margareta Dahlquist, beslutsfattare på SIV, Göteborg