

# Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg

*Betänkande av Dokumentlöshetsutredningen*

*Stockholm 2004*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2004:132

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

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

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

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

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB  
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22283-3  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Barbro Holmberg

Genom beslut den 26 februari 2004 bemyndigade regeringen migrationsministern att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta ställning till hur utlänningslagen skall ändras för att asylsökande som inte medverkar till att klarlägga sin identitet eller resväg skall kunna beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd (dir.2004:20). Som särskild utredare förordnades fr.o.m. den 17 mars 2004 dåvarande regiondirektören vid Migrationsverket Region Syd Hans Emanuelsson.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 maj 2004 kanslirådet Carin Bratt, departementssekreteraren Anna Gralberg, avdelningsdirektören Per Löwenberg, departementssekreteraren Johan Malkan, departementssekreteraren Gunnar Sallstedt, ställföreträdande generaldirektören Carl-Otto Schéle, asylrådet Barbro Uppling och kommissarien Annica Warngård. Som ytterligare experter förordnades fr.o.m. den 6 september 2004 kammarrättsassessorn Viktoria Sjögren Samuelsson och kanslirådet Lena Malmberg och fr.o.m. den 13 september 2004 folkbokföringsjuristen Marie Ahlqvist Bresle.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 april 2004 hovrättsassessorn Annika Friberg.

Utredningen har antagit namnet Dokumentlöshetsutredningen.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2004:109) har utredningen fått tiden för att redovisa uppdraget förlängd.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg (SOU 2004:132).

Uppdraget är härmed avslutat.

Stockholm i december 2004

Hans Emanuelsson

/Annika Friberg

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Summary</b> .....	<b>19</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>27</b>
1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) .....	27
2 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) .....	29
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ....	30
4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799) .....	34
5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.....	35
6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande .....	36
7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. ....	38
8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ....	40

<b>1</b>	<b>Utredningens uppdrag och arbete.....</b>	<b>41</b>
1.1	Uppdraget .....	41
1.2	Utredningsarbetet .....	42
<b>2</b>	<b>Dokumentlöshet .....</b>	<b>43</b>
2.1	Definitioner .....	43
2.1.1	Dokumentlöshet .....	43
2.1.2	Identitet .....	43
2.2	Kartläggning .....	44
2.2.1	Utvecklingen de senaste åren .....	44
2.2.2	I vilken utsträckning styrks identiteten efter asylansökan? .....	45
2.3	Fastställande av identitet.....	46
2.3.1	Beviskrav.....	47
2.3.2	Migrationsverkets arbetssätt .....	48
2.4	Rättsliga och praktiska problem .....	54
2.5	Rättsläget och praxis internationellt .....	56
2.5.1	Danmark .....	56
2.5.2	Tyskland .....	56
2.5.3	Nederländerna .....	57
2.5.4	Storbritannien .....	57
2.5.5	Frankrike .....	58
2.5.6	Kanada .....	58
<b>3</b>	<b>Uppehållstillstånd .....</b>	<b>61</b>
3.1	Internationella överenskommelser m.m. ....	61
3.2	Nationella bestämmelser och praxis.....	62
3.2.1	Definitioner .....	62
3.2.2	Beviljande av uppehållstillstånd.....	63
3.2.3	Permanent eller tidsbegränsade uppehållstillstånd .....	67
3.2.4	Återkallelse av uppehållstillstånd .....	70
3.2.5	Preskription .....	73
3.2.6	Överklagande .....	73
3.2.7	Straffansvar .....	74

3.3	Pågående utredningsarbete m.m. ....	74
3.3.1	Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen .....	74
3.3.2	Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare .....	75
3.3.3	Utredningen om skyddsgrundsdirektivet .....	79
<b>4</b>	<b>Folkbokföring .....</b>	<b>81</b>
4.1	Vad innebär folkbokföring? .....	81
4.2	När skall folkbokföring ske? .....	82
4.3	Person- och samordningsnummer .....	83
4.4	När skall någon avregistreras från folkbokföringen? .....	84
4.5	Vem fattar beslut? .....	85
<b>5</b>	<b>Sociala förmåner och sjukvård .....</b>	<b>87</b>
5.1	Genèvekonventionen .....	87
5.2	Nationella regler .....	87
5.2.1	Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ....	87
5.2.2	Bistånd enligt socialtjänstlagen .....	90
5.2.3	Socialförsäkringsförmåner .....	91
5.2.4	Hälso- och sjukvård .....	91
5.2.5	Bosättning .....	93
<b>6</b>	<b>Utbildning och arbete .....</b>	<b>95</b>
6.1	Barns rätt till utbildning .....	95
6.1.1	Barnkonventionen .....	95
6.1.2	Nationella regler .....	95
6.2	Vuxnas möjlighet till utbildning .....	97
6.3	Arbete .....	98
6.3.1	Arbetsstillstånd .....	98
6.3.2	Möjligheter till arbetsmarknadsutbildning och praktisk arbetsplatsorientering för vuxna .....	99

<b>7</b>	<b>Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg – en ny ordning .....</b>	<b>101</b>
7.1	Varför är det viktigt med klarläggande av identitet och resväg? .....	101
7.2	Krav på medverkan.....	103
7.3	Vilka personer bör beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd? .....	106
7.4	Hur bör tidsbegränsningen göras? .....	107
7.4.1	Tidsbegränsningen i normalfallet.....	107
7.4.2	Den yttersta tidsgränsen.....	108
7.5	Sociala förmåner m.m.....	111
7.5.1	Sociala förmåner.....	111
7.5.2	Hälso- och sjukvård.....	112
7.5.3	Utbildning och arbete.....	113
7.6	Folkbokföring .....	113
7.7	Överklagande.....	115
7.8	Underrättelseskyldighet.....	116
<b>8</b>	<b>Konsekvenser och genomförande.....</b>	<b>119</b>
8.1	Ekonomiska konsekvenser .....	119
8.1.1	Nuläget .....	119
8.1.2	Efter reformen.....	120
8.1.3	Framtiden .....	121
8.2	Andra konsekvenser.....	121
8.3	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	122

<b>9</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>123</b>
9.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) .....	123
9.2	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) .....	124
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	125
9.4	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799) .....	126
9.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.....	127
9.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande .....	127
9.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. ....	128
9.8	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ....	128

## **Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	129
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv .....	139



# Förkortningar

a. prop.	anförd proposition
bet.	betänkande
dir.	direktiv
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FARR	Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd
FN	Förenta Nationerna
komvux	kommunal vuxenutbildning
LMA	lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
NIPU	Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (UD 1997:04)
prop.	proposition
PUT	permanent uppehållstillstånd
reg.	regeringen
RFSL	Riksförbundet för sexuellt likaberättigande
rskr.	riksdagsskrivelse
sfi	svenskundervisning för invandrare
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SIOS	Samarbetsorgan för etniska grupper i Sverige
SOU	Statens offentliga utredningar
SWERA	Svensk flyktinghjälp
särvux	vuxenutbildning för utvecklingsstörda
TUT	tidsbegränsat uppehållstillstånd
UbU	Utbildningsutskottet
UF	utlänningsförordningen (1989:547)
UN	Utlänningsnämnden
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Förenta Nationernas flyktingkommissarie)
UtlL	utlänningslagen (1989:529)

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av dokumentlöshet hos asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd. Utredaren har också haft till uppgift att undersöka vilka rättsliga och praktiska problem, som dokumentlösheten medför och hur detta återspeglas i rättstillämpningen.

En annan av utredningens uppgifter har varit att överväga under vilka förutsättningar och på vilket sätt asylsökande m.fl. skall förmas att medverka till att få fram nödvändiga handlingar och dokument samt på vilka andra sätt åtgärder kan vidtas för att på ett tidigt stadium i asylprocessen klarlägga asylsökandes m.fl. identitet och resvägar.

Utredningen har även haft till uppgift att föreslå hur utlänningslagen skall ändras för att asylsökande som bedöms vara i behov av skydd här eller skall beviljas uppehållstillstånd på annan grund och som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg, skall kunna beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd.

## Förekomsten av dokumentlöshet

Med dokumentlöshet avses främst att den asylsökande inte uppvisar pass, andra typer av identifikationshandlingar eller resehandlingar. De dokument som uppvisas kan också vara förfalskade.

Dokumentlösheten har ökat lavinartat under de senaste åren. År 1997 saknade 34 % av de som sökte asyl i Sverige passhandlingar, dvs. pass eller vissa slags identitetskort och körkort. Första kvartalet 2004 saknade 93 % av denna persongrupp passhandling.

Dokumentlösheten är i princip lika utbredd oavsett var de asylsökande ursprungligen kommer ifrån. Asylsökande som är

medborgare i länder som ligger i Syd- och Nordamerika presenterar emellertid i väsentligt högre grad än övriga passhandlingar.

### **Rättsliga och praktiska problem**

Identitetsproblematiken berör hela samhället och innebär rättsliga och praktiska problem i snart när alla samhällssektorer.

Bristande identitetsfastställelse försvårar integrationen och är ett mycket stort polisiärt problem, framför allt vid brottsbekämpning och lagföring.

Problemet med dokumentlösa asylsökande m.fl. är ett resurslöseri och ett rättssäkerhetsproblem. Tilltron till asylovet står på spel om myndigheterna inte kommer till rätta med problemet.

### **Tidsbegränsade uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg – en ny ordning**

#### *Krav på medverkan*

Asylsökandes m.fl. identitet och resväg bör klargöras för att värna om asylrätten och för att dokumentlösheten medför problem i asylprocessen och för den enskilde samt av säkerhetsskäl. Det bör därför krävas att asylsökande och personer som söker uppehållstillstånd på annan grund i största möjliga mån aktivt medverkar till klarläggandet av sin identitet och resväg. Att bevilja vissa personer – som i nuläget beviljas permanenta uppehållstillstånd – tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle kunna motivera en del av dessa att medverka till klarläggandet av sin identitet och resväg. För att väsentligt minska dokumentlösheten måste emellertid de tidsbegränsade uppehållstillstånden förstärkas med andra åtgärder, se nedan under rubriken Sociala förmåner m.m.

Det är mycket viktigt att Migrationsverkets handläggare agerar klart och konsekvent. Det är också viktigt att de tydligt informerar de asylsökande om vilken medverkan som förväntas av dem i olika avseenden. Migrationsverket bör därför snarast införa sitt nya arbetssätt beträffande identitetsutredningar.

*Vilka personer bör beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd?*

Om en utlännings identitet inte kan klarläggas är det många gånger svårt att bifalla en asylansökan. Eftersom utlännings skyddsskäl måste prövas i förhållande till det land eller de länder som han eller hon kommer ifrån kan dock en person undantagsvis beviljas asyl om personen i fråga kan göra sannolikt från vilket land som han eller hon har flytt. Detsamma gäller uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att personer som beviljas asyl eller uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt även fortsättningsvis normalt beviljas permanenta uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår vidare att asylsökande m.fl. i övrigt som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg – om de bedöms ha andra, tillräckliga skäl för uppehållstillstånd – beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd.

*Hur bör tidsbegränsningen göras?*

Utredningen föreslår att de tidsbegränsade uppehållstillståndens längd normalt bör vara två år. Om det finns synnerliga skäl, bör det emellertid finnas möjlighet att bevilja ytterligare ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om två år. Sådana synnerliga skäl kan vara när en asylsökande i viss mån har bidragit till utredningen om sin identitet och resväg och det bedöms finnas goda utsikter att hans eller hennes medverkan skall kunna leda till att permanent uppehållstillstånd framöver beviljas.

*Sociala förmåner m.m.*

Tidsbegränsade uppehållstillstånd i sig kan tänkas motivera vissa personer att medverka till att klarlägga sin identitet och resväg. För att en väsentlig andel av de asylsökande m.fl. skall förmås att medverka i denna process måste emellertid de tidsbegränsade uppehållstillstånden enligt utredningens mening förstärkas med andra åtgärder.

De aktuella tidsbegränsade uppehållstillstånden har sin grund i ett bristfälligt utredningsunderlag om identitet och resväg. Det råder fortfarande en osäkerhet kring om dessa personer skall få tillstånd att permanent bosätta sig i Sverige. Utredningen anser

därför inte att det är rimligt att de fullt ut omfattas av alla sociala rättigheter som normalt tillkommer de utlänningar som inleder en permanent bosättning i landet. De måste däremot få en rimlig levnadsnivå och en meningsfull vistelse i Sverige även under den tid de har tidsbegränsade tillstånd. Enligt utredningens mening är det därför rimligt att ifrågavarande personer fortsätter att i allt väsentligt behandlas om asylsökande. Utredningen föreslår därför att en person som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg bör ha rätt till insatser enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Utredningen anser vidare att det är viktigt att de aktuella personerna – under den tid som de har beviljats uppehållstillstånd – i största möjliga mån finns tillgängliga för medverkan till utredningen om sin identitet och resväg. Eftersom det rör sig om personer som inte har styrkt – eller ens i tillräcklig mån velat medverka till att styrka – sin identitet är det även av säkerhetsskäl viktigt att veta var dessa befinner sig. Utredningen föreslår därför att en person som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg bör bo i anläggning och inte ha rätt till bostadsersättning för eget boende.

Hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl. lämnas med stöd av en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Denna överenskommelse går utöver landstingens offentligrättsliga åtaganden. Även personer som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg bör enligt utredningens mening ha rätt till hälso- och sjukvård enligt denna överenskommelse. Utredningen föreslår därför att överenskommelsen bör utökas till att omfatta även den aktuella persongruppen.

Personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg bör – framför allt av arbetsmiljö- och säkerhetsskäl – enligt utredningens mening inte kunna undantas från kravet på arbetstillstånd. De bör inte heller kunna beviljas arbetstillstånd.

### *Folkbokföring*

Som redogjorts för i föregående avsnitt anser utredningen inte att det är rimligt att personer som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg skall ha rätt till samma förmåner som personer som är bosatta i Sverige. Det lämpligaste sättet att åstadkomma detta är enligt utredningens mening att inte folkbokföra dessa personer i Sverige. Utredningen föreslår därför att personer som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till klarläggande av sin identitet och resväg inte skall folkbokföras i Sverige. Utredningen föreslår vidare att dessa personer inte heller skall anses bosatta i Sverige enligt socialförsäkringslagen under denna tid.

### *Överklagande*

En utlänning som har sökt permanent uppehållstillstånd men endast har beviljats ett tidsbegränsat tillstånd har idag inte rätt att överklaga beslutet. Beslut i fråga om flyktingförklaring och om nedsättning av dagersättning enligt LMA kan emellertid överklagas. Detta innebär att den aktuella personen i realiteten kan överklaga den bedömning som gjorts om hans eller hennes medverkan till utredningen om identitet genom att överklaga något av dessa beslut. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det inte skall vara möjligt att överklaga tidsbegränsade beslut på grund av bristande medverkan till klarläggandet av identitet och resväg.

### *Underrättelseskyldighet*

Det har under utredningens arbete framkommit att framför allt identitetshandlingar som inte har förevisats av asylsökande m.fl. för Migrationsverket ibland uppvisas i andra sammanhang, t.ex. i samband med hindersprövning och vid polisens trafikkontroller. I dag kommer dessa uppgifter sällan till Migrationsverkets kännedom. Det vore enligt utredningens mening önskvärt om samarbetet mellan Migrationsverket och olika myndigheter kunde öka. Uppgifter om identitets- och resehandlingar borde i större utsträckning kunna lämnas till Migrationsverket. Utredningen anser att det bör införas en generell underrättelseskyldighet till Migrationsverket

beträffande dessa handlingar. Utredningen har – på grund av den begränsade utredningstiden – inte haft möjlighet att lämna något förslag i denna del och anser att frågan bör utredas särskilt.

### **Konsekvenser och genomförande**

Utredningens förslag bedöms medföra en marginell kostnadsökning för staten, om antalet asylsökande och slutligen beviljade permanenta uppehållstillstånd inte minskar på grund av förslagen. Om antalet asylsökande och slutligen beviljade permanenta uppehållstillstånd däremot minskar på grund av förslagen, kommer det enligt utredningens mening att uppstå en kostnadsminskning för staten. Förslagen kommer att medföra ökade kostnader för Migrationsverket under den tid de berörda personerna är bosatta i anläggningsboende. Denna kostnadsökning kommer för staten i sin helhet att kompenseras eller skjutas upp eftersom schablonersättning till kommunerna för samma personer uteblir under väntetiden.

Utredningen förslag kommer enligt utredningens bedömning bl.a. att innebära att en större andel av de som beviljas uppehållstillstånd i Sverige kommer att ha identifierats. Identitetsfastställelse underlättar de aktuella personernas integration i det svenska samhället. Utredningens förslag bedöms därför öka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningens författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2006. En ansökan om uppehållstillstånd som har getts in till Migrationsverket före ändringen i utlänningslagen bör emellertid prövas enligt äldre bestämmelser.

# Summary

## **Remit of the Inquiry**

The remit of the Inquiry has been, initially, to chart and analyse the extent to which asylum seekers and other aliens seeking residence permits lack documents. The Inquiry has also been instructed to investigate the legal and practical problems that a lack of documentation entails and how this is reflected in the application of the law.

Another task of the Inquiry has been to consider under what circumstances and in what way asylum seekers and others should be induced to cooperate in procuring necessary papers and documents and in what other ways measures can be taken to clarify the identity and itineraries of asylum seekers and other aliens, at an early stage in the asylum process.

In addition, the Inquiry has had the task of proposing ways to amend the Aliens Act so as to introduce the possibility of temporary residence permits for asylum seekers who are deemed to be in need of protection here or who must be granted permission to stay for some other reason and who do not cooperate in clarifying their identity.

## **Asylum seekers without documents**

What is meant by a lack of documents is primarily that the asylum seeker does not present a passport, other types of identity papers or travel documentation. The documents that are presented may also be forgeries.

The number of asylum seekers who lack documentation has exploded in recent years. In 1997, 34 % of the people seeking asylum in Sweden lacked a passport or an equivalent document (certain types of identity cards and driving licences). In the first



quarter of 2004, 93 % of the people in this group lacked a passport or equivalent document.

The lack of documents is more or less equally widespread no matter where asylum seekers originally come from. Asylum seekers who are nationals of countries in North and South America, however, are considerably more likely than others to present passports or equivalent documents.

### **Legal and practical problems**

Problems in establishing identity have broad ramifications and are associated with legal and practical problems in virtually every sector of society.

The lack of an adequately established identity makes integration more difficult and is a great problem for the police, above all in connection with crime prevention and legal proceedings.

The problem of asylum seekers and other aliens without documents is a waste of resources and a difficulty for legal certainty. If the authorities do not manage to deal with the problem, confidence in the asylum system is at risk.

### **Temporary residence permits in cases where identity and itinerary are unclear: new arrangements**

#### *Required cooperation*

The identity and itinerary of asylum seekers and other aliens should be clarified to safeguard the right of asylum and because a lack of documents causes problems in the asylum process and for the individual. In addition, there are security reasons. Therefore asylum seekers and people seeking a residence permit for other reasons should be required to actively cooperate as far as possible in clarifying their identity and itinerary. Granting temporary resident status to certain people who are now granted permanent resident status could induce some of these individuals to cooperate in clarifying their identity and itinerary. However, in order to achieve any substantial reduction in the number of people lacking documentation, temporary residence permits must be backed up by other measures (see below under "Social benefits, etc.").

It is very important that officials at the Swedish Migration Board act with clarity and consistency. It is also important that they make it clear to asylum seekers how they are expected to cooperate in different respects. The Swedish Migration Board should therefore introduce its new procedures for identity investigations as soon as possible.

*Who should be granted a temporary residence permit?*

If an alien's identity cannot be clarified it is often difficult to approve an application for asylum. However, since the reasons why the alien needs protection must be assessed in the light of the country or countries that he or she comes from, in exceptional cases a person can be granted asylum if he or she can show with a high degree of probability from which country he or she has fled. The same applies to residence permits for people otherwise in need of protection. Against this backdrop, the Inquiry proposes that people who are granted asylum or a residence permit as a person otherwise in need of protection should continue to be normally granted permanent residence permits.

In addition, the Inquiry proposes that asylum seekers and other aliens who do not cooperate in clarifying their identity and itinerary should be granted temporary residence permits if they are deemed to have other adequate reasons for being allowed to stay.

*What should "temporary" mean?*

The Inquiry proposes that temporary residence permits should have a normal duration of two years. However, if there are exceptional grounds for doing so, it should be possible to grant a further two-year temporary residence permit. One example of exceptional grounds is when an asylum seeker has made some contribution to the investigation into her or his identity and itinerary and there are considered to be good prospects that her or his cooperation will lead to a permanent residence permit being granted at some future time.

*Social benefits, etc.*

It is quite conceivable that a temporary residence permit as such may induce certain people to cooperate in clarifying their identity and itinerary. However, in order to encourage a substantial proportion of asylum seekers and other aliens to cooperate in this process, the Inquiry considers that the temporary residence permits must be backed up by other measures.

The reason for granting these temporary residence permits is that there is insufficient information available to the investigation into a person's identity and itinerary. There is still uncertainty about whether these people will receive permission to settle permanently in Sweden. The Inquiry therefore takes the view that it is unreasonable for them to enjoy all the social rights normally extended to aliens starting out on permanent residence in the country. On the other hand, they must have a reasonable living standard and a meaningful stay in Sweden even during the time they hold a temporary residence permit. In the opinion of the Inquiry, it is therefore reasonable that the people in question continue to be treated as asylum seekers in all essential respects. The Inquiry therefore proposes that a person who is granted a temporary residence permit because of inadequate cooperation in the investigation into her or his identity and itinerary should be entitled to support provided for in the Reception of Asylum Seekers and Others Act.

The Inquiry considers further that, during the period for which they have been granted a residence permit, it is important that the people concerned are as available as possible for cooperation with the investigation into their identity and itinerary. Since it is a matter of people who have not proved – or have not even been sufficiently willing to cooperate in proving – their identity, it is important for security reasons as well to know where they are. The Inquiry therefore proposes that a person who has been granted a temporary residence permit because of inadequate cooperation in the investigation into her or his identity and itinerary should live in accommodation provided by the Swedish Migration Board and should not be entitled to a housing allowance for own accommodation.

Health and medical care is provided to asylum seekers and other aliens on the basis of an agreement between the Swedish state and the Swedish Federation of County Councils. This agreement goes

beyond the mandatory duties of the county councils. In the opinion of the Inquiry, people granted temporary residence permits because of inadequate cooperation in the investigation into their identity and itinerary should also be entitled to health and medical care under this agreement. The Inquiry therefore proposes that the agreement should be extended to cover this category of people as well.

In the opinion of the Inquiry, people granted temporary residence permits because of inadequate cooperation in the investigation into their identity and itinerary should not be eligible for exemption from work permit requirements, primarily for work environment and safety reasons. Moreover, they should not be able to receive a work permit.

### *Population registration*

As described in the previous section, the Inquiry does not consider that it is reasonable for people who are granted temporary residence permits because of inadequate cooperation in the investigation into their identity and itinerary to be entitled to the same benefits as residents of Sweden. The most appropriate way to achieve this distinction, in the view of the Inquiry, is not to enter these people in the Swedish population register. The Inquiry therefore proposes that people who are granted temporary residence permits because of inadequate cooperation in the investigation into their identity and itinerary should not be registered in the Swedish population. The Inquiry further proposes that during this period, these people should not be considered residents of Sweden for the purposes of the Social Insurance Act.

### *Appeals*

At present, an alien who has applied for a permanent residence permit but has only been granted a temporary residence permit is not entitled to appeal against the decision. Decisions on refugee status and on a reduction of the daily allowance under the Reception of Asylum Seekers and Others Act are, however, open to appeal. This means that in reality, the person concerned can appeal against the assessment made of her or his cooperation in the

investigation into her or his identity by appealing against one of these decisions. In light of this, the Government proposes that there should be no possibility to appeal against a decision on temporary status because of inadequate cooperation in the investigation into identity and itinerary.

#### *Notification requirement*

In the course of the Inquiry's work, it has emerged that identity papers, in particular, that have not been presented by asylum seekers and others to the Swedish Migration Board are sometimes produced in other contexts, e.g. in connection with examination of impediments to marriage and at police traffic controls. At present this information rarely comes to the attention of the Swedish Migration Board. In the opinion of the Inquiry, increased cooperation between the Swedish Migration Board and other authorities would be desirable. It should be more broadly possible to supply information about identity and travel documents to the Swedish Migration Board. The Inquiry considers that a general requirement should be introduced to notify the Swedish Migration Board of these documents. Due to the limited time available to it, the Inquiry has not been able to present any proposal in this area and it is of the opinion that the issue should be the subject of a separate inquiry.

#### **Consequences and implementation**

The Inquiry's proposals are expected to lead to marginally higher costs for the state, unless the number of asylum seekers and permanent residence permits that are finally granted go down because of the proposals. If, on the other hand, the number of people seeking asylum and number of permanent residence permits finally granted does go down due to the proposals, the Inquiry is of the opinion that the result will be lower costs for the state. The proposals will entail higher costs for the Swedish Migration Board during the period the people concerned are living in accommodation provided by the Board. For the state as a whole, these increased costs will be compensated or postponed since the

standard allowance paid to local government for the same people will not be paid while they are waiting for a decision on their case.

The Inquiry believes that as a result of its proposals, a higher percentage of the people granted a residence permit in Sweden will have been identified. Establishment of their identity will make it easier for the people concerned to become integrated into Swedish society. The Inquiry's proposals are therefore considered to improve the chances of achieving the objectives of integration policy.

It is proposed that the legislative amendments put forward by the Inquiry should enter into force on 1 January 2006. However, applications for residence permits that have been submitted to the Swedish Migration Board before the amendment to the Aliens Act should be reviewed in accordance with the older provisions.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningslagen (1989:529)<sup>1</sup> skall införas en ny paragraf, 2 kap. 4 f §.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. 4 f §

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges en utlänning som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg.*

*Första stycket gäller inte utlämningar som beviljas uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § denna lag.*

*Ett uppehållstillstånd som ges med stöd av första stycket skall avse två år.*

*Om det föreligger synnerliga skäl, får en utlänning som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av första och tredje stycket i två år ges ytterligare ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om två år.*

*En utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av första, tredje och fjärde*

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1994:515.

*stycket får ges permanent uppehållstillstånd så snart han medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg och i övrigt uppfyller kraven för beviljande av permanent uppehållstillstånd.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.
  2. Ansökningar om uppehållstillstånd som har gjorts före ikraftträdandet av denna lag skall prövas enligt äldre bestämmelser.



## 2 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs att 4 § folkbokföringslagen (1991:481) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §<sup>2</sup>

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (1989:529) skall inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningen fått en flyktingförklaring enligt 3 kap. 6 § utlänningslagen eller ett resedokument enligt 3 kap. 7 § utlänningslagen eller om det i övrigt föreligger synnerliga skäl för folkbokföring.

*En utlänning som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 f § utlänningslagen (1989:529) skall inte folkbokföras.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2002:1115.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

*dels* att 1-4, 10, 11 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen införs en ny paragraf, 9 a §.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>3</sup>

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, *eller*

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet,

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas, *eller*

*4. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § utlänningslagen.*

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

<sup>3</sup> Paragrafen i dess lydelse fr.o.m. den 1 mars 2005.

2 §<sup>4</sup>

Migrationsverket skall ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 *och* 2 och för detta ändamål driva förläggningar. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva förläggningar.

Migrationsverket skall ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1, 2 *och* 4 och för detta ändamål driva förläggningar. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva förläggningar.

3 §<sup>5</sup>

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 *och* 2 skall av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning. En utlänning som inte önskar utnyttja en erbjuden plats skall ändå registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt bestämmelserna i denna lag.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1, 2 *och* 4 skall av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning. En utlänning som inte önskar utnyttja en erbjuden plats skall ändå registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt bestämmelserna i denna lag.

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 skall biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

4 §<sup>6</sup>

Migrationsverket skall i lämplig omfattning ge dem som avses i 1 § första stycket 1 *och* 2 sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.

Migrationsverket skall i lämplig omfattning ge dem som avses i 1 § första stycket 1, 2 *och* 4 sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2000:296.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2000:296.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2000:296.

## 9 a §

*Bistånd enligt 14–15 och 17–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 4 under förutsättning att de är registrerade vid en förläggning.*

10 §<sup>7</sup>

Dagersättning enligt 17 § får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller
3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Nedsättning enligt första stycket får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

Dagersättningen får sättas ned helt för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 *eller* 2 om utlänningen även efter det att nedsättning har gjorts enligt första stycket

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller
3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan,

om utlänningen erbjuds plats på en förläggning och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Bestämmelserna om nedsättning av dagsättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.

---

<sup>7</sup> Paragrafen i dess lydelse fr.o.m. den 1 mars 2005.

11 §<sup>8</sup>

Rätten till bistånd upphör  
1. när uppehållstillstånd ges  
utom i fall som avses i 1 § första  
stycket 2 samt 8 § andra och  
tredje stycket, eller  
2. när utlänningen lämnar landet.

Rätten till bistånd upphör  
1. när uppehållstillstånd ges  
utom i fall som avses i 1 § första  
stycket 2 *och* 4 samt 8 § andra  
och tredje stycket, eller

## 14 §

Utlänningar som avses i 1 §  
första stycket 1 och 2 och som  
inte själva ordnar bostad har rätt  
till logi på en förläggning.

Utlänningar som avses i 1 §  
första stycket 1 och 2 och som  
inte själva ordnar bostad *samt*  
*utlänningar som avses i 1 § första*  
*stycket 4* har rätt till logi på en  
förläggning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

---

<sup>8</sup> Senaste lydelse 1995:558.

#### 4 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § socialförsäkringslagen (1999:799) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### 2 kap.

##### 1 §<sup>9</sup>

Vid tillämpning av denna lag skall en person anses vara bosatt i Sverige, om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet.

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här, om inte synnerliga skäl talar mot det. En utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte skall folkbokföras skall inte heller anses vara bosatt här.

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här, om inte synnerliga skäl talar mot det. En utlänning som enligt 4 § andra *eller tredje* stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte skall folkbokföras skall inte heller anses vara bosatt här.

En i Sverige bosatt person som lämnar landet skall fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2002:1116.

## 5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

1 §<sup>10</sup>

I förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande finns det bestämmelser om statlig ersättning för hälso- och sjukvård m.m. för vissa utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt utlänningar som avses i 6 kap. 19 § första stycket utlänningslagen (1989:529).

I förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande finns det bestämmelser om statlig ersättning för hälso- och sjukvård m.m. för vissa utlänningar som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 4 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt utlänningar som avses i 6 kap. 19 § första stycket utlänningslagen (1989:529).

I denna förordning ges bestämmelser om den avgift som utlänningarna själva skall betala (vårdavgift) när rätt till ersättning enligt första stycket föreligger.

För annan hälso- och sjukvård samt tandvård än som avses i 2–4 samt 8 §§ skall utlänningarna betala vårdavgift enligt de grunder som vårdgivaren bestämmer.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2006.

---

<sup>10</sup> Senaste lydelse 1997:676.

## 6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 9 §§ förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

För personer som fyllt arton år ges ersättning för akut vård och vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168) samt akut tandvård och tandvård som inte kan anstå.

För personer som inte fyllt arton år ges ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård.

Ersättning får ges för en hälsoundersökning per utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och som är registrerad hos Migrationsverket.

2 §<sup>11</sup>

Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 4 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

3 §<sup>12</sup>

Ersättning får ges för en hälsoundersökning per utlänning som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 4 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och som är registrerad hos Migrationsverket.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2004:265.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2002:84.



9 §<sup>13</sup>

Apotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt för utlänningar som avses i 6 kap. 19 § första stycket utlänningslagen (1989:529). Ersättning betalas efter ansökan i efterskott.

För utlänningar som vistas på en förläggning får ersättning för receptförskrivna läkemedel ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningen inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som har sökt asyl och som inte vistas på förläggning när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

Rätt finns inte till ersättning för utlänningar som enligt 12 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. inte har rätt till bistånd enligt den lagen.

Apotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 4 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt för utlänningar som avses i 6 kap. 19 § första stycket utlänningslagen (1989:529). Ersättning betalas efter ansökan i efterskott.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2006.

---

<sup>13</sup> Senaste lydelse 1997:675.

## 7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>14</sup>

I denna förordning ges föreskrifter om utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar som avses i 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Det är barn och ungdomar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, *eller*

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet,

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas, *eller*

*4. har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § utlänningslagen.*

I denna förordning ges även föreskrifter om utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar som inte är folkbokförda här i landet och som vistas här enligt ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2004:700.

I förordningen ges också föreskrifter om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn som avses i första och andra stycket.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2006.

## 8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har en kommun rätt till ersättning för kostnader för transport till förläggning för asylsökande.

4 §

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 4 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har en kommun rätt till ersättning för kostnader för transport till förläggning för asylsökande.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2006.

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Uppdraget

Enligt utredningens direktiv skall utredaren kartlägga och analysera förekomsten av dokumentlöshet hos asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd. Utredaren skall vidare undersöka vilka rättsliga och praktiska problem dokumentlösheten har för dessa personer, men även för de rättstillämpande myndigheterna och hur detta återspeglas i rättstillämpningen. Utredaren skall i detta sammanhang undersöka rättsläget och praxis i andra länder.

Utredaren skall också överväga under vilka förutsättningar och på vilket sätt asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd skall förmås att medverka till att få fram nödvändiga handlingar och dokument. Utredaren skall vidare överväga på vilka andra sätt åtgärder kan vidtas för att på ett tidigt stadium i asylprocessen klarlägga deras identitet och resväg.

Utredaren skall föreslå hur utlänningslagen skall ändras för att de asylsökande som bedöms ha skyddsskäl eller som söker uppehållstillstånd på annan grund och som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg endast bör medges tidsbegränsade uppehållstillstånd och i sådana fall hur tidsbegränsningen bör göras. Utredaren skall i detta sammanhang redovisa konsekvenserna av att ett förhållandevis stort antal utlänningar vid en sådan ordning endast kommer att ha tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Utredaren skall föreslå de författningsändringar och lämna förslag på andra åtgärder som övervägandena leder fram till.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2004. Genom tilläggsdirektiv den 29 juli 2004 beslutade regeringen att uppdraget i stället skall redovisas senast den 31 december 2004. Direktiven finns i dess helhet i *bilaga 1–2*.

## 1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har haft fyra sammanträden med experterna.

Utredningen har inhämtat statistik angående dokumentlösheten från Migrationsverkets huvudkontor. På utredningens uppdrag har Migrationsverket också genomfört en undersökning för att se om, och i så fall i vilken utsträckning som, identitetshandlingar lämnas in till verket efter det att asylansökan har gjorts.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har hållit möte med representanter för Röda Korset, Amnesty International och Asylgruppen i Skåne angående deras syn på dokumentlösheten och dess följder. Utredaren och sekreteraren har också hållit möte med beslutsfattare på Migrationsverket Region Syd angående vilka problem dokumentlösheten medför för de rättstillämpande myndigheterna och hur detta återspeglas i rättstillämpningen.

Utredningen har vidare skrivit till FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), Röda Korset, Caritas Sverige, Svensk flyktinghjälp (SWERA), Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR), Samarbetsorgan för etniska grupper i Sverige (SIOS) och Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) för att få synpunkter angående bl.a. vilka problem dokumentlösheten medför för asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd. Organisationerna har också tillfrågats om tänkbara konsekvenser av en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för asylsökande m.fl. som inte medverkar till att klargöra sin identitet och resväg, särskilt med beaktande av integrationen i samhället och barnens situation.

Utredningen har också inhämtat information från personer vid migrationsmyndigheter och domstolar i Danmark, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien, Frankrike och Kanada om rättsläget och praxis avseende dokumentlösa asylsökande i dessa länder.

Under arbetets gång har samråd skett med Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (UD 2004:01), Skyddsgrundsutredningen (UD 2004:05) och Gränskontrollsutredningen (Ju 2003:07).

## 2 Dokumentlöshet

### 2.1 Definitioner

#### 2.1.1 Dokumentlöshet

I utredningens kommittédirektiv (dir. 2004:20) lämnas en definition av begreppet dokumentlöshet. Det anges där att med dokumentlöshet avses främst att den asylsökande inte uppvisar pass, andra typer av identifikationshandlingar eller resehandlingar. Det anges vidare att de dokument som uppvisas kan vara förfalskade. Det är denna definition av ”dokumentlöshet” som utredningen fortsättningsvis använder.

#### 2.1.2 Identitet

Begreppet identitet är centralt för utredningens arbete. Begreppet är emellertid diffust och kan ha olika betydelser i olika sammanhang. Enligt Nationalencyklopedin finns fyra betydelser för ordet. Det kan betyda likhet. Det kan också betyda självbild. Det har vidare en betydelse när det gäller kultur och socialantropologi och en annan, speciell betydelse när det gäller företagsidentitet.

I dessa sammanhang är det den första betydelsen – likhet – som är relevant. Nationalencyklopedin säger då vidare att identitet är den relation som karaktäriseras av att den alltid råder mellan, och endast mellan, en individ och individen själv.

I Migrationsverkets faktablad om svenskt medborgarskap definieras begreppet identitet som en persons namn, födelsetid och medborgarskap.

## 2.2 Kartläggning

### 2.2.1 Utvecklingen de senaste åren

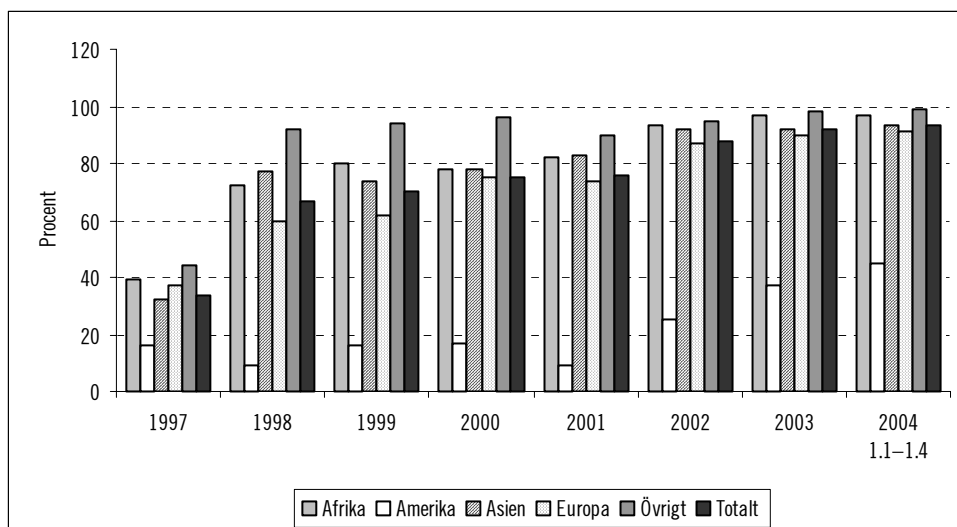
Under perioden fr.o.m. januari t.o.m. november 2004 har ca 3 700 av de asylsökande beviljats uppehållstillstånd som flyktingar (asyl), skyddsbehövande i övrigt eller av humanitära skäl. Av dessa personer har 400 beviljats asyl, 600 uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt och 2 700 uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Under de senare åren har dokumentlösheten ökat lavinartat. År 1997 saknade 34 % av de som sökte asyl i Sverige passhandling. Med passhandling avses i detta sammanhang inte bara pass utan även vissa identitetskort och körkort. Första kvartalet år 2004 saknade 93 % av de asylsökande passhandlingar. Ökningen av dokumentlösheten var – relativt sett – som störst mellan åren 1997 och 1998 då det i det närmaste skedde en fördubbling av denna från 34 % till 67 %. Ökningen har därefter skett successivt. Av naturliga skäl har ökningen – när nu över 90 % saknar passhandling – stagnerat de allra senaste åren.

Vid en uppdelning på världsdelar kan konstateras att dokumentlösheten är i princip lika utbredd oavsett var de asylsökande kommer ifrån. Den enda världsdel som sticker ut i detta sammanhang är Amerika. De asylsökande som kommer därifrån presenterar i väsentlig högre grad passhandlingar. Dokumentlösheten verkar emellertid öka även beträffande denna kategori av personer. Så sent som år 2001 saknade enbart 9 % av de asylsökande från Syd- och Nordamerika passhandling. Det första kvartalet år 2004 saknade 45 % av denna kategori av personer passhandling.



Figur 2.1. Hur stor andel (i %) av de asylsökande som saknar pass-handling när de ansöker om asyl, uppdelat på världsdelar och år.



Källa: Migrationsverket.

### 2.2.2 I vilken utsträckning styrks identiteten efter asylansökan?

Migrationsverket har – på utredningens uppdrag – genomfört en undersökning för att se om, och i så fall i vilken utsträckning som, identitetshandlingar lämnas in till verket efter det att asylansökan har gjorts. Verket har gått igenom 20 akter med ärenden som i huvudsak avser asylsökande från Irak. Samtliga personer saknade identifikationshandlingar när de ansökte om asyl.

Undersökningen visar att de aktuella personerna lämnade in identifikationshandlingar till Migrationsverket vid två olika slags tillfällen. Det första tillfället var i samband med att främlingspass hade utfärdats med anteckning om att identiteten inte var styrkt. Då inlämnades handlingar av olika karaktär, t.ex. medborgarskapsbevis.

Det andra tillfället då identifikationshandlingar lämnades in till verket var i samband med ansökan om svenskt medborgarskap. I det läget identifierades samtliga genom intyg från hemlandsambassad.

### 2.3 Fastställande av identitet

Migrationsverkets arbete bedrivs bl.a. på transit-, asyl- och mottagningsenheter.

På transitenheterna sker registreringen av och grundutredningen i ett asylärende. Dessa enheterna fattar även beslut beträffande ogrundade ansökningar, där avvisning sker omedelbart enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen (UtlL).

På asylenheterna utreds varje enskild asylsökandes skyddsbehov. Asylenheterna fattar också beslut i dessa ärenden.

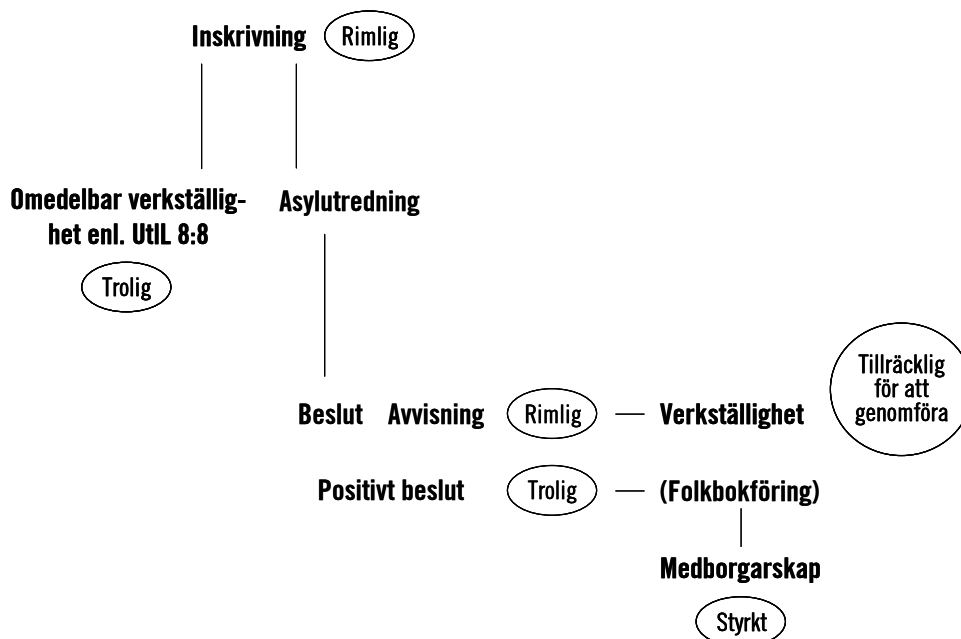
Mottagningsenheterna handlägger frågor som berör den asylsökandes vardag, t.ex. beträffande organiserad verksamhet och bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA, se vidare om bistånd enligt denna lag i avsnitt 5.2.1). Dessa enheter ansvarar också för delgivning i beslut avseende asylärendet och för det frivilliga återvändandet.

Migrationsverkets arbete med att klarlägga de asylsökandes identitet pågår såväl inom prövningsfunktionen på transit- och asylenheterna som inom mottagnings- och återvändandefunktionen på mottagningsenheterna.

### 2.3.1 Beviskrav

Beviskravet för identiteten skiljer sig åt vid olika situationer i processen.

Figur 2.2. Kravet på identitet i olika situationer.



Källa: Migrationsverket.

#### Asylprövningen

Inom asylprövningen använder man begreppet identitet som en del i sökandens bevisning för att de uppgivna asylskälen kan göras troliga. Om sökanden inte ens kan göra sin identitet trolig bedöms inte heller hans eller hennes övriga skäl vara troliga. Om identiteten däremot har gjorts trolig görs en bedömning av skälen och övrig bevisning för att pröva om personens åberopade skäl är tillräckliga för att asyl skall beviljas. Något krav på styrkt identitet finns inte inom asylprövningen.

### *Mottagnings- och återvändandefunktionen*

Begreppet identitet är mycket viktigt inom återvändandefunktionen. Möjligheterna att verkställa ett avvisningsbeslut från land till land varierar nämligen beroende på om man lyckats övertyga det mottagande landet om att detta har ett ansvar för att motta personen i fråga. Detta luddiga identitetsbegrepp kan närmast beskrivas som "tillräcklig identitet för att tas emot av annat land".

För att i ett senare skede kunna beviljas svenskt medborgarskap krävs enligt 11 § medborgarskapslagen (2001:82) att personen i fråga har styrkt sin identitet. Enligt 12 § samma lag kan en sökande som inte styrkt sin identitet enligt 11 § naturaliseras endast om denne sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

### **2.3.2 Migrationsverkets arbetsätt**

Migrationsverket håller på att införa ett nytt arbetsätt beträffande identitetsutredningar. Utredningarnas syfte är att skaffa fram ett underlag som är tillräckligt för att den sökande antingen skall kunna mottas i ett annat land eller med tiden ha möjlighet att – vid önskemål – kunna beviljas svenskt medborgarskap. Arbetet skall ske strukturerat genom återkommande samtal med den asylsökande efter en särskild handlingsplan i varje ärende.

Arbetet med identitetsutredning kommer att påbörjas direkt vid utredningen inom transitenheten. Arbetet skall därefter fortsätta på mottagningsenheterna från det att den sökande skrivs in där parallellt och i samverkan med prövningsenheternas arbete med asylbedömningen. Arbetet skall pågå antingen till att den sökande mottas i ett annat land eller beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

### *Före beslut av Migrationsverket*

Processen hos transitenheten kännetecknas främst av att den ska vara snabb och samla upp tillräckligt mycket uppgifter för att sortera ärenden i olika kategorier. Identitetshandlingar och andra dokument som sökanden ger in som bevisning i asylärendet skall tas emot. Äktheten av dessa handlingar skall kontrolleras så långt det är rimligt. I svårare fall kan transitenheten få hjälp med detta av Migrationsverkets ID-enhet i Solna.

Det skall också upprättas en individuell handlingsplan på transit-enheten. Av planen skall det framgå vilka åtgärder som behöver vidtas för fastställande av sökandens identitet. Den sökande skall informeras om att arbetet med att klargöra hans eller hennes identitet kommer att bedrivas aktivt vid mottagningsenheten direkt från inskrivning. Sökanden skall också informeras om att det är viktigt att han eller hon inkommer med handlingar som styrker vem han eller hon är för att

- Migrationsverket skall kunna kontakta anhöriga om sökanden skulle bli svårt sjuk eller råka ut för en olycka,
- de asylskäl som har åberopats skall kunna styrkas,
- korta handläggningstiden,
- i framtiden kunna få identitetshandlingar i Sverige,
- undvika anteckning i ett främlingspass eller resedokument om ej styrkt identitet,
- kunna få medborgarskap, då detta kan försvåras eller försenas vid oklar identitet,
- eventuellt beslut om uppehållstillstånd och arbetstillstånd kan återkallas om det senare framkommer att sökanden har lämnat oriktiga identitetsuppgifter,
- vid ett avlägsnandebeslut eventuellt kunna åka hem som enskild resa och därmed undvika att väcka uppmärksamhet vid inresa till hemlandet och för att
- möjliggöra en eventuell praktikplats.

Utlänningen kan enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen (UtlL) fotograferas. Fotografierna kan användas vid jämförelser av fotokopior av pass som tas i vissa fall av passpolisen vid inresan till Sverige och sparas lokalt hos polismyndigheten i pärmar och ibland även hos Migrationsverket. Det finns också teknik för jämförande analys av fotografier. Denna analys kan bl.a. visa om fotografierna har manipulerats. Det finns också teknik – s.k. face recognition-system – som kan avgöra om fotografierna avser samma person.

Om utlänningen har fyllt 14 år kan enligt 5 kap. 5 § UtlL hans eller hennes fingeravtryck också tas. Fingeravtrycken kan sedan användas för sökning i en nationell fingeravtrycksbas. Det kan också göras en förfrågan till de andra nordiska länderna, förutom Island. Sedan den 15 januari 2003 går också en elektronisk förfrågan ut till en central databas, som är gemensam för alla länder som har tillträtt Dublinkonventionen. Detta system kallas Euro-

dac.<sup>1</sup> Bakgrunden till inrättandet av Eurodac är behovet av att kunna fastställa identiteten beträffande såväl asylsökande som personer som grips i samband med att de olagligen passerar Schengenområdet yttre gränser och personer som uppehåller sig illegalt i Schengenländerna utan att söka asyl. Syftet med systemet är att kunna säkerställa en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen. Det svar som ges på en Eurodacförfrågan är om personen i fråga har sökt asyl i något annat medlemsland eller rest via något av dem eller inte. Om svaret är positivt kan det bli aktuellt att sända utlänningen till det andra landet i enlighet med Dublinkonventionens bestämmelser.<sup>2</sup> Det kommer att ta en viss tid innan tillräckligt med information har samlats ihop för att man skall kunna ha avsedd nytta av Eurodac. Det bör noteras att fingeravtryck från personer med flyktingstatus inte ger någon träff i systemet utan blockeras.

När ärendet kommer till mottagningsenheten skall det således finna en handlingsplan påbörjad. Vid varje mottagningsenhet skall det finnas en handläggare som har identitetsfrågor som fördjupningsområde. Efter att ärendet har tilldelats en mottagningshandläggare skall denne ha en dialog med den specialiserade handläggaren. De bör gå igenom ärendet tillsammans och sortera in det under en av följande kategorier av ärenden.

- Enkla återvändandeärenden, vilka bl.a. omfattar Dublinåtaganden och överföringar eller verkställande av avvisningsbeslut vid säker identitet.
- Svåra återvändandeärenden, vilka bl.a. omfattar avvisningar vid oklar identitet, statslösa eller omotiverade personer.
- Övriga återvändandeärenden, vilka bl.a. omfattar polisärenden eller sådana som har praktiska verkställighetshinder.
- Presumptiva uppehållstillstånd.

Handläggarna skall även planera fortsatta åtgärder.

När den asylsökande skrivs in vid mottagningsenheten företas normalt ett inskrivningssamtal. I nära anslutning till detta samtal skall sökanden kallas till ett första s.k. aktiveringssamtal. Sökanden skall uppmanas att ta med sig alla handlingar som kan styrka hans

---

<sup>1</sup> Europeiska rådets förordningar nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen – EGT L 316 15.12.2000 s.1 – och nr 407/2002 av den 28 februari 2002 om vissa tillämpningsföreskrifter för den först nämnda förordningen – EGT L 62 5.3.2002 s. 1.

<sup>2</sup> 3 kap. 4 § 2 st 6 UtL.

eller hennes identitet till detta samtal. Vid samtalet skall sökanden informeras bl.a. om vikten av att styrka sin identitet. Genom samtalet skall sökanden själv förmås att ta fram handlingar för att styrka identiteten och komplettera den identitetsutredning som har gjorts.

Vid det första aktiveringssamtalet skall den handlingsplan som har upprättats användas. Handläggaren och sökanden skall vid detta tillfälle planera det fortsatta arbetet med att få fram så mycket som möjligt om den sökandes identitet. Som stöd har handläggaren kunskap t.ex. om vilka handlingar som är möjligt att få fram från olika länder, om folkbokföringssystem och vilka handlingar som normalt krävs för att en person skall tas emot av aktuellt land. Vissa kunskapsfrågor kan också ställas till utlänningen. Det kan röra sig om frågor om födelseort, bostadsort, yrke, familje- och släktförhållanden och adress i hemlandet. Det kan även handla om frågor om landet, regimen, den aktuella orten, kultur, lokala seder, geografiska och religiösa förhållanden, statskick, politisk ledning och större dagstidningar. Ett stöd i form av ett strukturerat flödeschema för vart diskussionen skall leda och kunskaper i lösningsfokuserad samtalsmetodik är i detta sammanhang viktigt. Som en del av identitetshandlingsplanen upprättas också vid det första sammanträffandet en meritförteckning som sökanden sedan använder i den organiserade verksamheten.

Beroende på det individuella behovet i varje ärende skall handläggaren därefter bestämma tid för nästa möte och vilka åtgärder som den sökande skall vidta enligt tidsplanen. För att driva identitetsutredningen framåt kan sökanden ges i uppdrag att anskaffa handlingar som styrker hans eller hennes identitet genom att rekvidrera sådana via anhöriga i hemlandet. I samband med detta bör sökanden erbjudas möjlighet att låna telefon eller telefax för att underlätta anskaffandet av dokument.

Minst två aktiveringssamtal skall hållas. Vid det andra aktiveringssamtal skall bl.a. det identitetsuppdrag som sökanden fått vid föregående samtal följas upp. Om sökanden inte har uppfyllt det som överenskommit om, skall han eller hon på nytt informeras om skyldigheten att medverka till styrkande av sin identitet. Eventuella nya identitetsuppdrag skall lämnas. Samtidigt skall en tidpunkt för uppföljning av dessa uppdrag lämnas. Om sökanden inte har kunnat svara på vissa identitetsfrågor vid det första aktiveringssamtalet, skall även detta följas upp. Ytterligare aktiveringssamtal skall härefter äga rum vid behov, t.ex. om det under utred-

ningen inkommer nya uppgifter som rör sökandens identitet och hemvist.

Den organiserade verksamheten kan användas för att motivera sökanden att hjälpa till med identitetsutredningen. Det finns t.ex. möjlighet att inte godkänna en praktikplats om den sökande inte har lyckats göra sin identitet trolig. Det kan också vara så att en praktikplats kan vara olämplig om sökanden inte har gjort sin identitet trolig.

Asylenheten arbetar också med identitetsutredningsarbetet. Deras arbete syftar emellertid främst till att bedöma om en person kan göra troligt att han eller hon kommer från ett visst land och inte har vistats någon annanstans. Om den sökande i asylärendet inte medverkar till att göra sin identitet trolig bör mottagningsenheten underrättas om detta. Mottagningsenheten kan sedan besluta om nedsättning av ersättning enligt 10 § LMA.

Under denna del av processen är det viktigt att understryka att arbetet med att klarlägga identiteten skall ske förutsättningslöst såväl för att möjliggöra ett mottagande i ett annat land som för att underlätta vägen in i det svenska samhället genom ett slutligt medborgarskap. I detta läge är det inte lämpligt att t.ex. ta kontakt med utländska ambassader för att skaffa resehandlingar. Det kan däremot bli aktuellt att göra en s.k. ambassadförfrågning.<sup>3</sup> En ambassadförfrågning innebär att den svenska ambassaden eller konsulatet i ett land hjälper till med att få uppgifter som den asylsökande har lämnat verifierade. Det kan röra sig om uppgifter om t.ex. den skola som han eller hon gått i eller den plats där han eller hon har bott. Ambassaden använder antingen egen personal för att kontrollera uppgifterna eller anlitar sig av s.k. förtroendeadvokater. Förtroendeadvokater är ofta lokala advokater eller annan inhemsk expertis som ambassaden tidigare har samarbetat med och har förtroende för. Det händer även att andra enskilda personer anlitas som informationskällor. Migrationsverket har också möjlighet att beställa en språkanalys.

#### *Efter Migrationsverkets beslut*

Om den sökande beviljas uppehållstillstånd skall arbetet med identitetsutredningen avslutas vid mottagningsenheten vid utskrivningen från enheten.

---

<sup>3</sup> 7 a § förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.



Om asylansökan avslås, men inte överklagas, skall ett konkret återvändandearbete påbörjas. Detta gäller också om den sökande avvisas med omedelbar verkställighet.

I de allra flesta fall överklagas emellertid beslutet om avvisning. I dessa fall skall handlingsplanen revideras och identitetsutredningen bör nu inriktas helt på att få fram tillräcklig identitet för mottagande i ett annat land. Identitetsarbetet blir en del av återvändandearbetet. Även om Migrationsverkets beslut inte är direkt verkställbart anser verket att det är viktigt att signalera för sökanden att någonting har hänt. Ansökningshandlingar till hemlandet bör förberedas, men inga kontakter med hemlandets myndigheter bör ännu tas. I detta läge skall också inriktningen på den organiserade verksamheten ändras i linje med beslutet om avvisning.

#### *Efter Utlänningsnämndens beslut*

Om Utlänningsnämnden beviljar sökanden uppehållstillstånd skall arbetet med identitetsutredningen avslutas vid mottagningsenheten vid utskrivningen från enheten.

Om Utlänningsnämnden har avslagit överklagandet skall återvändandepLANEN revideras på nytt. Kontakter med hemlandets myndigheter skall tas. Den organiserade verksamheten bör normalt avslutas. Utlänningen är nu inte längre asylsökande.

Om utlänningen utan giltigt skäl vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett avvisningsbeslut skall kunna verkställas bör möjligheten att nedsätta dagersättning enligt 10 § LMA övervägas.

Om mottagningshandläggaren under arbetet med återvändande finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall den asylprövande enheten underrättas om detta. Asylprövningen skall sedan besluta i fråga om verkställighet eller vidta de åtgärder som behövs.

## 2.4 Rättsliga och praktiska problem

### Utredningens bedömning:

- Identitetsproblematiken berör hela samhället och innebär rättsliga och praktiska problem i snart när alla samhällssektorer.
- Bristande identitetsfastställelse försvårar integrationen.
- Bristande identitetsfastställelse är ett mycket stort polisiärt problem, framför allt vid brottbekämpning och lagföring.
- Problemet med dokumentlösa asylsökande m.fl. är ett resursslöseri och ett rättssäkerhetsproblem. Tilltron till asylsystemet står på spel om myndigheterna inte kommer till rätta med problemet.

Dokumentlösheten hos asylsökande m.fl. medför en mängd olika rättsliga och praktiska problem såväl för den enskilde som för de rättstillämpande myndigheterna. Ämnet är vitt och berör egentligen hela samhället och de mekanismer som gör att livet i Sverige kan fungera problemfritt.

Rättsligt uppstår ett problem redan vid ansökningsförfarandet. Kan man egentligen söka en förmån i form av skydd eller uppehållstillstånd om man inte visar vem man är? Är i så fall dokumentlösheten ett formellt hinder mot att uppta ansökan till prövning? Frågan kan inte entydigt besvaras. Rent logiskt borde ingen förmån kunna utgå till en person som inte är beredd att tala om vem han eller hon är. Personen i fråga medverkar ju inte till att ett riktigt beslut fattas. Å andra sidan är asyl till sin natur ett rop på hjälp och därmed har identiteten i sig inte så stor betydelse för prövningen av ärendet. Vad som är viktigt i den är att slå fast att den sökande – oavsett vem han eller hon är – med viss grad av sannolikhet är i behov av skydd. Därmed blir identiteten i sig mer ett praktiskt problem och en del av värderingen av ansökan. Det kan oavsett medverka av den sökande bli ett riktigt beslut som fattas. Berörd myndighet har ju ett utredningsansvar. Situationen påverkar dock såväl myndigheter som sökande i allmänhet på så sätt att allt för stor andel av samhällets resurser används för att utreda identiteter. Detta borde inte behövas eftersom sökanden själv i de allra flesta fall mycket lätt skulle kunna medverka till sakens lösning. Detta resursslöseri är av ondo och måste motverkas. Synen på asylrätten står på spel om inte samhället kommer till rätta med problemet. Detta är i högsta grad ett rättsligt

problem. Slutligen är dokumentlösheten ett rättssäkerhetsproblem av stor grad. Ges rätt tillstånd till rätt person?

Det uppstår även såväl rättsliga som praktiska problem i snart sagt hela samhällslivet när personer som har fått uppehållstillstånd inte har visat vem de är eller, vad värre är, kanske har uppgett felaktiga identitetsuppgifter. Möjligheten att delta fullt ut i samhällslivet påverkas negativt. Barnfamiljer får svårt i skolan, då åldern på barnen kanske inte är riktigt uppgiven. Familjeförhållanden kan bli svårt ansträngda i de fall familjen baserat sitt liv i Sverige på en livslögn – är alla uppgivna barn biologiska barn till föräldrarna, är man från det uppgivna landet osv. Detta kan leda till att sociala myndigheter måste ingripa visavi familjen. Svårigheter till ett riktigt yrkesliv och med bl.a. lånemöjligheter är självklara och behöver inte påpekas. Integrationen i samhället försvåras om identitetsförhållandena inte reds ut tidigt i processen, dvs. helst redan innan beslut fattas i uppehållstillståndsfrågan. Detta kan dock inte alltid göras eftersom myndigheterna i en del fall måste bevilja uppehållstillstånd generellt för personer från ett visst land eller område beroende på förhållandena där vid en given tidpunkt.

Utan att egentligen ha skapats för ändamålet är hela samhällets trygghets- och kontrollapparatur kopplat till detta system. Personnumren är nyckeln till samhället. Övergripande skäl, bl.a. statistiska skäl, har gjort att personer folkbokförs utan egentlig identitetskontroll. De uppgivna uppgifterna godtas regelmässigt. Därmed släpps personer in i vårt samhälle fullt ut utan att de vare sig för Migrationsverket eller Skatteverket har visat vem de är och de uppgivna uppgifterna bär således rätt in i samhället.

Det är dessutom synnerligen försvårande för polismyndigheten att identitetsfrågan behandlas så lättvindligt i samhället. All tillståndsgivning bygger ju självklart på att rätt person skall få sökt tillstånd, jämför t.ex. körkortstillstånd, utskänkningstillstånd m.m. Kontrollen blir ju meningslös om tillstånden beviljas på lös grund.

Passutfärdande och utfärdande av identitetshandlingar är ytterligare ett problem. Rent praktiskt kan en annan person som i sig inte styrkt sin identitet intyga den berördes identitet och pass eller en identitetshandling beviljas på helt fel uppgifter. Detta sist nämnda förhållande måste påpekas särskilt och borde inte kunna komma i fråga.

Slutligen och inte minst så bygger hela systemet på brottsbekämpning att rätt brottsling – både vad gäller person och upp-

givna identitetsuppgifter – lagförs. En annan persons personuppgifter kan i nuläget ligga till grund för ett straff i Sverige.

Sammanfattningsvis berör identitets- och dokumentlöshetsfrågan såväl rättsligt som praktiskt hela samhällslivet – allt från födelse, äktenskap och dödsfall till yrkes- och utbildningsverksamhet.

## 2.5 Rättsläget och praxis internationellt

### 2.5.1 Danmark

Den danska utlänningslagen – udlændingeloven – ställer inga formkrav för ingivande av en asylansökan. Den innehåller med andra ord inte regler om att asylsökande måste vara i besittning av dokument för att få inge en asylansökan. En asylsökande skall däremot lämna de upplysningar, som är nödvändiga för bedömningen av om ett tillstånd kan ges.<sup>4</sup> Asylsökande skall vidare efter tillsägelse personligen komma på möte. Han eller hon skall också på begäran ställa sitt pass eller sin resehandling till förfogande vid behandlingen av asylansökan.

Om den asylsökande inte medverkar till att identifiera sig eller fastställa sin nationalitet eller resväg till Danmark kan han eller hon bli fråntagen sina kontanta bidrag.<sup>5</sup> Härfter får den asylsökande endast bidrag för kost, logi och hygienartiklar. Beslutet innebär konkret att den asylsökande endast får mat och hygienartiklar för 14 dagar i taget.

Om den asylsökande inte medverkar till utredningen kan han eller hon bli skyldig att inställa sig hos polisen vid vissa tidpunkter, om detta bedöms lämpligt för att försäkra sig om hans eller hennes närvaro eller medverkan till sakens utredning eller utresa från Danmark.<sup>6</sup>

### 2.5.2 Tyskland

I Tyskland är asylsökande skyldiga att visa upp sina dokument. De asylsökande får lämna sina fingeravtryck och blir fotograferade för att de tyska myndigheterna skall kunna fastställa deras identitet. De

---

<sup>4</sup> 40 § 1 st udlændingeloven.

<sup>5</sup> 42 a § 9–10 st udlændingeloven.

<sup>6</sup> 34 § 4 st udlændingeloven.

tyska myndigheterna har också tillåtelse att söka igenom deras tillhörigheter.

En asylansökan kan bli förklarad uppenbart oggrundad. Den asylsökande blir då avvisad genom en snabbprocedur.

### 2.5.3 Nederländerna

Vid behandlingen av en asylansökan tar de nederländska myndigheterna bl.a. hänsyn till om utlänningen – till stöd för sin ansökan – inte har kunna visa upp resedokument, identitetskort eller andra handlingar som är nödvändiga för bedömningen av ansökan. Detta gäller om utlänningen inte har kunnat visa rimligt stöd för att frånvaron av dokument inte är hans fel.

I det enskilda fallet konstaterar de nederländska myndigheterna först vilka av de dokument, som är nödvändiga för behandlingen av ansökan, som saknas. De överväger därefter om den asylsökande kan ge en acceptabel förklaring till avsaknaden av dokumenten och om han eller hon – delvis på grund av de saknade dokumenten – inte har kunnat visa tillräckliga skäl för att beviljas asyl.

Därefter funderar de nederländska beslutsfattarna över om utlänningen kan ges skulden för att dokumenten saknas. Man ställer sig då två frågor. Är förklaringen för avsaknaden av dokumenten konsekvent och trovärdig? Stöds förklaringen av annan information som beslutsfattarna har tillgång till, t.ex. känd information om hur man kan få tag på olika slags dokument? Om svaret är nej på dessa frågor anses utlänningen bära skulden för avsaknaden av dokumenten.

### 2.5.4 Storbritannien

I Storbritannien är dokumentlösheten ett allvarligt problem. Det har därför vidtagits flera åtgärder för att komma till rätta med problemet.

I det brittiska systemet är det den asylsökandes plikt att samarbeta beträffande alla aspekter av den utredning som görs med anledning av asylansökan. Om den asylsökande inte gör detta kan detta hållas emot honom eller henne. En asylsökande som inte medverkar till utredningen beviljas inte uppehållstillstånd.

Med tanke på de säkerhets- och andra kontroller som görs i samband med flygresor förväntar sig de brittiska myndigheterna endast undantagsvis att personer som kommer med flyg aldrig ha haft några resehandlingar. De är därför övertygade om att de flesta dokumentlösa asylsökande, som rest in i landet med flyg, avsiktligt har förstört dessa dokument. Anledningen till att de asylsökande gör detta tros vara att de försöker dölja sin egentliga identitet eller försvåra sitt avlägsnande från Storbritannien. För att hantera denna fråga har det införts bestämmelser i år, som sänder ut en stark signal att avsiktligt förstörande av dokument kommer att hållas emot den asylsökande och kan leda till åtal. Det är numera ett brott att vara utan ett giltigt immigrationsdokument vid ett asyl- eller avlägsnandesamtal om utlänningsen inte kan visa att han eller hon har en giltig ursäkt eller ett annat försvar. Ett försvar kan vara att utlänningsen bevisar att han eller hon inte hade något immigrationsdokument, vare sig giltigt eller ogiltigt, under resan till Storbritannien.<sup>7</sup>

Det kan också vara svårt att avlägsna dokumentlösa asylsökande från Storbritannien. Detta skapar ett incitament för dem utan en genuin fruktan för förföljelse att förstöra sina dokument. Det är därför numera ett brott även att – utan giltig ursäkt – inte medverka till att få ett resedokument.<sup>8</sup>

### 2.5.5 Frankrike

I Frankrike påverkar avsaknaden av dokument den asylsökandes trovärdighet. Om en utlänning använder falska dokument eller många identiteter anser de franska beslutsfattarna att det är svårt att bedöma de omständigheter som personen i fråga åberopar till stöd för sin asylansökan som välgrundade.

### 2.5.6 Kanada

Alla som söker asyl i Kanada är föremål för en personlig undersökning och säkerhetskontroll i början av asylprocessen. Samtidigt görs kontroller beträffande tidigare kriminalitet. Den asylsökande

---

<sup>7</sup> Section 2 of the Asylum and Immigration Act 2004.

<sup>8</sup> Section 35 of the 2004 Asylum and Immigration Act 2004.

intervjuas och fotograferas. Man tar också fingeravtryck på utlänningen.

När en asylsökande t.ex. har flera identitetshandlingar i olika namn, falska dokument, saknar dokument eller trovärdighet, och inte heller i övrigt medverkar till att fastställa sin identitet kan han eller hon hållas kvar i häkte.

Om en utlänning har fått status som skyddsbehövande måste han eller hon ha ett gällande pass eller resedokument tillgängligt för att kunna få ett permanent uppehållstillstånd i Kanada. I vissa fall kan andra dokument godtas. Det kan då röra sig om t.ex. identitetshandlingar utfärdade utomlands innan inresan till Kanada. När det finns en rimlig och bekräftad förklaring hänförlig till förhållandena i utlänningens hemland för dokumentlösheten, kan utlänningen i en forbunden förklaring intyga sin identitet. Dessutom krävs i dessa fall ett speciellt intygande av utlänningens identitet av en person som kände utlänningen eller en familjemedlem till denne, eller utlänningens far, mor, bror, syster, far- eller morfar, eller far- eller mormor innan utlänningen kom till Kanada. Ett sådant intygande kan också göras av en tjänsteman vid en organisation som företräder utlänningens landsmän eller personer från det land utlänningen tidigare har varit bosatt i.

## 3 Uppehållstillstånd

### 3.1 Internationella överenskommelser m.m.

Enligt artikel 14 i Förenta Nationernas (FN:s) allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har var och en rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Den enskilde har emellertid inte rätt att fordra asyl i något visst land utan endast rätt att just söka och åtnjuta asyl. Bestämmelsen medför att den stat, som beviljar någon asyl, inte härigenom gör sig skyldig till en ovänlig handling mot den personens hemland. Detta har också fastslagits i FN:s förklaring om territoriell asyl från 1967. Rätten att söka och åtnjuta asyl får dock inte åberopas av någon, som på allvarliga grunder kan antas ha begått brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten. Varje stat har rätt att självständigt pröva om det finns anledning att bevilja asyl. En asylberättigad person får inte avvisas vid gränsen till den stat där han söker asyl eller, om han kommit in på dess område, utvisas eller tvångsvis återsändas till en stat där han eller hon kan komma att utsättas för förföljelse. Ingen av förklaringarna är juridiskt bindande.

Inom FN:s ram har det också träffats överenskommelser om flyktingar som är juridiskt bindande för avtalsslutande stat. De viktigaste av dessa överenskommelser är FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning, Genèvekonventionen, av den 28 juli 1951 (SÖ 1954:55) och dess tilläggsprotokoll, New Yorkprotokollet, av den 31 januari 1967 (SÖ 1967:45). Sverige har anslutit sig till bägge överenskommelserna.



## 3.2 Nationella bestämmelser och praxis

De nationella bestämmelserna om grunderna för när en utlänning skall beviljas asyl eller uppehållstillstånd på annan grund finns i utlänningslagen (1989:529) – UtL. Utlänningslagen innehåller också bl.a. definitioner av vissa begrepp.

Vid tillämpning av utlänningslagen skall enligt 1 kap. 1 § utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet. När det gäller barn skall vidare särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

### 3.2.1 Definitioner

I 3 kap. UtL finns bl.a. angett vad som i lagen avses med begreppen asyl, flykting och skyddsbehövande i övrigt.

#### *Asyl*

Begreppet *asyl* definieras som uppehållstillstånd, som beviljas en utlänning därför att han är flykting. En ansökan om uppehållstillstånd av en skyddsbehövande i övrigt skall emellertid handläggas som en asylansökan.<sup>1</sup>

#### *Flykting*

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

---

<sup>1</sup> 3 kap. 1 § UtL.

han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.<sup>2</sup>

En flykting upphör att vara flykting om han eller hon av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han eller hon är medborgare. Flyktingen upphör vidare att vara flykting om han eller hon – efter att ha förlorat sitt medborgarskap – av fri vilja förvärvar det på nytt. Flyktingstatusen upphör också om flyktingen förvärvar medborgarskap i ett nytt land och får det landets skydd eller om flyktingen av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land han eller hon har flytt ifrån. Slutligen upphör flyktingskapet om flyktingen inte längre befinner sig i en sådan situation att han eller hon kan anses som flykting och därför inte kan fortsätta att vägra använda sig av skyddet från det land han eller hon har flytt.<sup>3</sup>

### *Skyddsbehövande i övrigt*

Med *skyddsbehövande i övrigt* avses en utlänning som i vissa andra fall – utan att vara flykting – har lämnat det land, som han eller hon är medborgare i. Det rör sig bl.a. om den som känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det gäller även den som på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland. Den som på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse omfattas också av begreppet skyddsbehövande i övrigt. Detsamma gäller den som är statslös och som av tidigare redovisade skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som på nyss nämnda grunder inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.<sup>4</sup>

### **3.2.2 Beviljande av uppehållstillstånd**

En utlänning som har vistats i Sverige mer än tre månader skall enligt 1 kap. 4 § UtL ha uppehållstillstånd om han eller hon inte är medborgare i något av de andra nordiska länderna. Uppehållstillstånd innebär enligt 2 kap. 2 § UtL tillstånd att resa in och

---

<sup>2</sup> 3 kap. 2 § UtL.

<sup>3</sup> 3 kap. 5 § UtL.

<sup>4</sup> 3 kap. 3 § UtL.

vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd, TUT) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd, PUT).

#### *Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt*

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har enligt 3 kap. 4 § UtlL som huvudregel rätt till uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd får emellertid vägras även dem i vissa fall. Detta kan bl.a. ske med återopande av hänsyn till rikets säkerhet.

Det kan också vara så att personen tidigare har uppehållit sig i ett annat land, dit han eller hon kan sändas åter. Dublinförordningen<sup>5</sup> är i detta sammanhang av central betydelse. I förordningen regleras just vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan från en tredjelandsmedborgare. Medlemsstaterna skall pröva varje asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare till någon medlemsstat antingen vid gränsen eller inom medlemsstatens territorium.<sup>6</sup> Ansökan skall prövas av en enda stat, som fastställs som ansvarig. Om den asylsökande har ett giltigt uppehållstillstånd eller en giltig visering skall den medlemsstat som utfärdat tillståndet eller viseringen som huvudregel ansvara för prövningen av asylansökan.<sup>7</sup>

På begäran av en flykting skall Migrationsverket enligt 3 kap. 6 § UtlL antingen i samband med att uppehållstillstånd beviljas eller därefter ange att han är flykting. En sådan flyktingförklaring skall återkallas av Migrationsverket, om det framkommer att utlänningen inte längre är att anse som flykting.

För flyktingar och statslösa utfärdar Migrationsverket enligt 3 kap. 7 § UtlL ett s.k. resedokument, som är en särskild legitimationshandling för resor utanför Sverige.

#### *Uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd vid massflykt*

I vissa situationer kan Europeiska unionens råd besluta att det råder en massflyktssituation. Detta görs med stöd av det s.k. mass-

---

<sup>5</sup> Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

<sup>6</sup> Artikel 3 p. 1 Dublinförordningen.

<sup>7</sup> Artikel 9 p. 1-2 Dublinförordningen.

flyktsdirektivet.<sup>8</sup> Bestämmelserna om tillfälligt skydd enligt detta direktiv finns i 2 a kap. UtlL.

En utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt EG-direktivet och överförs till eller tas emot i Sverige skall beviljas en speciell typ av tidsbegränsat uppehållstillstånd – uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.<sup>9</sup> Ett sådant uppehållstillstånd får vägras endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en flykting kan vägras uppehållstillstånd. En sådan omständighet kan vara hänsyn till rikets säkerhet.

Regeringen får meddela föreskrifter om att ytterligare kategorier av fördrivna personer utöver dem som omfattas av Europeiska unionens råds beslut får beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd om de aktuella personerna har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion.<sup>10</sup>

Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har beviljats en person får ett sådant tillstånd också beviljas den som är gift eller sambo med den person som har getts tillståndet. Barn till bägge eller någon av dessa personer får också beviljas tillstånd om de är under 18 år och ogifta. Även annan nära anhörig kan i vissa fall beviljas uppehållstillstånd.<sup>11</sup>

Att en person har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar normalt inte att ansökningar om asyl, flyktingförklaring och resedokument prövas.<sup>12</sup>

Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får inte gälla under längre tid än den tid som har beslutats av Europeiska unionens råd. Om ett program för att förbereda att utlänningen återvänder själv-  
mant har inletts när uppehållstillståndet upphör, får tillståndet emellertid förlängas med högst två år för en person som deltar i programmet. Detta tillstånd kallas uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.<sup>13</sup>

En utlänning som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall också ges arbetstillstånd för den tid som uppehållstillståndet gäller.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

<sup>9</sup> 2 a kap. 2 § UtlL.

<sup>10</sup> 2 a kap. 3 § UtlL.

<sup>11</sup> 2 a kap. 4 § UtlL.

<sup>12</sup> 2 a kap. 5 § UtlL.

<sup>13</sup> 2 a kap. 6 § UtlL.

<sup>14</sup> 2 a kap. 7 § UtlL.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får överföras till en annan medlemsstat, om utlänningen samtycker till det. När överföringen sker skall tillståndet i Sverige återkallas.<sup>15</sup>

En utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får utvisas på grund av brott endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en flykting får utvisas, t.ex. om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här.<sup>16</sup>

#### *Uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning*

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 1–3 och andra stycket UtIL får uppehållstillstånd beviljas personer med anhöriga i Sverige. Uppehållstillstånd får bl.a. beviljas en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. Det får också beviljas en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en sådan person. I det sist nämnda fallet och när det gäller makar eller sambor som inte tidigare stadigvarande har sammanbott utomlands krävs dock att förhållandet framstår som seriöst och att särskilda skäl inte talar emot att tillstånd beviljas. I dessa fall sker en s.k. uppskjuten invandringsprövning, vilket innebär att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 d § UtIL skall beviljas vid det första beslutstillfället. Detsamma gäller om uppehållstillstånd beviljas utlänningens barn under 18 år. En utlänning som har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av denna bestämmelse får enligt 2 kap. 4 e § UtIL som huvudregel beviljas ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning endast om förhållandet består. En utlänning som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd beviljas före tvåårsperioden slut.

Uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får också beviljas en utlänning som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. Ett sådant

---

<sup>15</sup> 2 a kap. 8 § UtIL.

<sup>16</sup> 2 a kap. 9 § UtIL.

uppehållstillstånd kan också under särskilda förutsättningar beviljas vid adoption. Detsamma gäller någon annan nära anhörig än de som tidigare nämnts. Det krävs i det fallet att personen som söker uppehållstillstånd har ingått i samma hushåll som den person som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här.

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skall enligt 2 kap. 4 § fjärde stycket UtlL beaktas om utlännen kan förväntas föra en hederlig vandel.

#### *Uppehållstillstånd i andra fall*

En utlänning kan vidare få uppehållstillstånd i en rad andra fall enligt 2 kap. 4 § första stycket UtlL. Det kan röra sig om utläningar som saknar familjeanknytning men har en annan särskild anknytning till Sverige. Det finns också utläningar som av humanitära skäl beviljas uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd får också beviljas personer som har fått arbetstillstånd i Sverige eller som har sin försörjning ordnad på annat sätt. Detsamma gäller den som önskar studera i Sverige eller besöka landet.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skall enligt samma paragraf fjärde stycket även i dessa fall beaktas om utlännen kan förväntas föra en hederlig vandel.

### **3.2.3 Permanenta eller tidsbegränsade uppehållstillstånd**

#### *Nuvarande ordning*

Sedan år 1985 gäller den ordningen att permanent uppehållstillstånd normalt beviljas direkt för de utläningar som avser och tillåts att bosätta sig i Sverige. Redan i samband med reformen uttalade regeringen dock att tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall kunde beviljas även en utlänning som avsåg att bosätta sig här. Som exempel på sådana fall angavs tveksamhet beträffande utlännings vandel eller försörjningsförmåga, när vistelsen i Sverige avsågs bli tidsbegränsad eller att utlännen hade uttryckt ett önskemål om att endast få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Prop. 1983/84:144 s. 88.

Vid tillkomsten av den nu gällande utlänningslagen gjordes samma ställningstagande.<sup>18</sup>

Under de senaste åren har det skett en ökad användning av tidsbegränsade uppehållstillstånd. En rad bestämmelser om när sådana uppehållstillstånd får beviljas har också införts i utlänningslagen. På ansökan av förundersökningsledaren får enligt 2 kap. 4 a § UtlL ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som vistas i Sverige, om det behövs för att en förundersökning eller en huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras. Enligt 2 kap. 4 b § UtlL får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd över huvud taget bör beviljas. Detsamma gäller enligt 2 kap. 4 c § UtlL beträffande bl.a. barn under 18 år som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Som redogjorts för i föregående avsnitt skall dessutom enligt 2 kap. 4 d § UtlL en utlänning som – i andra fall än familjeåterförening – beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning, vid det första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat tillstånd.

Som också redovisats i föregående avsnitt skall en särskild form av tidsbegränsade uppehållstillstånd – uppehållstillstånd med tillfälligt skydd – beviljas utlänningsar med stöd av det s.k. massflyktsdirektivet.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också ges av humanitära skäl, t.ex. om verkställigheten har fördröjts under en lång tid utan att detta har berott på utläningen.<sup>19</sup>

I praxis har tillfälliga verkställighetshinder motiverat tidsbegränsade uppehållstillstånd, bl.a. för personer från Kroatien, Bosnien-Hercegovina eller provinsen Kosovo och från Somalia, i avvaktan på att förhållandena i hemlandet skulle förbättras. När det gäller personer från Kroatien och Bosnien-Hercegovina förordnade regeringen att utvisningen inte fick verkställas mot utlänningens vilja förrän en viss tid efter regeringens beslut. I de fall anstånd med verkställigheten bestämdes till sex månader, beslutades samtidigt om uppehållstillstånd för samma tid. För personer från Somalia har i de flesta fall det tidsbegränsade uppehållstillståndet förlängts på grund av fortsatta verkställighetsproblem. Dessa personer har blivit folkbokförda och mottagna i en kommun inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Kommunerna har fått ersättning

<sup>18</sup> Prop. 1988/89:86 s. 60 och s. 146.

<sup>19</sup> Prop. 1988/89:86 s. 149f.

för dessa personer från staten enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Introduktionsinsatser har varit inriktade på återvändande men kommunmottagandet har också inneburit att personerna bl.a. kan ha egna kontrakt på lägenheter och kan ha fått hemutrustningslån. När det tidsbegränsade uppehållstillståndet har gått eller går ut hamnar dessa personer i en besvärlig situation när de skrivs in hos Migrationsverket igen och därmed omfattas av LMA.

### *Sökande med oklar identitet och resväg*

Under senare år har frågan väckts om tidsbegränsade i stället för permanenta uppehållstillstånd bör meddelas i normalfallet för sökande med oklar identitet. I ett remissyttrande i mitten av 1990-talet förde Invandrarverket fram att tidsbegränsat uppehållstillstånd regelmässigt borde beviljas i de fall sökanden inte kan styrka sin identitet. Regeringen delade vid denna tidpunkt inte Invandrarverkets uppfattning utan pekade bl.a. på att huvudregeln i 2 kap. 9 § UtIL är att uppehållstillstånd skall återkallas om sökanden lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet.<sup>20</sup> Socialförsäkringsutskottet anförde emellertid att ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd när identiteten är oklar kan vara ett sätt att förbättra handläggningen av utlänningsärenden.<sup>21</sup> Utskottet ansåg därför att det fanns skäl att närmare utreda frågan.

Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU, UD 1997:04) fick mot denna bakgrund i uppdrag att ta ställning till bl.a. om tidsbegränsade uppehållstillstånd borde meddelas i normalfallet när sökanden inte kan styrka sin identitet och hur lång tid tidsbegränsade uppehållstillstånd i sådana fall borde meddelas. Kommittén gjorde den bedömningen att utlänningslagens bestämmelser gav tillräckligt utrymme för att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd när sökanden inte kunde styrka sin identitet.<sup>22</sup> Vid remissbehandlingen av betänkandet efterlyste Kammarrätten i Jönköping dock ett klart uttalande från kommittén om tidsbegränsade uppehållstillstånd borde meddelas i normalfallet när sökanden inte kunde styrka sin identitet. Regeringen gjorde följande bedömning.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Prop. 1996/97:25 s. 127.

<sup>21</sup> Bet. 1996/97:SfU5 s. 61.

<sup>22</sup> SOU 1997:67 s. 25.

<sup>23</sup> Prop. 1997/98:36 s. 15.



En sådan bestämmelse skulle utan tvekan omfatta en så stor krets av de asylsökande att detta skulle föranleda en ändring av den nu gällande huvudregeln om permanent uppehållstillstånd och något förslag i den riktningen läggs inte fram från NIPU:s sida. Man kan därmed utgå ifrån att NIPU inte förespråkar att tidsbegränsade uppehållstillstånd skall meddelas i normalfallet när sökanden inte kan styrka sin identitet. Regeringen gör under alla förhållanden den bedömningen. Att införa en sådan ordning skulle endast leda till att ett antal tidsbegränsade uppehållstillstånd kom att avlösa varandra innan personen slutligen ändå fick permanent tillstånd.

Dokumentlösheten hos de asylsökande i Sverige har de allra senaste åren ökat lavinartat. Med dokumentlöshet avses här främst avsaknad av pass, andra typer av identifikationshandlingar och resehandlingar. Det kan också röra sig om förfalskade dokument. År 1996 och 1997 saknade cirka en tredjedel av de asylsökande pass. År 2003 saknade nio av tio passhandlingar när asylansökan gjordes. Mot denna bakgrund har frågan om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid dokumentlöshet nu åter väckts.

### 3.2.4 Återkallelse av uppehållstillstånd

#### *Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter*

Ett uppehållstillstånd får eller skall i vissa situationer återkallas enligt bestämmelserna i 2 kap. 9–13 §§ UtlL. Bland annat får ett uppehållstillstånd återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som har varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse.<sup>24</sup> Återkallelse får även ske om det finns andra särskilda skäl, dock endast om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige.

När det gäller någon som har rest in i landet skall – vid bedömningen av om tillståndet bör återkallas – hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. I detta sammanhang skall särskilt beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i landet. Det krävs synnerliga skäl för att ett uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningen har vistats i Sverige mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse av tillståndet prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

---

<sup>24</sup> 2 kap. 9 § UtlL.

Beträffande utlänningens anknytning till Sverige så görs bedömningen utifrån vilken släktanknytning som finns här respektive i ett annat land. Humanitära skäl kan utgöras av särskild hänsyn till barn, till släktanknytning i Sverige, utlänningens levnadsomständigheter och längden av vistelsen här. Det kan också röra sig om t.ex. sjukdom. Med levnadsomständigheter i övrigt avses arbetsförhållanden, bostadsförhållanden, social anpassning och kunskaper i det svenska språket. Beträffande längden av vistelsen i Sverige är denna bl.a. beroende av under vilken period i livet som utlänningen har vistats här. Vistelsetiden anses ha större betydelse när det gäller utlänningar som kommit till Sverige i unga år och skaffat sig en utbildning här eller förvärvat arbetat eller i vart fall stått till arbetsmarknadens förfogande. För den som har vistats här under en senare period i livet och som levt större delen av sitt liv någon annanstans antas vistelsetiden i sig inte ha samma betydelse.<sup>25</sup>

Ett synnerligt skäl för återkallelse av uppehållstillstånd efter mer än fyra år kan vara att utlänningen visserligen har haft uppehållstillstånd och varit folkbokförd i Sverige, men i realiteten har vistats i något annat land under långa perioder och därför inte har fått någon närmare anknytning hit. Ett annat synnerligt skäl kan vara att utlänningen har uppehållstillstånd också i något annat land och verkställighet kan ske till det landet.<sup>26</sup>

Återkallelseärenden där barn berörs behandlas något mildare än ärenden som avser endast vuxna. Det tas t.ex. särskild hänsyn till barn som gått i skola i Sverige eller deltagit i skolförberedande verksamhet. Om den felaktiga uppgiften har lämnats av ett barn under 18 år utgör också det en förmildrande omständighet. Hänsyn till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt innebär också att barnets förhållanden vid återkomsten till ett annat land kan beaktas vid bedömningen.<sup>27</sup>

Återkallelse av ett uppehållstillstånd bör inte ske om det föreligger verkställighetshinder.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Prop. 1997/98:36 s. 19–21.

<sup>26</sup> A. prop. s. 25 och Utlänningslagen – Vägledande beslut, reg. 84–98 och UN 383-00.

<sup>27</sup> A. prop. s. 18.

<sup>28</sup> A. prop. s. 22.

*Återkallelse i andra fall*

Uppehållstillstånd får också återkallas om utlänningen har registrerats på en spärrlista som avses i 3 § 2 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem under förutsättning av att det finns tillräckliga skäl för en återkallelse.<sup>29</sup>

Uppehållstillstånd för den som inte är EU-medborgare får återkallas om ett beslut om avvisning eller utvisning av utlänningen har meddelats i en EU-stat eller i Norge eller Island och beslutet är grundat på att det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Till detta kommer att utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i minst ett år eller att utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att han avser att begå ett sådant brott. Denna återkallelsegrund gäller dock inte en familjemedlem till en EU-medborgare eller till en medborgare i Norge eller Island som utövar sin rätt till fri rörlighet enligt de regler som gäller inom den europeiska unionen. Med familjemedlem avses i detta sammanhang make, maka, sambo, barn under 21 år som är beroende av föräldern för sin försörjning och förälder som är beroende av barnet för sin försörjning. Ett uppehållstillstånd får inte återkallas innan samråd har skett med den stat som har beslutat om avvisning eller utvisning.<sup>30</sup>

Om utlänningen har rest in i landet får ett uppehållstillstånd återkallas om personen i fråga bedriver sådan verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha ett sådant tillstånd. Ett uppehållstillstånd får också återkallas om utlänningen har handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans levnadsätt. Detsamma gäller om det med hänsyn till utlänningens tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land. Återkallelse på dessa grunder får ske endast om frågan har väckts innan utlänningen har varit bosatt här i tre år med uppehållstillstånd.<sup>31</sup>

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningens bosättning i Sverige upphör.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> 2 kap. 10 § UtL.

<sup>30</sup> 2 kap. 10 a § UtL.

<sup>31</sup> 2 kap. 11 § UtL.

<sup>32</sup> 2 kap. 12 § UtL.

## Övrigt

Återkallelse av uppehållstillstånd beslutas av Migrationsverket. Uppehållstillstånd som har beviljats av Utrikesdepartementet får emellertid återkallas endast av departementet.<sup>33</sup>

### 3.2.5 Preskription

I 8 kap. 15 § UtlL finns regler om preskription av avlägsnandebeslut. Bestämmelsen föreskriver att ett beslut om avvisning eller utvisning, som inte har meddelats av allmän domstol, upphör att gälla om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft.

Av förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen om preskription av avlägsnandebeslut i 1980 års utlänningslag framgår att någon ny fråga om avlägsnande normalt inte bör tas upp sedan beslutet om avvisning eller utvisning preskriberats.<sup>34</sup> Detta gäller utläningar som inte själv har orsakat att verkställigheten dragit ut på tiden och preskription inträtt.<sup>35</sup> I dessa fall beviljas normalt permanent uppehållstillstånd. Har utläningen däremot hållit sig undan verkställighet av ett avlägsnandebeslut eller på annat sätt själv bidragit till den långa vistelsetiden, kan ett nytt beslut om avvisning fattas.<sup>36</sup> Särskild hänsyn tas dock till barn, även om den aktuella familjen har hållit sig undan verkställighet.<sup>37</sup>

### 3.2.6 Överklagande

Enligt 7 kap. 3 § UtlL får Migrationsverkets beslut i fråga om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd överklagas av utläningen. Om utläningen beviljas uppehållstillstånd har han däremot ingen rätt att överklaga detta beslut. Detta gäller inte enbart permanenta uppehållstillstånd utan även den som sökt permanent uppehållstillstånd men endast har beviljats ett tidsbegränsat tillstånd.<sup>38</sup> Migrationsverkets beslut om flyktingförklaring får däremot enligt 7 kap. 4 § UtlL överklagas av utläningen.

---

<sup>33</sup> 2 kap. 13 § UtlL.

<sup>34</sup> Prop. 1979/80:96 s. 109.

<sup>35</sup> Reg. 1990-11-08 U 6686/90.

<sup>36</sup> Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 28-92 och 316-98.

<sup>37</sup> Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 15-92.

<sup>38</sup> Prop. 1996/97:25 s. 292.

### 3.2.7 Straffansvar

Att i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt utlänningslagen medvetet lämna oriktig uppgift eller medvetet underlåta att tala om något förhållande av betydelse är enligt 10 kap. 2 § 2 UtlL straffbart. Detsamma gäller anmälningar och ansökningsärenden enligt författningar som har utfärdats med stöd av utlänningslagen. Straffet är böter eller, i försvårande fall, fängelse i högst sex månader.

### 3.3 Pågående utredningsarbete m.m.

Det pågår f.n. utredningsarbete och arbete inom Regeringskansliet som påverkar Dokumentlöshetsutredningens förslag och som kan komma att påverkas av förslagen i detta betänkande. En kortfattad redogörelse för utredningarnas uppdrag och, i förekommande fall, förslag lämnas därför.

#### 3.3.1 Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen

Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen (UD 2003:02) har haft till uppgift bl.a. att gå igenom och anpassa utlänningslagens materiella bestämmelser till en förändrad instans- och processordning för utlänningsärenden. Syftet har varit att skapa bestämmelser, som skall kunna tillämpas på ett rättssäkert, enhetligt och förutsebart sätt såväl i första instans som i domstol som andra instans vid en reformerad instans- och processordning. Uppdraget har redovisats i betänkandet Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv (SOU 2004:74).

Kommitténs huvudsakliga arbete har gått ut på att ge bestämmelserna om visering, uppehållstillstånd av humanitära skäl och arbetstillstånd en tydligare utformning genom att i lagtext precisera de förutsättningar som enligt förarbeten och praxis krävs för att tillstånd skall beviljas.

Kommittén har också föreslagit en ändring av ordningen på bestämmelserna om tillståndskrav så att de allmänna definitionerna och uppgifter om vilka tillstånd som krävs har samlats i ett kapitel. I samma kapitel anges också undantag från tillstånden. Kommittén har vidare föreslagit att de materiella reglerna och förutsättningarna för tillstånden skall samlas i ett annat kapitel.

Vissa av de nuvarande bestämmelserna om uppehållstillstånd har gjorts mer överskådliga. I en inledande bestämmelse anges att uppehållstillstånd skall beviljas om det föreligger skyddsbehov. Därefter följer övriga bestämmelser om uppehållstillstånd.

Bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning, humanitära skäl, arbete m.m. respektive Sveriges internationella åtaganden har samlats under skilda rubriker.

Bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning har utvecklats något av kommittén. Syftet med detta har varit att bättra återspegla de förutsättningar som framgår av bl.a. förarbetena till gällande lagstiftning eller där praxis har framstått som otvetydig.

De särskilda skäl som skall beaktas mot att bevilja uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning eller liknande, humanitära skäl eller arbete är att utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Kommittén har föreslagit att dessa skäl skall anges i en paragraf under en egen rubrik.

Kommittén har även föreslagit en ny bestämmelse som anger att tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas enligt vissa särskilt angivna bestämmelser, men i övrigt endast om det föreligger särskilda skäl mot att bevilja permanent uppehållstillstånd. Kommittén har vidare föreslagit nya bestämmelser för tidsbegränsning av uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder och i vissa fall då uppehållstillstånd beviljas av humanitära skäl grundat på vårdbehov.

Kommittén har slutligen föreslagit att det skall införas en särskild bestämmelse om att arbetstillstånd får beviljas en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Kommitténs förslag bereds f.n. inom Regeringskansliet.

### **3.3.2 Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare**

Utredningen har att samråda med Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (UD 2004:01). Denna utredning har i huvudsakligt uppdrag att ta ställning hur två EG-direktiv skall genomföras i Sverige. De aktuella direktiven rör rätt till familjeåter-

förening<sup>39</sup> och varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning<sup>40</sup>. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag – såvitt avser direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning och vissa frågor med anledning av direktivet om familjeåterförening – i ett delbetänkande senast den 15 mars 2005. Utredningsuppdraget i övrigt skall redovisas senast den 30 juni 2005.

#### *Rådets direktiv om rätt till familjeåterförening*

Rådets direktiv om rätt till familjeåterförening är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och har välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd. Vissa kategorier av personer är undantagna från direktivets tillämpningsområde, bl.a. personer som har ansökt om att beviljas flyktingstatus och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut samt personer som har fått tillfälligt skydd. Direktivet innehåller endast minimiregler. Detta innebär att medlemsstaterna får införa eller behålla mer förmånliga regler på området.<sup>41</sup>

Skyldigheten att bevilja familjeåterförening omfattar endast make eller maka och som huvudregel minderåriga, ogifta barn. Även föräldrar och ett myndigt, ogift barn kan få uppehållstillstånd under vissa förhållanden. Medlemsstaterna får tillåta familjeåterförening för en ogift partner eller registrerad partner, varvid den registrerade partnern får behandlas på samma sätt som en make eller maka.<sup>42</sup>

En ansökan om inresa och vistelse får avslås med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän hälsa. Ett uppehållstillstånd får återkallas av samma skäl.<sup>43</sup> Medlemsstaterna får vidare uppställa försörjningskrav och krav på att personen följer vissa integrationsåtgärder.<sup>44</sup>

Medlemsstaterna får kräva att den här bosatta personen skall ha vistats lagligen i landet under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon får återförenas med sin familj. Om en med-

---

<sup>39</sup> Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

<sup>40</sup> Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

<sup>41</sup> Artikel 3 i rådets direktiv 2003/86/EG.

<sup>42</sup> Artikel 4 i rådets direktiv 2003/86/EG.

<sup>43</sup> Artikel 6 i rådets direktiv 2003/86/EG.

<sup>44</sup> Artikel 7 i rådets direktiv 2003/86/EG.

lemsstats befintliga lagstiftning beaktar mottagningskapaciteten i landet får medlemsstaten ha en väntetid på högst tre år.<sup>45</sup>

Det finns särskilda, mer förmånliga bestämmelser om familjeåterförening för flyktingar.<sup>46</sup> En medlemsstat får bl.a. inte uppställa något krav på vistelsetid för den i landet bosatta personen vid återförening.

Den som har rätt till familjeåterförening skall få ett första uppehållstillstånd som är giltigt i minst ett år.<sup>47</sup> Tillståndet skall gå att förnya. En familjemedlems uppehållstillstånd skall i princip inte ha längre giltighetstid än uppehållstillståndet för den person som familjemedlemmen återförenas med. Ett självständigt uppehållstillstånd, som är oberoende av referenspersonens tillstånd, skall beviljas senast efter fem år om familjebanden består.<sup>48</sup>

Medlemsstaterna får avslå en ansökan om uppehållstillstånd eller återkalla tillståndet bl.a. om detta lämnats genom förfalskning, bedrägeri eller genom skenäktenskap eller skenadoption.<sup>49</sup>

Europeiska unionens råd antog direktivet den 22 september 2003. Direktivet skall vara genomfört i nationell lagstiftning senast den 3 oktober 2005.

Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare skall ta ställning till hur EG-direktivet skall genomföras i Sverige. Eftersom Sverige inte tillämpar någon väntetid för återförening behöver utredningen enligt dess kommittédirektiv inte uppehålla sig vid denna frågeställning. Utredningen skall däremot bl.a. ta ställning till om nuvarande svenska regelverk om flyktingar uppfyller EG-direktivets bestämmelser. Utredningen skall också klarlägga hur svensk rätt överensstämmer med EG-direktivets krav på att den som har rätt till familjeåterförening skall få ett uppehållstillstånd som är giltigt minst ett år. Frågan om "självständigt" uppehållstillstånd behöver enligt kommittédirektiven inte utredas närmare eftersom det svenska regelverket uppfyller EG-direktivets krav om att ett sådant skall meddelas senast efter fem år om familjebanden kvarstår.

---

<sup>45</sup> Artikel 8 i rådets direktiv 2003/86/EG.

<sup>46</sup> Artikel 9-12 i rådets direktiv 2003/86/EG.

<sup>47</sup> Artikel 13 i rådets direktiv 2003/86/EG.

<sup>48</sup> Artikel 15 i rådets direktiv 2003/86/EG.

<sup>49</sup> Artikel 16 i rådets direktiv 2003/86/EG.



*Rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*

Direktivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat. Tredjelandsmedborgare som är flyktingar eller på annat sätt skyddsbehövande omfattas dock inte. Även vissa andra kategorier av personer, t.ex. personer som har tillfälligt skydd, är undantagna från direktivets tillämpningsområde.<sup>50</sup>

En tredjelandsmedborgare som har varit lagligen bosatt i en medlemsstat i fem år har rätt att beviljas ställning som varaktigt bosatt. Vissa perioder av frånvaro skall godtas.<sup>51</sup>

Medlemsstaterna skall uppställa försörjningskrav för personen i fråga och hans eller hennes familj och får också uppställa villkor för integrering.<sup>52</sup> Medlemsstaterna får vidare vägra någon ställning som varaktigt bosatt med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.<sup>53</sup>

Ställning som varaktigt bosatt är permanent. Ett EG-uppehållstillstånd – som skall gälla i minst fem år – skall utfärdas.<sup>54</sup>

Varaktigt bosatt kan under vissa förutsättningar förlora sin ställning som varaktigt bosatt.<sup>55</sup>

En medlemsstat får utfärda uppehållstillstånd med förmånligare villkor än de som anges i direktivet.<sup>56</sup> Dessa ger dock inte rätt till bosättning i andra medlemsstater. Varaktigt bosatta har annars som huvudregel rätt att bosätta sig i andra medlemsstater för att arbeta eller studera eller av andra skäl.<sup>57</sup>

Europeiska unionens råd antog direktivet den 25 november 2003. Direktivet skall vara genomfört i nationell rätt senast den 23 januari 2006.

Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare skall ta ställning till hur EG-direktivet skall genomföras i svensk rätt. Eftersom ”ställning som varaktigt bosatt” inte existerar i svensk lagstiftning skall utredningen bl.a. ta ställning till vilka författningsändringar som krävs för att det svenska regelverket skall uppfylla direktivet.

---

<sup>50</sup> Artikel 3 i rådets direktiv 2003/109/EG.

<sup>51</sup> Artikel 4 i rådets direktiv 2003/109/EG.

<sup>52</sup> Artikel 5 i rådets direktiv 2003/109/EG.

<sup>53</sup> Artikel 6 i rådets direktiv 2003/109/EG.

<sup>54</sup> Artikel 8 i rådets direktiv 2003/109/EG.

<sup>55</sup> Artikel 9 i rådets direktiv 2003/109/EG.

<sup>56</sup> Artikel 13 i rådets direktiv 2003/109/EG.

<sup>57</sup> Artikel 14 i rådets direktiv 2003/109/EG.

### 3.3.3 Utredningen om skyddsgrundsdirektivet

Utredningen om skyddsgrundsdirektivet (UD 2004:05) har till uppgift att ta ställning till hur det s.k. skyddsgrundsdirektivet skall genomföras.<sup>58</sup> Utredningen har också till uppgift att göra en jämförelse av hur andelen personer som beviljas flyktingstatus eller status som skyddsbehövande i övrigt i Sverige förhåller sig till motsvarande andel i vissa utvalda länder och redovisa en analys av vad eventuella skillnader beror på. Utredningen skall samråda med Dokumentlöshetsutredningen. Utredningsuppdraget skall redovisas senast den 16 september 2005.

Direktivets huvudsakliga syfte är att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som behöver internationellt skydd samt att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Ett långsiktigt syfte är också att begränsa asylsökandes förflyttningar mellan medlemsstaterna när sådana endast motiveras av rättsliga skillnader, något som tillnärmning av reglerna om erkännande och innebörd av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande bör bidra till.

Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om bedömning av fakta och omständigheter. Artikel 4 p. 1, 2 och 5 har följande lydelse.

1. Medlemsstaterna får betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd. Det är medlemsstaternas skyldighet att i samarbete med den sökande bedöma de relevanta faktorerna i ansökan.
2. De faktorer som det hänvisas till i punkt 1 utgörs av den sökandes utsagor och alla handlingar som den sökande förfogar över angående den sökandes ålder, bakgrund, inklusive relevanta släktingars bakgrund, identitet, nationalitet(er), tidigare bosättningsland(länder) och -ort(er), tidigare asylansökningar, resvägar, identitets- och resehandlingar samt orsakerna till ansökan om internationellt skydd.
5. När medlemsstaterna tillämpar principen enligt vilken det är den sökandes skyldighet att styrka sin ansökan om internationellt skydd, och den sökandes uppgifter inte kan styrkas av skriftliga eller andra bevis, skall sådana uppgifter inte behöva bekräftas om följande villkor är uppfyllda:

<sup>58</sup> Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

- a) Sökanden har gjort en genuin ansträngning för att styrka sin ansökan.
- b) Alla relevanta faktorer som den sökande förfogar över har lagts fram och en tillfredsställande förklaring har lämnats till varför andra relevanta faktorer saknas.
- c) Sökandens uppgifter befinns vara sammanhängande och rimliga och strider inte mot tillgänglig specifik och allmän information som rör den sökandes ärende.
- d) Sökanden har ansökt om internationellt skydd så tidigt som möjligt, såvida inte sökanden kan framföra goda skäl till varför han eller hon inte gjort det.
- e) Sökandens allmänna trovärdighet är fastställd.

Direktivet innehåller vidare föreskrifter om att en flykting – så snart som flyktingstatus beviljats – som huvudregel skall beviljas ett uppehållstillstånd som skall gälla i minst tre år och vara förnybart.<sup>59</sup> Uppehållstillstånd som utfärdas till flyktingens familjemedlemmar kan dock vara giltigt mindre än tre år. En alternativt skyddsbehövande skall på motsvarande sätt beviljas uppehållstillstånd i minst ett år. Det saknas dock regler om uppehållstillstånd till dennes familjemedlemmar.

Europeiska unionens råd antog direktivet den 29 april 2004. Direktivet skall vara genomfört i nationell rätt senast den 20 oktober 2006.

---

<sup>59</sup> Artikel 24 i rådets direktiv 2004/83/EG.

## 4 Folkbokföring

### 4.1 Vad innebär folkbokföring?

Målet för folkbokföringen är att för olika samhällsfunktioner tillhandahålla fullständig och korrekt basinformation. Uppgifter från folkbokföringen ligger till grund för flera viktiga rättsförhållanden, såsom rösträtt, skattskyldighet och skolplikt. Vidare kan det förhållandet att någon t.ex. är folkbokförd i Sverige utgöra grund för rätt till olika sociala förmåner.<sup>1</sup>

Folkbokföringslagen (1991:481) innehåller bestämmelser om folkbokföring. Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Uppgifter om vigsel, födelse och dödsfall i Sverige skall registreras även beträffande den som inte är eller har varit folkbokförd.<sup>2</sup> År 1995 preciserades bestämmelsen för att klargöra att folkbokföring – förutom fastställande av var en person är bosatt – även innefattar beslut om att vissa identitetsuppgifter m.m. skall registreras för personen. I förarbetena till denna precisering uttalade regeringen att registreringen av uppgifterna även innefattar en viss prövning av dessa.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 2000/01:33 s. 68.

<sup>2</sup> 1 § folkbokföringslagen.

<sup>3</sup> Prop. 1994/95:94 s. 14.

## 4.2 När skall folkbokföring ske?

Ett barn som föds levande i Sverige skall folkbokföras om modern är folkbokförd eller om fadern är folkbokförd och vårdnadshavare. Ett barn som föds utomlands av en folkbokförd kvinna skall också folkbokföras i Sverige.<sup>4</sup>

Den som flyttar in till Sverige skall som huvudregel folkbokföras om han eller hon kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år.<sup>5</sup> Det grundläggande momentet för bedömningen är att dygnsvilan regelmässigt tillbringas i landet under den för den inflyttandes förhållanden normala livsföringen. Till vistelser som inte bör anses ingå i normal livsföring hör i första hand sådana vistelser som för- anleds eller förlängs av akut sjukdom eller frihetsberövande.<sup>6</sup>

Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygns- vila både inom och utom landet skall folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist i Sverige. Ett barn som har vistats i Sverige sedan födelsen utan att vara folkbokförd skall folkbokföras under samma förutsättningar som gäller för inflyttade.<sup>7</sup>

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall – om han saknar sådant tillstånd – normalt inte folkbokföras. Om det föreligger synnerliga skäl kan dock undantag göras.<sup>8</sup> Av uttalanden i förarbetena till bestämmelsen framgår att en sådan situation när folkbokföring ändå kan ske är exempelvis när utländska adoptiv- barn till här bosatta personer flyttat in till Sverige.<sup>9</sup>

Inte heller en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd skall folkbokföras, om han eller hon kan antas komma att vistas i Sverige med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller emellertid inte om utlän- ningen har fått en flyktningförklaring eller ett resedokument eller om det i övrigt föreligger synnerliga skäl för folkbokföring.<sup>10</sup>

Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, skall folkbokföras endast om han är svensk medborgare eller om han – utan att vara svensk

---

<sup>4</sup> 2 § folkbokföringslagen.

<sup>5</sup> 3 § 1 st folkbokföringslagen.

<sup>6</sup> Prop. 1990/91:153 s. 133.

<sup>7</sup> 3 § folkbokföringslagen.

<sup>8</sup> 4 § 1 st folkbokföringslagen.

<sup>9</sup> Prop. 1990/91:153 s. 91.

<sup>10</sup> 4 § 2 st folkbokföringslagen.

medborgare – var bosatt här när han kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller organisationen eller dess betjäning. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare.<sup>11</sup>

En person skall folkbokföras på den fastighet och i den territoriella församling där han eller hon är att anse som bosatt.<sup>12</sup>

När en utlänning anmäler sig för folkbokföring hos Skatteverket hämtas uppgifter om personen från uppehållstillståndet och andra uppvisade handlingar. Ofta har Migrationsverket kunnat fastställa personens identitet utifrån pass och andra tillgängliga handlingar. Många personer som kommer till Sverige och sedermera blir folkbokförda här, företrädesvis asylsökande, saknar emellertid helt identitetshandlingar. I många fall kan inte heller kontroller göras med det uppgivna hemlandet. Myndigheterna har då endast personens muntliga uppgifter att gå efter. Uppgifter om personens identitet och andra förhållanden som registreras inom folkbokföringen får då helt grundas på obestyrkta uppgifter. Det kan nämnas att årligen ändras ungefär 1 500 personnummer. Skälet till detta är oftast att en registrerad födelsetid för en person med utländsk bakgrund har visat sig vara felaktig.<sup>13</sup>

### 4.3 Person- och samordningsnummer

För varje folkbokförd person skall fastställas ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra.<sup>14</sup>

Tidigare kunde personnummer i vissa fall tilldelas även personer som inte var folkbokförda. År 2000 ersattes emellertid tilldelningen av personnummer till personer som inte var folkbokförda med en tilldelning av ett särskilt nummer – ett samordningsnummer. I samband med detta uttalade regeringen bl.a. följande.<sup>15</sup>

Otvivelaktigt är det så att personnumret kan uppfattas som en sorts inträdesbiljett till samhället. Det kan ifrågasättas om personer som inte är folkbokförda skall ha den inträdesbiljett som personnumret innebär.... Om identifieringskontrollen är otillräcklig kan följden bli att en person tilldelas mer än ett personnummer. Det leder i sin tur till att personen kan uppträda under flera identiteter och förekomma med skilda nummer i olika register. Därmed försvåras personkontrollen

<sup>11</sup> 5 § folkbokföringslagen.

<sup>12</sup> 6 § 1 st och 7-13 §§ folkbokföringslagen.

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:9 s. 76f.

<sup>14</sup> 18 § folkbokföringslagen.

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:9 s. 78f.

exempelvis vid inresa från utlandet, polisiära ingripanden, lagföring och straffverkställighet. Om en person har ”dubbla identiteter” finns det också risk för att han eller hon kan uppbära dubbla bidragsförmåner samt undandra sig förpliktelser av olika slag. Regeringen anser att tilldelningen av personnummer måste grundas på en identitetskontroll som uppfyller höga anspråk på säkerhet för att tilltron till personnumret som identifikationsbegrepp skall upprätthållas.

Enligt regeringens mening bör mot bakgrund av det angivna personnumren reserveras för personer som är folkbokförda här i landet.

En person som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige får alltså – efter begäran av en myndighet – tilldelas ett samordningsnummer. Samordningsnumret är konstruerat som ett personnummer och skall således utgå från den födelseid som den rekviderande myndigheten uppger. Numret skall emellertid ha en sifferkombination som inte kan förekomma i personnummer.<sup>16</sup>

Enligt 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749) får samordningsnummer tilldelas för de ändamål och på begäran av de myndigheter som finns uppräknade i bestämmelsen. Det gäller t.ex. för polis-, skatte- och socialförsäkringsändamål. En utvidgad tilldelning av samordningsnummer bör medges endast om det aktuella verksamhetsområdet behöver numret antingen för att undvika personförväxling eller för uppgiftsutbyte med andra myndigheter.<sup>17</sup>

Den enskildes identitet skall i princip vara fastställd även vid tilldelning av samordningsnummer.<sup>18</sup> Tilldelning för polis- och skatteändamål får emellertid ske även om den enskildes identitet inte med säkerhet har kunnat fastställas av den myndighet som har begärt tilldelningen. Om det råder osäkerhet om identiteten skall det anges vid nummertilldelningen och registreras i folkbokföringsdatabasen.

#### 4.4 När skall någon avregistreras från folkbokföringen?

Den som avlider eller dödförklaras skall avregistreras från folkbokföringen.<sup>19</sup> Den som under sin normala livsföring kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år skall som huvudregel också avregistreras. Detsamma gäller den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både

---

<sup>16</sup> 18 a § folkbokföringslagen.

<sup>17</sup> Prop. 1997/98:9 s. 80.

<sup>18</sup> Prop. 1997/98:9 s. 82.

<sup>19</sup> 19 § folkbokföringslagen.

inom och utom landet om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist utomlands.<sup>20</sup>

#### 4.5 Vem fattar beslut?

Skatteverket beslutar i ärende enligt folkbokföringslagen efter anmälan eller ansökan eller när det annars finns skäl till det.<sup>21</sup> Besluten kan normalt överklagas till länsrätt.<sup>22</sup> Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> 20 § 1 st folkbokföringslagen.

<sup>21</sup> 34 § folkbokföringslagen.

<sup>22</sup> 38–40 §§ folkbokföringslagen.

<sup>23</sup> 41 § folkbokföringslagen.



## 5 Sociala förmåner och sjukvård

### 5.1 Genèvekonventionen

En flykting skall enligt artikel 23 i Genèvekonventionen tillerkännas samma behandling som statens egna medborgare i fråga om understöd och bistånd från det allmänna. När det gäller arbete och socialförsäkring avser det enligt artikel 24 sammanfattningsvis avlöning samt en rad andra till arbete anknutna och under myndighetskontroll lagda ämnen och – med vissa reservationer – socialförsäkring. Artikeln reglerar endast förmåner för flyktingar och gäller således inte förhållandena för dem vars ansökan är under prövning eller de som har uppehållstillstånd av annan art.

### 5.2 Nationella regler

#### 5.2.1 Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) innehåller bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till asylsökande och utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt, utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet samt utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas emellertid inte av lagen, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.<sup>1</sup>

Migrationsverket har huvudansvaret för asylsökande och utlänningar som söker uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt

---

<sup>1</sup> 1 § LMA.

samt för utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda i landet. Verket skall för detta ändamål driva förläggningar. Verket får också uppdra åt andra att driva förläggningar.<sup>2</sup>

Migrationsverket skall erbjuda de utlänningar som verket har huvudansvar för plats på en förläggning. Utlänningar skall alltid registreras vid en förläggning. Detta gäller även den som inte vill utnyttja platsen. Verket ansvarar sedan för att bistånd enligt LMA lämnas.<sup>3</sup>

Socialnämnden i vistelsekommunen skall lämna bistånd enligt LMA till utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.<sup>4</sup> En kommun skall också lämna bistånd enligt LMA till utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd om de vistas i kommunen och biståndet behövs fram till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.<sup>5</sup>

De utlänningar som Migrationsverket har huvudansvar för har – om de är registrerade vid en förläggning – rätt till bistånd i form av logi eller bostadsersättning, dagersättning för sin dagliga livsföring och särskilt bidrag för den som har något annat angeläget behov.<sup>6</sup> Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar skall betala ett skäligt belopp som ersättning för kost och logi till Migrationsverket.<sup>7</sup> Nedsättning av bostadsersättning får ske av samma skäl.<sup>8</sup>

Den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl har medgetts rätt att stanna här medan ansökan prövas har som huvudregel rätt till dagersättning och särskilt bidrag.<sup>9</sup>

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för beräkning av ersättning för kost och logi samt bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar också närmare föreskrifter om i vilka fall särskilt bidrag får beviljas.<sup>10</sup>

---

<sup>2</sup> 2 § LMA.

<sup>3</sup> 3 § 1 st LMA.

<sup>4</sup> 3 § 2 st LMA.

<sup>5</sup> 3 a § LMA.

<sup>6</sup> 8 och 13–19 §§ LMA.

<sup>7</sup> 15 § LMA.

<sup>8</sup> 16 § LMA.

<sup>9</sup> 9 och 17–19 §§ LMA.

<sup>10</sup> 19 § LMA.

Dagersättningen kan i vissa situationer sättas ned helt eller delvis. Även bostadsersättningen kan i vissa fall sättas ned helt. Bestämmelsen gäller bl.a. fall då utlänningen försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet. Det rör sig också om situationer där utlänningen utan giltigt skäl vägrar att delta i sysselsättning eller genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd. Det kan slutligen även röra sig om en utlänning som utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.<sup>11</sup>

Rätten till bistånd upphör som huvudregel när uppehållstillstånd beviljas eller utlänningen lämnar Sverige.<sup>12</sup> En utlänning som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd.<sup>13</sup>

Migrationsverkets eller socialnämndens beslut enligt LMA får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut i fråga om bistånd enligt LMA gäller omedelbart.<sup>14</sup>

En kommun som har lämnat bistånd enligt LMA har rätt till ersättning från staten för biståndet.<sup>15</sup>

Riksdagen har den 9 december 2004 beslutat att särskild bostadsersättning för eget boende i framtiden endast skall kunna utges i särskilda fall. I dessa särskilda fall bör enligt riksdagens mening bostadsersättningen användas för att uppmuntra asylsökande m.fl. att försörja sig själva genom eget arbete. Riksdagen menar att ersättning skulle kunna utgå i de fall där annars hinder skulle uppstå för den asylsökande att ta ett jobb som erbjuds. Det kan t.ex. handla om att det inte finns något anläggningsboende på orten där den asylsökande har blivit erbjuden arbete och att eget boende är det enda som står till buds. Riksdagen har mot denna bakgrund vidare beslutat att regeringen bör meddela närmare föreskrifter om hur ett system för ersättning skall utformas som underlättar för asylsökande att genom arbete försörja sig själva. De ändringar av LMA som beslutet innebär träder i kraft den 1 mars 2005.<sup>16</sup>

Regeringskansliet har den 31 augusti 2004 beslutat att utreda och ta fram ett förslag på hur boendet för asylsökande skall kunna

---

<sup>11</sup> 10 § LMA.

<sup>12</sup> 11 § LMA.

<sup>13</sup> 12 § LMA.

<sup>14</sup> 22 § LMA.

<sup>15</sup> 23 § LMA.

<sup>16</sup> Prop. 2004/05:28, bet. 2004/05:SfU7.

styras i riktning mot anläggningsboende eller av Migrationsverket anvisat boende samt hur mottagandesystemet – särskilt när det gäller tillgången till anläggningsboende – skall kunna vara tillräckligt flexibelt för att bl.a. kunna möta snabba förändringar i antalet asylsökande. Förslaget skall redovisas i en departementspromemoria.

### 5.2.2 Bistånd enligt socialtjänstlagen

Enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas inom kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Ansvaret omfattar alla personer som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen. En förutsättning för bistånd är emellertid enligt 4 kap. 1 § samma lag att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Kommunens yttersta ansvar innebär inte heller någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. I 2 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår t.ex. att för den som omfattas av LMA finns särskilda bestämmelser i den lagen.

De särskilda bestämmelser som åsyftas återfinns i 1 § andra stycket LMA, där det framgår att den som omfattas av LMA inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Däremot kan dessa personer komma i fråga när det gäller andra insatser enligt socialtjänstlagen och enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. I de fall utlänningsen har behov av vissa insatser som bedöms nödvändiga på grund av ett funktionshinder eller hög ålder kan Migrationsverket träffa särskilda avtal med landsting och kommuner om insatser av liknande natur som de insatser som lämnas enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen i det enskilda fallet. Dessutom får funktionshindrade särskilt anpassade lägenheter genom Migrationsverkets försorg. Eftersom ordinarie förläggningar inte är särskilt anpassade brukar verket lösa detta genom separata hyresavtal.

En kommun som har lämnat bistånd enligt LMA har rätt till ersättning från staten för biståndet.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> 23 § LMA och 3 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

### 5.2.3 Socialförsäkringsförmåner

Enligt socialförsäkringslagen (1999:799) delas socialförsäkringen in i två delar. Den ena delen innehåller förmåner som grundas på bosättning i Sverige och den andra delen förmåner som är beroende av arbete här i landet. Båda delarna av försäkringen gäller lika för alla som är bosatta och arbetar i Sverige. Den som kommer till Sverige anses bosatt här i socialförsäkringshänseende om det kan antas att vistelsen kommer att överstiga ett år. En utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i landet har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner endast om ett sådant tillstånd beviljas. I syfte att undvika att det utgår dubbla förmåner för asylsökande m.fl. finns det en generell föreskrift i 3 kap. 3 § andra stycket socialförsäkringslagen om att de bosättningsbaserade förmånerna inte betalas ut för tid då bistånd enligt LMA har lämnats, om förmånerna är av motsvarande karaktär.

De utlänningar som arbetar i Sverige har alltså – även om de inte anses bosatta i landet – rätt till arbetsbaserad socialförsäkring, vilket avser sådan inkomstförlust som t.ex. sjukpenning och arbets-skadeförsäkring.<sup>18</sup> Däremot omfattas de inte av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, som avser garantibelopp och bidrag – bl.a. barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd.

### 5.2.4 Hälso- och sjukvård

En person som vistas i ett landsting utan att vara bosatt där skall enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) få tillgång till omedelbar hälso- och sjukvård. Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i enlighet med 1 § samma lag. Begreppet hälso- och sjukvård omfattar både sjukdomsförebyggande åtgärder och den egentliga sjukvården. I detta ingår även psykologisk och psykiatrisk vård till personer som på grund av t.ex. traumatiska upplevelser och övergrepp är i behov av omedelbar vård. Vad som kan anses vara omedelbar vård prövas från fall till fall av den läkare som har behandlingsansvar. Det rör sig om sådan hälso- och sjukvård som inte kan anstå och bl.a. vissa typer av vård med anknytning till graviditet.

---

<sup>18</sup> 3 kap. 4 och 5 §§ socialförsäkringslagen.

Landstingets skyldighet enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen omfattar såväl den som är medlem i en annan landstingskommun som den som inte tillhör något landsting, t.ex. en utlänning på tillfälligt besök i landstingskommunen.<sup>19</sup> Det framgår vidare att bestämmelsen endast avser landstingets skyldighet att svara för lokaler, personal och utrustning, inte att tillhandahålla vården kostnadsfritt eller till särskilt lågt pris. Skyldigheten omfattar även asylsökande.<sup>20</sup>

En motsvarande skyldighet föreskrivs i 6 § tandvårdslagen (1985:125). Enligt denna bestämmelse skall landstingskommun erbjuda omedelbar tandvård om någon som vistas i landstingskommunen utan att vara bosatt där behöver sådan tandvård.

Asylsökande och utlänningar som söker uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt får hälso- och sjukvård med stöd av en överenskommelse om landstingens åtaganden och statens ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl. mellan staten och Landstingsförbundet. Detsamma gäller utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda i landet. Överenskommelsen går utöver landstingets skyldigheter enligt hälso- och sjukvårdslagen. Den ursprungliga överenskommelsen tecknades den 31 maj 1996 och förlängdes i mars år 2000 till att gälla tills vidare. Den 21 februari 2002 tecknades en ny överenskommelse med i huvudsak samma inriktning, men med väsentligt högre ersättningsnivåer.

I den omfattning som landstingen ger vård enligt avtalet lämnas ersättning enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Ersättning lämnas för personer som har fyllt 18 år för akut vård och vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168) samt akut tandvård och tandvård som inte kan anstå. För barn som inte fyllt 18 år ges ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård. Detta innebär att barnen får samma vård som barn som är bosatta i landet.<sup>21</sup>

Överenskommelsen innebär också att staten skall lämna en schabloniserad ersättning för den angivna vården och i vissa fall särskild ersättning för viss kostnadskrävande vård. Landstingen har

---

<sup>19</sup> Prop. 1981/82:97 s. 120.

<sup>20</sup> Prop. 1993/94:94 s. 54.

<sup>21</sup> 2 § förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

utöver den statliga ersättningen rätt att debitera de vårdsökande patientavgifter enligt förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Vad gäller de vårdsökande barnen åtar sig landstinget att tillämpa samma avgiftsprinciper för dem som för i Sverige bosatta barn. Migrationsverket åtar sig vidare att i samband med ansökan om uppehållstillstånd i landet informera de sökande om att landstinget åtagit sig att erbjuda hälso- och sjukvård.

Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande (UD 2002:05) har haft till uppdrag att ta ställning till hur ett EG-direktiv om miniminormer för mottagandevillkor för asylsökande i medlemsstaterna skall genomföras i Sverige.<sup>22</sup> I oktober 2003 har utredningen överlämnat betänkandet EG-rätten och mottagandet av asylsökande (SOU 2003:89). I betänkandet konstateras att den vård som i praktiken ges i Sverige enligt överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet motsvarar direktivets krav och delvis går längre än vad direktivet fordrar. Enligt utredningens mening är emellertid författningsregleringen svåröverskådlig och ofullständig. Den föreslår därför att asylsökandes m.fl. möjligheter att få hälso- och sjukvård samt tandvård regleras i en särskild lag. Förslaget innebär dock inte några förändringar i sak beträffande asylsökandes m.fl. möjligheter att få vård och behandling. Förslaget behandlas f.n. inom Regeringskansliet.

### 5.2.5 Bosättning

För att få rätt till sociala förmåner krävs enligt de flesta författningar som finns på området att man är bosatt i Sverige. Vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att en person skall anses vara bosatt i Sverige kan variera mellan olika lagar. Gemensamt är emellertid att ledning för tolkningen av bosättningsbegreppet hämtas från reglerna i folkbokföringslagen. Reglerna när en person skall vara folkbokförd i Sverige blir därför i stor utsträckning vägledande när det gäller vilka regler som skall tillämpas för utlänningar som vistas här i landet.

Under förutsättning att en utlänning, som beviljats permanent uppehållstillstånd eller ett sådan tidsbegränsat uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, omfattas av förord-

---

<sup>22</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagandevillkor för asylsökande i medlemsstaterna.

ningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., skall bosättningskommunen svara för och samordna introduktionsinsatser för dessa personer. Insatserna skall ge goda förutsättningar för utlänningen att etablera sig i det svenska samhället. Kommunerna får ersättning av staten genom ett schablonbelopp per mottagen flykting och vissa andra utlänningar som omfattas av ovan nämnda förordning. Därutöver kan också viss annan ersättning lämnas efter ansökan från kommuner och landsting.

En person som beviljats uppehållstillstånd och vistas i en kommun och inte omfattas av LMA, har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen på samma villkor som övriga personer som vistas inom kommunen.



## 6 Utbildning och arbete

### 6.1 Barns rätt till utbildning

#### 6.1.1 Barnkonventionen

Artikel 28 i barnkonventionen innehåller bestämmelser om barns rätt till utbildning. Konventionsstaterna erkänner barns rätt till utbildning. I syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter skall konventionsstaterna särskilt

- göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla,
- uppmuntra utvecklingen av olika former av undervisning som följer efter grundutbildningen – såväl allmän utbildning som yrkesutbildning – göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov,
- göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga genom varje lämpligt medel,
- göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn och
- vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.

#### 6.1.2 Nationella regler

I 15 kap. 5 § skollagen (1985:1100) anges att det i fråga om mottagande i det offentliga skolväsendet av elever som inte räknas som bosatta i Sverige gäller föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I 6 kap. 2 a § första stycket grundskoleförordningen (1994:1194) anges att det finns särskilda bestämmelser om mottagande i grundskolan av asylsökande barn m.fl. Dessa finns i förordningen (2001:976) om

utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl.

Förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. innehåller bland annat bestämmelser om utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn som omfattas av LMA, dvs.

- asylsökande barn och barn som söker uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt,
- barn som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och
- barn som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.<sup>1</sup>

De barn som omfattas av förordningen skall ha rätt till utbildning i förskoleklass, grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan på i huvudsak samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige. Rätten till utbildning medför därmed inte någon skolplikt för dessa barn utan skall ses som ett erbjudande om att delta i undervisningen.<sup>2</sup> Regeringen har uttalat följande om skolplikten.<sup>3</sup>

Det är endast barn som är bosatta i landet som har skolplikt. Skolplikten motsvaras av en rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Som bosatt i landet räknas normalt den som rätteligen skall vara folkbokförd här. De barn som det här är fråga om är inte folkbokförda i Sverige. Det är inte rimligt att ålägga dessa barn, och deras föräldrar, en sådan plikt innan något beslut har fattats om de alls får stanna här i landet.

För asylsökande barn m.fl. bör därför rätten till utbildning vara ett erbjudande om utbildning som inte medför skolplikt. Nästan alla dessa barn i grundskoleåldern tar redan i dag del av undervisningen i grundskolan. Där så inte sker har kommunen en viktig uppgift att uppmuntra föräldrarna att låta barnen gå i skolan. Skolan bör också i dialog med föräldrarna uppmuntra till regelbunden närvaro i skolan. Vidare har kommunen en skyldighet att följa upp skolgången. Det är också viktigt, vilket Socialstyrelsen framhåller, att kommunen informerar föräldrarna om att erbjudandet om skolgång inte medför att barnet garanteras uppehållstillstånd.

---

<sup>1</sup> 1 § 1st förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl.

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

<sup>3</sup> Prop. 2000/01:115 s. 19.

Ungdomar skall också erbjudas utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan på i huvudsak samma villkor som ungdomar som är bosatta i Sverige.<sup>4</sup> Rätten att delta i utbildningen gäller emellertid bara de ungdomar som påbörjar sina gymnasiala studier i Sverige före 18 års ålder.<sup>5</sup> Det är dock inget som hindrar att en kommun erbjuder även ungdomar som har fyllt 18 år sådan utbildning.

Även förskoleverksamhet och skolbarnomsorg erbjuds på samma villkor som för barn bosatta i Sverige.<sup>6</sup> Sedan den 1 januari 2003 har allmän förskola införts som en frivillig skolform för barn i åldern 4–5 år.<sup>7</sup> Enligt regeringens bedömning bör den allmänna förskolan även erbjudas asylsökande barn i åldern 4–5 år.<sup>8</sup>

Hemkommunen skall svara för att utbildning enligt förordningen kommer till stånd. Detsamma gäller förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Med hemkommun avses i detta sammanhang den kommun där personen i fråga vistas.<sup>9</sup>

En kommun eller ett landsting har rätt till ersättning för kostnader för utbildning för asylsökande barn m.fl.<sup>10</sup>

## 6.2 Vuxnas möjlighet till utbildning

Migrationsverket skall enligt 4 § LMA i lämplig omfattning ge asylsökande och personer som har ansökt om uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt samt utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd sysselsättning. De skall få tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull. Avsikten med verksamheten är främst att motverka uppkomsten av passivitet och tristess men även att ta till vara och utveckla den enskilde individens kompetens.

Migrationsverket upphandlar ofta olika slags utbildningar hos externa utbildningsföretag. Det kan röra sig om till exempel under-

<sup>4</sup> 3 § förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl.

<sup>5</sup> 6 § förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl.

<sup>6</sup> 7 § förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl.

<sup>7</sup> Prop. 1999/2000:129, bet. 2000/01:UbU5, rskr. 2000/01:46.

<sup>8</sup> Prop. 2000/01:115 s. 20.

<sup>9</sup> 8 § förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl.

<sup>10</sup> 5 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

visning i svenska, samhällskunskap, IT, media, engelska, hantverk och kultur.

Vuxna personers möjlighet att delta i utbildning som tillhandahålls inom det allmänna utbildningsväsendet regleras i flera olika författningar. De stora delområdena inom utbildning för vuxna är högskoleutbildning och kommunal vuxenutbildning.

Bestämmelser om utbildning vid universitet och högskolor finns främst i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). I 4 kap. 1 § högskolelagen anges att den som uppfyller behörighetskraven för högskolestudier skall tas emot för studier. I 7 kap. högskoleförordningen finns föreskrifter om tillträde till grundläggande högskoleutbildning. För behörighet krävs grundläggande och särskild behörighet. Alla som vistas lagligen i Sverige och som uppfyller behörighetskraven för den aktuella utbildningen har möjlighet att få tillträde till utbildningen.

I skollagen finns bland annat bestämmelser om vuxenutbildningen i form av kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Rätten till denna utbildning är kopplad till om personen kan anses som bosatt i Sverige.

## 6.3 Arbete

### 6.3.1 Arbetstillstånd

En utlänning skall enligt 1 kap. 5 § första stycket UtlL som huvudregel ha arbetstillstånd för att arbeta i Sverige om han eller hon inte har permanent uppehållstillstånd eller är nordisk medborgare.

I utlänningsförordningen (1989:547) – UF – föreskrivs emellertid en rad undantag från kravet på arbetstillstånd. Bland annat behöver flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd inte arbetstillstånd för den tid uppehållstillståndet gäller.<sup>11</sup> Asylsökande är också undantagna från kravet på arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Detsamma gäller skyddsbehövande i övrigt som har ansökt om uppehållstillstånd. Undantaget gäller fram till dess att lagkraftvunnet beslut föreligger i ärendet.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> 4 kap. 2 § 6 UF.

<sup>12</sup> 4 kap. 3 a § UF.

### 6.3.2 Möjligheter till arbetsmarknadsutbildning och praktisk arbetsplatsorientering för vuxna

Som tidigare redogjorts för (se avsnitt 6.2) skall Migrationsverket i lämplig omfattning ordna så att de utlänningar som verket har huvudansvar för enligt LMA lämnas olika former av sysselsättning. Detta sker i dag genom att Migrationsverket anordnar organiserad verksamhet.<sup>13</sup> Utlänningar som deltar i denna verksamhet skall normalt inte anses som arbetstagare.<sup>14</sup>

Utgångspunkten för utlänningars vistelse i Sverige bör vara att de så långt möjligt skall ta ansvar för sig själva och sin familj. Den organiserade verksamheten är därför anpassad så att de som bor på Migrationsverkets förläggningar skall kunna ta en aktiv roll i den dagliga skötseln av dessa. Därutöver erbjuds de olika former av verksamhet som syftar till att den enskilde skall kunna få mening och struktur i vardagen under sin vistelse i Sverige. Den organiserade verksamheten skall även vara utformad så att den kan vara till nytta för den enskilde vid ett eventuellt återvändande.

Vid utbildning av olika slag finns ofta inslag av praktikplatser som kan vara en inkörspport till arbetslivet. På Migrationsverkets mottagningsförläggningar anordnas det också verksamheter i olika former. Det kan till exempel röra sig om aktiviteter liknande småföretagsverksamhet, caféverksamhet, andrahandsbutiker med skradderi- och tvättverksamhet liksom snickerier för restaurering av anläggningens inventarier.

---

<sup>13</sup> 4 § LMA.

<sup>14</sup> 5 § LMA.

## 7 Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg – en ny ordning

### 7.1 Varför är det viktigt med klarläggande av identitet och resväg?

**Utredningens bedömning:**

Asylsökandes m.fl. identitet och resväg bör klarläggas för att

- värna om asylrätten,
- dokumentlösheten medför problem i asylprocessen och för den enskilde samt
- av säkerhetsskäl.

Det finns många skäl till att det är mycket viktigt att på ett tidigt stadium – helst i samband med ansökan om uppehållstillstånd – klarlägga utlänningens identitet och resväg. De viktigaste skälen rör värdet om asylrätten, att dokumentlösheten medför problem i asylprocessen och för den enskilde samt säkerhetsskäl.

#### *Värnet om asylrätten*

Vid bedömningen av de skyddsbehov som åberopas är den asylsökandes identitet och resväg en viktig del av beslutsunderlaget. När en asylsökande inte uppvisar några dokument kan detta leda till slutsatsen att sökanden undanhåller omständigheter av väsentlig betydelse för bedömningen av hans eller hennes rätt att få skydd här. Det finns i denna situation en risk för att personer som skulle få stanna i Sverige om de klarade sin identitet och resväg inte får uppehållstillstånd. Det finns också risk för att uppehållstillstånd beviljas personer som egentligen inte är skyddsbehövande. Dokumentlösheten minskar alltså möjligheten att kunna föra en rättvis flyktingpolitik och riskerar att minska förtroendet för hela asylsystemet. Dessutom kan missbruket av asylrätten åberopas som ett

skäl för en mindre generös flyktingpolitik. I värdet om asylrätten är det därför mycket viktigt att identitetsfrågorna tas på allvar.

#### *Problem i asylprocessen och säkerhetsaspekter*

Dokumentlösheten innebär också stora problem i asylprocessen. Utredningar om identitet, resväg och hemvist försvåras vilket leder till att handläggningstiderna förlängs. Förutom påfrestningar för den enskilde innebär detta ökade kostnader för samhället.

Dokumentlösheten innebär också problem när det gäller att verkställa lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut. Om personen i fråga inte uppvisar några handlingar blir det mycket svårt, ibland omöjligt, att avgöra vilket land personen närmast kommer ifrån. Det blir också stora svårigheter att bestämma vilket land som personen är medborgare i och var han eller hon senast hade sin hemvist.

Asylsystemet kan även utnyttjas av personer som avser att vistas i Sverige för att begå brott. Genom att ansöka om asyl legaliserar man sin vistelse i landet. Görs det utan företeende av dokument eller under falsk identitet bidrar detta till längre handläggningstid och större svårigheter att verkställa ett avvisningsbeslut. Den stora omfattningen av dokumentlösheten medför i detta sammanhang att personer som utnyttjar asylsystemet inte riskerar att tilldra sig någon särskild uppmärksamhet. De har vidare möjlighet att avvika när som helst under processen eller innan avvisningen skall verkställas.

Att personer som vistas i Sverige är identifierade är naturligtvis även av säkerhetsskäl viktigt. En person kan i dag i princip få en ny identitet genom att beviljas asyl eller meddelas uppehållstillstånd på annan grund i Sverige. Även om den aktuella personen inte styrker sin identitet registreras – i samband med att uppehållstillstånd beviljas – bl.a. namn och personnummer med uppgift om födelsetid i folkbokföringen. Dessa uppgifter grundar sig ibland endast på personens egna uppgifter. Således kan personen få en ny identitet med ett nytt namn och en ny födelsetid. Det namn och personnummer som han eller hon har fått ligger sedan till grund för olika handlingar, t.ex. ID-kort och körkort, som utfärdas. Detta utgör naturligtvis en stor säkerhetsrisk, inte endast för Sverige utan även för andra länder som godtar de identitetshandlingar som utfärdas i Sverige.

### *Problem för den enskilde*

Den enskilde drabbas ofta hårt av dokumentlösheten. Handläggningstiderna i ärendena om uppehållstillstånd förlängs. Detta drabbar såväl de som inte uppvisar dokument som de som gör detta. Denna långa, ovissa väntan kan vara mycket jobbig för den enskilde och leda till psykiska problem. Särskilt hårt kan barnen drabbas i dessa situationer. Efter en lång tid i Sverige kan det dessutom vara svårt att acceptera ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd. En del personer väljer i detta läge att gömma sig i Sverige. Också denna påfrestning drabbar ofta särskilt barnen mycket hårt.

För de som har uppgett felaktig identitet, fortsätter problemen om de beviljas uppehållstillstånd. Det kan medföra en stor otrygghet att ständigt behöva ljuga om så fundamentala saker som vem du är och var du kommer ifrån. Rädslan att försäga sig eller kanske bli avslöjad på något annat sätt kan innebära en stor påfrestning. Även här är barnen särskilt utsatta.

För den enskilde kan dokumentlösheten även innebära problem när det gäller familjeåterförening och svenskt medborgarskap. För beviljande av en ansökan om familjeåterförening krävs bl.a. att sökandens identitet är fastställd och att släktskapsförhållandet till anknytningspersonen i Sverige är styrkt. Att en persons identitet inte är visad kan också innebära problem vid medborgarskapsprövningar.

## **7.2 Krav på medverkan**

### **Utredningens bedömning:**

- Det bör krävas att asylsökande m.fl. i största möjliga mån aktivt medverkar till klarläggandet av sin identitet och resväg.
- Det är mycket angeläget att Migrationsverket snarast inför sitt nya arbetsätt beträffande identitetsutredningar.

Mot bakgrund av de allvarliga problem som dokumentlösheten ger upphov till framstår det som rimligt att asylsökande och andra som ansöker om uppehållstillstånd medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg. Genèvekonventionen och New York-protokollet förutsätter också att den asylsökande medverkar till att så långt som möjligt klarlägga om han eller hon uppfyller kriterierna



för flyktingstatus. Den sökandes identitet och medborgarskap är viktiga utgångspunkter i detta klarläggande. Enligt UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning<sup>1</sup> bör den sökande bistå utredningen så att alla fakta i ärendet fullständigt klarläggs. Den sökande bör dessutom anstränga sig att underbygga sina uppgifter genom att lägga fram all tillgänglig bevisning och – om bevisning saknas – ge tillfredsställande förklaringar till detta. Den sökande bör lämna all relevant information om sig själv och redogöra för sina tidigare upplevelser så detaljerat att man i utredningen kan fastställa alla väsentliga fakta. Skyldigheten att säkerställa att alla relevanta fakta kommer fram och att värdera dem ligger både på sökanden och utredaren.

Det skall poängteras att det som bör krävas är största möjliga mån av medverkan. Det rör sig alltså inte om att asylsökande m.fl. bör vara skyldiga att alltid uppvisa dokument. Det kan naturligtvis finnas godtagbara skäl till att sökanden saknar dokument, t.ex. att det faktiskt är omöjligt att skaffa fram handlingar på grund av rådande förhållanden i hemlandet. Det kan också vara så att människosmugglare uppmanat personen i fråga att förstöra sina dokument eller lämna dem till smugglaren. Det som bör krävas är att utlänningen aktivt medverkar till klarläggandet av identiteten och resvägen. Han eller hon bör i största möjliga mån försöka skaffa fram handlingar som kan styrka identiteten och resvägen. En utlänning som – trots upprepade uppmaningar om att försöka använda de möjligheter som finns – systematiskt underlåter detta kan inte anses medverka till utredningen om identitet och resväg. Det är i detta sammanhang viktigt att Migrationsverkets handläggare inte genast godtar ett påstående om att personen i fråga är villig att medverka till att hans eller hennes pass eller annan identitetshandling eller resehandling visas upp. Det bör i stället krävas av utlänningen att denne samtidigt i sitt handlande visar att viljan att medverka är uppriktig. Det kan röra sig om att göra allvarliga försök att få tag på släktingar eller vänner som i sin tur skulle kunna hjälpa utlänningen att sända hit identitetshandlingar som har blivit kvar i hemlandet. Fall när det framstår som uppenbart att utlänningen ljugar om att han eller hon saknar passhandling och resehandlingar bör också bedömas som bristande medverkan till utred-

---

<sup>1</sup> UNHCR (1996), Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, Göteborg, s. 58f.

ningen om identitet och resväg. Detsamma gäller en allmänt bristande vilja att lämna information till stöd för bedömningen av om en uppgiven identitet eller resväg är riktig.

I detta sammanhang är det mycket viktigt att Migrationsverket agerar klart och konsekvent. Verkets handläggare bör boka utredningsmöten regelbundet – minst en gång i månaden – och framhålla vikten av att sökandena bidrar till utredningen om sin identitet och resväg. Migrationsverkets handläggare bör också tydligt informera sökandena om vilken medverkan som förväntas av dem i olika avseenden. Det framstår som mycket angeläget att Migrationsverket snarast inför det nya arbetssättet beträffande identitetsutredningar, som redovisas i avsnitt 2.3.2.

Den enskilde bör alltså rimligtvis medverka i största möjliga mån till att klarlägga sin identitet och resväg. Den enskilde kan dock ha olika skäl till att inte vilja medverka till detta klarläggande. Det kan röra sig om att personen i fråga inte talar sanning om sin identitet, resväg eller hemvist. Många asylsökande talar inte sanning om sin resväg eftersom de vill undvika en prövning enligt Dublinförordningen och avvisning till ett land som de har vistats i eller passerat på vägen till Sverige. Det finns även de som inte vill styrka sin identitet genom att visa pass eftersom passhandlingen skulle röja att de i själva verket har uppehållstillstånd i något annat land. I dessa fall är det naturligtvis svårt att få personen i fråga att medverka.

Det kan emellertid också röra sig om personer som felaktigt tror att uppvisande av dokument inte kan ge dem någon fördel. I sådana fall är det viktigt att hitta något som kan motivera dessa personer till att medverka till klarläggandet av identiteten och resvägen.

Kan då införande av tidsbegränsade uppehållstillstånd i dessa situationer leda till minskad dokumentlöshet? Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i sig medför vissa nackdelar för individen. Att veta att beslutet skall omprövas efter en viss tid är en påfrestning för den enskilde. Den aktuella personen har inte heller enligt nu gällande lagstiftning rätt att återförenas med sin familj. EG-direktivet om familjeåterföreningen skall emellertid vara genomfört i nationell lagstiftning senast den 3 oktober 2005. Som tidigare har redogjorts för<sup>2</sup> är detta direktiv tillämpligt på tredjelandsmedborgare som har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och har välgrundade utsikter att få ett permanent uppehålls-

---

<sup>2</sup> Se avsnitt 3.3.2.

tillstånd. Direktivet kan sålunda – om de tidsbegränsade uppehållstillstånden beviljas för minst ett år – vara tillämpligt på den aktuella personkategorin. Enligt direktivets bestämmelser får medlemsstaterna kräva att den här bosatta personen skall ha vistats lagligen i landet under högst två år innan han eller hon får återförenas med sin familj. När det gäller flyktingar får medlemsstaterna inte uppställa något krav på vistelsetid för den i landet bosatta personen vid återförening.

Mot denna bakgrund gör utredningen den bedömningen att tidsbegränsade uppehållstillstånd i sig kan motivera vissa personer att medverka till klarläggandet av sin identitet och resväg. Utredningen anser emellertid inte att denna åtgärd i sig är tillräcklig för att väsentligt minska dokumentlösheten. Utredningen anser i stället att de tidsbegränsade uppehållstillstånden för att nå sitt syfte – att utlänningen styrker sin identitet och resväg – måste förstärkas med andra åtgärder<sup>3</sup>.

### 7.3 Vilka personer bör beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd?

**Utredningens förslag:**

- Personer som beviljas asyl eller uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt bör även fortsättningsvis normalt beviljas permanenta uppehållstillstånd oavsett om de medverkar eller inte.
- Asylsökande m.fl. i övrigt som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg bör – om de bedöms ha andra, tillräckliga skäl för uppehållstillstånd – beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Om utlänningens identitet inte kan klarläggas är det många gånger svårt att bifalla en asylansökan. Eftersom utlänningens skyddsskäl måste prövas i förhållande till det land eller de länder som han eller hon kommer ifrån kan dock en person undantagsvis beviljas asyl om personen i fråga kan göra sannolikt från vilket land som han eller hon har flytt. Detsamma gäller uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt. Dessa personer bör även fortsättningsvis normalt beviljas permanent uppehållstillstånd oavsett om de med-

---

<sup>3</sup> Se vidare avsnitt 7.5.

verkar eller inte. Detta överensstämmer med föreskrifterna i det s.k. skyddsgrundsdirektivet, som kommer att bli gällande rätt i Sverige framöver. Som tidigare redogjorts för<sup>4</sup> skall en flykting enligt artikel 24 i direktivet – så snart som flyktingstatus beviljats – som huvudregel beviljas ett uppehållstillstånd som skall gälla i minst tre år och vara förnybart. En alternativt skyddsbehövande skall på motsvarande sätt beviljas uppehållstillstånd i minst ett år.

Vissa av de personer som söker asyl eller uppehållstillstånd på annan grund, men inte medverkar till utredningen om sin identitet och resväg, kan emellertid ha andra, tillräckliga skäl för uppehållstillstånd. Det rör sig framför allt om humanitära skäl. Dessa personer – som i nuläget beviljas permanenta uppehållstillstånd – bör fortsättningsvis beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Det sagda innebär att någon utökning av den personkategori som bör beviljas uppehållstillstånd inte är avsedd. Däremot kommer med stor sannolikhet en stor del av de uppehållstillstånd som beviljas att vara tidsbegränsade.

## 7.4 Hur bör tidsbegränsningen göras?

### Utredningens förslag:

- De tidsbegränsade uppehållstillståndens längd bör normalt vara två år.
- Om det finns synnerliga skäl, bör det finnas möjlighet att meddela ytterligare ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om två år.

### 7.4.1 Tidsbegränsningen i normalfallet

De tidsbegränsade uppehållstillståndens främsta syfte är att motivera de aktuella personerna till att medverka till att klarlägga sin identitet och resväg. Man kan utgå från att denna motivation inte skulle öka i någon större utsträckning om uppehållstillstånden enbart tidsbegränsas en kortare tid. Det skulle i stället öka risken för att – som regeringen tidigare har förutspått<sup>5</sup> – ett antal tidsbegränsade uppehållstillstånd endast skulle komma att avlösa varandra innan personen slutligen ändå skulle få permanent uppe-

<sup>4</sup> Se avsnitt 3.3.3.

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:36 s. 15.

hållstillstånd. I sådant fall skulle den enda effekten av de tidsbegränsade uppehållstillstånden bli ett ökat handlägningsproblem. Det är därför viktigt att tidsbegränsningen av uppehållstillstånden inte blir alltför kort.

Det är å andra sidan en stor påfrestning för den enskilde att leva i ovisshet rörande sin framtid. Skall man permanent få stanna i Sverige eller inte? Denna osäkerhet kan motverka integrationen i det svenska samhället och särskilt barnen riskerar att påverkas negativt. Det är därför också viktigt att tidsbegränsningen av uppehållstillstånden inte blir alltför lång. Denna ståndpunkt stöds av forskning på området.<sup>6</sup>

Mot denna bakgrund finner utredningen att en lämplig längd för de tidsbegränsade uppehållstillstånden i normalfallet bör vara två år. Denna tid bedöms vara tillräckliga lång för att motivera asylsökande m.fl. till att medverka vid klarläggandet av sin identitet och resväg utan att vara alltför lång med hänsyn till påfrestningarna för den enskilde. Denna tidsrymd överensstämmer också med reglerna om uppskjuten invandringsprövning vid uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning<sup>7</sup>.

#### 7.4.2 Den yttersta tidsgränsen

I vissa fall kan två år emellertid vara en alltför kort tidsbegränsning av uppehållstillståndet. Om den enskilde inte på något sätt aktiverar sig och medverkar till utredningen om sin identitet och resväg utan i stället håller sig undan och inte kommer till bokade utredningsmöten bör detta medföra att personen i fråga inte beviljas något ytterligare uppehållstillstånd. Detta ligger också i linje med att Förenta Nationernas flyktingkommissarie (UNHCR) i flera sammanhang ställt sig bakom uppfattningen att ett avsiktligt förstörande av identitetshandlingar kan försvaga en asylsökandes ställning<sup>8</sup>.

När det gäller personer som medverkar i utredningen så gott de kan bör dessa – om de bedöms ha skyddsskäl eller i övrigt uppfyller förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd – lämnas permanenta uppehållstillstånd. Detta bör för övrigt ske redan när de har

---

<sup>6</sup> Brekke, Jan-Paul (2004), *While we are waiting: Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*, Institutt for samfunnsforskning, Report 2004:10, Oslo.

<sup>7</sup> Se avsnitt 3.2.2.

<sup>8</sup> UNHCR Executive Committee Conclusions No. 44(XXXVII), 1986 och No. 58 (XL), 1989.

bidragit så mycket till utredningen att man anser att de nått fram till denna punkt. Således bör permanent uppehållstillstånd kunna meddelas innan det tidsbegränsade uppehållstillståndet löpt ut. Det är viktigt att Migrationsverkets handläggare så fort någon ny information, handling eller annat bidrag till utredningen har tillkommit överväger om den aktuella personen har bidragit så mycket till utredningen att han eller hon kan anses ha uppfyllt kravet på medverkan. Det bör i detta sammanhang noteras att det händer att en persons identitet styrks av ett intygande av en annan person. Denna typ av intygande bör endast i mycket speciella undantags-situationer godtas som underlag för fastställandet av en persons identitet.

Precis som när det gäller andra slags uppehållstillstånd, kan naturligtvis de nu aktuella tidsbegränsade uppehållstillstånden under vissa förutsättningar när som helst återkallas. Detta kan bl.a. ske med stöd av 2 kap. 9 § UtL om utlännings medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som har varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet har förtigit omständigheter av sådan betydelse.

Det kan emellertid undantagsvis finnas personer som hamnar någonstans emellan dessa personkategorier. Dessa personer kan i viss mån ha bidragit till utredningen och det bedöms finnas goda utsikter att deras medverkan skall kunna leda till att permanent uppehållstillstånd beviljas framöver. För dessa personer bör det finnas möjlighet att beviljas ytterligare ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det är emellertid inte rimligt att de beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd hur länge som helst. Det bör därför finnas en yttersta tidsgräns för hur länge en person får beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till klarläggandet av sin identitet och resväg.

Som tidigare har redovisats<sup>9</sup> upphör ett beslut om avvisning eller utvisning, som inte har meddelats av allmän domstol, att gälla om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Om utlännings inte själv har orsakat att verkställigheten har dragit ut på tiden och preskription inträtt lämnas normalt ett permanent uppehållstillstånd. Dessa regler om s.k. verkställighetspreskription kan därför tjäna som utgångspunkt vid bedömningen av vilken yttersta tidsgräns som är rimlig.

---

<sup>9</sup> Se avsnitt 3.2.5.

Dessutom måste hänsyn tas till EG-direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare. Direktivet är visserligen ännu inte gällande rätt i Sverige, men skall vara genomfört i nationell lagstiftning senast den 23 januari 2006. Som tidigare har redovisats<sup>10</sup> är direktivet tillämpligt på tredjelandsmedborgare – dock inte flyktingar eller personer som är på annat sätt skyddsbehövande – som är lagligen bosatta i en medlemsstat. Enligt direktivet har en tredjelandsmedborgare som har varit lagligen bosatt i en medlemsstat i fem år rätt att beviljas ställning som varaktigt bosatt. Ställning som varaktigt bosatt är permanent. En absolut, yttersta tidsgräns som de tidsbegränsade uppehållstillstånden skulle kunna avse är alltså fem år.

Reglerna och praxis om s.k. verkställighetspreskription innebär som ovan konstaterats att en person som har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som huvudregel får permanent uppehållstillstånd om beslutet inte har kunnat verkställas inom fyra år från att det vann laga kraft. Att ha en längre, yttersta tidsgräns för personer som faktiskt beviljats – om än ett tidsbegränsat – uppehållstillstånd är inte rimligt. Med hänsyn till detta och då det inte framkommit något bärande skäl för att ha en kortare yttersta tidsgräns, anser utredningen att fyra år är en lämplig yttersta tidsgräns.

Det skall här understrykas att även om en person har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i fyra år är det inte givet att han eller hon beviljas permanent uppehållstillstånd. Det kan t.ex. vara så att personen – trots en tidigare god prognos om medverkan – inte har fortsatt att bidra till utredningen om sin identitet och resväg. Det kan också vara så att utredningen har visat att den tidigare bedömningen att det fanns tillräckliga skäl för uppehållstillstånd var felaktigt. Den aktuella personen bör i sådana fall få avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd. Det sagda utesluter emellertid inte att uppehållstillstånd beviljas av andra skäl, t.ex. på grund av familjeanknytning eller av humanitära skäl.

---

<sup>10</sup> Se avsnitt 3.3.2.

## 7.5 Sociala förmåner m.m.

### Utredningens förslag:

- En person som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg skall ha rätt till insatser enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär.
- En person som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg bör bo i anläggning och inte ha rätt till bostadsersättning för eget boende.
- Överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl. bör utökas till att omfatta även de som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg.
- En person som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg bör inte kunna undantas från kravet på arbetstillstånd. Ifrågavarande person bör inte heller kunna beviljas arbetstillstånd.

### 7.5.1 Sociala förmåner

Som tidigare redogjorts för i avsnitt 7.2 kan tidsbegränsade uppehållstillstånd i sig tänkas motivera vissa personer att medverka till att klarlägga sin identitet och resväg. För att en väsentligt andel av de asylsökande m.fl. skall förmås att medverka i denna process måste emellertid de tidsbegränsade uppehållstillstånden förstärkas med andra åtgärder.

De tidsbegränsade uppehållstillstånd som meddelas i de aktuella fallen har sin grund i en bristfällig utredning om identitet och resväg. Det råder fortfarande en osäkerhet kring om dessa personer skall få tillstånd att permanent bosätta sig i Sverige. Det är därför inte rimligt att de fullt ut omfattas av alla sociala rättigheter som normalt tillkommer de utlänningar som inleder en permanent



bosättning i landet. De måste däremot få en rimlig levnadsnivå och en meningsfull vistelse i Sverige även under den tid de har tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det förefaller därför rimligt att ifrågasvarande personer fortsätter att i allt väsentligt behandlas som asylsökande. Deras förhållanden bör därför även efter det att de har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd regleras av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Däremot kan dessa personer komma i fråga när det gäller andra sociala insatser.

Det är viktigt att de aktuella personerna – under den tid de har beviljats uppehållstillstånd – i största möjliga mån finns tillgängliga för medverkan till utredningen om sin identitet och resväg. Med tanke på att det rör sig om personer som inte har styrkt – eller ens i tillräcklig mån velat medverka till att styrka – sin identitet är det även av säkerhetsskäl viktigt att veta var dessa befinner sig. Med hänsyn till detta förefaller det lämpligt att den som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg bor på anläggning. Staten bör åtminstone inte stimulera dessa personer att välja eget boende. De bör därför inte ha rätt till bostadsersättning.

### 7.5.2 Hälso- och sjukvård

Som tidigare har redovisats<sup>11</sup> lämnas hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl. med stöd av en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Denna överenskommelse går utöver landstingens offentligrättsliga åtaganden. Överenskommelsen innebär att det endast är vård som kan skjutas upp som vuxna inte får. De barn som omfattas av överenskommelsen har däremot under hela sin vistelse i Sverige rätt till samma hälso- och sjukvård samt tandvård som barn som är bosatta här. Detsamma bör gälla personer som får tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om identitet och resväg. Överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet bör därför kompletteras så att den omfattar även de som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på denna grund.

---

<sup>11</sup> Se avsnitt 5.2.4.

### 7.5.3 Utbildning och arbete

Barn och ungdomar under 18 år med tidsbegränsade uppehållstillstånd av detta slag bör också – precis som andra barn som omfattas av LMA – få tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige.

De aktuella personerna medverkar inte till utredningen om sin identitet och resväg. Det kommer därför i flertalet fall att råda osäkerhet om vilka de är och sålunda också kring vilken utbildning och arbetslivserfarenhet de har. Många arbetsplatser kan – framför allt av arbetsmiljö- och säkerhetsskäl – vara direkt olämpliga för dessa personer. Personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg bör därför inte kunna undantas från kravet på arbetstillstånd. De bör inte heller kunna beviljas arbetstillstånd.

## 7.6 Folkbokföring

### Utredningens förslag:

- En person som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg skall inte folkbokföras i Sverige.
- En person som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg skall inte heller anses bosatt i Sverige enligt socialförsäkringslagen under denna tid.

Flera rättigheter och skyldigheter är beroende av folkbokföringen. Många sociala förmåner är på ett eller annat sätt kopplade till bosättningsbegreppet i folkbokföringslagen. Detta gäller t.ex. barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd. Om en person inte folkbokförs kommer denne inte heller att ha rätt till samma förmåner som personer som anses vara bosatta i Sverige. Bristande folkbokföring innebär också en rad begränsningar i vardagen. Banker utfärdar normalt inte kreditkort till personer som inte är folkbokförda i Sverige. De erbjuder för det mesta inte heller sina Internettjänster åt dessa personer. Det är dessutom i princip omöjligt att få banklån eller andra krediter. Det kan vidare vara svårt att få teckna abonnemang för mobiltelefon, kabel-TV eller Internet.

Det kan också vara problematiskt att hyra video- eller DVD-filmer eller prenumerera på tidningar. När det gäller telefonabonnemang tas en depositionsavgift ut för personer som inte är folkbokförda i landet.

Som tidigare har framgått anser utredningen inte att det är rimligt att personer som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg skall ha rätt till samma sociala förmåner som personer som är bosatta i landet. Ett sätt att åstadkomma detta författningstekniskt är att inte folkbokföra dessa personer. Denna lösning har tidigare valts när det gäller personer som beviljas uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd vid massflykt. En annan lösning – som har förespråkats av utredningens experter från Finansdepartementets enhet för skatteadministration och Skatteverket – skulle vara att i samtliga författningar som reglerar sociala förmåner av olika slag m.m. undanta den avsedda personkategorin.

Reglerna om folkbokföring är tämligen enhetliga. Den som avser att tillbringa minst ett år i Sverige skall normalt anses bosatt här under den tid som vistelsen är tänkt att vara. Undantag från denna regel görs endast för utlänningar som är skyldiga att ha uppehållstillstånd men saknar ett sådant, utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och den som tillhör en främmande makt, beskickning eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Att göra undantag från huvudregeln om folkbokföring kräver därför starka skäl.

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och vissa andra förhållanden. Registreringen av identitetsuppgifter m.m. är tänkt att innefatta en viss prövning av uppgifterna<sup>12</sup>. När det gäller dokumentlösa utlänningar har myndigheterna emellertid ofta endast den aktuella personens egna uppgifter att gå efter. Uppgifter om personens identitet och andra förhållanden som registreras får då helt grundas på obestyrkta uppgifter. Som tidigare redogjorts för<sup>13</sup> innebär detta att det genom folkbokföringen utan större problem går att ”byta” identitet. Detta medför många problem och utgör bl.a. en stor säkerhetsrisk. Redan av detta skäl finns det starka skäl som talar mot att folkbokföra personer som inte har styrkt – eller ens har velat medverka till att styrka – sin identitet.

---

<sup>12</sup> Prop. 1994/95:94 s. 14.

<sup>13</sup> Se avsnitt 2.4 och 7.1.

Till detta kommer att det även är en fördel för folkbokföringen om uppgifterna om en person är klara och tillförlitliga. Dessutom innebär ju det tidsbegränsade uppehållstillståndet att det fortfarande råder osäkerhet om de aktuella personerna skall få tillstånd att permanent bosätta sig i Sverige.

Det primära syftet med att göra undantag för personer som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg är vidare att dessa personer inte skall omfattas av samma sociala förmåner m.m. som i landet bosatta personer. Samma huvudsakliga skäl åberopades för undantaget från folkbokföringen för personer med uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Detta talar med ytterligare styrka för att det nu aktuella undantaget också bör ske genom ett undantag från folkbokföringen.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att en undantagsbestämmelse i folkbokföringslagen framstår som det klart mest lämpliga alternativet eftersom denna konstruktion redan finns i folkbokföringslagens 4 § andra stycke för personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.

Med hänsyn till att den enskildes identitet i princip skall vara styrkt även vid tilldelning av samordningsnummer<sup>14</sup> bör de personer som lämnas tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg inte heller komma i fråga för sådana nummer. För polis- och skatteändamål får emellertid en tilldelning ske även om identiteten inte är styrkt.

## 7.7 Överklagande

### Utredningens bedömning:

Det bör inte finnas någon rätt att överklaga tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till klarläggandet av identitet och resväg.

Beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till klarläggandet av identitet och resväg kommer säkerligen ofta att grunda sig på en svår sammanvägning av en rad olika

---

<sup>14</sup> Se avsnitt 4.3.

omständigheter. Detta talar med viss styrka för att ett sådant beslut bör kunna överklagas.

En utlänning som har sökt permanent uppehållstillstånd men endast beviljats ett tidsbegränsat tillstånd har emellertid i nuläget inte någon möjlighet att överklaga beslutet.<sup>15</sup> Om ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till klarläggandet av identitet och resväg skulle kunna överklagas skulle detta med andra ord innebära ett avsteg från den princip som gäller beträffande vad som i övrigt gäller tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Beslut i fråga om flyktingförklaring<sup>16</sup> och om nedsättning av dagersättning enligt LMA<sup>17</sup> kan emellertid överklagas. Detta innebär att den aktuella personen i realiteten kan överklaga den bedömning som gjorts om hans eller hennes medverkan till utredningen om identitet genom att överklaga något av dessa beslut.

Mot denna bakgrund bör det inte finnas någon rätt att överklaga tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till klarläggandet av identitet och resväg.

## 7.8 Underrättelseskyldighet

### Utredningens bedömning:

Det bör införas en generell underrättelseskyldighet till Migrationsverket beträffande identitetshandlingar och resehandlingar. Denna fråga bör utredas särskilt.

Det har framkommit att framför allt identitetshandlingar som inte har förevisats av asylsökande m.fl. för Migrationsverket ibland uppvisas i andra sammanhang, t.ex. i samband med hinderprövning och vid polisens trafikkontroller. I dag kommer dessa uppgifter sällan till Migrationsverkets kännedom. Det vore önskvärt om samarbetet mellan Migrationsverket och olika myndigheter, framför allt Polisen, Skatteverket och socialtjänsten, kunde öka. Uppgifter om identitets- och resehandlingar borde i större utsträckning – när sekretess inte hindrar det – kunna lämnas till Migrationsverket. En generell underrättelseskyldighet till Migrationsverket bör införas beträffande dessa handlingar. Denna fråga

<sup>15</sup> Prop. 1996/97:25 s. 292.

<sup>16</sup> 7 kap. 4 § UtlL.

<sup>17</sup> 22 § LMA.

innefattar emellertid komplicerade bedömningar bl.a. i olika sekretessfrågor. Med hänsyn till den begränsade tid som utredningen har till sitt förfogande, har utredningen inte möjlighet att lämna något förslag i denna del. Denna fråga bör i stället utredas särskilt.

## 8 Konsekvenser och genomförande

### 8.1 Ekonomiska konsekvenser

#### Utredningens bedömning:

- Om antalet asylsökande och slutligen beviljade permanenta uppehållstillstånd inte minskar på grund av förslagen, medför dessa en marginell kostnadsökning för staten.
- Om antalet asylsökande och slutligen beviljade permanenta uppehållstillstånd minskar på grund av förslagen uppstår en kostnadsminskning för staten.
- Förslagen kommer att medföra ökade kostnader för Migrationsverket under den tid de berörda personerna är bosatta i anläggningsboende. Denna kostnadsökning kommer för staten i sin helhet att kompenseras eller skjutas upp eftersom schablonersättning till kommunerna för samma personer uteblir under väntetiden.

#### 8.1.1 Nuläget

I dag beviljas de personer som nyordningen berör permanenta uppehållstillstånd. Ansvar för dem övergår då till de kommuner som personerna bosätter sig i. Staten kompenserar kommunerna för dessa kostnader i form av schablonersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Under väntetiden uppstår kostnader för Migrationsverket för anläggningsboende. Boendedygnskostnaden beräknas normalt till 259 kr. I boendedygnskostnaden ingår personalkostnader, lokal-kostnader, varor, tjänster, resor, sjukvård, skola, omsorg, ersättningar och bidrag till utlänningskostnader. Med hänsyn till att flertalet av de aktuella personerna förmodas få nedsatt dagersättning på grund av att de försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom

att inte medverka till att klarlägga sin identitet, beräknas dygnskostnaden emellertid i dessa fall till 232 kr (259 kr – 27 kr i nedsatt dagersättning). För en beskrivning av kostnaderna under vistelse-tiden vid olika inströmningsnivåer, se nedan under tabell 8.1.

*Tabell 8.1.* Kostnader under olika långa vistelsetider för personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg. I samtliga scenarier antas att 9 % av de asylsökande kommer att beviljas sådana uppehållstillstånd.

<i>Minskning</i>	mnkr <i>1 år</i>	mnkr <i>1 ½ år</i>	mnkr <i>2 år</i>	mnkr <i>2 ½ år</i>	mnkr <i>3 år</i>
0 %	183	274	366	457	549
10 %	165	247	329	412	494
25 %	137	206	274	343	412
50 %	91	137	183	229	274

### 8.1.2 Efter reformen

En stor del av de personer som idag beviljas permanenta uppehållstillstånd kommer framöver att under maximalt fyra år (två plus två år) beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. En uppskattning av detta antal blir 1 600 personer baserat på dagens utfall (2004 års statistik från Migrationsverket). Kostnaden för dessa personer vilar på Migrationsverket under denna tidsperiod med samma boendedygnskostnad som ovan.

Efter två år kommer merparten av dessa personer att ha lämnat Migrationsverkets system. En del av dem kommer att ha beviljats permanenta uppehållstillstånd i Sverige. En del av dem kan emellertid ha fått avslagsbeslut beträffande sin ansökan om uppehållstillstånd. I det sist nämnda fallet kommer statens kostnader för schablonersättning till kommunerna att minska. För en beräkning av de minskade kostnaderna för schablonersättning, se nedan under tabell 8.2.



Tabell 8.2. Minskning av schablonersättning för de personer som inte får permanent uppehållstillstånd efter att i två år ha haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg. Schablonbeloppet motsvarar 2004 års belopp.

<i>Antal beviljade TUT</i>	1600	3000	5000
<i>Ej PUT efter TUT 10 %</i>	160	300	500
<i>Ej PUT efter TUT 50 %</i>	800	1500	2500
<i>Minskad schablonersättning vid 10 % (mnr)</i>	22,1	41,5	69,2
<i>Minskad schablonersättning vid 50 % (mnr)</i>	110,7	207,6	346,0

### 8.1.3 Framtiden

Enligt utredningens bedömning kommer reformen att innebära dels att antalet asylsökande går ned, dels att antalet slutligen beviljade permanenta uppehållstillstånd minskar. Dessa effekter sammantaget medför att statens kostnader för ändamålet minskar.

Om dessa effekter uteblir uppstår en marginell kostnadsökning för staten. Migrationsverkets utgifter ökar dock under den utökade tid de berörda personerna finns i Migrationsverkets mottagnings-system.

## 8.2 Andra konsekvenser

### Utredningens bedömning:

- Utredningens förslag bedöms öka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.
- Utredningens förslag antas inte i övrigt ge några konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

Utredningens förslag har som syfte att bidra till att asylsökande m.fl. skall förmås att medverka till utredningen om sin identitet och resväg. Förslagen kommer enligt utredningens bedömning bl.a. att innebära att en större andel av de som beviljas uppehållstillstånd i Sverige kommer att ha identifierats. Identitetsfastställelse underlättar de aktuella personernas integration i det svenska samhället.

Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen kommer därför också enligt utredningens bedömning att öka.

De framlagda förslagen bör inte ha någon betydelse för de övriga områden som nämns i 15 § kommittéförordningen, dvs. för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags och för jämställdheten mellan kvinnor och män.

### 8.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Utredningens bedömning:**

- Förslagen bör kunna träda i kraft senast den 1 januari 2006.
- En ansökan om uppehållstillstånd som har getts in till Migrationsverket före ändringen i utlänningslagen trätt i kraft bör prövas enligt äldre bestämmelser.

Förslagen bör kunna träda i kraft senast den 1 januari 2006.

Bestämmelsen om att tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas utlänning som inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och resväg bör inte tillämpas beträffande ansökningar om uppehållstillstånd som har getts in till Migrationsverket före bestämmelsen trätt i kraft. Övergångsbestämmelser i övrigt behövs inte.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

#### 2 kap.

#### 4 f §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att en utlänning som inte medverkar till utredningen om sin identitet och resväg får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

I *första stycket* förskrivs just att tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges en utlänning som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg. Vad som krävs av den som söker uppehållstillstånd är att han eller hon i största möjliga mån aktivt medverkar till utredningen om sin identitet och resväg. Utlänningen bör försöka skaffa fram handlingar som kan styrka identiteten och resvägen. En utlänning som – trots upprepade uppmaningar om att försöka använda de möjligheter som finns – systematiskt underlåter detta kan inte anses medverka till utredningen om sin identitet och resväg. Det räcker inte heller att en person påstår sig vara villig att medverka till att hans eller hennes pass eller annan identitetshandling eller resehandling visas upp. Det bör i stället krävas av utlänningen att denne samtidigt i sitt handlande visar att viljan att medverka är uppriktig. Det kan röra sig om allvarliga försök att gå tag på släktingar eller vänner som i sin tur skulle kunna hjälpa utlänningen att sända hit identitetshandlingar som har blivit kvar i hemlandet. Fall när det framstår som uppenbart att utlänningen ljuger om att han eller hon saknar passhandling och resehandlingar bör också bedömas som bristande medverkan till utredningen om identitet och resväg. Detsamma gäller en allmänt bristande vilja att lämna information till stöd för bedömningen av om en uppgiven identitet eller resväg är riktig.

I *andra stycket* anges att första stycket inte gäller utlänningar som beviljas uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen

(UtlL), dvs. de som beviljas asyl eller uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt.

I *tredje* och *fjärde styckena* föreskrivs hur tidsbegränsningen av uppehållstillstånd skall göras. Enligt *tredje stycket* skall de tidsbegränsade uppehållstillstånden avse två år. Om det föreligger synnerliga skäl får dock en utlänning enligt *fjärde stycket* ges ytterligare ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om två år. Den maximala tid, som tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av denna bestämmelse kan avse, är alltså fyra år. Med ”synnerliga skäl” markeras att bestämmelsen i *fjärde stycket* är tänkt att tillämpas med stor restriktivitet. Det kan röra sig om personer som i viss mån har medverkat till klarläggandet av sin identitet och resväg och beträffande vilka det bedöms finnas goda utsikter att deras medverkan skall kunna leda till att permanent uppehållstillstånd beviljas framöver.

I *femte stycket* stadgas att en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd av detta slag får ges permanent uppehållstillstånd så snart han medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg och i övrigt uppfyller kraven för beviljande av uppehållstillstånd. Genom bestämmelsen förtydligas att permanent uppehållstillstånd bör meddelas så fort utlänningen har bidragit i tillräcklig mån till utredningen om sin identitet och resväg. Permanent uppehållstillstånd kan alltså beviljas innan det tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut; allt under förutsättning av att utlänningen även i övrigt uppfyller kraven för ett sådant tillstånd.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 7.2–4.

## 9.2 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

### 4 §

I bestämmelsen införs ett nytt *tredje stycke*. Bestämmelsen anger att en utlänning som har beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 f § UtlL inte skall folkbokföras i Sverige.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 7.6.

### 9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Riksdagen har den 9 december 2004 beslutat att utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) skall ha rätt till bostadsersättning endast i särskilda fall. Detta medför ändringar av bl.a. 1 § och 10 § LMA. Dessa lagändringar kommer att träda i kraft den 1 mars 2005. Utredningen har i sina författningsförslag utgått från den lydelse som de aktuella paragraferna kommer att ha fr.o.m. den 1 mars 2005.

#### 1 §

I *första stycket* anges vilka personer som omfattas av LMA. Till denna uppräknning av persongrupper läggs utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtlL i en särskild punkt, *punkten 4*. Ändringen i denna paragraf – liksom i de övriga paragraferna i denna lag – är en följd av att personer som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av bristande medverkan till utredningen om sin identitet och resväg bör ha rätt till insatser enligt LMA.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 7.5.1.

#### 2 §

Ändringen i denna paragraf innebär att Migrationsverket skall ha huvudansvar även för utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtlL.

#### 3 §

Paragrafens *första stycke* ändras. Ändringen innebär att Migrationsverket skall erbjuda även utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtlL plats på en förläggning. Liksom de andra persongrupper som bestämmelsen avser skall utlänningar med tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 f § UtlL som inte önskar utnyttja en erbjuden plats ändå registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar sedan för att bistånd enligt LMA lämnas.

**4 §**

Ändringen av paragrafen innebär att Migrationsverket i lämplig omfattning skall ge även personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f UtL sysselsättning.

**9 a §**

Paragrafen är ny. I bestämmelsen anges vilket bistånd personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtL har rätt till.

**10 §**

Paragrafens *tredje stycke* ändras så att det framgår att dagersättning kan nedsättas helt även för personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtL.

**11 §**

*Punkten 1* i paragrafen ändras. Ändringen innebär att det förtydligas att rätten till bistånd inte upphör när uppehållstillstånd ges för personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtL.

**14 §**

Ändringen av paragrafen innebär att personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtL har rätt till logi på förläggning.

## **9.4 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)**

**2 kap.****1 §**

Paragrafens *andra stycke* ändras. Ändringen innebär att en utlänning som enligt 4 § tredje stycket folkbokföringslagen inte skall folkbokföras i Sverige – dvs. en person som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtL – inte heller skall anses vara bosatt här.

## 9.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar

### 1 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats. I stycket hänvisas till förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Denna förordning ändras så att den avser även utlänningar som avses i 1 § första stycket 4 LMA, dvs. personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtlL. Ändringen är sålunda en följdändring av ändringar i förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande, se närmare nedan under avsnitt 9.6.

## 9.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

### 2 §

Paragrafens *första stycke* ändras. Ändringen innebär att ersättning enligt förordningen får ges för hälso- och sjukvård även för utlänningar som avses i 1 § första stycket 4 LMA, dvs. utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtlL.

### 3 §

Bestämmelsen ändras på så sätt att det framgår att ersättning för en hälsoundersökning per person får ges även beträffande utlänningar som avses i 1 § första stycket 4 LMA, dvs. utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtlL; allt under förutsättning av att de är registrerad hos Migrationsverket.

### 9 §

Paragrafens *första stycke* ändras på så sätt att det framgår att apotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel även för utlänningar som avses i 1 § första stycket 4 LMA, dvs. personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtlL.

### **9.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl.**

#### *1 §*

I paragrafens *första stycke* anges att det i förordningen ges föreskrifter om utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar som avses i 1 § första stycket LMA. Vilka dessa grupper av barn och ungdomar är räknas sedan upp. Till denna uppräknning har lagts en ny punkt, punkten 4, som överensstämmer med *punkten 4* i 1 § första stycket LMA, dvs. barn och ungdomar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtlL.

### **9.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.**

#### *4 §*

Paragrafen har ändrats så att det framgår att en kommun har rätt till ersättning för kostnader för transport till förläggning även beträffande utlänningar som avses i 1 § första stycket 4 LMA, dvs. personer som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 f § UtlL.



# Kommittédirektiv



**Tidsbegränsat uppehållstillstånd för  
dokumentlösa asylsökande**

**Dir.  
2004:20**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 26 februari 2004.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall kartlägga och analysera förekomsten av dokumentlöshet hos asylsökande. Utredaren skall överväga på vilka sätt åtgärder kan vidtas för att på ett tidigt stadium i asylprocessen klarlägga deras identitet och resvägar. Utredaren skall även föreslå hur utlänningslagen skall ändras för att asylsökande som bedöms vara i behov av skydd här eller skall beviljas uppehållstillstånd på annan grund och som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och sin resväg, skall kunna beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga och även bedöma vilka effekterna blir om ett ökat antal utlänningar i Sverige beviljas tidsbegränsade i stället för permanenta uppehållstillstånd.

## Bakgrund

Antalet asylsökande i Sverige har ökat med 40 procent varje år de senaste åren, från ca 16 000 sökanden år 2000 till ca 33 000 sökanden år 2002. År 2003 sökte ca 31 000 personer asyl i Sverige. Endast en mindre andel har visat sig ha asylskäl och de allra flesta uppger vid ansökningstillfället att de saknar pass eller andra identitetshandlingar. Av de personer som år 2003 sökte asyl i Sverige saknade ca 90 procent passhandlingar vid ansökningstillfället, motsvarande siffra var året innan 88 procent. År 1996 och 1997 var andelen personer som saknade pass betydligt lägre, 34 respektive 35 procent.

Vad som avses med dokumentlöshet är främst att den asylsökande inte uppvisar pass, andra typer av identifikationshandlingar eller resehandlingar. De dokument som uppvisas kan också vara förfalskade. Underlåtenhet att i ett tidigt skede i asylprocessen medverka till att klarlägga sin identitet och resväg är idag ett stort problem för de flyktingmottagande länderna.

Orsakerna till att asylsökande inte uppvisar dokument som kan klarlägga identitet och resväg varierar. Det finns asylsökande som inte har kunnat få några dokument eller av andra godtagbara skäl, t.ex. rådande förhållanden i hemlandet, inte kan förete handlingar som klarlägger identiteten. Det finns också en grupp människor som instruerats att antingen förstöra sina dokument eller lämna dem till människosmugglare. Andra asylsökande undanhåller däremot avsiktligt sina dokument t.ex. i syfte att öka möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd i landet. I praktiken är det ibland möjligt att återsända en asylsökande till ett s.k. första asylland endast om återsändandet sker i nära anslutning till utresan därifrån. Följden av att utlännings saknar handlingar blir att det kan bli svårt eller ibland omöjligt att konstatera varifrån han eller hon närmast har kommit och därmed också svårt att avvisa honom eller henne. Många asylsökande vill undvika prövning enligt Dublinförordningen och avvisning till ett land som de har vistats i eller passerat på vägen hit, där deras ansökan skulle komma att prövas i stället för i Sverige om de visade upp resehandlingar som gav besked om vilken resväg de tagit. Avsaknaden av gränskontroller till de andra Schengenländerna har gjort det lättare för asylsökande att undvika att visa sitt pass för svenska myndigheter vid inresan.

Problemet med att många asylsökande inte visar dokument i ett tidigt skede i asylprocessen innebär en påfrestning för hela asylsystemet genom att utredningarna om bland annat asylsökandes identitet, resväg och hemvist försvåras. Det leder till långa handläggningstider som innebär ökade kostnader för samhället och en lång väntan på beslut för den enskilde, något som inte minst är till nackdel för asylsökande barn. Det innebär även problem med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut. En annan viktig aspekt är att det av säkerhetsskäl är viktigt att personer som finns här i landet är identifierade.

Asylprocessen måste präglas av en hög grad av rättssäkerhet, där det individuella behovet av skydd står i centrum. Både av hänsyn till den enskilde och av ekonomiska skäl är det dock viktigt att handläggningstiderna är så korta som möjligt. Det är inte ett

orimligt krav för att få uppehållstillstånd att asylsökande medverkar till att hans eller hennes identitet och resväg kan klarläggas, t.ex. genom att visa upp nödvändiga dokument. En medverkan underlättar även prövningen av den asylsökandes skyddsskäl.

Dokumentlöshet bland asylsökande är ett stort och ökande problem även internationellt vilket har uppmärksammats av FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) som i flera sammanhang ställt sig bakom uppfattningen att ett avsiktligt förstörande av identitetshandlingar kan försvaga en asylsökandes ställning (UNHCR Executive Committee Conclusions No. 44 (XXXVII), 1986 och No. 58 (XL), 1989).

## Nuvarande bestämmelser

### *Genèvekonventionen*

Artikel 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ger rätt åt var och en att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Den viktigaste överenskommelsen för behandlingen av flyktingar är FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning, Genèvekonventionen, av den 28 juli 1951 (SÖ 1954:55) samt tilläggsprotokoll, New York-protokollet, av den 31 januari 1967 (SÖ 1967:45). Asylrätten bygger på enskilda människors rätt att söka asyl samt stater skyldighet att ge skydd åt individer som riskerar förföljelse. Asylsystemet grundas på en individuell prövning, vilket i sin tur förutsätter att den sökandes identitet kan klarläggas. Genèvekonventionen förutsätter att den asylsökande medverkar till att så långt möjligt klarlägga om han eller hon uppfyller kriterierna för flyktingstatus. Den sökandes identitet och medborgarskap är viktiga utgångspunkter i detta klarläggande.

### *Nationella bestämmelser om asyl*

Grunderna för när en utlänning skall beviljas asyl eller få uppehållstillstånd i Sverige på annan grund finns fastlagda i utlänningslagen (1989:529) – UtlL. Med asyl avses enligt 3 kap. 1 § UtlL uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han är flykting. I 3 kap. 2 § UtlL anges att som flykting betraktas en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är med-

borgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller vill begagna sig av detta lands skydd.

Enligt 3 kap. 3 § UtlL anses som skyddsbehövande i övrigt den som känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det finns även en skyddsbestämmelse för den som behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller som på grund av miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland. Som skyddsbehövande anses även den som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt kön eller homosexualitet.

Enligt 2 kap. 3 § UtlL skall en utlänning som har rätt till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt beviljas uppehållstillstånd.

#### *Bestämmelser och praxis beträffande uppehållstillstånd*

Enligt 1 kap. 4 § UtlL skall en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ha uppehållstillstånd, om inte utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

I 2 kap. 4 § UtlL finns bestämmelser om att uppehållstillstånd får ges till en utlänning, t.ex. på grund av familjeanknytning eller på grund av humanitära skäl.

Ett uppehållstillstånd innebär enligt 2 kap. 2 § UtlL tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Enligt uttalanden i propositionen Invandrings- och flyktingpolitiken (prop. 1983/84:144, s. 86 ff) bör permanent uppehållstillstånd beviljas redan från början för utlänningen om han har för avsikt att bosätta sig här och bedöms kunna få uppehållstillstånd. Samma ställningstagande görs i propositionen Ny utlänningslag m.m. (prop. 1988/89:86, s. 60 och s. 146). I praktiken innebär detta att permanent uppehållstillstånd bör ges till den som beviljas uppehållstillstånd av skyddsskäl, den som beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning eller annan anknytning eller inom ramen för arbetskraftsinvandring samt den som beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl. Migrationsverket kan dock alltid välja att utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även till en utlänning

som avser att bosätta sig här och tillåts göra det. Skäl för detta kan t.ex. vara att vistelsen här avses bli begränsad till viss tid eller att utlänningen själv begär det. Tidsbegränsat uppehållstillstånd skall alltid beviljas vid vistelse för gäststudier eller tillfällig vistelse, vare sig besöket gäller turism, arbete eller något annat.

Under de senaste åren har utvecklingen gått i riktning mot en ökad användning av tidsbegränsade uppehållstillstånd. I utlänningslagen har således införts flera bestämmelser av detta slag. Enligt 2 kap. 4 b § UtlL får tidsbegränsat uppehållstillstånd ges om det råder tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt. Enligt 2 kap. 4 c § UtlL får tidsbegränsat uppehållstillstånd ges till barn under 18 år som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Likaså skall enligt 2 kap. 4 d § UtlL en utlänning som, i andra fall än familjeåterförening, ges uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning vid det första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Enligt bestämmelserna i 2 a kap. UtlL om uppehållstillstånd vid tillfälligt skydd skall tidsbegränsade uppehållstillstånd även användas vid en situation där Europeiska unionens råd beslutat att en massflyktsituation råder. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd torde också kunna ges av humanitära skäl, t.ex. om verkställigheten har fördröjts under lång tid utan att detta berott på utlänningen (prop. 1988/89:86, s. 149 f.).

I praxis har t.ex. tillfälliga verkställighetshinder motiverat tidsbegränsade tillstånd, bl.a. för personer från Kroatien, Bosnien-Hercegovina eller provinsen Kosovo, i avvaktan på att förhållandena i hemlandet skall förbättras. Beträffade personer från Kroatien och Bosnien-Hercegovina har regeringen förordnat att utvisningen inte fick verkställas mot utlänningens vilja förrän viss tid efter regeringens beslut. I de fall anstånd med verkställigheten bestämdes till sex månader, beslutades samtidigt om uppehållstillstånd för den tiden. Det finns slutligen förarbetsuttalanden där det framhålls att tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av att sökanden inte kan styrka sin identitet inte bör tillämpas i normalfallet (prop. 1997/98:36, s. 15).

## Problemställning

### *Problem i asylprocessen*

Dokumentlösheten innebär, som tidigare nämnts, att identitetsutredningarna försvåras och utgör en bidragande orsak till att handläggningstiderna i asylärenden och verkställbara avvisnings- och utvisningsbeslut i många fall drar ut på tiden. För den enskilde innebär det en lång väntan i ovisshet. Det drabbar både de som samarbetar och visar upp identifikationshandlingar och de som avsiktligt låter bli att göra detta. Även de som har verkliga skydds-skäl lider men eftersom de får vänta längre på att få sin sak prövad.

Ofta påverkas den enskildes psykiska hälsa och det finns risk för att barn far illa. Dessutom ökar behovet av t.ex. kommunernas insatser via socialtjänsten och insatser inom den psykiatriska vården vilket kan medföra ökade kostnader för samhället. Långa handläggningstider kan även bidra till att asylsökande väljer att gömma sig därför att det efter lång tid i Sverige är svårare att acceptera att man måste lämna landet.

Dokumentlöshet och förfalskade identitets- eller resehandlingar är inte enbart ett problem i asylärenden utan kan även medföra problem i t.ex. familjeåterförenings-, verkställighets- och medborgarskapsärenden. För att en ansökan om familjeåterförening skall beviljas krävs bland annat att sökandens identitet är fastställd och att släktskapsförhållandet till anknytningspersonen i Sverige är styrkt. För att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall kunna verkställas krävs oftast pass eller någon form av dokument som styrker varifrån personen kommer. Att en persons identitet inte är klarlagd kan också innebära svårigheter vid medborgarskapsprövningar.

Vid bedömningen av de skyddsbehov som åberopas är den sökandes identitet och resväg en viktig del i underlaget. Att inga dokument uppvisas kan leda till slutsatsen att den asylsökande undanhåller omständigheter av väsentlig betydelse för bedömningen av hans eller hennes rätt att få skydd här.

Bland de asylsökande som inte medverkar i utredningen om identitet och resväg finns personer som skulle få stanna i Sverige även om deras identitet och tidigare vistelseort kunde påvisas. Det finns dock även personer som skulle återsändas, i vart fall till ett första asylland, och personer vilkas rätt att stanna i Sverige är tveksam. Dokumentlösheten kan således bl.a. medföra att uppehålls-

tillstånd beviljas personer som inte skulle ha fått tillstånd om dokumenten uppvisats. Det vill säga att personer får stanna endast på grund av att identitets- och resehandlingar inte uppvisas, eftersom det då i praktiken kan föreligga verkställighetshinder. Detta kan i förlängningen få till konsekvens att förtroendet för hela asylsystemet minskar.

Det finns således flera skäl till att det är viktigt att identiteten och resvägen i största möjliga utsträckning klarläggs så tidigt som möjligt i asylprocessen, helst redan vid ansökan. Den sökande som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg, t.ex. genom uppvisande av pass eller andra handlingar, borde beviljas endast ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det förhållandet att det under tiden som sökanden har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd t.ex. inte finns någon rätt till familjeåterförening, torde påverka den enskildes medverkan när han eller hon har att välja mellan att medverka eller inte.

#### *Tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd*

Riksdagen har ansett att det är angeläget att identiteten i största möjliga utsträckning klarläggs för dem som beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Enligt socialförsäkringsutskottet är det viktigt att identitetsfrågorna tas på allvar dels för att värna om asylrätten, dels för att felaktig identitet kan skapa många problem för individen, t.ex. för den som senare vill återförenas med någon släkting (bet. 1997/98:SfU7).

Frågan huruvida tidsbegränsade uppehållstillstånd skall meddelas när den sökande inte medverkar till att klarlägga sin identitet, t.ex. genom att undanhålla dokument, har tidigare varit föremål för diskussion. Sedan länge gällande ordning och praxis innebär att permanent uppehållstillstånd beviljas i de fall en utlänning tillåts bosätta sig i Sverige.

Det finns inget direkt hinder mot att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall när den sökandes identitet är oklar. Regeringen har däremot framhållit i propositionen Återkallelse av uppehållstillstånd (prop. 1997/98:36, s. 13 ff.), att tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av att den asylsökande inte kan styrka sin identitet inte bör tillämpas i normalfallet. En förändring i denna riktning skulle omfatta en mycket stor krets asylsökande och skulle

innebära en ändring av principerna för tillståndsgivning. En sådan förändring skulle därför kräva lagändring.

### Uppdraget

Utredaren skall kartlägga och analysera förekomsten av dokumentlöshet hos asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd. Utredaren skall undersöka vilka rättsliga och praktiska problem dokumentlösheten har för dessa personer, men även för de rättstillämpande myndigheterna och hur detta återspeglas i rättstillämpningen. Utredaren skall i detta sammanhang undersöka rättsläget och praxis i andra länder.

Utredaren skall överväga under vilka förutsättningar och på vilket sätt asylsökande och andra utlänningar skall förmås att medverka till att få fram nödvändiga handlingar och dokument. Utredaren skall vidare överväga på vilka andra sätt åtgärder kan vidtas för att på ett tidigt stadium i asylprocessen klarlägga deras identitet och resvägar.

Utredaren skall föreslå hur utlänningslagen skall ändras för att de asylsökande som bedöms ha skyddsskäl eller som söker uppehållstillstånd på annan grund och som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg endast bör medges tidsbegränsade uppehållstillstånd och i sådana fall hur tidsbegränsningen bör göras. Utredaren skall i detta sammanhang redovisa konsekvenserna av att ett förhållandevis stort antal utlänningar vid en sådan ordning endast kommer att ha tidsbegränsade uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av integrationen i samhället och barnens situation. Utredaren skall därvid även analysera konsekvenserna för den enskilde och samhället med avseende på bl.a. hälso- och sjukvård, äldre- och handikappomsorg, socialförsäkringsförmåner och tillgången till skolväsende.

Utredaren skall föreslå de författningsändringar och lämna förslag på andra åtgärder som övervägandena leder fram till. Utredningsbehovet omfattar inte bara utlänningslagstiftningen utan också andra berörda regelverk såsom socialförsäkringslagen (1999:799), folkbokföringslagen (1991:481) socialtjänstlagen (1980:260) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Utredaren skall slutligen analysera och redovisa förslagets ekonomiska konsekvenser och även bedöma effekterna för Migrations-



verket och Integrationsverket om tidsbegränsade i stället för permanenta uppehållstillstånd skall beviljas. Utredaren skall även lämna förslag till finansiering.

### **Utredningsarbetet**

Utredaren skall samråda med Utredningen om familjeåterförening (Dir. 2003:181).

Utredaren skall även beakta relevanta artiklar, och tillämpningen av dessa, i FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951 (Genèvekonventionen) samt i tilläggsprotokoll av den 31 januari 1967 (New York protokollet), den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950 (Europa-konventionen om mänskliga rättigheter) samt Sveriges övriga internationella åtaganden som är relevanta i sammanhanget.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2004.

(Utrikesdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om tids-  
begränsat uppehållstillstånd för dokument-  
lösa asylsökande (UD 2004:02)**

**Dir.  
2004:109**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juli 2004.

## Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 26 februari 2004 har migrationsministern tillkallat en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur utlänningslagen skall kunna ändras för att asylsökande som bedöms vara i behov av skydd här och som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och sin resväg skall kunna beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd. Utredaren skall bl.a. kartlägga och analysera förekomsten av dokumentlöshet bland asylsökande och överväga andra åtgärder för att tidigt i asylprocessen kunna klarlägga identitet och resväg. Uppdraget skall enligt direktiven vara slutfört senast den 1 september 2004.

Utredningstiden förlängs. Utredningen skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2004.

(Utrikesdepartementet)