

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län, som avvisat utläningar med motiveringen att dessa ägnade sig åt tiggeri och dagdriveri

Beslutet i korthet: Polismyndigheten i Stockholms län avvisade 26 rumänska romer under åberopande av att de "ägnat sig åt dagdriveri/tiggeri". Enligt den bestämmelse som tillämpades får en utläning avvisas om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.

Bestämmelsen kan emellertid inte tolkas så som polismyndigheten gjort. I beslutet framhålls att utvecklingen på fri- och rättighetsområdet har inneburit successivt skärpta krav på legalitet och rättssäkerhet. Den aktuella bestämmelsen bör idag inte tillämpas på andra försörjningssätt än sådana som är rättsligen förbjudna. Tiggeri är inte i sig otillåtet enligt svensk lag, än mindre dagdriveri. Avvisningen saknade därmed stöd i utlänningslagen. Polismyndigheten i Stockholms län kritiseras. Eftersom åtgärderna inneburit långtgående rättskränkningar av enskilda är kritiken av allvarligt slag.

Det finns inget i materialet som visar att polisinsatsen haft sin grund i att de avvisade alla var romer, och att de därför särbehandlades negativt. Det sätt på vilket avvisningen genomfördes har likväl varit ägnat att rubba förtroendet för polisen.

Med den bedömning som gjorts har det inte funnits skäl att gå in på om avvisningsbesluten varit förenliga med de särskilda regler som gäller för EU-medborgare. I anledning av den debatt som förts om utländska tiggare konstateras dock att det torde vara svårt att utforma svensk utlänningslagstiftning så att EU-medborgare, som ägnar sig åt tiggeri av det slag som påvisats i detta ärende, får avvisas från Sverige.

Bakgrund och utredning

Initiativet

Sommaren 2010 förekom uppgifter i massmedia om att polisen hade avvisat romer som ägnat sig åt tiggeri. Av till JO inhämtade upplysningar framkom att Polismyndigheten i Stockholms län, med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen vid flera tillfällen under 2010 hade avvisat utläningar från landet på grund av att dessa försörjt sig genom att tigga, bl.a. verkställdes avvisningsbeslut avseende 26 rumänska medborgare den 18 februari 2010. Jag beslöt därefter att inleda ett initiativärende, i syfte att närmare granska det som hänt.

Omständigheter som framgår av polismyndighetens handlingar

Vid polismyndighetens spaning på tiggare i Stockholm i början av år 2010 uppstod misstankar om att dessa var utsatta för organiserad människohandel. Misstankarna grundades på att ett större antal utländska tiggare hade kunnat spåras till en lägenhet i Vårberg i södra Stockholm. När en polispatrull besökte lägenheten påträffades 38 personer, alla rumäner. Två män, varav den ene hyrde den aktuella lägenheten, misstänktes för att utnyttja människorna där till att tigga. En förundersökning inleddes den 2 februari 2010. I början av månaden hölls förhör med flera av de boende i lägenheten. Misstankarna om människohandel avskrevs därefter och förundersökningen lades sedermera ned.

Den 18 februari 2010 genomförde polismyndigheten en insats, som bestod i att personer som vistades i lägenheten i Vårberg hämtades till förhör med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen. Beträffande flera av dessa hade avvisningsbeslut fattats den 16 februari 2010 med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. I en av insatsledaren, inspektören AA, upprättad promemoria uppges att personer kopplade till lägenheten uppehöll sig illegalt i landet och ägnade sig åt tiggeri samt att vissa var kända för tidigare brott. Tiggeriet verkade enligt promemorian ske i organiserad form. I insatsen deltog 21 poliser samt en tolk. I lägenheten fanns 36 personer. De fördes till Norrmalms polisstation, där det hölls ett kortare förhör med var och en av dem. Ytterligare avvisningsbeslut fattades. Motiveringen i dessa och de tidigare besluten följde en mall:

BB som ankom till Sverige [i förekommande fall datum] avvisas till Rumänien med stöd av 8 kap. 2 § punkt 2, eftersom NN har ägnat sig åt dagdriveri/tiggeri se prop. 1979/80:96 s. 119 samt JK:s beslut 2516-08-41 s. 4. [Hänvisningen till propositionen torde rätteligen avse prop. 1954:41 s. 93; i några ärenden har hänvisningen senare rättats. JO:s anm.]

Merparten av avvisningsbesluten fattades av poliskommissarien CC. De övriga fattades av polisintendenten DD.

Av dokumentationen i de enskilda ärendena framgår att sjutton av de avvisade helt eller delvis försörjt sig genom att tigga. Elva av dessa hade vid ett eller flera tillfällen observerats av polisen då de tiggde och i övriga sex fall hade de enligt egna uppgifter försörjt sig genom att tigga. I åtta fall hade de avvisade enligt egna uppgifter försörjt sig genom att spela musik på allmän plats. Beträffande en person saknades uppgifter. Dokumentationen ger sammanfattningsvis stöd för att sjutton av utlännarna ägnat sig åt tiggeri och åtta åt gatumusik.

Samma dag som insatsen genomfördes beslutade polismyndigheten att 23 av dem som skulle avvisas skulle tas i förvar och tre ställas under uppsikt. Avvisningsbesluten verkställdes senare under kvällen genom att de berörda kördes med buss till Rumänien.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten i Stockholms län anmodades att göra en utredning och redovisa sin bedömning av handläggningen av avvisningsärendena. Myndigheten skulle

bl.a. belysa bakgrunden till insatsen, förutsättningarna för att fatta avvisningsbeslut på grund av att en utlänning försörjer sig genom tiggeri samt frågor om dokumentation och beslutsmotivering.

I sitt yttrande, som beslutats av biträdande länspolismästaren EE, lämnade polismyndigheten följande beskrivning av bakgrunden till insatsen.

Med erfarenhet från tidigare ärenden med fällande domar beträffande människohandel för tiggeriändamål (bl.a. 0201-K229186-08 och 0201-K271295-09) samt den omständigheten att det vid tillfället förekom många tiggare i centrala delar av Stockholm, inleddes vid Gränspolisavdelningen i januari 2010 ett spaningsärende med inriktning på människohandel för andra ändamål än sexuella. Spaningsärendet fick namnet G-Tiggeri.

Syftet med spaningsinsatsen var att samla uppgifter som talade för eller emot brottet människohandel. Spaning i ärendet bedrevs från den 14 januari 2010 fram till den 18 februari 2010. Under spaningsarbetet kartlades de personer som uppehöll sig i centrala Stockholm och tiggde pengar. Genom kartläggningen kunde spaningspersonalen identifiera enskilda personer, vid vilka platser tiggeri skedde samt övriga rörelser bland aktuella personer.

Spaningspersonalen kunde redan tidigt under spaningsinsatsen konstatera att det fanns ett samband mellan de flesta av de personer som tiggde pengar i de centrala delarna av Stockholm då de bl.a. efter att ha tiggat pengar under dagen samlades för gemensam hemfärd i bil. Återsamling skedde vid City-terminalen och närliggande område. Fortsatta spaningar visade att personerna bodde på samma adress, i samma lägenhet, i Vårberg i södra Stockholm.

När Räddningstjänst kallades till aktuell lägenhet i samband med ett larm den 29 januari 2010 anträffades 38 personer, som alla uppfattades bo i lägenheten. Sociala myndigheter kontaktades på grund av miljö och förhållandena i lägenhet med bl.a. ohyra, då det fanns minderåriga barn i lägenheten. De minderåriga barnen placerades, tillsammans med sina mödrar, av sociala myndigheter på ett annat boende.

Den 2 februari 2010 bedömdes att det fanns tillräckligt med underlag för att inleda en förundersökning om misstänkt människohandel (0201-K32481-10). Utredningsåtgärder vidtogs i form av att förhör hölls med personer som iakttagits tigga och personer som kunde kopplas till lägenheten i Vårberg. Utredningen visade att den person som stod på hyreskontraktet för den aktuella lägenheten också var registrerad ägare till en personbil som spaningspersonal iakttagit i samband med transport av personer som setts tigga pengar.

Den fortsatta utredningen gav inte tillräckligt med uppgifter för att styrka brottet människohandel men det kunde styrkas att tiggeriet bedrevs i viss organiserad form. Sammanlagt har spaningsinsatsen omfattat 60 personer.

Spaningarna visade på samma mönster med personer som utgick från den aktuella lägenheten och transporterades, i vissa fall gemensamt, in till centrala Stockholm för att tigga. Personerna placerades ut på fasta platser i City men byte skedde mellan de olika platserna och personerna från dag till dag. Spaningspersonal har observerat vad som uppfattades som utsättningsmöten innan personerna lämnade platsen för att placera ut sig i centrala Stockholm.

Beslut fattades om en ändring av insatsens inriktning till planering för uttänningskontroll och ev. avvisningar enligt utlänningslagen.

Efter att ha redogjort för bestämmelser i utlänningslagen redovisade polismyndigheten de anvisningar som Rikspolisstyrelsen lämnat. Bland annat anfördes:

CM [cirkulärmeddelande, JO:s anm.] 7/10 meddelades i augusti 2010, bl.a. med anledning att uppgift framkommit om att polismyndigheterna tillämpar bestämmelsen i 8 kap. 2 § 1 st. 2 p. utlänningslagen olika beträffande möjligheten att med stöd av bestämmelsen avvisa EU-medborgare som ägnar sig åt tiggeri i organiserad form.

Av CM 7/10 framgår att RPS gör bedömningen att det finns förutsättningar för att med stöd av 8 kap. 2 § 1 st. 2 p. utlänningslagen avvisa EU- medborgare som ägnar sig åt tiggeri i organiserad form. Avvisning med stöd av bestämmelsen kräver inte att något brott ska ha begåtts. Med bestämmelsen åsyftas inte försörjningskravet som sådant utan beteenden och sätt att försörja sig på som inte är önskvärda. I ärenden hos polismyndigheter som rör denna fråga finns ofta fler faktorer utöver tiggeriet att ta hänsyn till. Tillkommer andra klandervärda omständigheter kan detta sammantaget medföra att beslut om avvisning bör kunna fattas. Hit hör omständigheter kring hur tiggeriet utövats, t.ex. om det bedrivits i organiserad form, har kopplingar till kriminell verksamhet, genomförts med utnyttjande av underåriga eller andra utsatta personer, har bedrivits som "bondfångeri", har skett på ett hotfullt eller störande sätt eller om osanna uppgifter lämnats i samband med tiggeriet. En helhetsbedömning av föreliggande omständigheter ska ske. Under sådana omständigheter gör RPS bedömningen att avvisning av EU-medborgare som ägnar sig åt tiggeri kan ske.

Polismyndigheten redogjorde därefter för den EU-rättsliga regleringen på området och för vissa regler av betydelse för prövningen av om tiggeri är tillåtet enligt svensk rätt m.m. Beträffande bedömningarna i de enskilda fallen anförde myndigheten bl.a. följande.

Ärendet rör polismyndighetens beslut av den 16 och 18 februari 2010 om avvisning av 26 rumänska medborgare. De rumänska medborgare som avvisats har samtliga befunnit sig i Sverige i mindre än tre månader och har kommit till Sverige i syfte att försörja sig genom tiggeri. Ingen av dem har någon anknytning till Sverige. Avvisning har – i enlighet med de anvisningar som lämnats av RPS – skett med stöd av 8 kap. 2 § 1 st. 2 p. utlänningslagen då det kan antas att personerna inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt under vistelsen i Sverige. Tiggeriet har bedrivits i viss organiserad form. Beslut har tagits i varje enskilt fall efter en individuell prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det finns underlag för besluten i varje enskilt fall men som redovisas nedan finns vissa brister beträffande den dokumentation som skett i de enskilda ärendena. Kvarstående fråga är om EG-rätten utgör hinder mot tillämpning av aktuell bestämmelse i utlänningslagen på sätt som framgår av RPS:s anvisningar i de fall en EU-medborgare ägnar sig åt tiggeri i organiserad form. Varken svensk domstol eller EG-domstolen har prövat de svenska förhållandena avseende tiggeri, bl.a. socialtjänstens uppbyggnad. Det föreligger således ett stort behov av klarläggande uttalande beträffande tillämpningen av bestämmelserna i utlänningslagstiftningen.

Polismyndigheten gör dock, mot bakgrund av förutsättningarna i de enskilda fallen, den omständigheten att tiggeriet bedrivits i organiserad form, utlänningslagens ordalydelse, de förarbetsuttalanden som gjordes när rörlighetsdirektivet införlivades i svensk rätt och allra helst den inställning som redovisats av den centrala förvaltningsmyndigheten för Polisen – och som senare kommit till uttryck i CM 7/10 – bedömningen att den tolkning av 8 kap. 2 § 1 st. 2 p. utlänningslagen som låg till grund för polismyndighetens beslut den 16 resp. 18 februari 2010 var rimlig.

I frågan om dokumentation, beslutsmotivering m.m. anförde polismyndigheten bl.a. följande.

I samtliga ärenden som omfattas av JO:s initiativärende finns upprättade förhör, tjänsteanteckningar och beslut angående åtgärder som har vidtagits i avvsningsärendena.

Det kan konstateras att ett flertal av de personer som anträffades i lägenheten i Vårberg har deltagit i tiggeri med inslag av ”föreställandet av handikapp” som inte varit verkliga. Samtliga personer som avvisats har emellertid ägnat sig åt tiggeri i den löst organiserade form som framgår av spaningsanteckningar och annan dokumentation i ärendena. Två av de avvisade är minderåriga barn till personer som utövat tiggeri. Båda barnen har tagit del i tiggeriet. Av varje enskilt ärende framgår att den berörda personen har hörts om tiggeri och i vilken form det bedrivits. I ett av ärendena saknas förhørsanteckningar som ersatts av en tjänsteanteckning (AA 630-954/10).

Att tiggeriet bedrivits i viss organiserad form hade dokumenterats bättre ifall relevanta delar av spanings- och utredningsanteckningar lagts till varje enskilt ärende. Så har inte skett och det utgör en brist i dokumentationen.

Av uppgifter från de beslutsfattare som var i tjänst den 18 februari framgår att de informerades om bakgrund, inriktning, syfte och den operativa taktiken med vilken den planerade insatsen skulle ske. Beslutsfattarna har därvid tagit del av inspelat spaningsmaterial m.m. i den pågående förundersökningen om misstänkt människohandel (K 32481-10). De uppgifter som erhållits ur nämnda förundersökning har inte dokumenterats eller hänvisats till i aktuella avvsningsärenden, vilket polismyndigheten bedömer är en brist i dokumentationen. Gränspolisavdelningen har uppgivit att de har vidtagit åtgärder för att säkerställa att nödvändig dokumentation tillförs avvsningsärendena, och myndigheten kommer inte att vidta någon ytterligare åtgärd i den delen.

Rättslig reglering

8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen

Polismyndighetens avvsningsbeslut har fattats med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Enligt denna bestämmelse får en utlänning avvisas om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Med tanke på hur bestämmelsen nu tillämpats krävs en återblick för att ta ställning till hur den idag bör tolkas.

Den äldre utlänningslagen m.m.

I 1945 års utlänningslag stadgades att utlänning som ankom till riket fick avvisas ”om han är zigenare eller om han uppenbarligen har för avsikt att söka sitt uppehälle genom bettlande [tiggeri, JO:s anm.] eller att under vandring från ort till annan vinna sin utkomst genom utförande av musik, förevisande av djur eller annan dylik sysselsättning” (4 kap. 19 § första stycket 1). Avvisning fick även ske om det skäligen borde antas att utlänningen inte hade för avsikt eller saknade möjlighet ”att ärligen vinna sin försörjning” (samma stadgande, punkt 2).

1951 föreslogs en ny utlänningslag. Det som tidigare stadgats om zigenare och bettle, gatumusikanter m.fl. (punkt 1) utgick medan den allmänna bestämmelsen med krav på att utlänningen skulle kunna ärligen försörja sig (punkt 2) behölls. I förarbetena framhölls att några ”särregler skola [...] icke gälla för zigenare utan de skola behandlas på samma sätt som andra utlänningar”. Om det fanns skälig anledning att anta att de inte skulle komma att försörja sig genom ärligt arbete ”utan t.ex. med spådom, signeri e.d.” skulle de kunna avvisas enligt den allmänna

bestämmelsen. Inte heller de som ”under vandring från ort till annan vinna sin utkomst genom utförande av musik, förevisande av djur eller annan dylik sysselsättning” skulle kunna avvisas, såvida det inte kunde antas att deras sysselsättning var en täckmantel för någon asocial verksamhet eller att den inte gick att försörja sig på. Däremot skulle den som ”uppenbarligen hade för avsikt att söka sitt uppehälle genom bettlande” kunna avvisas enligt den allmänna bestämmelsen (SOU 1951:42 s. 191).

Vid remissbehandlingen av betänkandet hade kriminalpolisintendenten i Stockholm uttalat att bestämmelsen borde tillämpas så att icke önskvärda medellösa utlänningar skulle hindras från att komma in i landet för att här ägna sig åt dagdriveri. Detta föranledde följande uttalande i propositionen (prop. 1954:41 s. 93).

I likhet med kriminalpolisintendenten i Stockholm finner jag det angeläget att i görligaste mån hindra icke-önskvärda, medellösa utlänningar att komma in i landet för att här ägna sig åt dagdriveri. I förslaget har därför stadgats, att utlänning som ämnar här i riket söka sitt uppehälle må avvisas, om det skäligen kan antagas att han icke kommer att här ärligen försörja sig. Även sådana fall då utlänningen uppenbarligen har för avsikt att livnära sig på brottslig verksamhet faller under detta stadgande.

De återgivna förarbetsuttalandena kan inte ses isolerade från annan närliggande lagstiftning. Vid tiden för 1954 års utlänningslags tillkomst var 1885 års lösdrivarlag ännu i kraft. Begrepp av typen ”icke ärligen försörja sig” torde härröra från den lagstiftningen (jfr SOU 1979:64 s. 81). I lösdrivarlagen definierades som lösdrivare den som sysslolös, utan att söka arbete, stryker omkring från ort till annan utan medel till sitt uppehälle och den som, utan att äga medel till sitt uppehälle, underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig och tillika för ett sådant levnadssätt, att våda därav uppstår för allmän säkerhet, ordning eller sedlighet. Enligt praxis föll under lagen de s.k. luffarna, men även andra ”asociala element” såsom spritlangare, bondfångare, yrkesspelare, sutenörer och prostituerade (se prop. 1964:128 s. 10). Lösdriveri var inte kriminaliserat, men lösdrivare kunde bli föremål för administrativa tvångsåtgärder, varvid de kunde dömas till upp till tre års tvångsarbete. Lösdrivarlagen ersattes 1965 med lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet, som inte tillät åtgärder mot ”harmlösa bettlare”. Lagen om samhällsfarlig asocialitet upphävdes 1982.

1958 infördes en ny avvisningsgrund, enligt vilken en utlänning kunde avvisas ”om det kan antas att han kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i något annat nordiskt land, som han tänker besöka, samt för sin hemresa” (nuvarande 8 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen). Det innebar att medellösa utlänningar kunde avvisas på denna grund, vilket i sin tur medförde att frågan huruvida den som kunde antas ha för avsikt att vid sin vistelse i Sverige ägna sig åt tiggeri förlorade i betydelse.

I samband med att utlänningslagstiftningen senare åter omarbetades undersökte 1975 års utlänningslagskommitté tillämpningen av den avvisningsgrund som

bygger på en bedömning av om utlänningen avser att försörja sig på ett ärligt sätt. Det visade sig att den ytterst sällan användes; när det förekom synes det ha varit med hänvisning till annat än tiggeri. (Se SOU 1979:64 s. 97 f. och 134.) Kommittén övervägde mot den bakgrunden om denna avvisningsgrund kunde avskaffas. Med hänvisning till behovet av att kunna avvisa utlänningar som yrkesmässigt prostituerar sig ansåg kommittén dock att bestämmelsen borde kvarstå. (A. bet. s. 134.) Samma bedömning gjordes i propositionen (prop. 1979/80:96 s. 56). Enligt vad som där anfördes skulle även den som antogs komma att arbeta utan arbetstillstånd omfattas av bestämmelsen. Lagrådet ansåg emellertid att bedrivande av förvärvsverksamhet utan föreskrivet arbetstillstånd inte var liktydigt med att "inte ärligen försörja sig". Det senare begreppet syftade enligt Lagrådet på den som ägnar sig "åt näringsfång som i sig är brottsligt eller förkastligt eller bygger på brottsliga eller förkastliga handlingar". Bestämmelsen försågs därför med ett tillägg om arbete utan tillstånd. (Se a. prop. s. 118 f. och 134.)

Sedan 2006 gäller avvisningsgrunden i 8 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen endast i begränsad utsträckning för EU-medborgare och deras familjemedlemmar, se vidare nedan.

Rörlighetsdirektivet och dess genomförande i svensk rätt

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april, rörlighetsdirektivet, fastställs villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig inom unionen. Direktivet anger en miniminivå och berör inte nationella bestämmelser som är mer gynnsamma för utlänningar än de som framgår av direktivet. EU-direktiv är enligt huvudregeln inte direkt tillämpliga i Sverige utan förutsätter s.k. implementering, dvs. att en motsvarande reglering finns eller införs i svensk lagstiftning. EU-direktiv kan därutöver även ha direkt effekt och gäller då i Sverige oavsett innehållet i svensk lag. Delar av rörlighetsdirektivet innefattar regler av det slaget.

I rörlighetsdirektivets tredje kapitel finns bestämmelser om s.k. uppehållsrätt, med vilket avses en rätt för unionsmedborgare att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Direktivet skiljer mellan uppehållsrätt i högst tre månader (artikel 6) och uppehållsrätt för längre tid än tre månader (artikel 7). Enligt artikel 6 gäller uppehållsrätt i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt pass eller identitetskort. En förutsättning för detta är dock, enligt artikel 14, att unionsmedborgaren inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Enligt artikel 7 gäller uppehållsrätt för längre tid än tre månader under vissa angivna förutsättningar, t.ex. att den berörda personen har en anställning i det land där han eller hon uppehåller sig.

Upphållsrätten kan enligt rörlighetsdirektivet endast genombrytas vid hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Bestämmelser om detta finns i artikel 27, som anger följande. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet

ska överensstämma med proportionalitetsprincipen. De ska uteslutande vara grundade på utlänningens personliga beteende, som måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för begränsningar i uppehållsrätten. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn godtas inte. En ytterligare begränsning följer av att inskränkningar i uppehållsrätten inte får vara diskriminerande. EU-domstolen har därvid uttalat att ”en medlemsstat inte får vidta åtgärder mot en medborgare från en annan medlemsstat med stöd av undantagsbestämmelserna om allmän ordning [...] på grund av ett uppträdande som medlemsstaten inte försöker förhindra när det gäller de egna medborgarna genom att vidta repressiva åtgärder eller andra faktiska och effektiva åtgärder” (mål C-100/01, *Ministre de l’Intérieur mot Aitor Oteiza Olazabal*, REG 2002 I-10981).

I anledning av rörlighetsdirektivet genomfördes vissa förändringar i den svenska utlänningslagstiftningen.

Reglerna om uppehållsrätt enligt artikel 6 föranledde inga ändringar i lag (SOU 2005:49 s. 95 ff. och prop. 2005/06:77 s. 68 ff.). Uppehållsrätten enligt artikel 7 reglerades däremot i ett nytt kapitel i utlänningslagen (a. prop. s. 70 ff. och s. 183). I samband härmed infördes i den svenska lagen ett i jämförelse med rörlighetsdirektivet mer begränsat uppehållsrättsbegrepp. I utlänningslagen syftar uppehållsrätt därmed endast på sådan uppehållsrätt som avses i artikel 7, dvs. uppehållsrätt under längre tid än tre månader, men inte på den omedelbara uppehållsrätten enligt artikel 6.

I 8 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen infördes en ny regel om att den som har uppehållsrätt inte får avvisas. Bestämmelsen syftar på uppehållsrätt i utlänningslagens mening. Vidare undantogs EU-medborgare från tillämpningen av 8 kap. 2 § första stycket 1 (dvs. att vederbörande saknar tillräckliga medel för vistelsen i Sverige etc.), såvida han eller hon inte efter inresan visar sig utgöra en belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (8 kap. 2 § tredje stycket). Beträffande resterande avvisningsgrunder i 8 kap. 2 § första stycket utlänningslagen uppgavs i samband med genomförandet av rörlighetsdirektivet att det är utlänningens eget beteende och inte allmänpreventiva hänsyn som ska ligga till grund för avvisningsbeslutet. Det bedömdes vara förenligt med rörelsedirektivets artikel 27; några författningsändringar ansågs därför inte nödvändiga (prop. 2005/06:77 s. 77 f. och SOU 2005:49 s. 148 ff.).

Bedömning

Avgränsning

Det finns flera inslag i den granskade polisinsatsen som kan ifrågasättas. Min bedömning har dock koncentrerats till huvudsaken, nämligen avvisningsbeslutets laglighet. Det som i övrigt förekommit överskuggas av denna fråga eller utgör konsekvenser av dessa beslut.

Allmänna förutsättningar

För att en utlänning ska kunna avvisas från Sverige måste de allmänna reglerna om avvisning i utlänningslagen ge stöd för åtgärden. Därutöver krävs att de särskilda regler i utlänningslagen, som bl.a. omfattar EU-medborgare, inte hindrar tillämpning av de allmänna reglerna. Slutligen måste åtgärden vara förenlig med sådana EU-rättsliga regler som i övrigt ska beaktas, t.ex. inom ramen för tolkningen av svensk lag eller på grund av att de har s.k. direkt effekt.

Frågan om avvisningsbesluten i detta fall varit rättsenliga ska således i första hand bedömas enligt utlänningslagens allmänna bestämmelser om avvisning. Polismyndigheten har motiverat sina avvisningsbeslut med att de avvisade ”ägnat sig åt dagdriveri/tiggeri” och som rättslig grund åberopat 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen, där det bl.a. anges att avvisning får ske om det kan antas att en utlänning under sin vistelse i Sverige inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.

Rekvisitet ”försörja sig på ett ärligt sätt”

För att en utlänning ska kunna avvisas från Sverige krävs lagstöd. Särskilt när det är fråga om någon som redan befinner sig i landet innebär en avvisning ett för den enskilde långtgående tvångsingripande. Åtgärder av det slaget bör inte få förekomma annat än med stöd av skäl som klart omfattas av lagens ordalydelse. Det är mot denna bakgrund som den av polismyndigheten åberopade avvisningsgrunden i 8 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen ska tolkas.

Som redogörelsen för den rättsliga regleringen visar har det sedan 1954 inte förelegat laglig grund för att från Sverige avvisa vad som då kallades zigenare, och inte heller gatumusikanter. Även tiggeri försvann vid denna tid som uttrycklig avvisningsgrund, varvid förarbetena dock lämnade en öppning för avvisning av den som uppenbarligen hade för avsikt att söka sitt uppehälle genom bettleri, dvs. tiggeri. Utöver detta fanns den beskrivna regleringen om lösdriverare, som innebar att vissa former av lösdriveri i praktiken var jämställda med kriminalitet.

Redogörelsen för den rättsliga regleringen visar vidare att den åberopade avvisningsgrunden, när saken undersöktes under 1970-talet, hade använts ytterst lite och då sällan eller aldrig med hänvisning till att utlänningen skulle komma att ägna sig åt tiggeri. I samband med att behovet av bestämmelsen därefter övervägdes var det som framgick andra företeelser än tiggeri som föranledde att den fick kvarstå. Såvitt framkommit har det efter 1954 inte tillförts något rättskällematerial som pekar på att bestämmelsen skulle åsyfta den som kan antas komma att tiggas under sin vistelse i Sverige.

Till det kommer att den rättssyn som lagstiftningen om lösdriveri och äldre lagars bestämmelser om tiggeri ger uttryck för sedan länge är obsolet. Utvecklingen på fri- och rättighetsområdet därefter har inneburit successivt skärpta krav på legalitet och rättssäkerhet. Det får numera anses uteslutet att grunda ingrepp i fri- och rättigheter på juridiska tolkningar som förutsätter att myndigheter och domstolar ska göra skönsmässiga bedömningar av moralisk karaktär. I den mån äldre lagar

någon gång likväl ger ett sådant utrymme måste tolkningen av legalitetsskäl göras restriktivt. Den aktuella lagtexten bör idag därför inte tillämpas på andra försörjningssätt än sådana som är rättsligen förbjudna. Om det är lagstiftarens avsikt att även andra försörjningssätt ska kunna utgöra avvisningsgrund får det anses åvila denne att i lag ange vad som i så fall ska gälla.

Tiggeri – att utan erbjudande av någon motprestation utbe sig om ekonomiskt understöd – är inte i sig straffbart eller annars otillåtet enligt svensk lag. Det gäller även då det bedrivs i former som kan beskrivas som organiserade, om man med detta menar att enskilda som tigger samordnar sin aktivitet samt bor, reser och lever tillsammans.

I förening med andra omständigheter kan tiggeri däremot vara straffbart. Det kan exempelvis vara fallet när den som tigger tar till hot eller handgripligheter, som utgör ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Ett annat exempel är om tiggeriet innefattar vilseledande av dem tiggaren vänder sig till, t.ex. genom förebärande av förmenta handikapp m.m., vilket under vissa ytterligare förutsättningar kan innefatta bedrägeribrott enligt 9 kap. brottsbalken. För att kunna utgöra en avvisningsgrund enligt utlänningslagen krävs därutöver att det i straffbara former bedrivna tiggeriet förekommer eller kan antas förekomma i sådan omfattning att det utgör ett försörjningssätt.

Bedömning i detta fall

Inte i något av avvisningsärendena finns uppgifter som tyder på att den avvisade försörjt sig på ett sätt som är brottsligt. Iakttagelser av att de som tiggat föreställt handikapp förekommer visserligen. Uppgifterna om detta är dock opreciserade och inte direkt kopplade till någon av de avvisade individerna, än mindre anförda som beslutsmotivering. Vidare saknas det, trots relativt omfattande spaning och förhör, stöd för att de avvisade skulle ha varit organiserade på sådant sätt att verksamheten som helhet kan beskrivas som bedräglig eller på annat sätt otillåten.

Polismyndighetens utredning visar sammanfattningsvis inte mer än att ett flertal av dem som avvisats hade ägnat sig åt tiggeri och att de kunde antas komma att fortsätta med det. Beträffande flera av dem är emellertid inte ens det utrett; de har enligt egen utsago försörjt sig som gatumusikanter.

Det som framkommit i polisens utredning är alltså inte av sådant slag att det medger avvisning enligt den bestämmelse som åberopats. Det saknas i utredningsmaterialet belegg för att det skulle ha funnits någon annan, laglig avvisningsgrund. Avvisningen av den grupp romer som bodde i lägenheten i Vårberg saknade således erforderligt lagstöd. Polismyndigheten i Stockholms län ska därför kritiseras. Eftersom polismyndighetens agerande inneburit långtgående rättskränkningar av enskilda är kritiken av allvarligt slag.

Det finns inget i materialet som visar att avvisningsinsatsen haft sin grund i att de avvisade alla var romer, och att de därför särbehandlades negativt. Flera inslag i handläggningen är likväl anmärkningsvärda. Det gäller den otillräckliga analysen

av gällande rätt och den bristfälliga dokumentationen samt den kollektivt utformade beslutsmotiveringen – ”dagdriveri/tiggeri” – som för tankarna till en förlegad rätts- och människosyn. Även om det inträffade inte kan beskrivas som ett utslag av diskriminering har de olagliga avvisningsbesluten och det sätt insatsen genomfördes på varit ägnade att rubba förtroendet för polisens förmåga att leva upp till grundlagens krav på att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Övrigt

En slutsats av den granskning som gjorts är att de allmänna reglerna i utlänningslagen inte medger avvisning enbart på grund av ett antagande om att en utlänning kommer att tigga i Sverige. Frågan om huruvida avvisningarna var förenliga med de särskilda regler som gäller för EU-medborgare aktualiseras därmed inte i detta fall. I anledning av den debatt som förts om utländska tiggare vill jag ändå erinra om att EU-rätten – vilket kan utläsas ur redogörelsen för den rättsliga regleringen – reser hinder mot att avvisa en EU-medborgare med hänvisning enbart till att han eller hon kan antas komma att tigga i Sverige. Hindren skulle kvarstå även om den svenska nationella lagstiftningen ändrades, t.ex. genom att tiggeri angavs som en uttrycklig avvisningsgrund. Det torde med andra ord vara svårt att utforma svensk utlänningslagstiftning så att EU-medborgare, som ägnar sig åt tiggeri av det slag som påvisats i detta ärende, får avvisas från Sverige.