

# 10 Utbildning

## 10.1 Utredningsuppdraget

### 10.1.1 Skyddsgrundsdirektivet

Artikel 27 innehåller dels bestämmelser om underårigas tillträde till utbildning, dels bestämmelser om vuxnas tillträde till utbildning och bestämmelser om erkännande av utländska behörighetsbevis. Artikelns lydelse.

Artikel 27

1. Medlemsstaterna skall fullt ut ge alla underåriga som har beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande tillträde till utbildningssystemet, på samma villkor som egna medborgare.
2. Medlemsstaterna skall ge vuxna som har beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande tillträde till utbildningssystemet, fortbildning och omskolning, på samma villkor som tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i medlemsstaten.
3. Medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande behandlas på samma sätt som egna medborgare i samband med gällande förfaranden för erkännande av utländska akademiska eller yrkesmässiga examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis.

### 10.1.2 Utredningsdirektiven

Regeringens utredningsdirektiv berör inte särskilt frågan om skyddsbehövandes tillträde till utbildning. Utredarens uppdrag är att redovisa gällande rätt på området och bedöma skyddsgrundsdirektivets konsekvenser för gällande rätt. Behovet av eventuella författningsändringar eller andra åtgärder som skyddsgrundsdirektivet ger anledning till skall redovisas.

## 10.2 Genèvekonventionen

Artikel 22 i Genèvekonventionen innehåller bestämmelser om tillgång till utbildning för flyktingar. Fördragsslutande stat skall tillerkänna flykting samma behandling som statens egna medborgare i fråga om undervisningen i bottenskolan. Beträffande annan undervisning än den i bottenskolan, och i synnerhet såvitt gäller tillträde till studier, erkännandet av utländska skolbetyg, diplom och universitetsexamina, nedsättning av avgifter samt tilldelning av stipendier, skall fördragsslutande stat tillerkänna flykting en så förmånlig behandling som möjligt och i alla händelser icke mindre förmånlig än den, som under motsvarande förhållanden tillkommer utlänningar i allmänhet.

## 10.3 Svensk rätt

Enligt 2 kap. 21 § RF, har alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna skall svara för att högre utbildning finns. Frågan i vilken utsträckning bestämmelserna i 2 kap. RF gäller för utländska medborgare regleras i 2 kap. 22 § RF. I andra stycket likställs utlänning med svenska medborgare, om inte annat följer av lag, vilket enligt 10:e punkten är fallet med utlänning i fråga om rätt till utbildning. Detta innebär att utlänningar kan särbehandlas i förhållande till svenska medborgare när det gäller tillträde till utbildning, men bara om det följer av lag.

Den nuvarande skollagen omfattar såväl förskolan som grundskolan, gymnasieskolan och det offentliga skolväsendet för vuxna. Mer detaljerade bestämmelser finns i förordningar för de olika skolformerna.

### 10.3.1 Barns tillträde till utbildning

För flyktingbarn och barn som är skyddsbehövande i övrigt och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, finns inte några särskilda regler i skollagsstiftningen. Rätten och möjligheten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg hänförs inte till medborgarskap utan till att man räknas som bosatt i landet. Frågan om man är bosatt i landet bedöms enligt de principer som gäller för folkbokföringen, vilka

framgår av 2–5 §§ FOL (jfr avsnitt 11.3.1).<sup>1</sup> Rätt och möjlighet till utbildning föreligger i hemkommunen. Hemkommunen är den kommun i vilken personen är folkbokförd.<sup>2</sup> Rätt och möjlighet till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg föreligger även om det inte kan fastställas i vilken kommun en person är bosatt. Det räcker att det kan fastställas att personen är bosatt i landet.<sup>3</sup> Med hemkommun avses då den kommun i vilken personen stadigvarande vistas eller, om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun i vilken han eller hon för tillfället uppehåller sig.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela föreskrifter om att till utbildning inom det offentliga skolväsendet ta emot sökande som inte räknas som bosatta i landet. Detsamma gäller mottagande av barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.<sup>4</sup>

### *Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg<sup>5</sup>*

Förskoleverksamhet bedrivs i form av förskola, familjedaghem och kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola). Skolbarnsomsorg bedrivs i form av fritidshem och familjedaghem samt, för barn mellan tio och tolv år, öppen fritidsverksamhet. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall från ett års ålder tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Förskoleverksamhet avser barn som inte går i skolan, skolbarnsomsorgen avser barn till och med tolv års ålder som går i skolan. Även arbetslösa barn och barn till personer som är föräldralediga med annat barn skall tillhandahållas förskoleverksamhet, minst tre timmar per dag eller 15

<sup>1</sup> Prop. 1985/86:10 s. 31 som hänvisar till prop. 1956:93 s. 16 f, SOU 1961:30 s. 809 och prop. 1962:136 s. 78 f.

<sup>2</sup> 1 kap. 15 § skollagen.

<sup>3</sup> Prop.1985/86:10 s. 31.

<sup>4</sup> 15 kap. 5 § skollagen. I förordning (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. regleras bl.a. de asylsökande barnens rätt till utbildning. Där anges att barn och ungdomar som omfattas av förordningen, bl.a. de som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 § UtlL (4 kap. 1 och 2 §§ NUtlL), skall erbjudas förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och har rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet på samma villkor som barn och ungdomar som är bosatta i Sverige. När det gäller rätt att få utbildning i grundskolan, obligatoriska sarskolan och specialskolan medför rätten inte någon skolplikt. Rätt till utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesarskolan gäller bara för den som har påbörjat utbildningen före 18 års ålder.

<sup>5</sup> 2 a kap. skollagen.

timmar i veckan. Barn under ett år skall tillhandahållas förskola om barnet på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling och barnets behov av sådant stöd inte tillgodoses på något annat sätt. Från och med det år barnen fyller fyra år skall de erbjudas plats i förskola, minst 525 timmar om året.

#### *Förskoleklassen*<sup>6</sup>

Från och med höstterminen det år då barnet fyller sex år till dess att barnet skall börja fullgöra sin skolplikt är kommunen skyldig att erbjuda plats i förskoleklassen. Förskoleklassen skall omfatta minst 525 timmar om året.

#### *Obligatoriska skolan*<sup>7</sup>

Barn mellan sju och 16 år som är bosatta i landet har skolplikt. Skolplikten motsvaras av en rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Skolplikten skall fullgöras i grundskolan, särskolan, specialskolan eller sameskolan, men den kan också fullgöras i en fristående skola godkänd av Skolverket samt i vissa i skollagen särskilt angivna utbildningsformer.

Barn i allmänhet skall tas emot i grundskolan. Barn med utvecklingsstörning tas emot i särskolan och döva eller hörselskadade barn tas emot i specialskolan.

#### *Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan*<sup>8</sup>

Varje kommun är skyldig att erbjuda alla ungdomar bosatta i kommunen gymnasieutbildning. Skyldigheten gäller efter skolpliktens upphörande och när utbildningen påbörjas senast det första kalenderhalvåret det år då ungdomarna fyller 20 år. I fråga om elever som kommer från obligatoriska särskolan gäller skyldigheten dock endast om eleven inte tas emot i gymnasiesärskolan därför att eleven bedöms kunna gå i gymnasieskolan.

---

<sup>6</sup> 2 b kap. skollagen.

<sup>7</sup> 3 kap. skollagen.

<sup>8</sup> 5 och 6 kap. skollagen.

Om styrelsen för särskolan i hemkommunen bedömer att ungdomar inte kan gå i gymnasieskolan därför att de är utvecklingsstörda har de rätt till utbildning i gymnasiesärskolan.

Utbildningen i gymnasieskolan består av nationella, specialutformade och individuella program. De nationella och specialutformade programmen skall kunna ligga till grund för fortsatt utbildning på högskolenivå och för yrkesverksamhet.

För att kunna tas emot på nationella och specialutformade program krävs att sökanden har viss behörighet, nämligen att han eller hon har slutfört sista årskursen i grundskolan (eller motsvarande) och har godkända betyg i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik eller på annat sätt förvärvat likvärdiga kunskaper, samt inte tidigare har gått igenom utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning.

### 10.3.2 Vuxnas tillträde till utbildning och erkännande av utländska behörighetsbevis

Skollagstiftningen saknar särskilda regler om flyktingars och andra skyddsbehövandes rätt och möjlighet till vuxenutbildning. Rätten och möjligheten till utbildning bedöms utifrån om personen är att anse som bosatt i landet eller inte. Frågan om en person skall anses bosatt i landet bedöms enligt de principer som gäller för folkbokföring vilka framgår av 2–5 §§ FOL (jfr avsnitt 11.3.1).<sup>9</sup> Vuxna har rätt och möjlighet till utbildning i sin hemkommun. Hemkommunen är den kommun i vilken personen är folkbokförd.<sup>10</sup> Rätt och möjlighet till utbildning föreligger även om det inte kan fastställas i vilken kommun en person är bosatt. Det räcker att det kan fastställas att personen är bosatt i landet.<sup>11</sup> Med hemkommun avses då den kommun i vilken personen stadigvarande vistas, eller om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun i vilken han eller hon för tillfället uppehåller sig.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela föreskrifter om att till utbildning inom det offentliga skolväsendet ta emot sökande som inte räknas som bosatta i landet.<sup>12</sup> Några sådana bestämmelser har inte meddelats

<sup>9</sup> Prop. 1985/86:10 s. 31 som hänvisar till prop. 1956:93 s. 16 f, SOU 1961:30 s. 809 och prop. 1962:136 s. 78 f.

<sup>10</sup> 1 kap. 15 § skollagen.

<sup>11</sup> Prop. 1985/86:10 s. 31.

<sup>12</sup> 15 kap. 5 § skollagen.

varför vuxna flyktingar och andra skyddsbehövande inte har rätt till utbildning om de inte har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring.

#### *Kommunal vuxenutbildning (komvux)*

Komvux består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning.

#### *Grundläggande vuxenutbildning*

Rätt att delta i en kommuns grundläggande vuxenutbildning har varje kommuninnevånare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan och är bosatt i landet. Den som har rätt att delta får också välja att delta i sådan undervisning i en annan kommun.<sup>13</sup>

#### *Gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning*

Någon rätt att erhålla gymnasial vuxenutbildning eller påbyggnadsutbildning finns inte. Kommunerna skall dock sträva efter att erbjuda sådan utbildning i den omfattning att det svarar mot efterfrågan och behov.<sup>14</sup>

Behörig att delta i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning är varje kommuninnevånare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet. Den som inte är 20 år kan vara behörig om han eller hon har slutfört utbildning på ett nationellt program eller likvärdig utbildning i gymnasieskolan.<sup>15</sup> Ytterligare behörighetsvillkor är att sökanden dels skall sakna eller ha brister i sådana kunskaper som kursen avser att ge, dels skall ha förutsättningar att följa utbildningen.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> 11 kap. 10 § skollagen.

<sup>14</sup> 11 kap. 17 § skollagen.

<sup>15</sup> 11 kap. 19 § skollagen.

<sup>16</sup> 3 kap. 2 § förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.

*Vuxenutbildning för utvecklingsstörda – Särvox*

Särvox syftar till att ge vuxna som är utvecklingsstörda kunskaper och färdigheter motsvarande de som ungdomar kan få i den obligatoriska särskolan och i gymnasieskolan.<sup>17</sup> Kommunerna skall erbjuda särvox. Kommunerna skall sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot behov och efterfrågan.

För särvox gäller i huvudsak samma behörighetsregler som för gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. Sökanden skall dock ha förutsättningar att följa undervisningen med hänsyn till tidigare studier och annan verksamhet.<sup>18</sup>

*Svenska för invandrare – Sfi*

Sfi syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Rätt att delta i en kommuns sfi har den som är bosatt i kommunen och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Varje kommun är skyldig att se till att sfi erbjuds invandrare från och med det andra kalenderhalvåret det år som personen fyller 16 år. Den som har sådana kunskaper i danska eller norska att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändigt har dock inte rätt att delta i sfi.<sup>19</sup>

*Högre utbildning*

För tillträde till grundläggande högskoleutbildning gäller ett generellt system. Alla som uppfyller fastställda behörighetsvillkor konkurrerar – inom ramen för den urvalsgrupp de söker i – på lika villkor till utbildningsplatser. Svenskt medborgarskap eller bosättning är inte ett villkor för tillträde till högre utbildning. Av 1 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434) framgår att den grundläggande högskoleutbildningen huvudsakligen skall bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper.

<sup>17</sup> 12 kap. 1 § skollagen.

<sup>18</sup> 12 kap. 3 och 6 §§ skollagen, 3 kap. 3 § förordning (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda.

<sup>19</sup> 13 kap. 6 § skollagen.

Enligt 4 kap. 2 § samma lag avgör den högskola som anordnar en utbildning vilka behörighetsvillkor som skall gälla för att bli antagen till utbildningen, om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har meddelat bestämmelser om tillträde till grundläggande högskoleutbildning i 7 kap. högskoleförordningen (1993:100) samt i 5 kap. förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet (1993:221).<sup>20</sup>

För att bli antagen till grundläggande högskoleutbildning krävs att sökanden har grundläggande behörighet och dessutom den särskilda behörighet som kan vara föreskriven.<sup>21</sup> Om inte alla behöriga sökande kan tas emot till en utbildning skall urval göras bland de sökande.<sup>22</sup> I 7 kap. 10 § högskoleförordningen finns allmänna bestämmelser om urval. Urvalsgrundernas funktion är att rangordna sökande på ett lämpligt sätt.<sup>23</sup>

Om det finns särskilda skäl får högskolan besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. Undantag från behörighetsvillkoren skall göras för sökande som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren.<sup>24</sup>

I sammanhanget kan också nämnas att det finns en särskild lag om likabehandling av studenter i högskolan som har till syfte att på högskoleområdet främja lika rättigheter för studenter och sökande och att motverka såväl direkt som indirekt diskriminering på grund av bl.a. etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning.<sup>25</sup>

#### *Erkännande av utländska examens-, utbildnings- eller andra behörighetsbevis*

Författningsbestämmelser om tillgodoräknande av utländsk utbildning finns främst i 6 kap. 12 och 13 §§ högskoleförordningen

---

<sup>20</sup> Prop. 1995/96:184, bet. 1995/96:UbU11, rskr. 1995/96:264.

<sup>21</sup> 7 kap. 2 § högskoleförordningen.

<sup>22</sup> 4 kap. 3 § högskolelagen.

<sup>23</sup> Jämför Uppsala tingsrätts dom i mål T 2171–04 avseende tillämpningen av den alternativa urvalsgrunden ”bägge föräldrarna utrikes födda” vid antagning till juris kandidatexamen (Svea hovrätt T1040/05).

<sup>24</sup> Reglerna för tillträde till grundläggande högskoleutbildning har nyligen varit föremål för översyn. Regeringen har i prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola* föreslagit vissa förändringar i tillträdesreglerna.

<sup>25</sup> Lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan.



beträffande grundläggande utbildning samt i 8 kap. 16 § högskoleförordningen beträffande forskarutbildning. Enligt förordning för Sveriges lantbruksuniversitet gäller bestämmelserna i högskoleförordningen i tillämpliga delar även inom lantbruksuniversitetets område. Bestämmelserna i högskoleförordningen gör ingen skillnad mellan svenska medborgare och utländska medborgare när det gäller möjligheten att tillgodoräkna sig utländsk utbildning.

### 10.3.3 Studiestöd

Av EG-domstolens praxis följer att studiestöd utgör en social förmån i EU sammanhang.<sup>26</sup> För flyktingars och alternativt skyddsbehövandes rätt till studiestöd skall således artikel 28 i skyddsgrundsdirektivet om sociala förmåner vara vägledande (se avsnitt 11). Rätten till studiestöd behandlas dock här i anslutning till bestämmelserna om tillträde till utbildning.

Av artikel 28.1 följer att medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande i den medlemsstat som har beviljat sådan status får nödvändigt socialt stöd som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten. Av artikel 28.2 framgår att medlemsstaterna får begränsa det sociala stöd som beviljas personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner vilka skall tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare.

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har i de flesta fall rätt till studiestöd (studiehjälp och studiemedel). Enligt 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395) får studiestöd lämnas till studerande som inte är svensk medborgare om denne är bosatt i Sverige och har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning. Detsamma gäller beträffande rekryteringsbidrag enligt 7 § lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande.

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt beviljas i regel permanent uppehållstillstånd och skall folkbokföras. I undantagsfall kan flyktingar och skyddsbehövande i övrigt beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd. I praxis beviljas inte dessa utlänningar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid understigande ett år och de skall således också folkbokföras. Beträffande familje-

<sup>26</sup> EG-domstolens domar C-293/83 Gravier, C-39/86 Lair och C-209/03 Bidar.

medlemmar till flyktingar och skyddsbehövande i övrigt framgår av förarbetsuttalanden och praxis att permanent uppehållstillstånd beviljas omedelbart om utlänningen avser att bosätta sig här och det inte finns särskilda skäl mot uppehållstillstånd.<sup>27</sup> I NUtIL har införts en bestämmelse i 5 kap. 7 § om när tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas. NUtIL saknar närmare föreskrifter om längden på ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Centrala studiestödsnämnden, CSN, meddelar närmare föreskrifter avseende utländska medborgare och studiestöd. Enligt CSN:s föreskrifter och praxis skall vid en utländsk medborgares ansökan om studiestöd först prövas om s.k. principiell rätt till studiestöd föreligger. För principiell rätt till studiestöd måste den studerande vara folkbokförd och ha för avsikt att stanna i Sverige.<sup>28</sup> Syftet med bestämmelsen är att rätten till studiestöd skall vara beroende av den studerandes anknytning till Sverige. Huvudprincipen är att endast den som är inlemmad i det svenska samhället och avser att stanna här har rätt till stöd. I regel har en utländsk medborgare som har tillstånd för bosättning (permanent uppehållstillstånd) och som bott och arbetat i Sverige på minst halvtid under en sammanhängande period av minst två år principiell rätt till studiestöd eller rekryteringsbidrag.<sup>29</sup> Den som inte har arbetat här har principiell rätt till studiestöd eller rekryteringsbidrag om han eller hon har tillstånd för bosättning (permanent uppehållstillstånd) och sammanbor med svensk medborgare i Sverige sedan minst två år eller sammanbor i Sverige sedan minst två år med en annan utländsk medborgare som själv har principiell rätt till studiestöd och som har bott en längre tid i Sverige.<sup>30</sup> Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har principiell rätt till studiestöd utan att det ställs krav på bosättning eller arbete.<sup>31</sup> För utländsk medborgare som är under 20 år och barn till invandrare krävs i regel att såväl föräldrarna som barnet har permanent uppehållstillstånd för att principiell rätt till studiestöd skall föreligga. Undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd kan göras om barnet och föräldrarna har uppehållstillstånd och arbetstillstånd grundat på familjeanknytning till en person bosatt i Sverige.<sup>32</sup> Utlänningar med anknytning till i Sverige bosatta flyktingar eller skyddsbehövande i

<sup>27</sup> Prop. 1983/84:144 s. 86 f.

<sup>28</sup> 4 § CSNFS 2001:8.

<sup>29</sup> 5 § CSNFS 2001:8.

<sup>30</sup> 9 § CSNFS 2001:8.

<sup>31</sup> 8 § CSNFS 2001:8.

<sup>32</sup> 7 § CSNFS 2001:8.

övrigt som själva inte uppfyller kraven för sådan status prövas för rätt till studiestöd enligt samma regelverk som andra personer som vill flytta till Sverige och har anknytning till någon som bor i landet.<sup>33</sup>

Bestämmelser om studiestöd för studier utomlands finns i 2 kap. 9 § och 3 kap. 4 och 23 §§ studiestödslagen samt studiestödsförordningen (2000:655). Utländska medborgare kan inte beviljas studiestöd för studier utanför Sverige. Undantagna från detta är migrerade arbetstagare inom EU och deras familjemedlemmar, som under vissa förutsättningar kan få studiestöd på samma villkor som svenska medborgare.

## 10.4 Överväganden

### Utredningens bedömning:

- Flyktingbarn och barn som är skyddsbehövande i övrigt har rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet på samma villkor som andra barn bosatta i Sverige.
- Vuxna flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har tillgång till den kommunala vuxenutbildningen på samma villkor som övriga bosatta i Sverige.
- För flyktingar och skyddsbehövande i övrigt gäller samma villkor till högskoleutbildning som för svenska medborgare. Högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande av utländsk utbildning uppfyller skyddsgrundsdirektivets krav.
- Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt kan beviljas studiestöd för studier i Sverige. Några författningsåtgärder för att genomföra skyddsgrundsdirektivet behövs inte.

<sup>33</sup> 9 § CSNFS 2001:8.

*Barns tillträde till utbildning*

Utredningen konstaterar att såväl de asylsökande barnen som de barn som beviljats permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt och därmed skall betraktas som bosatta i landet har rätt till förskoleverksamhet, förskoleklass och skolbarnomsorg och rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet på samma villkor som andra barn och ungdomar bosatta i Sverige. Författningsregleringen uppfyller därmed skyddsgrundsdirektivets krav.

*Vuxnas tillträde till utbildning*

Enligt skyddsgrundsdirektivet skall vuxna flyktingar och vuxna alternativt skyddsbehövande ges tillträde till utbildningssystemet på samma villkor som andra tredjelandsmedborgare som lagligen är bosatta i medlemsstaten.

Enligt gällande bestämmelser i den svenska lagstiftningen kan vuxna flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som har beviljats permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, delta i den kommunala vuxenutbildningen på samma rättsliga grunder som övriga i Sverige bosatta personer.

Alla, svenska som utländska medborgare, som uppfyller fastställda behörighetsvillkor konkurrerar, inom ramen för den urvalsgrupp de söker i, på lika villkor till utbildningsplatserna inom högskolan. Svenskt medborgarskap eller bosättning är således inte ett villkor för tillträde till högre utbildning.

Högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande av utländsk utbildning gör ingen skillnad mellan svenska medborgare och utländska medborgares möjlighet att tillgodoräkna sig utländsk utbildning.

Den skyldighet att tillhandahålla utbildning till vuxna som följer av skyddsgrundsdirektivet är tillgodosedd i den svenska lagstiftningen och några författningsåtgärder för att genomföra skyddsgrundsdirektivet behövs inte.

*Studiestöd*

Huruvida den svenska författningsregleringen om beviljande av studiestöd för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt motsvarar skyddsgrundsdirektivets krav får bedömas mot bakgrund av att studiestöd i EU sammanhang har bedömts utgöra en social förmån. Den artikel i skyddsgrundsdirektivet som är relevant är artikel 28 som stadgar att medlemsstaterna skall se till att flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall få nödvändigt socialt stöd som tillhandahålls medborgare i medlemsstaten. Medlemsstaten får begränsa det sociala stöd som beviljas alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner vilka skall tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare. Av skyddsgrundsdirektivet torde följa att en sådan begränsning måste framgå av den nationella författningsregleringen.

Av bestämmelserna i studiestödslagen följer att studiestöd får lämnas till studerande som inte är svensk medborgare för studier i Sverige om denne är bosatt i Sverige och har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har enligt 5 kap. 1 § NUtL rätt till uppehållstillstånd. Som huvudregel beviljas dessa personer permanent uppehållstillstånd och skall folkbokföras i landet. Även flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller i minst ett år skall folkbokföras. Att flyktingar och skyddsbehövande i övrigt bosatt sig i landet i annat syfte än att genomgå utbildning är självklart. Enligt CSN:s föreskrifter har flyktingar och skyddsbehövande i övrigt principiell rätt till studiestöd. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har med andra ord samma rätt till studiestöd som svenska medborgare för studier i Sverige. Rätten till studiestöd medför att flyktingars och skyddsbehövandes tillträde till det svenska utbildningssystemet på samma villkor som svenska medborgare ytterligare förstärks.

För studier utomlands har inte utlänningar rätt till svenskt studiestöd (för EU medborgare gäller särskilda regler). Skyddsgrundsdirektivet syftar till att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för flyktingar och alternativt skyddsbehövande i medlemsstaten.<sup>34</sup> Enligt utredningens mening finns det utrymme för att tolka artikel 28.1 om nödvändigt socialt stöd restriktivt. Skyddsgrundsdirektivet kan således inte medföra att flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall ges samma möjligheter som

<sup>34</sup> Ingressen punkten 6 och artikel 1.

svenska medborgare när det gäller socialt stöd, studiestöd, till studier utomlands. Några författningsåtgärder för att genomföra skyddsgrundsdirektivet behövs därför inte.

Även familjemedlemmar skall enligt skyddsgrundsdirektivet få tillgång till nödvändigt socialt stöd som tillhandahålls medborgare i medlemsstaten (se avsnitt 7).<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Jämför dock CSN:s föreskrifter.

# 11 Social trygghet, sociala förmåner samt hälso- och sjukvård

## 11.1 Utredningsuppdraget

### 11.1.1 Skyddsgrundsdirektivet

Artikel 26.5 innehåller en bestämmelse om tillgång till sociala trygghetssystem för anställda och egenföretagare (jfr avsnitt 9). Artiklarna 28 och 29 innehåller bestämmelser om sociala förmåner och hälso- och sjukvård. Bestämmelserna har följande lydelse.

#### *Social trygghet*

##### Artikel 26.5

Gällande lagstiftning i medlemsstaterna om ersättning, tillgång till sociala trygghetssystem vid verksamhet som anställd eller egenföretagare samt övriga anställningsvillkor skall tillämpas.

#### *Sociala förmåner*

##### Artikel 28

1 Medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande i den medlemsstat som har beviljat sådan status får nödvändigt socialt stöd som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten.

2 Genom undantag från den allmänna regel som fastställts i punkt 1 får medlemsstaterna begränsa det sociala stöd som beviljas personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner vilka skall tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare.

*Hälso- och sjukvård*

## Artikel 29

1 Medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som medborgare i den medlemsstat som har beviljat sådan status.

2 Genom undantag från den allmänna regel som fastställs i punkt 1 får medlemsstaterna begränsa den hälso- och sjukvård som beviljas personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner som skall tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare.

3 Medlemsstaterna skall, på samma villkor som för medborgare i den medlemsstat som har beviljat denna status, ge lämplig hälso- och sjukvård till personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande och som har särskilda behov, till exempel gravida kvinnor, personer med funktionshinder, personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld eller underåriga som varit utsatta för någon form av övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter.

Skyddsgrundsdirektivet ställer således upp krav på medlemsstaterna avseende de förmåner som skall tillhandahållas flyktingar och alternativt skyddsbehövande på det sociala området avseende *sociala trygghetssystem, sociala förmåner* samt *hälso- och sjukvård*. Dessa begrepp definieras emellertid inte i skyddsgrundsdirektivet. För att avgöra räckvidden av skyddsgrundsdirektivets bestämmelser måste inledningsvis de EG-rättsliga begreppen social trygghet, sociala förmåner och hälso- och sjukvård definieras.

Med *social trygghet* avses i EG-rättsligt sammanhang de förmåner som omfattas av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 *om tillämpningen av system för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen*<sup>1</sup>. Sociala förmåner regleras i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 *om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen*.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentet och rådets förordning EG 883 av den 29 april 2004 *om samordning av de sociala trygghetssystemen*. Denna förordning ersätter förordning 1408/71. Den gamla förordningen kommer emellertid att tillämpas fram till dess att en ny tillämpningsförordning ersätter rådets förordning (EEG) 574/72 av den 21 mars 1972 *om tillämpningen av förordning (EEG) 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen*.



Skillnaden mellan begreppen *social trygghet* och *sociala förmåner* är att *social trygghet* avser vissa inom EG-rätten bestämda socialförsäkringsförmåner, medan *sociala förmåner* är ett vidare begrepp som inkluderar i princip alla förmåner som har någon social betydelse.<sup>2</sup>

### *Social trygghet*

Social trygghet används såväl i förordningen 1408/71 som i rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet. Båda rättsakterna definierar *social trygghet* som lagreglerade system som ger skydd vid ett uppräknat antal risker såsom sjukdom, invaliditet och arbetslöshet. I artikel 4.1 i förordningen 1408/71 anges de sakområden som förordningen omfattar. Förordningen gäller för följande grenar av social trygghet.

- a) förmåner vid sjukdom och moderskap
- b) förmåner vid invaliditet, även sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan
- c) förmåner vid ålderdom
- d) förmåner till efterlevande
- e) förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar
- f) dödsfallsersättningar
- g) förmåner vid arbetslöshet
- h) familjeförmåner

### *Sociala förmåner*

Begreppet *sociala förmåner* förekommer i förordningen 1612/68. Där anges att migrerade arbetstagare har rätt till *sociala och skattemässiga förmåner* på samma villkor som ett medlemslands medborgare. Vad som avses med *sociala förmåner* i den förordningen har EG-domstolen uttalat sig om i en lång rad mål. *Sociala förmåner* är ett mycket vidsträckt begrepp som kan sägas innefatta alla typer av förmåner, bidrag eller ersättningar som utgår från arbetsgivare och offentligt rättsliga organ och som är av någon social betydelse för mottagaren. Bland de sociala förmånerna ingår inte bara social-

<sup>2</sup> Jämför SOU 2002:43 *Ett utvidgat skydd mot diskriminering* angående EG-rättsliga grundbegrepp på det sociala området s. 292 ff.

försäkringsförmåner (som också omfattas av förordningen 1408/71 om förmånen kan hänföras till något av de sakområden som anges i den förordningen) utan även äldre- och handikappomsorg, barnomsorg och försörjningsstöd enligt SoL. Även studiestöd har hänförts till *social förmån* (se avsnitt 10.3.3).

#### *Hälso-och sjukvård*

Artikel 4.1 a förordningen 1408/71 avseende förmåner vid sjukdom omfattar såväl sjukvård som kontant ersättning vid sjukdom (t.ex. sjukpenning)

### **11.1.2 Utredningsdirektiven**

I regeringens utredningsdirektiv anges att det avgörande för om en person skall ges tillgång till såväl hälso- och sjukvård som sociala förmåner är om personen i fråga är bosatt i landet eller inte. En person som bedöms ha behov av skydd i Sverige får som regel permanent uppehållstillstånd som medför bosättning. Följden av att en utlänning beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd är inte klar och måste utredas. Vidare måste utredas om sociallagstiftningens definition av bosättning och intentionsvillkoret för denna bosättning överensstämmer med NUTL:s och FOL:s motsvarande bestämmelser och den praxis som utvecklats på området. Utredarens uppdrag är att redovisa gällande rätt på området och bedöma skyddsgrundsdirektivets konsekvenser för gällande rätt. Behovet av eventuella författningsändringar eller andra åtgärder som skyddsgrundsdirektivet ger anledning till skall redovisas.

## **11.2 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.

Artikel 24 innehåller bestämmelser om vilka rättigheter som tillkommer en flykting i tillflyktslandet med avseende på arbetslagstiftning och socialförsäkring. Enligt bestämmelsen skall bl.a. fördragsslutande stat tillerkänna flykting, som lovligen vistas

inom statsområdet, samma behandling som statens egna medborgare beträffande socialförsäkring.

### 11.3 Svensk rätt

#### 11.3.1 Folkbokföring

Huruvida en utlänning som befinner sig i Sverige skall anses bosatt här eller inte är i de flesta fall avgörande för vilken social trygghet, vilka sociala förmåner han eller hon är berättigad till eller vilken hälso- och sjukvård som skall erbjudas. 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 FOL.<sup>3</sup>

Folkbokföring innebär bl.a. fastställande av en persons bosättning.<sup>4</sup> Registreringsförfarandet handhas av Skatteverket. Den som flyttar till Sverige och avser att tillbringa minst ett år här skall enligt huvudregeln i 3 § FOL folkbokföras här. Regeln tillämpas även för utlänningar som är skyldiga att ha uppehållstillstånd. Undantag från denna regel finns i 4 och 5 § FOL. En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall enligt 4 § första stycket inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd om det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs. När bestämmelsen om krav på uppehållstillstånd infördes i samband med att FOL ersatte den tidigare folkbokföringsförordningen innebar detta krav en kodifiering av gällande praxis. Som skäl för att folkbokföring inte skulle ske om uppehållstillstånd saknades anfördes i förarbetena att många skäl talar mot att en utlänning vars rätt att stanna i landet ännu inte avgjorts skall registreras som bosatt här. Som exempel nämndes det faktum att en person folkbokförs kan komma att uppfattas, både av honom själv och av andra, som ett bevis på att han godkänts som invandrare.<sup>5</sup> I 4 § andra stycket FOL finns ett generellt undantag från folkbokföring för vissa utlänningar med uppehållstillstånd. Detta undantag gäller utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § NUtL. En utlänning med sådant uppehållstillstånd skall inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet

<sup>3</sup> Beträffande socialförsäkringen se prop. 1998/99:119 s. 85 ff.

<sup>4</sup> 1 § FOL.

<sup>5</sup> Prop. 1990/91:153 s. 91.

under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningen fått en flyktingförklaring enligt 4 kap. 3 § NUtIL, eller ett resedokument enligt 4 kap. 4 § NUtIL eller om det i övrigt föreligger synnerliga skäl för folkbokföring. Barn som föds i Sverige skall folkbokföras här 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>6</sup>

#### *Uppehållstillstånd för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt*

Enligt 5 kap. 1 § NUtIL har flyktingar och skyddsbehövande i övrigt i princip rätt till uppehållstillstånd. Med asyl avses uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting.<sup>7</sup> En ansökan om uppehållstillstånd som grundar sig på sådana omständigheter som anges i 4 kap. 2 § NUtIL skall handläggas som en ansökan om asyl.<sup>8</sup> Huvudregeln är att flyktingar och skyddsbehövande i övrigt erhåller ett permanent uppehållstillstånd. Beslutande myndigheter kan dock i vissa fall utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.<sup>9</sup> Det förekommer att flyktingar och skyddsbehövande i övrigt beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd t.ex. när det finns tveksamheter hänförliga till sökandens vandel. Ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas dock i praxis inte för tid understigande ett år.

Dokumentlöshetsutredningen har i sitt betänkande *Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg*, SOU 2004:132, bl.a. föreslagit att utlänningar som beviljas asyl eller uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt även i fortsättningen normalt bör beviljas permanent uppehållstillstånd oavsett om de medverkar till utredningen eller inte. Asylsökande m.fl. i övrigt som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg – om de bedöms ha andra, tillräckliga skäl för uppehållstillstånd – skall beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd.

---

<sup>6</sup> 2 § FOL.

<sup>7</sup> 1 kap. 3 § NUtIL.

<sup>8</sup> 1 kap. 12 § NUtIL.

<sup>9</sup> 2 kap. 4 § och 5 kap. 7 § NUtIL.

*När folkbokföring av utlänningar skall ske*

Bestämmelserna i FOL innebär således att en utlänning som flyttar till Sverige och avser att tillbringa minst ett år här skall folkbokföras förutsatt att han eller hon har uppehållstillstånd när sådant krävs. Har en utlänning beviljats ett permanent uppehållstillstånd skall folkbokföring ske. Även ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall ligga till grund för folkbokföring när det finns en bosättningsintention för minst ett år. Detta innebär att flyktingar och skyddsbehövande i övrigt folkbokförs, eftersom de i praxis alltid beviljas permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd för minst ett år.

*Anmälan om folkbokföring*

Den som invandrar till Sverige är skyldig att göra anmälan om detta. Anmälan skall göras inom en vecka från inflyttningen.<sup>10</sup> För utlänningar som vistats här under tillståndsprövningen skall anmälan ske inom en vecka från det att uppehållstillstånd beviljats och om så sker gäller folkbokföringen från beslutsdagen för uppehållstillstånd.<sup>11</sup> Kommer en flyttningsanmälan inte in i tid gäller den nya folkbokföringen från och med den dag då anmälan kom in till behörig myndighet.<sup>12</sup>

**11.3.2 Socialförsäkringsförmåner**

Socialförsäkringslagen (1999:799), SofL, innehåller bestämmelser om vem som omfattas av socialförsäkringen och av vissa bidragssystem. Lagen skiljer dels på bosättningsbaserade förmåner, dels på arbetsbaserade förmåner. Den bosättningsbaserade försäkringen avser garantibelopp och bidrag, bl.a. ersättning för sjukvård, barnbidrag, bostadsbidrag, assistansersättning och underhållsstöd. Vilka förmåner som avses framgår närmare av 3 kap. 1 och 2 §§ SofL. Den arbetsbaserade försäkringen gäller kontantförmåner vid inkomstförlust bl.a. sjukpenning, föräldrapenning, ålderspension i form av inkomstpension och arbetsskadelivränta. Vilka förmåner som omfattas framgår av 3 kap. 4 och 5 §§ SofL.

---

<sup>10</sup> 25 och 26 §§ FOL.

<sup>11</sup> Jämför 25 och 35 § FOL.

<sup>12</sup> Se 35 § FOL.

Endast ett försäkringsvillkor gäller för vardera försäkringsgrenen, bosättning i Sverige respektive arbete i Sverige. Det finns inte något krav på särskilt medborgarskap för att omfattas av försäkringen. Enligt lagens definition skall en person som kommer till Sverige anses vara bosatt här, om det kan antas att vistelsen kommer att överstiga ett år.<sup>13</sup> Försäkringen gäller då från första dagen. I princip används samma bosättningsbegrepp inom socialförsäkringen som inom folkbokföringen. Huvudvillkoret för att en person skall anses vara bosatt i Sverige är att han eller hon har sitt egentliga hemvist här. Prövningen av bosättningsfrågan för personer som kommer till Sverige är beroende av att uppehållstillstånd har beviljats.

De arbetsbaserade förmånerna kan utges till den som arbetar i Sverige oberoende av om han eller hon är bosatt här eller inte. Den arbetsbaserade försäkringen börjar gälla för arbetstagare från och med den första anställningsdagen. För övriga, icke anställda, gäller att arbete skall ha påbörjats för att försäkringen skall börja gälla.<sup>14</sup>

För att främja den fria rörligheten finns som nämnts ovan, gemenskapsbestämmelser som samordnar medlemsstaternas socialförsäkringssystem, främst i artikel 42 i EG-fördraget och i förordning 1408/71. Bestämmelserna syftar inte till att harmonisera medlemsstaternas socialförsäkringssystem, däremot till att samordna dessa. Reglerna gäller i stort sett alla försäkrade, även personer som inte är unionsmedborgare. De flesta svenska socialförsäkringsförmåner omfattas av förordningen. En huvudprincip i förordningen är likabehandlingsprincipen även kallad icke-diskrimineringsprincipen, av personer som omfattas av förordningen. En annan huvudprincip är att en person endast skall omfattas av ett lands lagstiftning, som regel arbetslandets lagstiftning. Bestämmelserna skall underlätta den fria rörligheten på arbetsmarknaden och hindra att en person faller utanför socialförsäkringssystemen eller att förmåner utgår från flera medlemsstater när personen byter arbete inom EU. En person från en annan medlemsstat som arbetar i Sverige blir därigenom likställd med en person bosatt i Sverige. Arbete i ett land medför att personen omfattas av arbetslandets lagstiftning även om han eller hon bor i en annan medlemsstat. Det är därför arbetet och inte bosättningen som blir avgörande för frågan om en person skall omfattas av den svenska socialförsäkringen i sin helhet. Arbete i Sverige ger enligt gemenskapsrätten

<sup>13</sup> 2 kap. 1 § SofL.

<sup>14</sup> 3 kap. 6 § SofL.

rätt till både bosättnings- och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner. Rätten till svenska bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner är således i EU-sammanhang varken direkt knuten till folkbokföring eller till bosättning i Sverige.

I socialavgiftslagen (2000:980) finns bestämmelser om avgifter för finansiering av system för social trygghet (socialavgifter). I denna lag hänvisas till skattebetalningslagen (1997:483). Samtliga ovan nämnda förmåner och avgifter omfattas av antingen artikel 26.5 eller artikel 28 i skyddsgrundsdirektivet.

### 11.3.3 Sociala förmåner

Vilka förmåner och insatser enligt svensk rätt som omfattas av skyddsgrundsdirektivets artikel 28 om flyktingars och alternativt skyddsbehövandes rätt till sociala förmåner kan inte enbart bestämmas med ledning av det EG-rättsliga begreppet *social förmån*. EG-domstolen har givit begreppet en vid innebörd som kan sägas innefatta alla typer av förmåner, bidrag eller ersättningar som utgår från arbetsgivare och offentligrättsliga organ och som är av någon social betydelse för mottagaren. Som utgångspunkt för vilka förmåner och insatser som enligt svensk rätt omfattas av artikel 28 har utredningen utgått från begreppet socialtjänst i den svenska lagstiftningen.

#### *Socialtjänst m.m.*

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, samt 2 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter förstås med socialtjänst.

1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare,
2. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd,
3. verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse,
4. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,
5. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade,
6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,

7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,
8. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade.

Med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamhet som avses ovan.

Kommunerna har vidare ansvar för färdtjänst genom lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och lagen (1997:736) om färdtjänst. Skyldigheten för kommunerna att tillhandahålla färdtjänst återfanns tidigare i SoL. Enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. har personer med funktionshinder rätt till bidrag för anpassning av bostäder. Kommunerna svarar för bidrag enligt lagen. Samtliga dessa verksamhetsområden torde kunna hänföras till sociala förmåner i skyddsgrundsdirektivets mening.

#### *Lag om mottagande av asylsökande*

Asylsökandes rätt till bistånd regleras i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. Rätten till bistånd för asylsökande upphör när uppehållstillstånd ges, 11 § LMA. Bestämmelser om själva övergångsfasen från tiden som asylsökande till tiden efter beslutet om uppehållstillstånd och bosättning i en kommun lämnas i 8 § LMA.<sup>15</sup> De som vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt LMA även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. De som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt lagen under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd. Bistånd enligt LMA lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Enligt 1 § LMA har den som omfattas av lagen inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

<sup>16</sup> 13 § LMA.



*Socialtjänstlagen*

I SoL stadgas om kommunernas ansvar för socialtjänsten. Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det är således den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet uppstår som bär ansvaret för att den biståndssökande får den hjälp som behövs.<sup>17</sup> Det innebär att en kommun har det yttersta ansvaret för alla som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen. Den enskildes rätt till insatser enligt lagen ställer inte några krav på uppehållstillstånd eller bosättning. Där emot kan vistelsens art ha betydelse för det bistånd som ges.<sup>18</sup> Har utlännings permanent uppehållstillstånd skall frågan om persons rätt till bistånd enligt SoL behandlas på samma sätt som för svenska medborgare som vistas i Sverige.<sup>19</sup> Kommunens ansvar enligt SoL är subsidiärt i förhållande till LMA och förändrar inte heller det ansvar som författningen enligt åvilar huvudmän för andra områden, t.ex. hälso- och sjukvården. Med det yttersta ansvaret följer emellertid uppgiften för kommunen att vidta åtgärder i avvaktan på att ansvarig huvudman kan ge den enskilde behövligt stöd eller behövlig vård.

Av 4 kap. 1 § SoL framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Enligt 2 § samma kapitel får socialnämnden även ge bistånd härutöver om det finns skäl för det.

SoL rymmer en rad olika hjälp- och stödinsatser som personer som vistas i riket kan ha rätt till. Bistånd kan förutom försörjningsstöd t.ex. bestå av äldreomsorg i form av hemtjänst, bostad i särskilt boende med service och omvårdnad, insatser till barn och unga och insatser till personer som har missbruksproblem. I 5 kap. SoL finns särskilda bestämmelser om socialnämndens ansvar och insatser för olika grupper i samhället, barn- och unga, äldre människor, människor med funktionshinder, missbrukare, anhörigvårdare och brottsoffer. Lagen (1990:52) om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gäller för dem som vistas i riket om det skulle uppstå behov av tvångsvård.

<sup>17</sup> Prop. 1979/80:1 s. 523 och RÅ 1989 ref. 50.

<sup>18</sup> RÅ 1995 ref. 70 där Regeringsrätten prövade om en utländsk medborgare med tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige skulle vara berättigad till bistånd enligt SoL.

<sup>19</sup> RÅ 1991 ref. 41.

*Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*

För personer med omfattande funktionshinder finns en särskild rättighetslag, lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Den som omfattas av lagens personkrets har rätt till en rad olika i lagen preciserade insatser. Enligt 2 § LSS svarar landstinget för insatser enligt 1 § första stycket 1. Kommunen svarar för övriga insatser enligt 1 §. Kommunernas och landstingens ansvar gäller gentemot dem som är bosatta i kommunen respektive landstinget, 16 § LSS.

Vad som avses med bosättning i lagens mening är inte helt entydigt. Enligt lagens förarbeten kan ledning hämtas från folkbokföringens bestämmelser om rätt folkbokföringsort vid bedömningen av frågan var en person skall anses bosatt.<sup>20</sup> Det innebär att en person i regel kan anses bosatt på den ort där han eller hon är folkbokförd. Av 16 § tredje stycket LSS framgår att om behov av insatser enligt lagen uppkommer under en tillfällig vistelse i en kommun skall kommunen ge det stöd och den hjälp som omedelbart behövs.

*Lagen om assistansersättning*

Genom lag (1993:389) om assistansersättning, LASS, ansvarar staten för mer omfattande insatser i form av personlig assistent, som är en av de insatser som kan utgå enligt LSS. Statlig ersättning förutsätter bl.a. att den funktionshindrade har behov av personlig assistent för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan. I SofL anges de grundläggande villkoren för om en person skall omfattas av LASS. Av 3 kap. 2 § SofL följer att LASS tillhör den bosättningsbaserade grenen av socialförsäkringen. Bosättningsbegreppet definieras i 2 kap. 1 §, en person som kommer till Sverige anses vara bosatt här, om det kan antas att vistelsen kommer att överstiga ett år (se avsnitt 11.3.2).

---

<sup>20</sup> Prop. 1992/93:159 s. 185.

### 11.3.4 Hälso- och sjukvård

#### *Hälso- och sjukvård för bosatta*

Det finns inte någon rätt i egentlig mening till hälso- och sjukvård i svensk lagstiftning. Däremot finns skyldigheter för landstingen och andra organ att erbjuda vård av viss omfattning och standard. Landstingens skyldigheter och befogenheter framgår i huvudsak av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. För flyktingar och skyddsbehövande i övrigt finns även andra lagar som kan ha aktualitet, bl.a. lagen om psykiatrisk tvångsvård (1991:1128), abortlagen (1974:595) och smittskyddslagen (2004:168).

Landstingens primära skyldighet framgår av 3 § HSL där det anges att varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Någon närmare definition av vad skyldigheten för landstinget omfattar ges inte i lagtexten. I 18 § HSL regleras kommunernas ansvar för hälso- och sjukvård vid boende i särskilda boendeformer och i samband med dagverksamhet enligt SoL och i vissa fall även för hemsjukvård. Landstingens skyldighet enligt 3 § HSL begränsas till att omfatta endast dem som är bosatta inom landstinget. Huruvida en person som befinner sig i Sverige anses bosatt här eller inte avgörs med ledning av FOL:s regler om folkbokföring.<sup>21</sup>

#### *Hälso- och sjukvård för personer som inte är bosatta i Sverige*

Personer som inte är bosatta i Sverige har endast i begränsad omfattning tillgång till hälso- och sjukvård. Om någon som vistas inom ett landsting utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård s.k. akutvård, är landstinget skyldigt att erbjuda sådan vård.<sup>22</sup> Landstinget skyldighet omfattar såväl den som tillhör ett annat landsting som den som inte tillhör något landsting, t.ex. en utlänning på besök.<sup>23</sup> Vid behov av omedelbar hälso- och sjukvård är det således den faktiska vistelseorten och inte folkbokföringsorten som är avgörande för landstingets vårdansvar.

<sup>21</sup> Enligt prop. 1981/82:97 s. 115 skulle tolkningen av själva bosättningsbegreppet i då gällande folkbokföringsförordning och begreppet enligt hälso- och sjukvårdslagen avse samma personkrets. År 1991 ersattes folkbokföringsförordningen av nu gällande folkbokföringslag som innehåller bestämmelser som i huvudsak motsvarar de som tidigare fanns i folkbokföringsförordningen.

<sup>22</sup> 4 § HSL.

<sup>23</sup> Prop. 1981/82:97 s. 120.

Barn som inte fyllt 18 år skall i princip erbjudas hälso- och sjukvård på samma villkor som i Sverige bosatta.<sup>24</sup>

### 11.3.5 Tandvård

#### *Tandvård för bosatta*

Det finns inte heller någon rätt i egentlig mening i svensk lagstiftning till tandvård. Enligt 5 § tandvårdslagen (1985:125) skall varje landsting erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta i landstinget. Vid tolkningen av bosättningsbegreppet kan man i princip utgå från FOL:s bestämmelser om folkbokföring. Enligt 7 § tandvårdslagen skall folktandvården svara för regelbunden och fullständig tandvård för ungdomar till och med det år då de fyller nitton år. Tandvård för barn upp till nitton år är avgiftsfri för patienten, för övrig tandvård får avgift tas ut.<sup>25</sup>

#### *Tandvård för personer som inte är bosatta i Sverige*

För personer som vistas inom ett landsting utan att vara bosatta där har landstinget en skyldighet att erbjuda omedelbar tandvård s.k. akut tandvård, 6 § tandvårdslagen.

Barn som inte fyllt 18 år skall i princip erbjudas tandvård på samma villkor som i Sverige bosatta.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Detta framgår indirekt av 2 § förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Där anges att statlig ersättning ges till landsting, kommuner och apotek för kostnader för hälso- och sjukvård för personer som inte fyllt 18 år. Jämför 4 § förslag till lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl., promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet UD2003/59636/MAP.

<sup>25</sup> 15 a § tandvårdslagen.

<sup>26</sup> Detta framgår indirekt av 2 § förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Där anges att statlig ersättning ges till landsting, kommuner och apotek för kostnader för tandvård för personer som inte fyllt 18 år. Jämför 4 § förslag till lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl., promemoria upprättad av Utrikesdepartementet UD2003/59636/MAP.

### 11.3.6 Förslag till lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl.<sup>27</sup>

Det förslag som lämnas i departementspromemorian innebär att de överenskommelser mellan staten och Landstingsförbundet som finns beträffande hälso- och sjukvård för vissa utlänningar kommer att ersättas med en författningsreglerad skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård utöver omedelbar vård. Förslaget bereds f.n. inom regeringskansliet. Enligt den föreslagna lagen om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl. ska utlänningar som omfattas av denna, ges vård enligt lagen till dess uppehållstillstånd som medför folkbokföring beviljas.<sup>28</sup> Enligt 5 § i den föreslagna lagen skall landstinget, utöver omedelbar vård enligt 4 § första stycket HSL samt 6 § tandvårdslagen, erbjuda bl.a. asylsökande som fyllt 18 år nödvändig hälso- och sjukvård samt tandvård. Sådan vård skall med beaktande av att det är ovisst om utlänningen kommer att få stanna i Sverige vara sakligt motiverad. Landstingen skall vidare erbjuda asylsökande som inte fyllt 18 år hälso- och sjukvård samt tandvård på samma villkor som för den som är bosatt inom landstinget. När en utlänning beviljats uppehållstillstånd för bosättning skall utlänningen omfattas av HSL bestämmelser om hälso- och sjukvård för bosatta.

---

<sup>27</sup> Promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet UD2003/59636/MAP.

<sup>28</sup> 3 § förslag till lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl.

## 11.4 Överväganden

### Utredningens bedömning:

- Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt beviljas i praxis permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd för minst ett år, vilket medför att dessa utlänningar folkbokförs i Sverige.
- Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner på samma villkor som svenska medborgare från det att uppehållstillstånd som medför folkbokföring beviljas. Arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner kan utges till den som arbetar oavsett om han eller hon är bosatt i landet eller inte.
- Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har tillgång till sociala förmåner på villkor som uppfyller skyddsgrundsdirektivets krav efter det att uppehållstillstånd som medför bosättning beviljats.
- Landstingets skyldigheter enligt förslaget till lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl. omfattar asylsökande och upphör när utlänningen har beviljats ett uppehållstillstånd för bosättning. Därefter skall flyktingar och skyddsbehövande i övrigt omfattas av de skyldigheter landstinget har i förhållande till bosatta.
- Den svenska regleringen av hälso- och sjukvård till personer med särskilda behov motsvarar det som skall gälla enligt skyddsgrundsdirektivet. Några ytterligare författningsåtgärder utöver den föreslagna lagen om hälso- och sjukvård samt tandvård till asylsökande m.fl. behövs inte för att genomföra skyddsgrundsdirektivets krav.

Av artikel 26.5 följer att gällande lagstiftning i medlemsstaterna om tillgång till sociala trygghetssystem vid verksamhet som anställd eller egenföretagare skall tillämpas.

I artikel 28 finns en tvingande bestämmelse för medlemsstaterna att se till att personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande i den medlemsstat som har beviljat sådan status, får nödvändigt socialt stöd som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten. Beträffande alternativt skyddsbehövande får stödet begränsas till att avse endast grundläggande förmåner

Artikel 29 stadgar att flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall ges tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som medlemsstatens egna medborgare. En rätt som kan begränsas för utlänningar med ställning som alternativt skyddsbehövande till att avse endast grundläggande förmåner.

Vilka förmåner och insatser och vilken vård som omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artiklarna 26, 28 och 29 skall bestämmas utifrån de EG-rättsliga begreppen *social trygghet*, *sociala förmåner* samt *hälso- och sjukvård*.

### *Socialförsäkringsförmåner*

De flesta svenska socialförsäkringsförmåner omfattas av det EG-rättsliga begreppet *social trygghet*.

För att få tillgång till de bosättningsbaserade förmånerna på socialförsäkringsområdet skall personen ifråga vara bosatt i Sverige. Inom socialförsäkringen används i princip samma bosättningsbegrepp som inom folkbokföringen. Den som kommer till Sverige anses bosatt här om det kan antas att vistelsen här kommer att överstiga ett år. Prövningen av bosättningsfrågan är beroende av om uppehållstillstånd har beviljats. För att den som behöver uppehållstillstånd skall kunna skrivas in hos en försäkringskassa krävs permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd för minst ett år. Som regel beviljas flyktingar och skyddsbehövande i övrigt permanent uppehållstillstånd och skall folkbokföras. Det förekommer att flyktingar och skyddsbehövande i övrigt beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd. I praxis beviljas dessa utlänningar inte tidsbegränsade uppehållstillstånd understigande ett år, varför även dessa utlänningar skall folkbokföras. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt omfattas således av SofL:s bosättningsbaserade förmåner och försäkringen gäller från dagen för uppehållstillstånd.

De arbetsbaserade förmånerna kan utges till den som arbetar i Sverige oberoende av om han eller hon är bosatt här.

Utredningen konstaterar således att de svenska socialförsäkringsförmånerna är tillgängliga för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt på samma villkor som för svenska medborgare. Några författningsändringar behövs inte för att genomföra skyddsgrundsdirektivet.

*Socialtjänst*

Skyddsgrundsdirektivets begrepp *social förmån* innefattar den verksamhet som ryms under begreppet socialtjänst i den svenska författningsregleringen.

Enligt SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt beviljas som huvudregel permanent uppehållstillstånd och skall folkbokföras. Om tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas ges detta inte för tid underliggande ett år, varför även ett sådant uppehållstillstånd medför folkbokföring. Har utlänningen permanent uppehållstillstånd skall frågan om personens rätt till bistånd enligt SoL behandlas på samma sätt som för svenska medborgare som vistas i Sverige. Har utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, har denne i princip rätt till insatser enligt lagen på samma villkor som svenska medborgare. Regleringen i SoL uppfyller därmed skyddsgrundsdirektivets krav.

Kommunens ansvar enligt SoL är subsidiärt till LMA, vilket innebär att en utlänning som omfattas av LMA inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. I princip upphör rätten till bistånd enligt LMA när uppehållstillstånd beviljas. Det finns emellertid bestämmelser i 8 § LMA som tar sikte på övergångsfasen från tiden som asylsökande till tiden efter beslutet om uppehållstillstånd och bosättning i en kommun. Enligt andra stycket ha utlänningar som vistas på förläggning rätt till bistånd enligt LMA även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Enligt uppgift från Migrationsverket är den genomsnittliga tiden som en flykting vistas på förläggning innan kommunplacering sker 90 dagar. Vidare har, enligt tredje stycket, utlänningar som inte vistas på förläggning rätt till bistånd enligt LMA under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd. Rätten till bistånd enligt LMA är mer begränsad än rätten till bistånd enligt SoL. Det kan därför ifrågasättas om den tvingande bestämmelsen i artikel 28.1, att personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande i den medlemsstat som har beviljat sådan status får nödvändigt socialt stöd som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten, är tillgodosedd fullt ut i den svenska lagstiftningen.

Enligt utredningen medför skyddsgrundsdirektivets reglering att flyktingar och alternativt skyddsbehövande i princip skall ha rätt



till sociala förmåner på samma villkor som svenska medborgare från det att uppehållstillstånd som medför folkbokföring beviljas. En begränsning i artikelns tillämpningsområde ligger emellertid i att det skall vara fråga om nödvändigt socialt stöd.

Bestämmelserna i 8 § andra och tredje stycket LMA har tillkommit dels av ekonomiska skäl, dels av praktiska skäl. I förarbetena till bestämmelsen i 8 § andra stycket LMA anförs att behovet av bistånd i vissa avseenden är större för dem som varaktigt bor i Sverige. Som exempel nämns att den som bor på en förläggning eller i en genomgångsbostad inte behöver bistånd till möbler och hemutrustning. Vidare anförs att asylsökande mer sällan är bundna av ekonomiska åtaganden på längre sikt och som regel inte har så stora ekonomiska förpliktelser jämfört med dem som bor stadigvarande här. Vidare sägs att det för dem som vistas på förläggning skulle framstå som märkligt om helt olika regler för bistånd skulle gälla före och efter det att uppehållstillstånd beviljats.<sup>29</sup> När bestämmelsen i tredje stycket infördes angavs att asylsökande som har bott på egen hand i en kommun som regel väljer att bosätta sig i samma kommun när uppehållstillstånd beviljas. För många kommuner hade den spontana bosättningen medfört svårigheter att planera verksamheten. Från en dag till en annan får kommunen ansvar för en person vars existens man kanske inte ens känt till. Detta kunde även leda till negativa konsekvenser för den enskilde flyktingen eftersom denne inte inom rimlig tid fick ekonomisk eller annan hjälp.<sup>30</sup>

Enligt utredningen talar övervägande skäl för att den valda lösningen är den mest ändamålsenliga och är den lösning som bäst tillgodoser den enskilde utlänningens behov av socialt stöd under övergångsfasen mellan boende på flyktingförläggning och kommunplacering eller eget boende och en kommuns övertagande av ansvaret för utlänningen. Det stöd som kan utgå enligt 8 § LMA tillgodoser enligt utredningen det behov av stöd som kan föreligga för flyktingar och alternativt skyddsbehövande under övergångsfasen från tiden som asylsökande till tiden efter beslut om uppehållstillstånd och bosättning i en kommun och måste anses uppfylla skyddsgrundsdirektivets krav på nödvändigt socialt stöd. Regleringen i 8 § LMA uppfyller därmed skyddsgrundsdirektivets krav i artikel 28.1 och några författningsändringar för att genomföra skyddsgrundsdirektivet behövs inte.

<sup>29</sup> Prop. 1993/94:94 s. 46 f och s. 97.

<sup>30</sup> Prop. 1994/95:206 s. 10 f.

*Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*

Kommunernas och landstingens ansvar för insatser enligt LSS gäller gentemot dem som är bosatta i kommunen. För att avgöra om en person är bosatt i en kommun kan vägledning hämtas från FOL:s bestämmelser om folkbokföring. När frågan om rätt till insatser enligt lagen har kommit upp i domstol har det närmast gällt i vilken kommun eller vilket landsting en person skall anses bosatt, inte frågan om en person är bosatt i landet eller inte. Som sagts ovan beviljas som regel en flykting eller en person som är skyddsbehövande i övrigt permanent uppehållstillstånd. Han eller hon skall då folkbokföras. I de undantagsfall tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas utfärdas detta inte för tid understigande ett år. Även dessa flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt skall således folkbokföras. Samtliga dessa utlänningar har då rätt till insatser enligt LSS om förutsättningarna i lagen är uppfyllda. Några författningsändringar behövs därför inte för att genomföra skyddsgrundsdirektivet.

*Begränsning av socialt stöd till alternativt skyddsbehövande*

Genom den fakultativa bestämmelsen i artikel 28.2 får medlemsstaterna begränsa det sociala stöd som beviljas personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner. Skall sådana begränsningar införas i nationell rätt måste enligt utredningen, dessa begränsningar framgå av medlemsstatens lagstiftning (se avsnitt 2.4.5).

Det saknas skäl att göra en åtskillnad mellan de utlänningar som beviljas uppehållstillstånd av flyktingskäl och de som beviljas uppehållstillstånd på annan grund avseende tillgången till sociala förmåner i Sverige. Bestämmelsen skall därför inte medföra några lagstiftningsåtgärder.

*Hälso- och sjukvård samt tandvård*

Skyddsgrundsdirektivet innehåller i artikel 29.1 en tvingande bestämmelse om att flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall ges tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som medlemsstatens egna medborgare.

Landstingens skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård gäller gentemot dem som är bosatta inom landstinget. Därutöver har landstingen en skyldighet att erbjuda akut vård och akut tandvård gentemot dem som vistas inom landstinget. Huruvida en person som befinner sig inom ett landsting anses bosatt där eller inte avgörs med ledning av FOL:s regler om folkbokföring. I regel beviljas en flykting eller en person som är skyddsbehövande i övrigt permanent uppehållstillstånd. Han eller hon skall då folkbokföras. I de undantagsfall tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas sker detta inte för tid understigande ett år. Även dessa flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt folkbokförs således. Genom den föreslagna regleringen i lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl. framgår att asylsökande utlänningar har tillgång till begränsad hälso- och sjukvård samt tandvård fram till dess uppehållstillstånd beviljas. Därefter kommer dessa utlänningar att omfattas av HSL och tandvårdslagens bestämmelser om vård för bosatta. Utredningen finner att den svenska författningsregleringen därmed uppfyller skyddsgrundsdirektivets krav.

#### *Begränsning av hälso- och sjukvård till alternativt skyddsbehövande*

Genom den fakultativa bestämmelsen i artikel 29.2 får medlemsstaterna begränsa den hälso- och sjukvård som beviljas personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner. Som anförts ovan måste enligt utredningen en sådan begränsning framgå av medlemsstatens lagstiftning (se avsnitt 2.4.5). Utredningen konstaterar att det saknas skäl att göra åtskillnad mellan de asylsökande som beviljas uppehållstillstånd av flyktingskäl och de som beviljas uppehållstillstånd på annan grund med avseende på tillgången till hälso- och sjukvård i Sverige. Bestämmelsen skall därför inte medföra några lagstiftningsåtgärder.

#### *Hälso- och sjukvård till personer med särskilda behov*

Skyddsgrundsdirektivet innehåller en tvingande bestämmelse om att medlemsstaterna, på samma villkor som för egna medborgare, skall ge lämplig hälso- och sjukvård till personer som beviljats

status som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande och som har vissa i skyddsgrundsdirektivet definierade särskilda behov.

Det finns inte någon rätt i egentlig mening till hälso- och sjukvård i Sverige. Däremot finns skyldigheter för landstingen och i viss omfattning kommunerna att tillhandahålla vård av viss omfattning och standard. Dessa skyldigheter framgår av HSL, tandvårdslagen samt specialförfattningar t.ex. lagen om psykiatrisk tvångsvård, abortlagen och smittskyddslagen. Med begreppet hälso- och sjukvård avses enligt 1 § HSL åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Definitionen i 1 § innefattar såväl miljöinriktade som individinriktade förebyggande åtgärder. Här ingår allmänna och riktade hälsokontroller, vaccinationer, hälsoupplýsning, mödra- och barnhälsovård samt åtgärder för att uppspåra hälsoproblem. I hälso- och sjukvården ingår också psykologisk och psykiatrisk vård till personer som på grund av t.ex. traumatiska upplevelser och övergrepp är i behov av vård. Även omvårdnad omfattas i begreppet. Åtgärder med anledning av kroppsfel och barnsbörd innefattas också. Det samma gäller åtgärder i samband med abort och sterilisering.<sup>31</sup>

Härutöver innehåller SoL och LSS bestämmelser, vilka varierar i betydelse för de olika utsatta grupperna, som syftar till ge extra stöd och hjälp åt personer med särskilda behov.

Sammantaget finns det ett antal bestämmelser i svensk rätt som tar sikte på att säkerställa att särskilt utsatta grupper eller individer får det stöd och den vård som de är i behov av. Utredningen anser att dessa bestämmelser tillgodoser skyddsgrundsdirektivets krav. Genom den föreslagna regleringen i lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl. framgår att asylsökande utlänningar har tillgång till begränsad hälso- och sjukvård samt tandvård fram till dess uppehållstillstånd beviljas. Därefter kommer dessa utlänningar att omfattas av HSL och tandvårdslagens bestämmelser om vård för bosatta och även andra bosättningsbaserade sociala förmåner. Några ytterligare författningsändringar för att genomföra skyddsgrundsdirektivet behövs därför inte.

---

<sup>31</sup> Prop. 1981/82:97 s. 110 f.

## 12 Underåriga utan medföljande vuxen

### 12.1 Utredningsuppdraget

#### 12.1.1 Skyddsgrundsdirektivet

I artikel 2 lämnas en definition av begreppet ”underåriga utan medföljande vuxen”. Bestämmelsen har följande lydelse.

##### Artikel 2

i) *underåriga utan medföljande vuxen*, tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som är yngre än arton år som anländer till en medlemsstats territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, så länge de inte faktiskt tas om hand av en sådan person; begreppet omfattar också underåriga som lämnas ensamma utan medföljande vuxen efter det att de rest in på en medlemsstats territorium.

Skyddsgrundsdirektivet innehåller i artikel 30 särskilda bestämmelser avseende underåriga utan medföljande vuxen. Artikel 30 har följande lydelse.

##### Artikel 30

1. Så snabbt som möjligt efter det att flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har beviljats, skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att underåriga utan medföljande vuxen företräds av en förmyndare eller vid behov av en organisation som är ansvarig för underårigas vård och välbefinnande, eller av varje annan form av lämplig representation, inbegripet den som grundas på lagstiftning eller ett rättsligt avgörande.

2 Medlemsstaterna skall vid genomförandet av detta direktiv se till att den underåriges behov tillgodoses på ett korrekt sätt av den förmyndare eller företrädare som utsetts. De behöriga myndigheterna skall göra regelbundna utvärderingar av detta.

3 Medlemsstaterna skall se till att underåriga utan medföljande vuxen placeras antingen

- a) hos vuxna släktingar,
- b) i en fosterfamilj,
- c) i förläggningar som utformats särskilt för att ta emot underåriga, eller
- d) i andra typer av inkvartering som är lämpliga för underåriga.

I detta sammanhang skall barnets åsikter beaktas i förhållande till dess ålder och mognad.

4. Så långt det är möjligt skall syskon hållas samman, med beaktande av den berörde underåriges bästa, särskilt hans eller hennes ålder och mognad. Underåriga utan medföljande vuxen skall byta inkvartering så sällan som möjligt.

5. För att värna om den underåriges bästa skall medlemsstaterna be-  
möda sig att spåra den underåriges familjemedlemmar så snabbt som möjligt. Om den underåriges liv eller integritet hotas, eller nära släktingars, särskilt om dessa är kvar i ursprungslandet, är det viktigt att se till att insamling, behandling och spridning av uppgifter om dessa personer sker konfidentiellt.

6. Personer som arbetar med underåriga utan medföljande vuxen skall ha fått eller skall erhålla lämplig utbildning om barnens behov.

### 12.1.2 Utredningsdirektiven

I regeringens utredningsdirektiv sägs att svensk rätt förmodligen måste förtydligas med avseende på vilken myndighet som ansvarar för efterforskningen av föräldrarna till ensamkommande barn som beviljats skydd i Sverige. Utredarens uppdrag är att redovisa gällande rätt på området och bedöma skyddsgrundsdirektivets konsekvenser för gällande rätt. Behovet av eventuella författningsändringar eller andra åtgärder som skyddsgrundsdirektivet ger anledning till skall redovisas.

## 12.2 Barnkonventionen

FN:s Barnkonvention är den konvention som specifikt tar tillvara barns rättigheter. Sverige har ratificerat konventionen.<sup>1</sup> Konventionen har emellertid inte inkorporerats med svensk rätt. Med barn åsyftas enligt huvudregeln i Barnkonventionen, varje person under 18 år. Konventionen kan sägas ge uttryck för fyra huvudprinciper som skall vara vägledanden för tolkningen av konventionens övriga artiklar, barnets rätt att utan diskriminering åtnjuta sina rättigheter (artikel 2), hänsynen till barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6) och barnets rätt att uttrycka sina åsikter (artikel 12). Genom Barnkonventionen har barnet tillerkänts politiska och medborgerliga rättigheter som en egen individ och inte enbart som en del av familjen. Artikel 22 i Barnkonventionen rör flyktingbarn och deras speciella rättigheter.

## 12.3 Svensk rätt

### *Nya utlänningslagen*

Om ett ärende rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.<sup>2</sup> Med barn avses i NUtL en person som är under 18 år.<sup>3</sup> Vidare sägs att vid bedömningen av frågor om tillstånd enligt lagen och ett barn berörs av beslut i ärendet skall, om det inte är olämpligt, barnet höras. Den hänsyn skall tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar.<sup>4</sup> I utlänningsärenden kan ett offentligt biträde förordnas. När ett offentligt biträde skall förordnas framgår av 18 kap. 1 § NUtL. I motiven till 1989 års UtL uttalas att ett offentligt biträde alltid bör förordnas då det är fråga om en underårig asylsökande som inte ens med tolk kan förväntas utföra sin talan på ett från rättssäkerhetssynpunkt betryggande sätt.<sup>5</sup> Migrationsverket utser i princip alltid ett offentligt biträde till ett ensamkommande barn. I 18 kap. 3 § NUtL anges att den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet utan särskilt förordnande är barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Detta gäller

<sup>1</sup> Prop.1989/90:107, bet, 1989/90:SoU 28, rskr 1989/90:350.

<sup>2</sup> 1 kap. 10 § NUtL.

<sup>3</sup> 1 kap. 2 § NUtL.

<sup>4</sup> 1 kap. 11 § NUtL.

<sup>5</sup> Prop. 1988/89:86 s. 135.

dock inte om det finns en god man för barnet enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

#### *God man och särskilt förordnad vårdnadshavare*

I fråga om ställföreträdarskapet för barn skiljer FB mellan två funktioner, vårdnad och förmynderskap. De grundläggande bestämmelserna härom finns i 6, 10–12 kap. FB. Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barnets vårdnadshavare svarar för att barnet får den tillsyn som behövs och skall bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Förmyndaren skall förvalta barnets tillgångar och företräda det i angelägenheter som rör tillgångarna. För barn som står under vårdnad av bägge föräldrarna är dessa förmyndare. För barn som står under vårdnad av endast den ene av sina föräldrar är denne ensam förmyndare.<sup>6</sup> Såväl vårdnaden som förmynderskapet består till dess barnet fyller 18 år.

Barn som kommer till Sverige utan medföljande vuxen, i Sverige vanligen kallade ensamkommande barn, saknar såväl vårdnadshavare som förmyndare i landet. Enligt gällande ordning utses ställföreträdare för ensamkommande barn i två steg. Vid ankomsten till Sverige utses en god man för barnet. När barnet beviljats uppehållstillstånd i Sverige ersätts den gode mannen av en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare enligt regleringen i FB.

Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn innehåller bestämmelser om god man i vissa fall för den som är under 18 år och som är utländsk medborgare eller statslös.<sup>7</sup> Om barnet vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, skall överförmyndaren förordna en god man att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. God man skall också förordnas, om barnets föräldrar eller en annan vuxen person, som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, efter barnets ankomst till Sverige men innan barnet har fått uppehållstillstånd här på grund av dödsfall eller sjuk-

<sup>6</sup> 10 kap. 2 § FB.

<sup>7</sup> Prop. 2004/05:136, bet. 2004/05:LU26, rskr. 2004/05:269.



dom eller av någon annan orsak upphör att kunna utöva förmyndarskapet eller vårdnaden.<sup>8</sup> När det ensamkommande barnet har beviljats uppehållstillstånd skall överförmyndaren göra socialnämnden i den kommun där barnet vistas, uppmärksam på att förutsättningar för att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt FB föreligger. Socialnämnden skall hos rätten väcka talan om, eller anmäla behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt FB.<sup>9</sup> Socialnämnden kan också utan föregående anmälan av överförmyndaren vidta sådana åtgärder. De grunder som främst kan komma ifråga för ett sådant förordnande är att barnets föräldrar är döda, 6 kap. 9 § FB eller varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om barnet, 6 kap. 8 a §. Med uppehållstillstånd avses alla i NUtL förekommande former av uppehållstillstånd. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt beviljas i regel permanent uppehållstillstånd. I undantagsfall kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas. I praxis beviljas då alltid ett uppehållstillstånd för minst ett år. Ensamkommande barn kommer således att folkbokföras i Sverige, vilket i sin tur medför att barnet har internationellt privaträttsligt hemvist i Sverige.<sup>10</sup> Svensk domstol kan då handlägga frågor om vårdnad av barnet. 10 § lagen om god man för ensamkommande barn reglerar inte den situationen att ett utländskt barn först efter det att uppehållstillstånd beviljats kommit att stå utan vårdnadshavare. Då är FB:s allmänna regler om förordnande av särskild vårdnadshavare tillämpliga.

Enligt 10 kap. 3 § FB är den eller de som har förordnats särskilt till vårdnadshavare också förmyndare för den underåriga. I fråga om vem som kan utses till såväl god man som särskilt förordnad vårdnadshavare för ett ensamkommande barn är FB:s regler tillämpliga. Den som utses skall vara lämpad att ge barnet omvårdnad, trygghet och god fostran, 6 kap. 10 a § FB. Enligt 5 § lagen om god man för ensamkommande barn upphör godmanskapet bl.a. om en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt FB utses för barnet.

---

<sup>8</sup> 2 § lag om god man för ensamkommande barn.

<sup>9</sup> 10 § lag om god man för ensamkommande barn.

<sup>10</sup> Beträffande folkbokföring se avsnitt 11.3.1.

### *Tillsyn*

Tillsyn över en god man som förordnats enligt lagen om god man för ensamkommande barn utövas av överförmyndaren i den kommun där den underåriga vistas.<sup>11</sup> En särskilt förordnad vårdnadshavare står inte under överförmyndarens tillsyn, vilket inte heller föräldrar i sin egenskap av vårdnadshavare gör.<sup>12</sup>

I SoL stadgas om kommunernas ansvar för socialtjänsten. Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt, 4 kap. 1 § SoL. Om ett barn är i behov av insatser enligt lagen och ett frivilligt samarbete inte kan komma till stånd mellan socialnämnden och barnets vårdnadshavare och i förekommande fall med den unge själv, kan socialnämnden tillgripa tvångsåtgärder med stöd av lag (1990:52) om vård av unga.

### *Socialtjänstlagen*

Enligt SoL svarar kommunen för socialtjänsten inom sitt område.<sup>13</sup> Som sagts ovan har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.<sup>14</sup> Det är den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet uppstår som bär ansvaret (jfr avsnitt 11.3.3). Av 16 kap. 1 § SoL följer att ett ärende som avser vård eller annan åtgärd i fråga om en enskild person kan flyttas över till en annan socialnämnd. Överflyttning skall ske om den som berörs av ärendet har starkast ansknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt. Om berörda kommuner

---

<sup>11</sup> 12 § lag om god man för ensamkommande barn och 16 kap. 2 § tredje stycket FB. För att anse att ett barn "vistas" i en viss kommun bör man kräva att barnet uppehåller sig där. Att barnet vistas på ett anläggningsboende är i regel tillräckligt, prop. 1996/97:113 s. 22 och prop. 2004/05:136 s. 33.

<sup>12</sup> Jämför 10 kap. 8 § andra stycket FB, kan den eller de som på grund av lag skall vara förmyndare inte lämpligen handha förmyndarskapet allena, skall förmyndare förordnas. Tillsyn över förmyndare, god man och förvaltare utövas av överförmyndaren för den kommun där den som har förmyndare, god man eller förvaltare har sitt hemvist, 16 kap. 2 § FB.

<sup>13</sup> 2 kap. 1 § SoL.

<sup>14</sup> 2 kap. 2 § SoL och prop. 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn*.

inte kan komma överens om överflyttning, får den kommun där frågan om överflyttning kommit upp ansöka om överflyttning av ärendet hos den länsstyrelse där den andra kommunen ligger. I 16 kap. 2 § SoL finns bl.a. bestämmelser om kommunernas ansvar när någon efter beslut av en socialnämnd vistas i en annan kommun i familjehem.

Den enskildes rätt till insatser enligt SoL ställer inte krav på uppehållstillstånd eller bosättning.<sup>15</sup> Lagen bygger på frivillighet och samarbete och föreskrifter om tvångsvård finns i särskild lagstiftning.<sup>16</sup> Kommunens ansvar enligt SoL är subsidiärt i förhållande till bestämmelser i annan lag och förändrar således inte det ansvar som författningsenligt åvilar andra huvudmän t.ex. Migrationsverket.

I 5 kap. SoL ges allmänna, målinriktade bestämmelser för omsorger om barn och ungdom. Socialnämnden skall bl.a. verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken på en ogynnsam utveckling. I 6 kap. SoL finns bestämmelser om vård utanför det egna hemmet. Socialnämnden skall enligt 6 kap. 1 § SoL sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende samt att den som genom nämndens försorg tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. När ett barn skall placeras skall det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående, 6 kap. 5 § SoL. Ett barn får inte utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård tas emot för stadigvarande vård eller fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne, 6 kap. 6 § SoL.

Genom bestämmelsen i 11 kap. 1 § SoL slås fast att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Bestämmelsen i 14 kap. 1 § SoL om anmälan till socialnämnden ökar nämndens möjlighet att sätta in åtgärder när det är påkallat. Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden. Myndigheter vars verksamhet berör barn och

<sup>15</sup> I fråga om den som omfattas av LMA finns särskilda bestämmelser i den lagen.

<sup>16</sup> Lagen (1990:52) om vård av unga.

ungdom samt bl.a. andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Anmälningsskyldighet gäller också dem som är yrkesverksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och unga. Enligt uppgift till utredningen anmäler Migrationsverket samtliga nyanlända ensamkommande barn till socialnämnden i den kommun där de placeras.

I 1 kap. 2 § SoL har införts ett generellt barnperspektiv. Bestämmelsen svarar mot artikel 3 i FN:s Barnkonvention. När åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Med barn avses varje människa under 18 år. I 3 kap. 5 § andra stycket SoL sägs vidare att när en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. Bestämmelsen innebär att barnet skall få uttrycka sin åsikt i saker som rör barnet personligen. Bestämmelsen har ett vitt tillämpningsområde och gäller även i andra situationer än utredningsarbete. I utredningsarbete har barn som fyllt 15 år rätt att själva föra sin talan, barn som är yngre bör höras, om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det, 11 kap. 10 § SoL.

#### *Efterforskning av familjemedlemmar*

Svensk rätt saknar uttryckliga bestämmelser om efterforskning av familjemedlemmar till ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd. För ensamkommande asylsökande barn finns numera en bestämmelse i 2 d § FMA om att Migrationsverket så snart som möjligt skall efterspåra barnets familjemedlemmar. Migrationsverkets formella ansvar enligt FMA torde upphöra när uppehållstillstånd för barnet beviljats. Av Migrationsverkets utlänningshandbok framgår att barnet under utredningstiden hos Migrationsverket bör erbjudas att kontakta Röda Korset i avsikt att få så mycket hjälp som möjligt att efterforska föräldrarna. UNHCR, svenska utlandsbeskickningar, ISS och IOM kan också hjälpa till vid efterforskningen samt återetablera kontakten mellan barnet och

dess föräldrar. Kontakten med UNHCR och svenska utlandsmyndigheter etableras genom asylhandläggarens försorg.

### *Sekretess till skydd för utlännings personliga förhållanden<sup>17</sup>*

I 7 kap. 14 § första stycket SekrL stadgas den allmänna bestämmelsen om sekretess för uppgifter som rör utlänningar. Med utlänning förstås både utländsk medborgare och statslös. Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föränleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Bestämmelsen är tillämplig på alla uppgifter om utlänningar, oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Huvudregeln är att de uppgifter som bestämmelsen tar sikte på är offentliga. Endast relativt allvarlig skada ”övergrepp eller annat allvarligt men” skall leda till sekretess enligt bestämmelsen. Det krävs däremot inte någon högre grad av sannolikhet för sådan skada för att sekretessen skall gälla. Sekretesskyddet för utlänningar bör förhindra att röjandet av uppgift om utlänning leder till skada som just hänger samman med hans eller hennes särskilda förhållanden som utlänning. Typexemplet är om röjande av uppgifter om politisk flykting här i landet leder till repressalier mot flyktingen eller flyktingens anhöriga i hemlandet.<sup>18</sup>

Utöver vad som följer av första stycket gäller enligt andra stycket bl.a. sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Sekretessen enligt andra stycket gäller även hos myndighet som lämnar biträde i ett ärende eller verksamhet som avses där. Med ”verksamhet för kontroll över utlänningar” avses bland annat ärenden om uppehållstillstånd. Huvudregeln är att det råder sekretess för uppgifterna, vilket innebär att tillämparen har ett relativt begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär detta rekvisit att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av regeln utan att ha kännedom om mot-

<sup>17</sup> Jämför avsnitt 18.

<sup>18</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 208 f.

tagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften. Det innebär att den huvudsakliga informationen i enskilda asylärenden, däribland sökandens namn och de grunder han eller hon åberopat till stöd för sin ansökan, regelmässigt är sekretessbelagd.<sup>19</sup>

#### *Kompetenskrav*

Svensk rätt saknar generella bestämmelser om kompetenskrav hos den personal som handlägger ärenden m.m. som omfattar ensamkommande barn, antingen detta sker hos Migrationsverket eller hos den kommuns socialnämnd där barnet är placerat. Beträffande Migrationsverkets verksamhet har regeringen den 15 januari 2004 beslutat att den utbildning i att samtala med barn som Migrationsverket tillsammans med Barnombudsmannen bedrev under 2003 skall fortsätta och utvidgas. Målsättningen är att det före den 1 juli 2005, vid samtliga enheter där Migrationsverket utreder asylärenden som omfattar barn, skall finnas handläggare som har särskild kompetens att utreda barn.<sup>20</sup> Det är alltid s.k. barnhandläggare vid Migrationsverket som handlägger ärenden om ensamkommande barn.

Kommunens handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn styrs av bl.a. SoL, där det som ovan nämnts finns allmänna målinriktade bestämmelser om hur handläggningen av ärenden och annan verksamhet som rör barn skall bedrivas.

---

<sup>19</sup> Regner, Eliason, Heuman, Sekretesslagen en kommentar, Norstedts Gula Bibliotek supplement 13, 2004, s. 7:72.

<sup>20</sup> UD 2004/547/MAP.

## 12.4 Överväganden och förslag

### Utredningens förslag och bedömning:

- I UtlF införs en bestämmelse om att Migrationsverket när uppehållstillstånd har meddelats ett ensamkommande barn skyndsamt skall efterspåra barnets familjemedlemmar. Skyddsgrundsdirektivets krav på att uppgifter i samband med efterforskningen skall behandlas konfidentiellt är genomfört den svenska lagstiftningen genom SekrL:s reglering.
- Skyddsgrundsdirektivets krav på att ensamkommande barn skall företrädas av en lämplig representation är genomfört i den svenska lagstiftningen genom bestämmelserna i lagen om god man för ensamkommande barn och FB:s bestämmelser om särskilt förordnad vårdnadshavare.
- Skyddsgrundsdirektivets krav på att den underåriges behov skall tillgodoses på ett korrekt sätt är genomfört i den svenska lagstiftningen genom bestämmelserna i FB om överförmyndartillsyn och bestämmelserna i SoL om kommunens yttersta ansvar för de barn och ungdomar som vistas i kommunen.
- Skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om placering av ensamkommande barn är genomförda i den svenska lagstiftningen genom bestämmelserna i SoL.
- Skyddsgrundsdirektivets bestämmelse om utbildning av personal som arbetar med ensamkommande barn medför ingen skyldighet att införa författningsbestämmelser på området.

Med underåriga utan medföljande vuxen avses i skyddsgrundsdirektivet såväl barn under 18 år som kommer till Sverige utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, så länge de inte faktiskt tas om hand av en sådan person, som barn som lämnas ensamma efter att de anlänt till Sverige. Begreppet motsvaras av begreppet ensamkommande barn i den svenska lagstiftningen. Av 2 § lag om god man för ensamkommande barn framgår att en god man skall förordnas om ett barn vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. God man skall också förordnas, om barnets föräldrar eller en annan vux-

en person, som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, efter barnets ankomst till Sverige men innan barnet fått uppehållstillstånd på grund av dödsfall, sjukdom eller någon annan orsak upphört att kunna utöva förmyndarskapet eller vårdnaden.<sup>21</sup>

#### *God man och särskilt förordnad vårdnadshavare*

Enligt artikel 30.1 skall medlemsstaterna så snabbt som möjligt efter det att flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har beviljats ett ensamkommande barn, vidta åtgärder för att se till att barnet företräds av någon form av lämplig företrädare.

Enligt lagen om god man för ensamkommande barn skall en god man förordnas för ett barn som är ensamkommande i den mening som anges i skyddsgrundsdirektivet, så snart som möjligt efter det att barnet anlärt till Sverige. När barnet beviljats uppehållstillstånd i Sverige skall socialnämnden hos rätten väcka talan om eller anmäla behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt FB. Enligt 6 kap. 8 a § FB skall rätten förordna en särskilt förordnad vårdnadshavare till ett barn som antingen står under båda eller ena föräldrarnas vårdnad och dessa eller denne är förhindrade att utöva vårdnaden. För ett utländskt barn som först efter det att uppehållstillstånd beviljats kommit att stå utan vårdnadshavare är FB:s allmänna regler om särskild förordnad vårdnadshavare tillämpliga. Enligt 10 kap. 3 § FB är den eller de som har förordnats särskilt till vårdnadshavare också förmyndare för den underåriga. I fråga om vem som kan utses till god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare finns bestämmelser i 6 kap. 10 a § FB. Den som utses skall vara lämpad att ge barnet omvårdnad, trygghet och god fostran. Enligt 5 § lagen om god man för ensamkommande barn upphör godmanskapet bl.a. om en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt FB utses för barnet. Genom bestämmelserna i den svenska lagstiftningen om god man för ensamkommande barn och FB:s regler om särskilt förordnad vårdnadshavare är skyddsgrundsdirektivets artikel 30.1 genomförd i den svenska lagstiftningen.

---

<sup>21</sup> Jämför prop. 2005/06:46 s. 36. Regeringen föreslår där att begreppet ensamkommande barn definieras i LMA.



### *Tillsyn*

Enligt artikel 30.2 skall medlemsstaterna se till att den underåriges behov tillgodoses på ett korrekt sätt av den förmyndare eller företrädare som utses. Myndigheterna skall göra regelbundna utvärderingar av detta.

Tillsynen över förmyndare, gode män och förvaltare utövas av överförmyndaren för den kommun där den som har förmyndare, god man eller förvaltare har sitt hemvist. Förmyndare, gode män och förvaltare är skyldiga att lämna överförmyndaren de upplysningar om sin verksamhet som överförmyndaren begär. FB föreskriver ingen särskild tillsyn över att den som förordnats särskilt som vårdnadshavare. I svensk rätt står inte heller föräldrar i egenskap av vårdnadshavare under särskild tillsyn. En särskild förordnad vårdnadshavare utses av domstol och endast den som är lämplig att ge barnet omvårdnad, trygghet och god fostran skall förordnas. Detta i förening med SoL:s bestämmelser om socialnämndens ansvar för barn och ungdom, säkerställer att barn som har särskilt förordnad vårdnadshavare tillerkänns det stöd och den hjälp de behöver. Artikel 30.2 är därigenom genomförd i svensk rätt och att några författningsåtgärder krävs inte för att genomföra skyddsgrundsdirektivet.

### *Placering av ensamkommande barn*

I artikel 30.3 lämnas en obligatorisk bestämmelse om var ett underårigt ensamkommande barn som har beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande skall placeras. Bestämmelsen är till sin lydelse allmänt hållen och vad som kan utläsas är att medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla ett boende som är lämpligt för barn. Vidare skall när ett barn placeras, barnets åsikter beaktas i förhållande till dess ålder och mognad.

Svensk rätt saknar uttryckliga föreskrifter av var ensamkommande barn som är flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, skall placeras när uppehållstillstånd har meddelats.<sup>22</sup> Det är socialnämnden i den kommun där barnet placeras eller redan bor som har det yttersta ansvaret för att barnet är placerat i ett lämpligt boende. Om barnet, då uppehållstillstånd meddelas, vistas på Migrationsverkets grupphem eller ungdomsboenden flyttar i regel barnet till

---

<sup>22</sup> Jämför dock prop. 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn*.

ett anläggningsboende för barn som beviljats uppehållstillstånd. I det fall barnet placeras vid sådant boende övertar den kommunen i vilket anläggningsboendet finns i regel ansvaret enligt SoL för barnet (jfr 16 kap. 1 § SoL). Om barnet är placerat hos en släkting eller i ett familjehem när uppehållstillstånd beviljas medför beslutet om uppehållstillstånd i regel ingen förändring av barnets placering och ansvaret för insatser enligt SoL åligger antingen den kommun där barnet bor eller den kommun som familjehemsplacerat barnet (jfr 16 kap. 1 och 2 §§ SoL).

En placering skall bygga på bestämmelserna i SoL. Barnet kan också vara berättigat till andra insatser enligt SoL än boende. Lagen bygger på frivillighet och samarbete och socialnämnden skall vid tillhandahållande av insatser enligt SoL särskilt beakta vad hänsynen till barnets bästa kräver. Barnets vårdnadshavare skall samtycka till åtgärderna, vilket tillgodoses genom att en särskilt förordnad vårdnadshavare skall utses för barnet. Vidare föreskrivs i SoL att när en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. Syftet med bestämmelsen är att barnet skall få uttrycka sin åsikt i saker som rör barnet personligen. Uppgiften för socialnämnden blir att skaffa sig en bild av barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. Genom bestämmelserna i SoL anser utredningen att föreskriften i artikel 30.3 är genomförd och några författningåtgärder krävs inte.

I artikel 30.4 sägs vidare att syskon skall, så långt det är möjligt, hållas samlade och att ensamkommande barn skall byta boende så sällan som möjligt. Utredningen anser att även denna bestämmelse är genomförd genom SoL:s reglering, främst genom de allmänna bestämmelserna i 5 kap. om omsorger om barn och ungdom.

#### *Efterforskning av familjemedlemmar*

I artikel 30.5 sägs att medlemsstaterna skall bemöda sig att spåra den underåriges familjemedlemmar så snabbt som möjligt. Om den underåriges eller nära släktingars liv eller integritet hotas är det viktigt att de uppgifter som framkommer behandlas konfidentiellt.

Ärenden som rör barn som kommer hit ensamma kan innebära speciella svårigheter med att utreda föräldrarnas levnadssituation och vistelseort. Till stor del är utredningen beroende av de uppgifter barnet självt kan uppge. Migrationsverket har ansvaret för att

familjemedlemmar efterforskas fram till dess barnet får permanent uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Migrationsverkets ansvar författningsreglerades den 1 februari 2005 som ett led i införlivandet av Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 *om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna*. Efterforskningen inleds i samband med att asylutredningen påbörjas.<sup>23</sup>

Svensk rätt saknar uttrycklig reglering om efterforskning av familjemedlemmar till ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd. När barnet beviljats uppehållstillstånd och placerats i en kommun kan således den situationen uppkomma att det inte finns någon förvaltningsmyndighet eller annat organ som tar på sig ansvaret att efterforska familjemedlemmar till barnet. Av skyddsgrundsdirektivets artikel 30.5 framgår att medlemsstaterna skall "bemöda sig" att spåra den underåriges familjemedlemmar.

Utredningen anser att det är angeläget för det enskilda barnets situation att åtgärder vidtas för att efterforska familjemedlemmar även efter det att uppehållstillstånd beviljats och att en sådan skyldighet följer av skyddsgrundsdirektivet. Skyddsgrundsdirektivet måste in dubio tolkas som att det skall finnas ett författningsreglerat ansvar för efterforskningen. Enligt utredningen bör detta ansvar ligga på en förvaltningsmyndighet. Frågan är vilken förvaltningsmyndighet som skall bedriva sådan efterforskning. Enligt utredningen står valet mellan Migrationsverket, Integrationsverket och socialnämnden i den kommun där barnet placeras.

Integrationsverket är central förvaltningsmyndighet för integrationsfrågor. Verket har enligt förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden och skall aktivt stimulera integrationsprocessen i samhället. Något ansvar för enskilda utlänningsärenden ligger inte på verket. Mot bakgrund av detta är det inte lämpligt att ansvaret för efterforskningen ligger på Integrationsverket.

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Kommunen och den eller de nämnder som kommunen beslutar, har långtgående uppgifter inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Kommunernas arbete med nyanlända utlänningar är inriktat på att

---

<sup>23</sup> 2d § FMA.

tillhandahålla hjälp och stöd med försörjning, bostad, utbildning, arbete etc.<sup>24</sup> Några egentliga hinder mot att lägga ett ansvar för efterforskning av ett ensamkommande barns familjemedlemmar på kommunen finns inte. Den kommunala nämnden som ansvarar för mottagandet av nyanlända flyktingar kan också vara den myndighet som har lättast att upprätthålla en kontinuerlig kontakt med barnet. Mot detta talar att kommunerna torde ha begränsad erfarenhet av efterforskning av familjemedlemmar vilket också innebär kontakter med internationella organ såsom Röda korset, UNHCR och myndigheter i andra länder. Utredningen befarar att om kommunerna åläggs ett ansvar för att efterforska familjemedlemmar skulle detta medföra stor risk för att någon egentlig efterforskning i flertalet fall inte kommer till stånd. Det skulle också krävas betydande utbildningsinsatser i kommunerna, utbildningsinsatser som i många kommuner endast skulle komma till sporadisk användning eftersom endast ett fåtal ensamkommande barn tas emot.<sup>25</sup>

Det finns enligt utredningens bedömning tungt vägande skäl som talar för att Migrationsverket skall ha ett fortsatt ansvar för efterforskningen när barnet beviljats uppehållstillstånd. Det får förutsättas att Migrationsverket har kompetens att bedöma vilka åtgärder som skall vidtas i efterforskningsarbetet. Åtgärderna måste bedömas utifrån i vilket land efterforskningen skall göras.<sup>26</sup> Inom verket finns kunskap om vilka organ, såväl svenska som internationella, som skall och kan utnyttjas vid efterforskning i olika länder. Verket skall redan under asylförfarandet ha inlett åtgärder för att spåra familjemedlemmar till barnet, vilket medför kontinuitet i efterforskningsarbetet. En samordning av efterforskningsinsatser måste också kunna ske på ett annat sätt hos

<sup>24</sup> När ett barn kommunplaceras och fysiskt flyttat ut till en kommun upphör Migrationsverkets ansvar för barnet.

<sup>25</sup> Jämför dock prop. 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn*. I propositionen föreslås genom ett tillägg till 3 § LMA att Migrationsverket skall anvisa en kommun som skall ordna boendet för ensamkommande barn. Migrationsverket skall anvisa en kommun som träffat överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa någon annan kommun, t.ex. därför att barnet kan bo hos släktingar. För att i möjligaste mån undvika omplaceringar av barnen efter det att uppehållstillstånd beviljats är det enligt regeringens mening önskvärt att de kommuner som träffar överenskommelser med Migrationsverket om mottagande av asylsökande ensamkommande barn även träffar överenskommelse med Integrationsverket om integration av dessa barn.

<sup>26</sup> Jämför 7a § förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen, där det föreskrivs att utlandsmyndigheterna skall biträda utlänningsmyndigheterna [Migrationsverket och Utlänningsnämnden] och polismyndigheterna med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarlagstiftningen.

Migrationsverket än hos de kommuner där de ensamkommande barnen är placerade, vilket i sin tur medför lägre kostnader för efterforskningen. En tydlig reglering av efterforskningsansvaret på Migrationsverket även efter det att uppehållstillstånd har meddelats torde inte medföra några större svårigheter när det gäller ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunen där den unge vistas. Sammantaget finner utredningen att övervägande skäl talar för att Migrationsverket skall ha ett ansvar för efterforskningen av familjemedlemmar till ensamkommande barn, även efter det att barnet beviljats uppehållstillstånd. UtlF skall därför kompletteras med en bestämmelse om att Migrationsverket ansvarar för efterforskningen även efter det att barnet beviljats uppehållstillstånd. Bestämmelsen kan föras in som en ny 8 c § i 7 kap. *Särskilda bestämmelser* och ges följande lydelse.

#### Efterspårande av familjemedlemmar

När uppehållstillstånd har meddelats för ett barn som anlant till Sverige utan sina föräldrar eller annan person som trätt i föräldrarnas ställe eller som efter ankomsten lämnats utan sådan ställföreträdare, åligger det Migrationsverket att skyndsamt vidta erforderliga åtgärder för att efterspåra barnets familjemedlemmar.

Att Migrationsverket redan under asylförfarandet har skyldighet att så snart som möjligt efterspåra barnets familjemedlemmar framgår av 2 d § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Enligt uppgift till utredningen beviljas till övervägande del uppehållstillstånd på humanitära skäl för ensamkommande barn. Genom den föreslagna bestämmelsen kommer även dessa barn att omfattas av Migrationsverkets efterforskningsansvar.

Att sådan insamling, behandling och spridning av uppgifter skall ske konfidentiellt är tillgodosett i den svenska lagstiftningen genom bestämmelsen i 7 kap. 14 § SekrL. Bestämmelsen är tillämplig på uppgifter som kan komma fram i Migrationsverkets eller annan myndighets verksamhet att efterforska familjemedlemmar till ensamkommande barn (jfr 3 stycket och 7a § förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen). Artikel 30.5 vad avser att framtagna uppgifter skall behandlas konfidentiellt, är således genomförd i svensk rätt och några författningsåtgärder behövs inte vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet.

*Kompetenskrav*

Av artikel 30.6 följer att personer som arbetar med ensamkommande barn skall ha fått eller skall erhålla lämplig utbildning om barnens behov. Bestämmelsen anger inte i vilken utsträckning utbildning skall tillhandahållas, utan detta är en intern angelägenhet för medlemsstaten. Inte heller medför bestämmelsen någon skyldighet för medlemsstaten att vidta några författningsåtgärder på området. Det finns ingen anledning för utredningen vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet att gå närmare in på dessa frågor.

## 13 Tillgång till bostad

### 13.1 Utredningsuppdraget

#### 13.1.1 Skyddsgrundsdirektivet

Artikel 31 i innehåller en tvingande bestämmelse om tillgång till bostad för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

Artikel 31

Medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingsstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har tillgång till bostad på likvärdiga villkor som andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium.

#### 13.1.2 Utredningsdirektiven

Regeringens utredningsdirektiv berör inte närmare frågan om tillgång till bostad för personer som beviljats skydd i Sverige. Utredarens uppdrag är att redovisa gällande rätt på området och bedöma skyddsgrundsdirektivets konsekvenser för gällande rätt. Behovet av eventuella författningsändringar eller andra åtgärder som skyddsgrundsdirektivet ger anledning till skall redovisas.

### 13.2 Genèvekonventionen

I artikel 21 i Genèvekonventionen sägs att vad beträffar bostäder skall fördragsslutande stat, i den mån detta ämne är reglerat i lag eller författning eller är underkastat offentlig myndighets kontroll, tillerkänna flykting, som lovligen vistas inom statsområdet, en så förmånlig behandling som möjligt och i alla händelser icke mindre förmånlig än den som under motsvarande förhållanden tillkommer utlänningar i allmänhet.

### 13.3 Svensk rätt

Förmånerna för asylsökande regleras i LMA. Dessa utgörs av bl.a. bostadsersättning eller bidrag till logi på en förläggning såvida inte den asylsökande ordnar sitt eget boende.<sup>1</sup> Migrationsverkets skyldighet att tillhandahålla logi torde vara att uppfatta så att den logi som erbjuds utlänningen skall vara anpassad till den enskilde individens behov. Den asylsökande som på egen hand ordnar bostad har enligt 16 § LMA i särskilda fall rätt till bidrag för bostadskostnad (bostadsersättning). Bostadsersättning får enligt 4 § FMA, beviljas utlänning som har beviljats arbetstillstånd eller undantag från skyldighet att inneha arbetstillstånd, som fått eller erbjudits en anställning om minst tre månader och som för att kunna påbörja anställningen måste flytta till en ort där Migrationsverket saknar möjlighet att erbjuda anläggningsboende. Bostadsersättning lämnas endast så länge anställningsförhållandet består och utgår med 350 kronor per månad för en ensamstående utlänning och till 850 kronor per månad sammanlagt för en familj. Enligt 16 § LMA får en utlänning som har inkomster vidkännas nedsättning av bostadsersättningen helt eller delvis.

Rätten till bistånd för asylsökande upphör när uppehållstillstånd ges, 11 § LMA. Bestämmelser om själva övergångsfasen från tiden som asylsökande till tiden efter beslutet om uppehållstillstånd och bosättning i en kommun lämnas i 8 § LMA. De som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. De som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Enligt förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., ersättningsförordningen, skall Integrationsverket träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av skyddsbehövande. De utlänningar som vistas på förläggning när uppehållstillstånd beviljas och som behöver hjälp med att ordna bostad får bostad anvisad av kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. De utlänningar som ordnat boende på egen hand, och som inte vistas på förläggning när uppehållstillstånd beviljas, får i regel ingen bostad anvisad av kommuner som inte har tillgång till tomma bostäder. I sådana kommuner förväntas att personen kan bo kvar i den bostad han

---

<sup>1</sup> 13 och 14 §§ LMA.



eller hon haft under tiden asylansökan har prövats. Bristen på bostäder i vissa kommuner medför att även att personer som vistats på Migrationsverkets anläggningar sällan kan få en bostad anvisad i dessa kommuner. En kommun som träffat överenskommelse med staten om mottagande av skyddsbehövande har, enligt närmare bestämmelser i förordningen, rätt till ersättning från staten. Det är Integrationsverket som administrerar ersättningen.

När rätten till bistånd enligt LMA upphör kan rätt till bistånd enligt SoL föreligga. Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för de som vistas i kommunen. Kommunens ansvar innebär dock ingen inskränkning av det ansvar som författingsenligt åvilar huvudmän för andra områden. Den enskildes rätt till insatser enligt lagen ställer inte några krav på uppehållstillstånd eller bosättning. Däremot kan vistelsens art ha betydelse för det bistånd som ges. Har utlänningen permanent uppehållstillstånd skall frågan om personens rätt till bistånd enligt SoL behandlas på samma sätt som för svenska medborgare som vistas i Sverige.<sup>2</sup> Någon åtskillnad görs inte mellan skyddsbehövande och andra utlänningar. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt beviljas i regel permanent uppehållstillstånd. Har utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, vilket är fallet för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, torde även dennes rätt till bistånd bedömas på samma sätt som för svenska medborgare.<sup>3</sup>

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Rätten till försörjningsstöd preciseras i 4 kap. 3 § SoL där det framgår att försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för bl.a. boende. Begreppet livsföring i övrigt omfattar alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det finns inget stöd i SoL för att rätten till bistånd enligt lagen är avsedd att omfatta tillhandahållande av bostad åt bostadslösa i allmänhet.<sup>4</sup> Bostadsförsörjningen regleras i annan ordning.<sup>5</sup> Av förarbetena till SoL framgår att den enskilde inte har någon ovillkorlig rätt till en viss begärd insats och att hänsyn måste tas till vilka resurser som

<sup>2</sup> RÅ 1991 ref. 41.

<sup>3</sup> Jämför RÅ 1995 ref. 70.

<sup>4</sup> Prop. 1979/80:1 s. 200 och 356 samt prop. 2000/01:80 s. 92.

<sup>5</sup> Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

står till buds för socialnämnden. I rättspraxis har dock rätt till bistånd genom tillhandahållande eller ombesörjande av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå ansetts föreligga när den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad, d.v.s. kommunens skyldighet enligt SoL att tillhandahålla bostad får prövas i varje enskilt fall utifrån en individuell bedömning.<sup>6</sup>

I lag (1993:737) om bostadsbidrag finns bestämmelser om bostadsbidrag. Enligt 1 § lämnas bostadsbidrag av allmänna medel dels i form av bidrag till kostnader för den bostad där sökanden är bosatt och folkbokförd, dels i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn. Om det finns särskilda skäl, får bidrag dock lämnas till kostnaderna för en bostad där sökanden inte är folkbokförd. I SofL finns bestämmelser om vem som omfattas av lagen om bostadsbidrag (se avsnitt 11).

### 13.4 Överväganden

**Utredningens bedömning:**

Den svenska ordningen uppfyller skyddsgrundsdirektivets krav och några författningsåtgärder behövs inte.

I såväl LMA som SoL finns bestämmelser som tillförsäkrar de utlänningar som omfattas av skyddsgrundsdirektivet tillgång till bostad. Enligt SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Sammantaget med de överenskommelser som träffas mellan staten och enskilda kommuner om flyktingmottagande säkerställs att nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt får tillgång till bostad. Utredningen finner att den svenska regleringen väl uppfyller skyddsgrundsdirektivets krav. Några författningsändringar krävs därför inte vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet.

---

<sup>6</sup> RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130.

## 14 Rätt till fri rörlighet inom medlemsstaten

### 14.1 Utredningsuppdraget

#### 14.1.1 Skyddsgrundsdirektivet

Artikel 32 innehåller en bestämmelse om flyktingars och alternativt skyddsbehövandes rätt till fri rörlighet inom medlemsstaten.

Artikel 32

Medlemsstaterna skall tillåta fri rörlighet inom sina territorier för personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande på samma villkor och med samma begränsningar som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium.

#### 14.1.2 Utredningsdirektiven

Regeringens utredningsdirektiv berör inte särskilt frågan om rätt till fri rörlighet inom medlemsstaten. Utredarens uppdrag är att redovisa gällande rätt på området och bedöma skyddsgrundsdirektivets konsekvenser för gällande rätt. Behovet av eventuella författningsändringar eller andra åtgärder som Skyddsgrundsdirektivet ger anledning till skall redovisas.

### 14.2 Genèvekonventionen

I Genèvekonventionen stadgas i artikel 26 att fördragsslutande stat skall tillerkänna flykting, som lovligen befinner sig inom statsområdet, rätt att inom detta välja vistelseort och att röra sig fritt, dock att inskränkningar, som må vara stadgade för utlänningar i allmänhet under motsvarande förhållanden, skola kunna tillämpas.

### 14.3 Europakonventionen

Sverige har inkorporerat EKMR med svensk rätt (se avsnitt 4.2.2). EKMR har inte gjorts till grundlag. I 2 kap. 23 § RF har emellertid intagits ett förbud mot att Sverige inför lagar eller andra föreskrifter som strider mot Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Artikel 5 i EKMR skyddar den enskildes rätt till frihet och personlig säkerhet och sätter gränser för myndigheternas möjlighet att frihetsberöva individer. Artikel 5 reglerar uttömmande i vilka fall frihetsberövande får ske.<sup>1</sup> Artikel 5.1 föreskriver också att ett frihetsberövande måste ske ”i den ordning som lagen föreskriver”, dvs. vara föreskrivet i konventionsstatens lag. Kravet på lag innebär att det skall finnas någon form av rättslig norm i den inhemska rättsordningen som talar om när frihetsberövanden får ske. Den som berövas friheten skall åtnjuta de rättssäkerhetsgarantier som anges i punkterna 2, 3, 4 och 5 i artikel 5.

Frihetsinskränkande åtgärder kan antingen vara så begränsade eller så kortvariga att det är osäkert om de utgör frihetsberövanden i artikel 5:s mening eller bara begränsningar av rörelsefriheten. Inskränkningar av en persons rörelsefrihet till ett visst geografiskt område har prövats i flera fall både av svenska domstolar, Europakommissionen och Europadomstolen. I ett fall var en person misstänkt för inblandning i terroristisk verksamhet och på denna grund förbjuden att lämna Stockholms kommun, s.k. kommunarrest. Europakommissionen och Högsta domstolen var eniga om att det inte rörde sig om ett frihetsberövande eftersom rörelsefriheten rörde ett stort område.<sup>2</sup> Samma bedömning gjorde Högsta domstolen i ett senare fall där det var fråga om två personer som under nästan fem års tid varit förbjudna att lämna sina hemkommuner (Malmö kommun respektive Helsingborgs kommun) och varit underkastade anmälningsskyldighet hos polisen.<sup>3</sup>

Av artikel 5.1 f följer att frihetsberövande får ske i samband med att en person ”obehörigen” rest in i landet (utan giltig visering) och i avvaktan på utvisning eller utlämning av en person till ett annat land. Det finns ingen föreskrift i bestämmelsen om hur länge ett frihetsberövande får fortgå. Om förfarandet inte bedrivs med

---

<sup>1</sup> Danelius, a.a. s. 92.

<sup>2</sup> Europakommissionens mål 14102/88 Aygün v. Sweden, DR 63 s. 195 och NJA 1989 s. 131.

<sup>3</sup> NJA 1990 s. 636.

rimlig skyndsamhet, kan frihetsberövandet med hänsyn till sin långa varaktighet komma i konflikt med artikel 5.1.<sup>4</sup>

I tilläggsprotokoll till EKMR har rättighetsskyddet kompletterats och utvidgats. I det fjärde tilläggsprotokollet har EKMR kompletterats med rätten till rörelsefrihet. Artikel 2 innehåller bestämmelser om den personliga rörelsefriheten. I artikel 2.1 stadgas att var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort. Vad som utgör en laglig vistelse i ett land beror väsentligen på den nationella lagstiftningen.<sup>5</sup> Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller situationer då någon illegalt rest in i landet eller då någon trots beslut om utvisning eller avslag på begäran om uppehållstillstånd olovligen håller sig kvar i landet. En utlänning vars visum eller uppehållstillstånd har löpt ut kan inte heller anses lagligen vistas i landet.<sup>6</sup> Om en persons rörelsefrihet är snävt beskuren kan det vara fråga om ett frihetsberövande (se ovan), men en utlänning kan beviljas rätt att uppehålla sig i ett land på vissa villkor, t.ex. med avseende på vistelseort utan att detta utgör ett brott mot artikel 2.1.<sup>7</sup> I artikel 2.2 stadgas att var och en är fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget.

Inskränkningar i rörelsefriheten är bara tillåtna under vissa förutsättningar. Artikel 2.3 stadgar att inskränkningarna måste vara föreskrivna i lag och de måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri och rättigheter. I artikel 2.4 anges att rörelsefriheten inom vissa bestämda områden också kan bli föremål för inskränkningar som är angivna i lag och som är försvarliga med hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle. Alla inskränkningar måste emellertid vara proportionerliga.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Danelius, a.a s. 111.

<sup>5</sup> Danelius, a.a. s. 408.

<sup>6</sup> Mål 19373/92 Voulofovitch v. Sweden, DR 74 s. 199.

<sup>7</sup> Mål 14102/88 Aygün v. Sweden, DR 63 s. 195.

<sup>8</sup> Danelius, a.a. s. 409.

## 14.4 Svensk rätt

I 2 kap 8 § RF, regleras skyddet för rörelsefriheten, varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Han är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Det skydd som RF ger för fri- och rättigheter i 2 kapitlet gäller gentemot "det allmänna", d.v.s. både de rättslämpande- och förvaltande myndigheterna. Även de normgivande organen är vid utövande av sin normgivningsmakt på det offentlig-rättsliga området bundna av bestämmelserna.<sup>9</sup> Skyddet gäller svenska medborgare. Inskränkningar i rörelsefriheten kan ta sig olika uttryck, både processuella –, straffrättsliga – och administrativa frihetsberövanden avses. Värnplikt och liknande skyldighet att stå till förfogande under längre eller kortare tid för något allmänt ändamål innebär begränsningar i rörelsefriheten.<sup>10</sup> Skyddet mot frihetsberövanden syftar på begränsningar som drabbar en viss person eller vissa bestämda personer men inte andra som befinner sig i samma yttre situation. Tvångsmässigt omhändertagande, liksom reseförbud, innebär begränsningar i rörelsefriheten. Ett generellt förbud för vissa medborgare att besöka en viss del av landet utgör en begränsning i paragrafens mening. Detsamma gäller avspärning av större områden, såsom gränzoner och delar av skärgårdar, av hänsyn till försvaret. Avgörande bör i första hand vara om avstängningen mera varaktigt hindrar den som är instängd eller utestängd från att komma i kontakt med andra människor.<sup>11</sup> Rörelsefriheten för svenska medborgare kan enligt reglerna i 2 kap 12 § första stycket RF begränsas genom lag. Av andra stycket samma paragraf följer att vissa allmänna principer måste iaktas av de normgivande organen vid en begränsning av rörelsefriheten, bl.a. sägs att en begränsning endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Av 13 kap 6 § RF följer vidare att regeringen vid krig eller krigsfara med stöd av bemyndigande i lag genom förordning kan meddela föreskrifter som begränsar rörelsefriheten.

Frågan i vilken utsträckning bestämmelserna i 2 kap RF gäller för utländska medborgare regleras i 2 kap 22 § RF. I första stycket

<sup>9</sup> Holmberg, Stjernquist, *Grundlagarna*, P A Norstedt & Söners förlag, Stockholm 1980, s. 62, Petré, Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 12:e upplagan, Liber förlag, 1980, s. 41 och Strömberg, Lundell, *Sveriges författning*, Studentlitteratur, 19:e upplagan 2004, s. 86.

<sup>10</sup> Holmberg- Stjernquist, a.a. s. 97.

<sup>11</sup> Holmberg, Stjernquist, a.a. s. 98.

regleras i vilka avseenden utlänning här i riket är likställd med svensk medborgare. I andra stycket likställes utlänning med svenska medborgare, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag, vilket enligt 4:e punkten är fallet för utlänning i fråga om skydd mot frihetsberövande. Detta innebär att utlänning kan särbehandlas i förhållande till svenska medborgare i fråga om frihetsberövanden, men bara om det följer av lag. Vid sådan lagstiftning måste inte de allmänna begränsningarna i 2 kap 12 § andra stycket RF beaktas. Begreppet utlänning omfattar såväl medborgare i annan stat än Sverige som statslös. Vad gäller utlänning uppställs ingen skillnad mellan utlänningar med hemvist i Sverige och utlänning som är tillfällig besökare. Medborgarskapet är ensamt avgörande.<sup>12</sup> Av 2 kap. 22 § RF framgår e contrario att utlänning saknar grundlagskydd mot andra begränsningar i rörelsefriheten. En utlännings rörelsefrihet kan alltså, bortsett från frihetsberövande, efter bemyndigande av riksdagen begränsas genom förordning.<sup>13</sup> Beslut som innebär en begränsning av rörelsefriheten i sådant avseende får dock inte innebära att andra skyddade friheter kränks.

Förbudet i 2 kap. 15 § RF mot rasdiskriminering innebär att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en viss minoritet.<sup>14</sup> Förbudet är riktat mot lagstiftaren och gäller både offentlighetsrättslig och civilrättslig lagstiftning. Bestämmelsen gäller däremot endast till förmån för en minoritet och hindrar således inte föreskrifter som gynnar en minoritet eftersom sådana bestämmelser inte kan anses innebära ett otillbörligt missgynnande av folkmajoriteten. Inte heller hindrar bestämmelsen föreskrifter som gynnar en minoritet framför en annan minoritet.<sup>15</sup> Förbudet kompletteras av bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF som anger att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen och iaktta saktlighet och opartiskhet.

<sup>12</sup> Petrén, Ragnemalm, a.a. s. 89 och prop. 1975/76:209 s. 133.

<sup>13</sup> 8 kap. 3 § och 7 § punkten 2. RF. Enligt 8 kap. 11 § RF kan regeringen efter riksdagens medgivande subdelegera sin normgivningskompetens till förvaltningsmyndighet eller kommun. I förarbetena har dock förutsatts att subdelegationen i allmänhet skall omfatta bara en del av den kompetens som riksdagen givit regeringen, Holmberg- Stjernquist, a.a. s. 283.

<sup>14</sup> Bestämmelsen är föremål för översyn av Diskrimineringskommittén (N 2002:06).

<sup>15</sup> 1973 års fri- och rättighetsutredning, SOU 1975:75 s. 115 och Petrén, Ragnemalm, a.a. s. 80.

*Nya utlänningslagen*

NUtlL:s 9:e och 10:e kapitel innehåller regler som innebär inskränkningar i utlänningars rörelsefrihet. Där finns regler om kvarhållande för utredning, förvar och uppsikt avseende utlänningar. Bestämmelserna är utformade så att de är tillämpliga på utlänningar och någon skillnad görs således inte mellan de utlänningar som söker skydd i Sverige och andra utlänningar.

*Lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.*

Lagen innehåller bestämmelser som möjliggör en begränsning av allmänhetens tillträde till s.k. skyddsobjekt. I lagen finns även bestämmelser som begränsar utlänningars tillträde till militära skyddsområden. Inte heller i denna lag görs skillnad mellan utlänningar som söker skydd i Sverige och andra utlänningar.<sup>16</sup>

*Rättegångsbalkens bestämmelser om häktning och anhållande*

I 24 kap. RB finns bestämmelser om frihetsberövande såsom straffprocessuellt tvångsmedel. Förutsättningarna för häktning anges i 1–4 §§. I avvaktan på rättens beslut eller i avvaktan på ytterligare utredning kan den misstänkte enligt reglerna i 6 § anhållas av åklagaren. Om det finns skäl att anhålla någon får han enligt reglerna i 7 § gripas av polisman. Häktning kan i vissa fall ske med stöd av andra bestämmelser än de som finns i 24 kap. RB.<sup>17</sup> Bestämmelserna i 24 kap. RB gör i princip ingen åtskillnad mellan utlänningar och svenska medborgare.

---

<sup>16</sup> 24 § lag om skydd för samhällsviktiga anläggningar.

<sup>17</sup> 5 kap. 9 § RB (16 § FPL), 25 kap. 9 § och 36 kap. 21 § RB, 2 kap. 12 § och 6 kap. 9 § konkurslagen (1987:672), 2 kap. 16 § utskökningsbalken (1981:774), lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge samt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.



*Rättegångsbalkens bestämmelser om reseförbud och anmälningsskyldighet*

I 25 kap. RB regleras tvångsmedlen reseförbud och anmälningsskyldighet. Reseförbud innebär förbud för den misstänkte att utan tillstånd lämna anvisad vistelseort. Anmälningsskyldighet innebär skyldighet för den misstänkte att på vissa tider anmäla sig hos en anvisad polismyndighet. Bestämmelserna i 25 kap. RB gör i princip ingen skillnad mellan utlänningar och svenska medborgare.

## 14.5 Överväganden

**Utredningens bedömning:**

Den svenska ordningen uppfyller skyddsgrundsdirektivets krav och några författningsåtgärder behövs inte för att genomföra direktivet.

Skyddsgrundsdirektivet förutsätter att flyktingar och alternativt skyddsbehövande tillåts röra sig fritt inom medlemsstatens territorium på samma villkor och med samma begränsningar som gäller för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom medlemsstaten. Av den redogörelse som lämnats i föregående avsnitt framgår att enligt svensk lag kan en utlännings rörelsefrihet begränsas. Detta måste antingen ske med stöd av lag (frihetsberövanden) eller med stöd av förordning. Att göra skillnad mellan olika utlänningar utifrån på vilken grund de vistas i landet torde strida mot objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF. Svensk rätt uppfyller skyddsgrundsdirektivets krav och genomförandet av skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt kräver inte några författningsändringar.



# 15 Tillgång till integrationsfrämjande åtgärder

## 15.1 Utredningsuppdraget

### 15.1.1 Skyddsgrundsdirektivet

Artikel 33 i innehåller bestämmelser om tillgång till integrationsfrämjande åtgärder för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

Artikel 33

1. För att underlätta integrationen av flyktingar i samhällslivet skall medlemsstaterna inrätta sådana integrationsprogram som de finner lämpliga eller skapa villkor som säkerställer tillgång till sådana program.

2. Om medlemsstaterna finner det lämpligt skall personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande ges tillgång till integrationsprogram.

### 15.1.2 Utredningsdirektiven

Regeringens utredningsdirektiv berör inte närmare frågan om tillgång till integrationsfrämjande åtgärder för personer som beviljats skydd i Sverige. Utredarens uppdrag är att redovisa gällande rätt på området och bedöma skyddsgrundsdirektivets konsekvenser för gällande rätt. Behovet av eventuella författningsändringar eller andra åtgärder som skyddsgrundsdirektivet ger anledning till skall redovisas.

## 15.2 Genèvekonventionen

I artikel 34 i Genèvekonventionen sägs att fördragsslutande stat skall så mycket som möjligt underlätta flyktingarnas införlivande med samhället och deras naturalisation. Särskilt skall fördragsslutande stat bemöda sig om att påskynda naturalisationsförfarandet och att så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta.

## 15.3 Svensk rätt

Staten har det övergripande ekonomiska ansvaret för mottagandet av flyktingar och andra utlänningar. Kommunerna svarar för det praktiska mottagandet och samordningen av introduktionsinsatser för flyktingar och andra nyanlända utlänningar. Enligt 1 § ersättningsförordningen är det Integrationsverket som skall träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av skyddsbehövande och andra utlänningar. En kommun som tar emot flyktingar och andra skyddsbehövande har rätt till ersättning från staten i form av bl.a. årlig grundersättning, schablonersättning och ersättning för vissa hälso- och sjukvårdskostnader enligt närmare föreskrifter i förordningen.<sup>1</sup>

Huvudsyftet med schablonbeloppet är att skapa ett incitament för kommunerna att i samverkan med arbetsförmedling och andra aktörer vidta aktiva åtgärder för att underlätta flyktingars delaktighet i samhället och möjlighet till egenförsörjning genom snabbt inträde på arbetsmarknaden.

Rätt till schablonersättning har kommuner som genomför ett program för utlänningens introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställs efter samråd med utlänningen. Även för barn skall en plan upprättas. Om utlänningen är i arbetsför ålder skall samråd ske med den lokala arbetsförmedlingen. Ett introduktionsprogram för personer som fyllt 16 år skall innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen, praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska arbetsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 3 § ersättningsförordningen.

<sup>2</sup> 11 § ersättningsförordningen.

I skollagen finns bestämmelser om kommuners skyldighet att se till att invandrare erbjuds svenskundervisning för invandrare (sfi). Utbildningen syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Alla invandrade personer i Sverige som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket har rätt att delta i sfi.<sup>3</sup> Utbildningen i sfi skall vara kostnadsfri för eleverna.<sup>4</sup>

En fråga som har nära samband med integrationsfrämjande åtgärder är frågan om förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation, vilket också berörs i artikel 34 i Genèvekonventionen men inte uttryckligen berörs i skyddsgrundsdirektivet. En utlänning kan beviljas svenskt medborgarskap efter ansökan (förvärv genom naturalisation). En sådan ansökan prövas av Migrationsverket.<sup>5</sup> De allmänna villkoren för naturalisation är att den sökande skall ha styrkt sin identitet, har fyllt 18 år, har permanent uppehållstillstånd, har hemvist här i landet sedan viss tid, 4 år i fråga om den som är statslös eller är att bedöma som flykting respektive 5 år i fråga om övriga utlänningar och haft och kan förväntas ha ett hederligt levnadssätt.<sup>6</sup> I ett naturalisationsbeslut skall också bestämmas om även sökandens ogifta barn som är under 18 år förvärvar svenskt medborgarskap.<sup>7</sup>

## 15.4 Överväganden

**Utredningens bedömning:** Såväl flyktingar som skyddsbehövande i övrigt har tillgång till integrationsfrämjande åtgärder som uppfyller de krav som skyddsgrundsdirektivet ställer på sådana åtgärder för flyktingar. Några författningsåtgärder behövs inte för att genomföra skyddsgrundsdirektivet.

Bestämmelsen i artikel 33 om integrationsfrämjande åtgärder för flyktingar är tvingande för medlemsstaten. Föreskriften begränsas emellertid till sådana integrationsprogram som medlemsstaten finner lämpliga eller skapandet av villkor som säkerställer tillgång till sådana program. För alternativt skyddsbehövande är föreskriften i

<sup>3</sup> Enligt 13 kap. 7 § skollagen gäller inte detta de som har grundläggande kunskaper i det danska eller norska språket.

<sup>4</sup> 13 kap. 8 § skollagen.

<sup>5</sup> 22 § lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

<sup>6</sup> 11 § lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

<sup>7</sup> 13 § lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

artikel 33 fakultativ och begränsas till att medlemsstaten skall, om den finner det lämpligt, ge alternativt skyddsbehövande tillgång till integrationsfrämjande åtgärder.

Utredningen konstaterar att Sverige genom bestämmelserna om introduktionsprogram för utlänningar i ersättningsförordningen och genom bestämmelserna om sfi i skollagen uppfyller skyldigheten enligt skyddsgrundsdirektivet om integrationsfrämjande åtgärder för flyktingar. Motsvarande bestämmelse i skyddsgrundsdirektivet för alternativt skyddsbehövande är fakultativ. Eftersom den svenska författningsregleringen inte gör någon åtskillnad mellan flyktingar och andra nyanlända utlänningar beträffande tillgången till introduktionsprogram och sfi är även skyddsgrundsdirektivets bestämmelse i denna del genomförd och några författningsåtgärder för att genomföra skyddsgrundsdirektivet i Sverige behövs inte.

# 16 Återvandring

## 16.1 Utredningsuppdraget

### 16.1.1 Skyddsgrundsdirektivet

Artikel 34 innehåller en fakultativ bestämmelse om återvandring.

Artikel 34

Medlemsstaterna får ge bidrag till personer med flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande som vill återvändra.

### 16.1.2 Utredningsdirektiven

Regeringens utredningsdirektiv berör inte närmare frågan om återvandring för personer som beviljats skydd i Sverige. Utredarens uppdrag är att redovisa gällande rätt på området och bedöma skyddsgrundsdirektivets konsekvenser för gällande rätt. Behovet av eventuella författningsändringar eller andra åtgärder som skyddsgrundsdirektivet ger anledning till skall redovisas.

## 16.2 Svensk rätt

Migrationsverket får besluta om statligt bidrag till utlänningar som önskar lämna Sverige och bosätta sig i ett annat land. Detta följer av förordning (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land, återvandringförordningen. Bidrag får enligt förordningen lämnas till utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov d.v.s. flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.<sup>1</sup> Även utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige och som har överförts hit med stöd av

---

<sup>1</sup> 2 § punkten 2 återvandringförordningen.

särskilt regeringsbeslut, vilket torde omfatta bl.a. personer som har tagits ut på den s.k. flyktingkvoten, kan få bidrag till återvandring.<sup>2</sup> Bidrag får även ges till make eller maka samt barn under 18 år till den som har rätt till bidrag. Om det finns särskilda skäl, får bidrag även lämnas till annan anhörig eller sambo som lever i hushållsgemenskap med utlänningen i Sverige.<sup>3</sup> Slutligen får bidrag ges till utlänningar, andra än ovan nämnda anhöriga, som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av sin anknytning till en utlänning som avses i 2 § punkten 1 och 2 återvandringsförordningen.<sup>4</sup>

Det är endast om utlänningen saknar medel att själv bekosta resan samt om utlänningen visar att han eller hon tas emot i det land där bosättningen är avsedd att ske, som bidrag kan lämnas.<sup>5</sup> Bidrag lämnas för skäliga resekostnader. Utöver resekostnadsbidrag får bidrag lämnas med högst 10 000 kr för varje vuxen person och med högst 5 000 kr för varje barn under 18 år, dock med sammanlagt högst 40 000 kr per familj.<sup>6</sup> Bidrag får endast ges en gång till samma person.<sup>7</sup>

Migrationsverket kan också bevilja projektstöd för verksamhet som syftar till att underlätta frivillig återvandring för flyktingar och andra skyddsbehövande med uppehållstillstånd och som frivilligt vill återvända till sina ursprungsländer. Projektstödet kan beviljas till bl.a. organisationer, stiftelser, kommuner, men inte till enskilda personer.<sup>8</sup>

### 16.3 Överväganden

**Utredningens bedömning:** Skyddsgrundsdirektivets fakultativa bestämmelse om bidrag till återvandring är genomförd i svensk rätt genom bestämmelserna i återvandringsförordningen. Några ytterligare åtgärder för att genomföra skyddsgrundsdirektivet föreslås inte.

Skyddsgrundsdirektivets bestämmelse i artikel 34 om bidrag till återvandring är fakultativ. I återvandringsförordningen finns be-

<sup>2</sup> 2 § punkten 1 återvandringsförordningen.

<sup>3</sup> 4 § återvandringsförordningen.

<sup>4</sup> 2 § punkten 3 återvandringsförordningen.

<sup>5</sup> 3 § återvandringsförordningen.

<sup>6</sup> 5 § återvandringsförordningen.

<sup>7</sup> 1 § återvandringsförordningen.

<sup>8</sup> Faktblad om projektstöd för år 2004 frivillig återvandring, augusti 2004, Migrationsverket.



stämmelser om återresebidrag. Genom dessa bestämmelser är skyddsgrundsdirektivets bestämmelse genomförd i svensk rätt. Några ytterligare åtgärder för att genomföra skyddsgrundsdirektivet föreslås inte.



# 17 Administrativt samarbete inom EU

## 17.1 Utredningsuppdraget

### 17.1.1 Skyddsgrundsdirektivet

Artikel 35 innehåller en tvingande bestämmelse om nationell kontaktpunkt och samarbete mellan medlemsstaterna.

Artikel 35

Medlemsstaterna skall utse en nationell kontaktpunkt och meddela dennas adress till kommissionen, som i sin tur skall vidarebefordra adressen till övriga medlemsstater.

Medlemsstaterna skall i samarbete med kommissionen vidta alla lämpliga åtgärder för att inrätta ett direkt samarbete, som även omfattar utbyte av information mellan behöriga myndigheter.

### 17.1.2 Utredningsdirektiven

Regeringens utredningsdirektiv berör inte närmare frågan om en nationell kontaktpunkt, samarbete och utbyten av information mellan behöriga myndigheter i de olika medlemsstaterna.

## 17.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Skyddsgrundsdirektivet föreskriver att en nationell kontaktpunkt skall utses. Det bör ankomma på regeringen att ta ställning till vilket organ som skall utses som kontaktpunkt och meddela kommissionen detta.

Medlemsstaterna skall utse en nationell kontaktpunkt. Av skyddsgrundsdirektivet framgår inte närmare vilka uppgifter som

skall ankomma på den myndighet eller dyl. som skall fungera som nationell kontaktpunkt, endast att samarbete skall ske mellan kommissionen och medlemsstaterna samt mellan medlemsstaterna sinsemellan. Samarbetet skall omfatta utbyte av information. Vilken typ av information som skall utbytas framgår inte. Det kan emellertid inte uteslutas att den information som skall utbytas kan innebära en skyldighet att lämna ut material som omfattas av sekretess i den svenska lagstiftningen. Mot bakgrund härav finner utredningen att det är lämpligt att regeringen tar ställning till vilken myndighet eller annat organ som skall fungera som svensk kontaktpunkt. Det ankommer på regeringen att meddela kommissionen val av svensk kontaktpunkt.

Det kan i sammanhanget nämnas att Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, föreslagit att Migrationsverket utses till nationell kontaktpunkt i de avseenden som regleras i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> SOU 2005:15 s. 279.

# 18 Personal

## 18.1 Utredningsuppdraget

### 18.1.1 Skyddsgrundsdirektivet

Artikel 36 innehåller en tvingande bestämmelse om utbildning och tystnadsplikt för de personer som svarar för skyddsgrundsdirektivets genomförande. Bestämmelsen har följande lydelse.

Artikel 36

Medlemsstaterna skall se till att myndigheter och andra organisationer som ansvarar för att genomföra detta direktiv har fått tillräcklig utbildning och att de skall vara bundna av tystnadsplikt enligt den nationella lagstiftningen när det gäller alla uppgifter som de får kännedom om i samband med sitt arbete.

### 18.1.2 Utredningsdirektiven

Regeringens utredningsdirektiv berör inte närmare frågan om utbildning för de som svarar för genomförandet av skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt. Inte heller berörs frågan om tystnadsplikt. Utredarens uppdrag är att redovisa gällande rätt på området och bedöma skyddsgrundsdirektivets konsekvenser för gällande rätt. Behovet av eventuella författningsändringar eller andra åtgärder som skyddsgrundsdirektivet ger anledning till skall redovisas.

## 18.2 Svensk rätt

### *Utbildning*

I Sverige ansvarar staten genom Migrationsverket för mottagandet av asylsökande och är den myndighet som prövar ansökningar om skydd. Integrationsverket har till uppgift att verka för att kommunerna har beredskap och kapacitet att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning i kommunerna.<sup>1</sup> Integrationsverket beslutar också om statlig ersättning till kommuner och landsting för mottagande av flyktingar och andra utlänningar samt för sjukvårdskostnader för dessa personer.<sup>2</sup> Även privata rättssubjekt kan ansvara för frågor som regleras genom skyddsgrundsdirektivet t.ex. tillhandahållande av hälso- och sjukvård och utbildning.

I svensk rätt saknas i stort sett uttryckliga författningsbestämmelser om vilken utbildning som krävs för att handha frågor som regleras genom skyddsgrundsdirektivet. I lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område finns emellertid bestämmelser om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område i fråga om bl.a. behörighets- och legitimationsregler (3 kap.). Relevant utbildning utgör emellertid alltid en del av rekryteringsunderlaget vid tillsättning av såväl statliga, kommunala som privata tjänster.

### *Statlig kontroll av myndigheters verksamhet*

Som statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen är Migrationsverket och Integrationsverket och dess personal bundna av de krav på styrning, tillsyn och kontroll som följer av gällande författningar. Myndigheternas verksamhet är underkastad kontroll genom riksdagens och regeringens organ, Justitieombudsmannen (JO), Riksrevisionen och Justitiekanslern (JK). Migrationsverkets beslut kan enligt närmare bestämmelser i NUtL överklagas till migrationsdomstol, vilket också utgör en form av statlig kontroll över verksamheten. Även kommunernas, landstingens och i viss mån privata rättssubjekts verksamhet vid tillämpningen av bl.a. SoL och HSL är underkastad statlig kontroll, bl.a. genom länsstyrelserna och JO. Kommunala och landstingskommunala beslut kan enligt

<sup>1</sup> 2 § förordning (1998:201) med instruktion för Integrationsverket.

<sup>2</sup> Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

närmare bestämmelser i respektive specialförfattning överklagas till domstol.

### *Sekretess*

SekrL innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar.<sup>3</sup> Har det i SekrL föreskrivits att sekretess gäller för viss uppgift, får denna enligt huvudregeln inte röjas för utomstående, enskild som myndighet.<sup>4</sup> Lagens förbud att röja uppgifter riktar sig till såväl myndigheter, myndighetens personal samt i en del fall till privata rättssubjekt.<sup>5</sup> För den privata sektorn kan det finnas bestämmelser om tystnadsplikt i andra författningar än SekrL.<sup>6</sup> Slutligen kan nämnas att bestämmelsen i 14 kap. 9 § SekrL gör det möjligt att utsträcka sekretessen till att gälla även för enskilda personer genom att uppställa förbehåll vid utlämnandet.

### *Sekretess till skydd för utlännings personliga förhållanden*

Bestämmelsen i 7 kap. 14 § SekrL innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för utlännings personliga förhållanden. Enligt första stycket gäller sekretess för uppgift som rör utlämning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlämningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlämningar.

I verksamhet för kontroll över utlämningar och i ärende om svenskt medborgarskap gäller enligt andra stycket en mer långtgående sekretess. Där gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Sekretess gäller också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till

---

<sup>3</sup> 1 kap. 1 § SekrL.

<sup>4</sup> 1 kap. 2 och 3 §§ SekrL.

<sup>5</sup> 1 kap. 6, 8 och 9 §§ SekrL.

<sup>6</sup> 2 kap. lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, 15 kap. SoL och 24 § LMA

honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Med utlänning förstås i paragrafen både utländsk medborgare och statslös. Första stycket har en generell avfattning och sekretessbelägger en ”uppgift som rör utlänning”, d.v.s. sekretess för sådana uppgifter gäller inom hela det allmännas verksamhet. Sekretessbestämmelsen i andra stycket avser bl.a. förvaltningsärenden om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning. Sekretessbestämmelserna till skydd för utlänningens personliga förhållanden innebär att den huvudsakliga informationen i enskilda asylärenden, däribland sökandens namn och de grunder han eller hon åberopat till stöd för sin ansökan, regelmässigt är sekretessbelagd.

### *Utrikessekretess*

Enligt 2 kap. 1 § SekrL gäller sekretess för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Bestämmelsen reglerar den s.k. utrikessekretessen och är tillämplig inom all verksamhet som omfattas av SekrL. En förutsättning för sekretess är att ett röjande av uppgiften medför skada för Sverige. Bestämmelsen avser inte att ge skydd för enskilda. En del av de svenska utlandsmyndigheternas rapporter om politiska förhållanden och om hur de mänskliga rättigheterna beaktas i de olika länderna är sekretessbelagda enligt denna bestämmelse. Även uppgifter om de källor ambassaden använt sig av för att inhämta information kan vara sekretessbelagda enligt samma lagrum. Utlandsmyndigheternas och Utrikesdepartementets rapporter med information om andra länders förhållanden offentliggörs i vissa fall på Utrikesdepartementets hemsida. Myndigheten måste dock alltid genom en sedvanlig skadebedömning avgöra, om ett röjande av uppgifterna skulle störa Sveriges relationer till annan stat etc. Utrikesdepartementets allmänna rapporter till Migrationsverket är ofta offentliga. Migrationsverket kan också göra riktade förfrågningar



till en ambassad angående förhållandena i landet. Informationen som inhämtas på detta sätt är ofta sekretessbelagd.<sup>7</sup>

### *Sekretess inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten*

I SekrL finns ett långtgående sekretesskydd för uppgifter inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten. Enligt 7 kap. 1 § första stycket SekrL gäller bl.a. sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Sekretessen tar sikte på den hälso- och sjukvård som bedrivs av det allmänna i sjukhus, andra vårdinrättningar, öppenvård, distriktsläkarmottagningar och folktandvårdskliniker. Den kommunala hälso- och sjukvården tillhör i sekretesshänseende samma verksamhetsområde som den kommunala socialtjänsten. Sekretessen skall iakttas av all personal vare sig verksamheten avser vårdarbetet eller administrativt, ekonomiskt eller tekniskt arbete.

Enligt 7 kap. 4 § SekrL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Med socialtjänst förstås i första hand verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst. Den lagstiftning som åsyftas är SoL. Verksamheten behöver inte bestå i handläggningen av ett ärende utan kan utgöras av rent faktisk verksamhet. Även den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd omfattas av bestämmelsen. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar och ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

---

<sup>7</sup> Regner m.fl. a.a., s. 7:72. JK har i ett beslut, 1999-11-08 dnr. 3641-97-21, utförligt tagit upp sekretessreglernas betydelse för utlandsmyndigheternas medverkan i asylärenden, och RÅ 1984 2:94.

### 18.3 Överväganden

**Utredningens bedömning:**

- Skyddsgrundsdirektivets föreskrift om utbildning av personal hos myndigheter och andra som svarar för genomförandet av direktivet syftar ytterst till att sakligt och rättsligt riktiga beslut fattas. Genom den svenska författningsregleringen om tillsyn och kontroll av myndigheternas verksamhet tillgodoses detta krav. Artikel 36 anger inte i vilken utsträckning utbildning skall tillhandahållas och medför ingen skyldighet att vidta författningsåtgärder på området.
- SekrL:s och andra författningars föreskrifter om förbud att lämna ut handlingar och tystnadsplikt tillgodoser skyddsgrundsdirektivets krav och några författningsåtgärder behövs inte.

Skyddsgrundsdirektivets bestämmelse om att myndigheter och andra organisationer som ansvarar för att genomföra skyddsgrundsdirektivet skall ha fått tillräcklig utbildning är enligt utredningens uppfattning en bestämmelse som ytterst syftar till att säkerställa att de som ansöker om och beviljas skydd i medlemsstaten skall behandlas rättssäkert och i enlighet med gällande författningar. Genom den svenska författningsregleringen om tillsyn och kontroll av myndigheternas verksamhet tillgodoses detta krav. Några författningar eller andra föreskrifter om vilken utbildning den personal skall ha som handhar frågor som regleras genom skyddsgrundsdirektivet finns inte i svensk rätt. Lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område utgör ett undantag. Relevant utbildning utgör emellertid alltid en del av rekryteringsunderlaget vid anställning av personal hos myndigheter. Skyddsgrundsdirektivet anger inte i vilken utsträckning utbildning skall tillhandahållas, utan detta utgör en intern angelägenhet för medlemsstaten. Artikelns ordalydelse medför inte heller en skyldighet för medlemsstaten att vidta några författningsåtgärder på området.

Det är vanligt att EG-förordningar och direktiv stipulerar tystnadsplikt för funktionärer hos nationella myndigheter på sätt som gjorts i skyddsgrundsdirektivet. Bestämmelsen i skyddsgrundsdirektivet är allmänt hållen och säger inget annat än att myndigheter

och andra organisationer som svarar för att genomföra skyddsgrundsdirektivet skall vara bundna av tystnadsplikt enligt den nationella lagstiftningen.

Genom mottagandet av asylsökande och prövningen av ärenden om asyl kommer många känsliga personuppgifter Migrationsverket och andra myndigheter såsom kommunernas socialnämnder och hälso- och sjukvården till del. I SekrL finns ingående reglerat vilka uppgifter hos myndigheterna som omfattas av sekretess. För den privata sektorn finns bestämmelser om tystnadsplikt i andra författningar. Genom denna reglering uppfyller svensk lagstiftning väl skyddsgrundsdirektivets krav och några författningsåtgärder behövs därför inte.



## 19 Kostnader och andra konsekvenser för utredningens förslag till skyddsgrundsdirektivets genomförande

Utredningen skall göra en bedömning av eventuella kostnader som föreslagna författningsändringar och andra åtgärder kan komma att medföra. Enligt utredningens direktiv skall förslagen inte bidra till ökade kostnader på aktuella utgiftsområden.

Utredningens förslag innebär att NUtIL anpassas till skyddsgrundsdirektivets krav. Detta innebär i huvudsak följande. Frågan om flyktingförklaring föreslås bli prövad i alla asylärenden. På motsvarande sätt bör den som är alternativt skyddsbehövande få bekräftelse på sin status. Uteslutningsgrunderna i skyddsgrundsdirektivet som idag kan medföra att rätten till uppehållstillstånd inskränks föreslås bli knutna till flyktingstatusen och ställningen som alternativt skyddsbehövande. Uppehållstillståndet för flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall vara permanent, vilket är fallet redan idag, eller ha en giltighetstid för flyktingar på minst tre år och för alternativt skyddsbehövande på minst ett år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver annat. Förslagen innebär en anpassning till skyddsgrundsdirektivet och till övervägande del är det fråga om att införa bestämmelser i NUtIL som redan följer av gällande praxis. Ett obligatoriskt fastställande av flyktingförklaring och skyddsstatusförklaring utgör undantag. Ett visst merarbete och vissa administrativa kostnader kommer ett obligatoriskt beviljande av flyktingförklaring och skyddsstatusförklaring att medföra för Migrationsverket, detta får dock antas vara av underordnad betydelse. Inte heller kan beviljande av skyddsstatusförklaring antas medföra att antalet utlänningar som ansöker om skydd i Sverige ökar. Skyddsstatusförklaringen kommer inte att medföra några rättigheter utöver av vad som redan följer av att en utlänning beviljas permanent uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt.

Utredningens förslag innebär också en kodifiering av vad som redan utgör praxis i samband med att uppehållstillstånd beviljas i

Sverige. Detta gäller förslaget om att information skall lämnas om de rättigheter och skyldigheter som är förbundna med beviljad status. Förslaget kan inte anses medföra några ökade kostnader eller andra konsekvenser.

Utredningen föreslår vidare att det införs en författningsreglerad skyldighet att till alternativt skyddsbehövande utfärda främlingspass när det är påkallat av allvarliga humanitära skäl. Enligt gällande reglering kan ett främlingspass utfärdas om en sådan situation skulle uppkomma. Förslaget kan därför antas medföra endast ringa merkostnader, det kan endast vara fråga om ett fåtal fall per år där detta blir aktuellt.

Make, sambo och ogifta barn till flyktingar och alternativt skyddsbehövande får genom utredningens förslag rätt till uppehållstillstånd. Enligt gällande rätt är bestämmelserna om uppehållstillstånd för anhöriga fakultativa. Inom ramen för den prövning som görs enligt nuvarande ordning kan dock en ansökan beviljas eller avslås på i stort sett samma grunder som skall gälla i fortsättningen. Någon nämnvärd ökning av antalet anhöriga tredjelandsmedborgare som söker sig till Sverige och ansöker om uppehållstillstånd på grund av den föreslagna bestämmelsen förutser utredningen inte.

Slutligen innebär utredningens förslag att Migrationsverket får ansvar för efterforskningen av de ensamkommande barnens familjemedlemmar efter det att barnet beviljats uppehållstillstånd. Utredningens förslag kommer att medföra ökade kostnader för Migrationsverket. Förslaget avser emellertid att tillgodose de krav som skyddsgrundsdirektivet ställer på svensk rätt. Förslaget bör medföra vissa administrativa vinster eftersom Migrationsverket redan har ett författningsreglerat ansvar för efterforskningen under det att barnets asylansökan prövas.

Sammanfattningsvis bedöms utredningens förslag inte medföra några ökade kostnader utom vad avser Migrationsverkets ansvar för efterforskningen av de ensamkommande barnens familjer.

## 20 Författningskommentar

### 20.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

#### 4 kap. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande

1 § Med flykting avses i denna lag en utlänning som

- befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av religiös eller politisk uppfattning, och
- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

- Som flykting skall även anses en utlänning som är statslös och som
- av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och
  - inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

Av 2 a § första och andra styckena framgår att en utlänning som avses i första – tredje styckena i vissa fall inte skall anses som flykting.

Paragrafen innehåller definitionen av flyktingbegreppet. Första – tredje styckena i paragrafen är i sak oförändrade. Dessa överensstämmer, utom på en punkt (förföljelse på grund av kön eller homosexualitet), i princip med Genèvekonventionens och skyddsgrundsdirektivets definition. Av bestämmelsen, som gjorts mer framåtsyftande än tidigare, framgår att det för flyktingsskapsbedömningen saknar betydelse om landets myndigheter är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller dessa inte kan antas bereda trygghet mot förföljelse från enskilda. Härigenom tillgodoser bestämmelsen artikel 6 i skyddsgrundsdirektivet. Av lagförarbetena framgår att bestämmelsen avses omfatta även det fallet att det inte finns någon fungerande

statsmakt i det land utlänningen kommer ifrån (prop. 1996/97:25 s. 289 och 366).

Skyddsgrundsdirektivets bestämmelser i artikel 4 om bedömning av fakta och omständigheter ger uttryck för principer som dels följer av svensk lag, dels av bindande rättsprinciper, artikel 5 om internationellt skyddsbehov "sur place", artikel 7 om aktörer som ger skydd och artikel 8 om internt skydd ger uttryck för principer och minimikrav som lagts fast i både svensk och internationell doktrin samt, för svensk del, i motivuttalanden till lagstiftning och i bindande rättspraxis. Artiklarna är därmed genomförda i svensk rätt och de har därför inte ansetts böra föranleda uttryckliga bestämmelser i NUtL. Detsamma gäller artiklarna 9 och 10 om vad som utgör förföljelse och om skälen till förföljelse. Vidare hänvisas till den allmänna motiveringen.

Definitionen av flykting i skyddsgrundsdirektivet innehåller till skillnad från den i NUtL även det kravet, att uteslutningsgrunderna i Genèvekonventionen artikel 1 D–F inte får vara tillämpliga på utlänningen. I sak ställer Genèvekonventionen samma krav. I NUtL har däremot som flykting ansetts en utlänning som uppfyller rekvisiten i 4 kap. 1 § första – tredje styckena, medan uteslutningsgrunderna i artikel 1 D–F i Genèvekonventionen i stället beaktats vid bedömningen om flyktingen enligt 5 kap.1 § borde vägras uppehållstillstånd.

För att nå bättre överensstämmelse med definitionen i artikel 2 c i skyddsgrundsdirektivet och med Genèvekonventionen föreslås nu motsvarande reglering i NUtL. Det sker genom fjärde stycket i paragrafen. Detta anger att utlänningen i vissa fall inte skall anses som flykting och hänvisar därvid till 2 a §, där uteslutningsgrunderna i artikel 1 D–F i Genèvekonventionen preciseras. Av artikel 1 D, som undantar den som åtnjuter beskydd eller bistånd av annat FN-organ än UNHCR, framgår att skydd enligt Genèvekonventionen automatiskt inträder när annat skydd upphör, t.ex. när en utlänning som omfattas av UNRWA:s mandat har bosatt sig här. Detta är också innebörden av gällande praxis och behöver inte regleras i någon lagbestämmelse. När någon av uteslutningsgrunderna är tillämplig kommer således utlänningen inte att anses som flykting. Härigenom kommer begreppet flykting fortsättningsvis att vara reserverat för dem som uppfyller flyktingrekvisiten i första – tredje styckena och inte omfattas av uteslutningsgrunderna i 2 a §. Endast dessa har rätt till uppehållstillstånd enligt



5 kap. 1 § och övriga förmåner som tillkommer flyktingar. Motsvarande ordning föreslås för alternativt skyddsbehövande.

2 § Med alternativt skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, men där det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återsändande dit

1. skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. skulle som civilperson löpa allvarlig och personlig risk till liv eller hälsa på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt,

3. skulle i annat fall behöva skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt, eller skulle på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet riskera att utsättas för allvarliga övergrepp, eller

4. skulle vara i fara att utsättas för förföljelse på grund av sitt kön eller sin homosexualitet

och utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som avses i första stycket 1–4 eller om dessa inte kan antas bereda trygghet mot sådana handlingar från enskilda.

Motsvarande gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 a § tredje stycket framgår att en utlänning som avses i första – tredje styckena i vissa fall inte skall anses som alternativt skyddsbehövande.

Paragrafen har ändrats i flera avseenden. Bestämmelsen i första stycket 3 om skydd för den som drabbats av en miljökatastrof har utgått ur paragrafen. Punkt 3 skiljer sig från övriga rekvisit i 2 § genom att den inte gäller en allvarlig skada som åstadkommit genom sådana aktörer som avses i artikel 6 i skyddsgrundsdirektivet. Skyddsbehovet har i stället orsakats av en naturhändelse i form av en miljökatastrof. Enligt artikel 3 får förmånligare bestämmelser än skyddsgrundsdirektivets behållas eller införas för att fastställa bl.a. vem som skall betraktas som alternativt skyddsbehövande. Detta gäller emellertid endast om bestämmelserna är förenliga med skyddsgrundsdirektivet. Så kan inte anses vara fallet med bestämmelsen om skydd för den som på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland. En sådan utlänning är således inte att anses som en alternativt skyddsbehövande. Behovet av skydd enligt svensk rätt i angivna fall har

istället beaktats genom att en ny bestämmelse om rätt till uppehållstillstånd, 5 a §, har förts till 5 kap. om uppehållstillstånd.

Punkt 1 omfattar sådan allvarlig skada som anges i artikel 15 a och b i direktivet. Enligt stadgad rättspraxis omfattar punkt 1 även den som hotas av avrättning. Någon särskild bestämmelse härom behövs därför inte. Även en civilperson som enligt artikel 15 c är utsatt för ett allvarligt och personligt hot till liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt måste enligt utredningen anses omfattad av rekvisiten i punkt 1. En avvisning av en sådan person får vidare anses utgöra omänsklig behandling enligt Europadomstolens praxis. Av främst tydlighetsskäl har ändå den allvarliga skada som avses i artikel 15 c tagits upp i en särskild bestämmelse i punkt 2.

Innebörden av det skydd mot återsändande som en alternativt skyddsbehövande enligt punkterna 1 och 2 har är framför allt, att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § inte får vägras och att 12 kap. 1 § föreskriver ett absolut verkställighetshinder.

Till punkt 3 har förts de som i annat fall behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt och de som på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet riskerar att utsättas för allvarliga övergrepp. Någon saklig ändring av gällande bestämmelser i detta fall är inte avsedd. För dem som omfattas av punkt 3 är skyddet svagare, vilket framgår av bl.a. 5 kap. 1 § andra stycket 2 och 12 kap. 3 §.

Bestämmelsen i punkt 4 om förföljelse på grund av kön eller homosexualitet har inte berörts i detta betänkande. Frågan om sådana skyddsbehövande som avses i punkt 4 i stället skall få skydd som flyktingar har varit föremål för prövning med anledning av prop. 2005/06:6, vilken nyligen lett till lagändring.

En utlänning som har rätt till skydd enligt 2 §, särskilt enligt punkt 1 eller 2, kan i många fall vara att anse som flykting. I sådant fall skall i första hand prövas om han eller hon är flykting.

Riskrekvisitet och det subjektiva rekvisitet i paragrafen har närmare anpassats till skyddsgrundsdirektivet. Enligt gällande lydelse har en utlänning rätt till skydd enligt första stycket 1, om han befinner sig utanför sitt hemland därför att han känner välgrundad fruktan att straffas med döden eller att utsättas för bl.a. kroppsstraff eller tortyr. I förarbetena till den bestämmelsen utvecklas inte närmare varför samma subjektiva rekvisit som i flyktingbestämmelsen valts. I anslutning till bestämmelsen om förföljelse på grund av kön, där samma rekvisit använts, hänvisar

motiven dock till att samma grad av förföljelse bör föreligga som enligt flyktingdefinitionen och att samma begrepp därför bör användas (prop.1996/97:25 s. 103). Skyddsgrundsdirektivet använder sig däremot i artikel 2 e, som innehåller definitionen av alternativt skyddsbehövande, av ett objektiva riskrekvisit. Det skall föreligga grundad anledning (substantial grounds) att förmoda att utlänningen vid ett återsändande skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15. Kravet på ”substantial grounds” används för övrigt också i artikel 3 första stycket i FN-konventionen mot tortyr m.m., vars rekvisit ligger till grund för verkställighetshindret enligt 12 kap. 1 § NUtlL. Det bör nämnas att begreppet där har översatts med ”skälig anledning” i syfte att ytterligare stärka skyddet vid verkställighet.

Vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet talar starka skäl för att använda samma objektiva riskrekvisit som förekommer där. Det bör kunna översättas med ”grundad anledning att anta”. I övrigt bör i punkt 1 och 4 kunna användas uttrycket ”vara i fara” att straffas med döden etc. respektive att utsättas för förföljelse. I punkt 2 bör rekvisitet kunna uttryckas med orden ”skulle löpa allvarlig risk till liv eller hälsa”. I punkt 3 används ”skulle behöva skydd” respektive ”skulle riskera” att utsättas för allvarliga övergrepp. De föreslagna ändringarna beträffande rekvisiten torde knappast medföra någon ändring i praxis.

För att tillgodose artikel 6 i skyddsgrundsdirektivet bör i ett nytt stycke anges att första stycket gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som avses i första stycket 1–4 eller om dessa inte kan antas bereda skydd mot sådana handlingar från enskilda.

I tredje stycket återfinns en bestämmelse om statslösa som motsvarar 1 § tredje stycket.

Fjärde stycket, som är nytt, klargör att en i första – tredje stycket avsedd utlänning inte alltid är att anse som alternativt skyddsbehövande, enligt vad som närmare framgår av 2 a §. Bestämmelsen motsvarar 1 § fjärde stycket.

### Uteslutningsgrunder

2 a § Om det i fråga om en utlänning som avses i 1 § finns synnerliga skäl att anta att han eller hon

1. har förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, så som dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,

2. har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför Sverige innan han eller hon fick tillträde hit som flykting, eller

3. har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta Nationernas syften och grundsatser, skall utlänningen inte anses som flykting.

En utlänning som avses i 1 § skall heller inte anses som flykting, om han eller hon

1. för närvarande åtnjuter beskydd eller bistånd av andra organ eller kontor inom Förenta Nationerna än FN:s flyktingkommissariat, eller

2. av myndigheterna i bosättningslandet tillerkänns samma rättigheter och skyldigheter som följer med medborgarskap i det landet.

Om det i fråga om en utlänning som avses i 2 § finns synnerliga skäl att anta att han eller hon har begått handlingar som avses i första stycket 1 eller 3 eller i övrigt har begått ett allvarligt brott eller utgör en fara för allmän ordning eller för rikets säkerhet, skall utlänningen inte anses som alternativt skyddsbehövande.

Paragrafen innehåller uteslutningsgrunderna för flyktingar (första och andra stycket) och för alternativt skyddsbehövande (tredje stycket).

I paragrafens första stycke har tagits med sådan brottslighet som enligt artikel 1 F i Genèvekonventionen utesluter flyktingstatus. Bestämmelsen har sin motsvarighet i artikel 12.2 i skyddsgrundsdirektivet. Vissa förtydliganden i artikel 12.2 b om när utlänningen skall anses ha fått tillträde som flykting respektive hur särskilt grymma handlingar skall bedömas, vilka motsvarar gällande rätt, kräver inte lagreglering. Detsamma gäller beträffande ett förtydligande i artikel 12.3, att undantaget gäller personer som anstiftar eller på annat sätt deltar i förövandet av de nämnda brotten. I andra stycket återfinns undantagen i artikel 1 D och E i Genèvekonventionen. De avser, som redan nämnts, den som åtnjuter skydd eller bistånd från andra FN-organ än UNHCR och den som i bosättningslandet tillerkänns samma rättigheter och skyldigheter som följer med medborgarskap i det landet.

Tredje stycket motsvarar artikel 17.1 i skyddsgrundsdirektivet. Artikel 17.2, som motsvarar artikel 12.3, kräver inte lagreglering. Något behov av att lagstifta beträffande artikel 17.3 torde inte heller föreligga.

3 § En utlänning som avses i 1 § skall förklaras som flykting (flyktingförklaring).

En flyktingförklaring skall återkallas, om det kommer fram att utlänningen inte längre kan anses som flykting.

Bestämmelsen om flyktingförklaring har ändrats på så sätt att förklaringen skall utgöra ett obligatoriskt led vid fastställande av flyktingskap. Den skall alltid utfärdas i samband med att uppehållstillstånd beviljas för en flykting, men möjlighet bör finnas att meddela flyktingförklaring senare, t.ex. för en utlänning som har erhållit permanent uppehållstillstånd på annan grund men som blir flykting "sur place". Bestämmelser om detta bör meddelas i förordning. Genom ändringen nås bättre överensstämmelse med reglerna i artiklarna 13 och 14 i skyddsgrundsdirektivet om beviljande respektive återkallande m.m. av flyktingstatus.

### **Skyddsstatusförklaring**

3 a § En utlänning som avses i 2 §, skall förklaras som alternativt skyddsbehövande (skyddsstatusförklaring).

En skyddsstatusförklaring skall återkallas, om det kommer fram att utlänningen inte längre kan anses som alternativt skyddsbehövande.

I en ny paragraf har tagits in en obligatorisk bestämmelse om beviljande av status som alternativt skyddsbehövande (skyddsstatusförklaring) och om återkallande av sådan status. Bestämmelser om detta finns i artiklarna 18 och 19 i skyddsgrundsdirektivet. Den är uppbyggd på samma sätt som 3 §, vartill hänvisas.

### **När ställningen som alternativt skyddsbehövande upphör**

5 a § En utlänning som avses i 2 § upphör att vara alternativt skyddsbehövande när de omständigheter som ledde till att han eller hon bedömdes som sådan inte längre föreligger eller har ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs.

I en ny paragraf har tagits in en bestämmelse om när ställningen som alternativt skyddsbehövande upphör. Den motsvarar artikel 16.1 i skyddsgrundsdirektivet. I detta fall har det inte, som i 5 §, funnits anledning att ta med annat än den situationen då de skyddsgrundande förhållandena upphört eller ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs. Av artikel 16.2 framgår att det skall vara fråga om en sådan väsentlig och varaktig förändring, att en verklig risk för allvarlig skada inte längre föreligger. Med hänsyn till den fasta praxis som i motsvarande hänseende utvecklats vid tillämpning av 5 § torde ytterligare bestämmelser inte behövas.

## 5 kap. Uppehållstillstånd

1 § Flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd. Uppehållstillståndet skall vara permanent eller ha en giltighetstid, för flyktingar på minst tre år och för alternativt skyddsbehövande utlänningar på minst ett år samt vara förnybart, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

Uppehållstillstånd får dock vägras

1. en flykting enligt 4 kap. 1 § och en alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 4, om det finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet,

2. en alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 3, om det på grund av hans eller hennes brottslighet finns särskilda skäl att inte bevilja utlänningen uppehållstillstånd eller om det finns synnerliga skäl att inte bevilja sådant tillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet,

3. en asylsökande som har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas tillbaka till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, om det inte är uppenbart att utlänningen inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,

4. en asylsökande som i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller ett annat land där han eller hon inte har motsvarande skydd,

5. en asylsökande som har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det sätt som anges i 4, eller

6. en asylsökande som kan sändas till Danmark enligt konventionen den 15 juni 1990 rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna (Dublinkonventionen) och där är skyddad på det sätt som anges i 4.

I Dublinförordningen finns bestämmelser som tillämpas gentemot Europeiska unionens medlemsstater samt Island och Norge.

Paragrafen ger åt den som omfattas av den rätt till bosättning här. I detta fall är det alltså inte fråga om en diskretionär bedömning. I första stycket klargörs att endast sådana utlänningar som är att anse som flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ har en rätt till uppehållstillstånd enligt paragrafen. Därmed kommer rätten till uppehållstillstånd inte att gälla för dem som omfattas av utslutningsgrunderna i 4 kap. 2 a § och som därigenom inte är att betrakta som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande.

I första stycket anges nu att uppehållstillståndet skall vara permanent, som nu vanligen är fallet, eller gälla minst tre år beträffande flyktingar och ett år beträffande alternativt skyddsbehövande. Undantag får göras om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver annat. Därmed tillgodoses varaktighetskravet i artikel 24 i skyddsgrundsdirektivet. Av andra stycket 1 framgår att flyktingar och de som är alternativt skyddsbehövande på grund av kön eller homosexualitet liksom nu får vägras uppehållstillstånd endast om det föreligger synnerliga skäl med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet. Den förstnämnda grunden har tillämpning på i första hand allvarlig brottslighet. Sådana brott som enligt 2 a § medför att utlänningen inte skall anses som flykting aktualiseras inte i detta senare skede. Den brottslighet som nu avses är främst här i riket begången brottslighet som lett till långa fängelsestraff och avsett t.ex. mord, dråp, rån och grova narkotikabrott. Enligt artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet får medlemsstaterna, med beaktande av principen om non-refoulement, bl.a. vägra att bevilja uppehållstillstånd för en flykting, om det finns rimliga skäl att anta att han eller hon utgör en fara för statens säkerhet eller utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att han dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Det har bedömts att skyddsgrundsdirektivet inte ger anledning till ändring av de hittillsvarande rekvisiten, som nyligen bekräftats genom NUTL.

I 4 kap. 2 § har den skyddsgrund som hänför sig till en miljökatastrof utgått, samtidigt som en bestämmelse om rätt till uppehållstillstånd införts i 5 kap. 5 a §.

Av 1 § andra stycket 1 och 2 följer nu, att skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § 1 och 2 – som inte omfattas av någon uteslutningsgrund – inte får vägras uppehållstillstånd. Skyddsbehövande enligt punkt 3 får liksom hittills vägras tillstånd, om det på grund av utlänningens brottslighet finns särskilda skäl eller om det finns synnerliga skäl att inte bevilja sådant tillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet. Skyddsbehövande enligt punkt 4 får endast vägras uppehållstillstånd, om det finns synnerliga skäl till detta på grund av vad som är känt om utlänningen tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet.

1 a § Om uppehållstillstånd enligt 1 § ges till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande utlänning, har även utlänningens make

eller sambo och ogift barn som inte omfattas av uteslutningsgrunderna i 4 kap. 2 a § rätt till uppehållstillstånd, om inte hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen föranleder annat.

Uppehållstillståndet skall vara permanent eller ha en giltighetstid på minst ett år och vara förnybart, om inte hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver annat.

I artikel 23.1 föreskrivs att medlemsstaterna skall se till att familjen hålls samman. De skall även se till att familjemedlemmar till den som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande och som för egen del inte uppfyller kraven för att få sådan status får ansöka om sådana förmåner som avses i artiklarna 24 – 34. Enligt artikel 23.3 gäller detta dock inte, om familjemedlemmen skulle vara undantagen från flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. Artikel 24 avser uppehållstillstånd. Enligt artikel 24.1 kan uppehållstillståndet för familjemedlemmar till flyktingar vara giltigt i mindre än tre år och vara förnybart. Av artikel 23.2 andra stycket följer att när det gäller familjemedlemmar till personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande får medlemsstaterna fastställa tillämpliga villkor för sådana förmåner. Det måste vara mest rimligt att förutsätta att flyktingen eller den skyddsbehövande, till vilken familjeanknytning finns, själv har fått uppehållstillstånd (se artikel 24 i skyddsgrundsdirektivet).

Artiklarna kräver en lagbestämmelse. Det är här fråga om uppehållstillstånd på grund av anknytning men samtidigt är det fråga om en rättighetsbestämmelse med stark anknytning till rätten till uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Det är därför naturligt att placera den nya bestämmelsen i anslutning till 1 §.

Av den föreslagna 1a § framgår att uppehållstillstånd i angivna fall skall ges till utlänningens make eller sambo och ogifta barn som inte omfattas av uteslutningsgrunderna i 4 kap. 2 a §. Med barn avses den som är under 18 år. Uppehållstillståndet skall liksom nu vara permanent eller skall i vart fall gälla i minst ett år och vara förnybart, om inte hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver annat (artikel 23.4).



### Uppehållstillstånd på grund av en miljökatastrof

5 a § En utlänning som på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland har rätt till uppehållstillstånd. Tillstånd får dock i vissa fall vägras. Därvid har 1 § andra stycket 2 motsvarande tillämpning.

Som framgår av kommentaren till 4 kap. 2 § har skyddsbestämmelsen med anledning av en miljökatastrof ersatts med en bestämmelse om rätt till uppehållstillstånd i anslutning till övriga tillståndsbestämmelser. Bestämmelsen har placerats framför bestämmelsen om tillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Någon ändring i fråga om innebörden eller omfattningen av skyddet för denna kategori har inte avsetts. Uppehållstillstånd bör kunna vägras i samma fall som tidigare. En hänvisning har därför gjorts till 1 § andra stycket 2, som i detta fall skall ha motsvarande tillämpning.

### Särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd

17 § Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel skall det, utom i fall som avses i 1, 2, 4 eller 5 a §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 5 och 6 skall det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, om uppehållstillstånd skulle beviljas.

I paragrafen har angivits att denna inte äger tillämpning vid prövningen av om rätt till uppehållstillstånd enligt 5 a § föreligger. Då skall 1 § andra stycket 2 i stället tillämpas.

### Bemyndiganden

24 § Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrift om permanent uppehållstillstånd därför att

1. de är alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 3, eller
2. de omfattas av tillståndsbestämmelsen i 5 a §.

Paragrafen har ändrats för att motsvara utredningens förslag till 4 kap. 2 § och 5 kap. 5 a §.

25 § Regeringen får meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas för

1. alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 3, eller

2. utlänningar som omfattas av tillståndsbestämmelsen i 5 a § om det behövs därför att Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar har blivit begränsade.

Regeringen skall anmäla sådana föreskrifter till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

Ändringen i paragrafen är en följd av att utredningen förslag att ersätta skyddsbestämmelsen med anledning av en miljökatastrof med en bestämmelse om uppehållstillstånd i 5 a § i detta kapitel.

#### **12 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning**

3 § Avvisning och utvisning av en utlänning som avses i 4 kap. 2 § första stycket 3 och i 5 kap. 5 a § får inte verkställas till utlänningens hemland eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet, om utlänningen har synnerliga skäl mot detta.

Paragrafen har ändrats för att motsvara utredningens förslag till 4 kap. 2 § och 5 kap. 5 a §. Bestämmelsens språkliga utformning har ändrats så att den ger uttryck för att verkställighet inte skall ske om utlänningen har synnerliga skäl mot detta (jämför prop. 2004/05:170 s. 296).

#### **14 kap. Flyktingförklaring, resedokument och skyddsstatusförklaring**

6 § Migrationsverkets beslut enligt 4 kap. 3, 3a och 4 §§ i fråga om flyktingförklaring, resedokument eller skyddsstatusförklaring eller om återkallelse av flyktingförklaring eller skyddsstatusförklaring får överklagas hos migrationsdomstol.

Fullföljdsbestämmelsen i denna paragraf har kompletterats med rätten till fullföljd mot beslut i fråga om skyddsstatusförklaring samt om återkallelse av skyddsstatusförklaring.

## 20.2 Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

### 1 kap. Bestämmelser om pass

11 § Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda främlingspass för honom att gälla som pass.

Migrationsverket skall till en utlänning som är alternativt skyddsbehövande utfärda främlingspass när det är påkallat av allvarliga humanitära skäl, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

Verket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl.

I artikel 25.2 åläggs medlemsstaterna att till alternativt skyddsbehövande som inte kan få ett nationellt pass utfärda ett dokument som gör det möjligt för dem att resa, åtminstone om det uppstår allvarliga humanitära skäl som kräver deras närvaro i en annan stat. Undantag görs om den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

För att uppfylla skyddsgrundsdirektivets krav har bestämmelsen om främlingspass kompletterats med en skyldighet för Migrationsverket att utfärda främlingspass till alternativt skyddsbehövande när allvarliga humanitära skäl föreligger.

### 3 kap. Bestämmelser om uppehållstillstånd

1 a § Migrationsverket skall i samband med att en utlänning beviljas uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande informera om de rättigheter och skyldigheter som är förbundna med beviljad status. Informationen skall, i den utsträckning det är möjligt, lämnas på ett språk som utlänningen kan förstå.

I en ny paragraf har skyddsgrundsdirektivets krav på att flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall informeras om de rättigheter och skyldigheter som är förbundna med beviljad status förts in. Informationen skall omfatta de rättigheter som följer med bosättning i landet men också annat som regleras genom skyddsgrundsdirektivet. Avsikten med regleringen är inte att begränsa den omfattande information som redan idag lämnas av Migrationsverket och inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet, t.ex. om lokala kommunala förhållanden av betydelse.

I andra meningen anges att informationen skall, i den utsträckning det är möjligt, lämnas på ett språk som utlänningen kan förstå.

## 7 kap. Särskilda bestämmelser

### Efterspårande av familjemedlemmar

8 c § När uppehållstillstånd har meddelats för ett barn som anlänt till Sverige utan sina föräldrar eller annan person som trätt i föräldrarnas ställe eller som efter ankomsten lämnats utan sådan ställföreträdare, åligger det Migrationsverket att skyndsamt vidta erforderliga åtgärder för att efterspåra barnets familjemedlemmar.

Att Migrationsverket redan under asylförfarandet har skyldighet att så snart som möjligt efterspåra barnets familjemedlemmar framgår av 2 d § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Av artikel 30.5 följer att medlemsstaterna skall bemöda sig att spåra den underåriges familjemedlemmar så snabbt som möjligt och att det är viktigt att de uppgifter som framkommer behandlas konfidentiellt.

Migrationsverk har ansvaret för att familjemedlemmar efterforskas fram till dess barnet får permanent uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Migrationsverkets ansvar författningsreglerades den 1 februari 2005 som ett led i införlivandet av rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 *om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna*. Migrationsverket skall ha ett fortsatt ansvar för efterforskningen när barnet beviljats uppehållstillstånd. Att sådan insamling, behandling och spridning av uppgifter skall ske konfidentiellt föreskrivs i 7 kap. 14 § SekrL.

## 21 Flyktingstatus och alternativa skyddskategorier – en statistisk jämförelse och analys

Detta avsnitt har sammanställts av Gregor Noll, docent i folkrätt och Aleksandra Popovic, doktorand i folkrätt, båda vid juridiska fakulteten, Lunds universitet. Utredningen delar i allt väsentligt den redovisning av statistik och de hypotesprövningar som följer.

### 21.1 Statistisk jämförelse

Utredningen har fått i uppdrag att undersöka förhållandet mellan flyktingstatus och status som skyddsbehövande i övrigt enligt följande:

Tillgänglig statistik över antalet beslut i asylärenden i olika medlemsstater i EU under en tioårsperiod visar att den andel personer som beviljas status som flyktingar enligt Genèvekonventionen i förhållande till det totala antalet beslut i asylärenden genomgående är lägre i Sverige än i andra medlemsstater. Utredaren skall göra en genomgång av hur stor andel som beviljas flyktingstatus och status som skyddsbehövande i övrigt i förhållande till antalet beslut i asylärenden totalt i Sverige under perioden 1994–2003. Den andelen skall sedan ställas i relation till motsvarande andel flyktingar och personer med andra former av skyddsstatus i vissa utvalda och för jämförelsen relevanta länder. Där det eventuellt framkommer stora skillnader skall utredaren analysera vad denna skillnad beror på. I sammanhanget bör utredaren beakta möjliga skillnader såsom olika tolkningar av flyktingbegreppet, förekomsten eller avsaknaden av beviljande av status som skyddsbehövande i övrigt eller annan liknande status, olika asylprocesser, könsrelaterade orsaker samt skillnader i de skyddsökandes bakgrund. I denna del av uppdraget skall utredaren inte föreslå lösningar eller ändringar, utan endast redovisa resultatet av jämförelsen och analysen.

I ett första led skall en genomgång göras av hur stor andel som beviljats flyktingstatus respektive status som skyddsbehövande i övrigt i förhållande till det totala antalet beslut i asylärenden i Sverige under perioden 1994–2003. Dessa andelar skall sedan ställas i

relation till motsvarande andel flyktingar och personer med andra former av skyddsstatus i vissa utvalda och för jämförelsen relevanta länder, för att fastställa huruvida stora skillnader förekommer.

Redovisningen av utredningsresultatet är uppdelad på tre avsnitt. Inledningsvis redogörs för beslutsstatistiken i Sverige under den aktuella perioden. Avsnittet följs av en genomgång av beslutsstatistiken inom den Europeiska unionen, EU, utifrån ett antal jämförbarhetskriterier. Redovisningen avslutas med en analys av huruvida beslutsstatistiken i Sverige under den aktuella perioden kan sägas uppvisa betydande skillnader i förhållande till jämförbara länder inom EU.

Inledningsvis lämnas en redogörelse för de definitioner och överväganden som utredningen krävt.

### 21.1.1 Definitioner, avgränsningar och jämförelser

Med skyddsskäl avses i denna utredning flyktingskäl, skyddsbehov i övrigt och humanitära skäl. I asylärenden prövas samtliga av dessa skäl. Det totala antalet beslut i asylärenden omfattar både beviljanden av uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl (s.k. positiva beslut) samt avslag i asylärenden (s.k. negativa beslut).

I uppdraget ingår att göra en genomgång av hur stor andel personer som beviljats flyktingstatus och status som skyddsbehövande i övrigt i förhållande till antalet beslut i asylärenden totalt i Sverige under perioden 1994–2003. Termen ”asylärende” har vi valt att förstå på samma sätt som Migrationsverket. Termen asylärende omfattar ärenden där de grunder som åberopas för uppehållstillstånd är flyktingskap (3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529), UtL), relaterade till skyddsbehov i övrigt (3 kap. 3 § UtL) eller humanitära skäl (2 kap. 4 § första stycket 5 UtL).<sup>1</sup> Med termen ”skyddsskäl” avses i denna utredning flyktingskäl, skyddsbehov i övrigt och humanitära skäl.

Av 3 kap. 1 § andra stycket UtL framgår att en ansökan om uppehållstillstånd enligt 3 § samma kapitel (skyddsbehövande i övrigt) skall handläggas som en asylansökan. I ett ärende som inleds genom en asylansökan kan uppehållstillstånd även ges på andra

<sup>1</sup> Asylärenden skiljs därmed från tillståndsärenden. I tillståndsärenden kan grunden för uppehållstillstånd t.ex. vara anknytning till en i Sverige bosatt person (se bl.a. 2 kap. 4 § första stycket 1 UtL).

grunder. Beslut om beviljande av uppehållstillstånd (s.k. positiva beslut) i asylärenden kan därmed avse även humanitära skäl (2 kap. 4 § första stycket 5 UtlL), trots att denna beslutsgrund inte finns reglerad i tredje kapitlet ”skyddsbehövande”. Eftersom tillståndsgrunden ”humanitära skäl” omfattar personer där skälen hänför sig till ursprungslandet (s.k. politisk-humanitära skäl) har vi ansett det som mest rättvisande att inkludera sådana tillstånd i jämförelsen. I den nya utlänningslagen (2005:716), NUtlL, återfinns numera vad som tidigare betecknats som ”politisk-humanitära skäl” i kapitlet om skyddsbehövande.<sup>2</sup>

Uppdraget omfattar undersökning av andelen beviljanden av flyktingstatus i förhållande till det totala antalet beslut. Detta innebär att undersökningen även skall omfatta beslut att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av de skäl som prövas i asylärenden (s.k. negativa beslut).

I utredningen ingår inte personer som ges tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer eftersom denna prövning sker i särskild ordning enligt 2 a kap. UtlL och inte som asylärende. Att en person erhållit uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att ansökan om asyl enligt 3 kap. 2 § UtlL prövas (se 2 a kap. 5 § UtlL). Vidare ingår inte så kallade kvotflyktingar i undersökningen eftersom dessa saknar rättsligt anspråk på internationellt skydd och uttas enligt en särskilt ordning utanför asylförfarandet. I UNHCR:s *Statistical Yearbook 2003* redovisas denna kategori separat.<sup>3</sup>

Uppdraget innefattar vidare en jämförelse mellan den svenska statistiken och motsvarande andel flyktingar och personer med andra former av skyddsstatus i vissa utvalda och för jämförelsen relevanta länder. Den mest systematiserade statistik som finns tillgänglig för den aktuella perioden är publicerad i *Statistical Yearbook*. Denna källa till statistisk information har därför utgjort utgångspunkten för förevarande utredning. För åren 1994–1998 saknas uppgifter om besluten från Utlänningsnämnden, UN, i *Statistical Yearbook*. För år 1999 saknas uppgifter om antalet avslag i UN. I *Statistical Yearbook* motsvarar antalet beslut antalet personer som omfattas av besluten. I UN:s egen statistik omfattar däremot vissa beslut flera individer. För att få så jämförbara siffror som möj-

<sup>2</sup> Kvar utanför kategorin skyddsskäl finns i 5 kap. 6 § NUtlL kategorin där uppehållstillstånd ges på grund av ”synnerligen ömmande skäl”.

<sup>3</sup> Se tabell C.23 i UNHCR, *Statistical Yearbook 2003*, Genève, maj 2005 (härefter *Statistical Yearbook*).

ligt har vi valt att avgränsa de delar av studien som omfattar UN:s beslut till åren 2000–2003 för vilka fullständiga siffror finns lätt tillgängliga.

Asylförfarandet utformas på olika sätt i olika länder, och indelningen av skyddsbehövande i olika kategorier är inte heller enhetlig.<sup>4</sup> Detta försvårar en internationell statistisk jämförelse avsevärt.<sup>5</sup> Sverige prövade under perioden 1994–2003 flyktingskäl, övriga skyddsskäl samt humanitära skäl i ett och samma förfarande. Samma förhållande gällde inte för samtliga länder. I UNHCR:s statistik finns som en konsekvens av olikheterna mellan länderna utöver flyktingkategorin ytterligare en kategori av skäl som avser behov av skydd vars konstruktion påminner om flyktingskäl, i *Statistical Yearbook* benämnd *humanitarian reasons*. Utifrån antalet redovisade svenska beslut i *Statistical Yearbook* kan man sluta sig till att kategorin *humanitarian reasons* (tabell C.8 och C.16) omfattar de svenska kategorierna ”övriga skyddsskäl” (3kap. 3 § UtlL) och ”humanitära skäl” (2 kap. 4 första stycket 5 UtlL). Kategorin *rejection of asylum applications* (*Statistical Yearbook*, tabell C.9 och C.17) omfattar i princip samtliga negativa beslut i svenska asylärenden.

Vi bedömer att kategoriseringen som UNHCR:s statistiker använde vid sammanställningen av *Statistical Yearbook* utgör en välmotiverad och hållbar lösning.<sup>6</sup> En internationell jämförelse hade varit omöjlig om skyddet under kategorin ”humanitära skäl” enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 UtlL och dess motsvarighet i andra länders system hade uteslutits. För att underlätta framställningen och den internationella jämförelsen används termen ”alternativ skyddsstatus” respektive ”alternativa skyddskategorier” för att beskriva de kategorier under vilka ”skyddsbehövande i övrigt” (3 kap. 3 § UtlL) samt kategorier som bereds skydd på grund av ”humanitära skäl” bereds skydd.

---

<sup>4</sup> Genèvekonventionen överläter åt de anslutna staterna att själva utforma förfarandet på ett sätt som skulle överensstämma med staternas egna rättstraditioner. Se UNHCR, *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning*, upplaga 1:2, Stockholm, november 2001, s. 13. Problemet blir än mer markant vad avser alternativa skyddskategorier. För en översikt över divergenserna inom EU, se European Council on Refugees and Exiles, *Complementary/Subsidiary Forms of Protection in the EU Member States. An Overview*, 2003,

<<http://www.ecre.org/research/ECRE%20Survey%20CFP%20-%20Dec.%202003.doc>>.

<sup>5</sup> Se Bela Hovy, ”Statistically Correct” *Asylum Data: Prospects and Limitations*, Paper presented at the Joint ECE-EUROSTAT work session on Migration Statistics, Geneva, 8-10 May 2000, s. 4–5, Hovy har lett UNHCR:s statistikavdelning mellan 1992–2006.

<<http://www.unec.org/stats/documents/ces/sem.42/7.e.pdf>>.

<sup>6</sup> Se *Statistical Yearbook*, avsnitt om ”Sources, Methods and Data Considerations” samt tillhörande tabeller, s. 68–75.



För att underlätta läsningen redovisas merparten av den använda statistiken från UNHCR, Migrationsverket och Utlänningsnämnden som i en bilaga till detta kapitel.

### 21.1.2 Sverige 1994–2003

Endast en liten andel personer som får uppehållstillstånd i Sverige på grund av skyddsbehov erkänns som flyktingar. Detta gäller både i första och i andra instans.

Under perioden 1994 till 2003 fick 93 721 personer stanna i Sverige under angivande av någon form av skyddsskäl.<sup>7</sup> 6 065 personer beviljades status som flykting enligt Genèvekonventionen och 87 656 personer beviljades status som skyddsbehövande i övrigt, inklusive humanitär status. I det följande skall redovisas hur stor andel av det totala antalet beslut i första respektive andra instans som utgörs av positiva beslut.

#### Statistik över besluten i första instans<sup>8</sup> 1994–2003

I *Statistical Yearbook* redovisas siffror över besluten i första instans för hela perioden 1994–2003.<sup>9</sup> Den totala andelen beviljade uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl i asylärenden varierade under denna period från 71,4 procent år 1994 till 13,5 procent år 2003.<sup>10</sup> Förutom åren 1997 och 1998, då andelen som beviljats flyktingstatus närmade sig tio procent av det totala antalet beslut, var andelen personer som erhöll flyktingstatus mycket låg.<sup>11</sup> Under majoriteten av åren låg flyktingandelen under två procent.

<sup>7</sup> Det förtjänar att nämnas att 18 446 kvotflyktingar togs ut till Sverige under samma period; se tabell C.23 i *Statistical Yearbook*. Som ovan anförts faller dock denna kategori utanför den här aktuella jämförelsen.

<sup>8</sup> Första instansen benämndes under perioden 1994–1999 Statens invandrarverk. Den 1 juli 2000 ändrade myndigheten namn till Migrationsverket.

<sup>9</sup> Tabellerna C.7–C.10 i *Statistical Yearbook*.

<sup>10</sup> Se tabell C.13 i *Statistical Yearbook*.

<sup>11</sup> Se tabell C.12 i *Statistical Yearbook*.

## Statistik över besluten i andra instans 2000–2003

UN:s beslut i fullständig form redovisas i *Statistical Yearbook* endast för åren 2000–2003.<sup>12</sup> Under dessa år skedde en konstant minskning av såväl antalet totalt beviljade uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl som andelen beviljade uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl. Den totala andelen beviljade uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl minskade från 39,8 procent år 2000 till 13,9 procent år 2003. Andelen som beviljats flyktingstatus minskade från 2,7 procent år 2000 till 1,5 procent år 2003.

## Analys

Endast en liten andel personer som får uppehållstillstånd i Sverige på grund av skyddsbehov erkänns som flyktingar. Rätten till asyl regleras såväl i folkrätten som i den svenska utlänningslagen. I båda normsystemen utgör flyktingbegreppet regleringens kärna. Endast flyktingar kan få asyl i Sverige<sup>13</sup>, och flyktingar är den skyddskategori som är tydligast definierad i folkrätten.<sup>14</sup> Utifrån detta skulle man kunna förvänta sig att flyktingrätten och asylrätten sammanfaller i stor utsträckning. Så är inte fallet. Den svenska asylprocessen omfattar prövning av alla olika typer av skyddsskäl och alla personer som ansöker om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl betecknas som asylsökande.<sup>15</sup>

Att andelen personer som erhållit flyktingstatus under perioden 1994–2003 varit så låg innebär att andelen asylsökande som fått asyl under perioden varit synnerligen liten. Samtidigt beviljades ett betydande antal uppehållstillstånd på grund av övriga skyddsskäl. Den bestämmelse som i praktiken tillämpas mest, är den fakultativa regeln om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl.<sup>16</sup> I för-

<sup>12</sup> Se tabellerna C.15–C.18 i *Statistical Yearbook*. För åren 1994–1998 saknas uppgifter om besluten från UN i *Statistical Yearbook*. För år 1999 saknas uppgifter om antalet avslag i UN. I *Statistical Yearbook* motsvarar antalet beslut antalet personer som omfattas av besluten. I UN:s egen statistik omfattar däremot vissa beslut flera individer. För att få så jämförbara siffror som möjligt har vi valt att avgränsa de delar av studien som omfattar UN:s beslut till åren 2000–2003 för vilka fullständiga siffror finns lätt tillgängliga.

<sup>13</sup> Se 3 kap. 1 § UtL.

<sup>14</sup> Se art. 1.A.2 i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen).

<sup>15</sup> Se 3 kap. 1 § andra stycket UtL jfr 3 kap. 3 § UtL. Alla skyddsgrunder prövas *ex officio* och i samma process.

<sup>16</sup> Regeln återfinns inte bland de särskilda bestämmelserna om skyddsbehövande i 3 kap. UtL utan bland de allmänna bestämmelserna om uppehållstillstånd i 2 kap. (2 kap. 4 § första stycket 5 UtL).

hållande till befolkningmängden måste andelen övriga skyddsskäl anses vara ganska hög.<sup>17</sup>

I det följande skall undersökas om tillämpningen av flyktingdefinitionen som grund för beslutsfattandet i asylärenden är lika liten i övriga medlemsstater i EU som i Sverige.

### 21.1.3 Jämförelse med länderna inom den Europeiska unionen

Sverige är ett av de länder inom EU som har den lägsta andelen beslut om uppehållstillstånd på grund av flyktingsskäl. Avståndet till EU-genomsnittet är stort. Det gäller både besluten i första och i andra instans.

Under perioden 1994–2003 fick 875 348 personer stanna i EU:s nuvarande 25 medlemsstater under angivande av skyddsskäl.<sup>18</sup> Av dessa beviljades 503 346 status som flyktingar enligt Genèvekonventionen och 372 002 status som skyddsbehövande av andra skäl.

I uppdraget ingår att undersöka fördelningen mellan andelen personer som fått flyktingstatus och andelen personer som fått status som skyddsbehövande i övrigt mot bakgrund av det totala antalet beslut fattade under perioden 1994–2003. En redovisning av fördelningen i relation till samtliga medlemsstater inom EU med avseende på hela den aktuella perioden skulle vara alltför omfattande. I det följande redovisas därför fördelningen i medlemsstaternas första instans dels för hela perioden 1994–2003, dels för åren 1997 och 2003 samt motsvarande fördelning i medlemsstaternas andra instans dels för perioden 2000–2003, dels specifikt för åren 2000 och 2003.<sup>19</sup> År 1997 har valts med anledning av att andelen personer som erhållit flyktingstatus i förhållande till det totala antalet asylbeslut i första instans var som högst i Sverige under detta år. År 2000 har valts för att motsvarande situation gällde för UN det året. 2003 har tagits med på grund av att det är det sista året som ingår i undersökningen och möjligtvis kan ge en indikation på hur det ser ut i dagsläget.

<sup>17</sup> 13 personer per 1 000 invånare beviljades uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl under den aktuella tioårsperioden, se tabell C.23 i *Statistical Yearbook*.

<sup>18</sup> Kvotflyktingar och personer som fått temporärt skydd är inte inräknade här; se tabell C.23 i *Statistical Yearbook*.

<sup>19</sup> Fördelningen för samtliga länder under hela perioden redovisas dock i *Statistical Yearbook*; se tabell C.12 och C.13 avseende första instans samt C.20 och C.21 avseende andra instans.

## Statistik över besluten i första instans

Vid en helhetsbedömning av perioden 1994–2003 framkommer att ca 45 procent av alla beslut i asylärenden i första instans i Sverige inneburit beviljande av uppehållstillstånd.<sup>20</sup> Detta placerar Sverige bland de länder som har den högsta andelen för sökanden positiva beslut. Ser vi i stället enbart på andelen personer med flyktingstatus framträder den helt motsatta bilden. Endast 2,7 procent av samtliga beslut i första instans utgjordes av beslut om uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl. Detta placerar Sverige bland de länder som har den lägsta andelen beslut om uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl.<sup>21</sup> Genomsnittet bland EU:s 25 medlemsstater var under perioden ca 14 procent.

År 1997 var andelen personer som beviljades flyktingstatus i första instans osedvanligt hög i Sverige. Det svarade inte mot vad som var fallet i övriga medlemsstater. Trots detta var andelen beslut av dåvarande Statens invandrarverk om att bevilja flyktingstatus (9,7 %) jämförelsevis låg. Sverige tillhör de nio länder inom EU som låg under 10 procent det året.<sup>22</sup> Nederländerna, Belgien, Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Danmark redovisade alla en högre andel beslut om flyktingstatus än Sverige. Genomsnittet i EU under 1997 låg på 16 procent. Ser man till det totala antalet positiva beslut finner vi Sverige bland de tre länder som har störst andel positiva beslut, efter Nederländerna och Finland.<sup>23</sup>

Med den totala andelen positiva beslut på 13,5 procent hamnade Sverige under genomsnittet inom EU (14,8 %) för 2003. Ser vi enbart till andelen personer med flyktingstatus finner vi Sverige (1,5 %) bland de tre länder som hade lägst andel det året. Endast Finland (0,5 %) och Grekland (0,1 %) redovisade en lägre andel personer med flyktingstatus.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Sverige kommer strax efter bl.a. Danmark (60,5 %), Kanada (57,8 %), Finland (48,4 %) och Nederländerna (47,1 %); se tabell C.13 i *Statistical Yearbook*.

<sup>21</sup> Endast Norge (2,4 %), Slovenien (2,2 %), Finland (1,1 %) och Island (0,5 %) redovisar en lägre andel beslut om uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus; se tabell C.12 i *Statistical Yearbook*.

<sup>22</sup> De andra länderna är Spanien (8,6 %), Litauen (8,5 %), Österrike (8,1 %), Tjeckoslovakien (6,3 %), Grekland (5,5 %), Luxemburg (4,5 %), Portugal (1,6 %), och Finland (0,9 %); tabell C.12 i *Statistical Yearbook*.

<sup>23</sup> Nederländerna (85,7 %), Finland (62,9 %) och Sverige (62 %); tabell C.13 i *Statistical Yearbook*.

<sup>24</sup> Siffrorna är hämtade från tabell C.12 och C.13 i *Statistical Yearbook*.

## Statistik över besluten i andra instans

UN rapporterade en total andel positiva beslut i asylärenden på 25,9 procent under perioden 2000–2003.<sup>25</sup> Endast Nederländerna (27,4 %) och Danmark (26,6 %) redovisade en högre andel. Liksom när det gällde förstainstansbesluten framträder en helt motsatt situation utifrån siffrorna avseende andelen personer som erhållit flyktingstatus. Under perioden 2000–2003 rapporterade endast Tjeckien (2,0 %) en lägre andel än Sverige (2,5 %).

Samma situation gäller för år 2000. Det året var andelen positiva beslut hos UN 39,8 procent (den högsta siffran det året), varav 2,7 procent utgjordes av beslut om uppehållstillstånd på grund av flyktningsskäl. Endast Finland redovisade en lägre andel beslut om flyktingstatus (1,9 %). Medelvärde bland medlemsstaterna år 2000 var 9,8 procent. I jämförbara länder som Tyskland, Danmark och Nederländerna var andelen flyktingar 23,5 procent, 6,2 procent respektive 5,4 procent.

År 2003 rapporterade UN den lägsta siffran avseende andelen personer med flyktingstatus (1,5 %) bland medlemsstaternas andra instanser det året. Medelvärde låg på 10,2 procent. Med undantag av Tjeckien var andelen flyktingar betydligt högre i de andra medlemsländerna.<sup>26</sup> Den totala andelen för sökanden positiva beslut sjönk dramatiskt mellan åren 2000 och 2003 från 39,8 procent till 13,9 procent.

## Analys

Den komparativa analysen av svensk praxis bekräftar bilden som vuxit fram i avsnitt 21.1.2. Under aktuella perioder har Sverige tagit emot det fjärde största antalet skyddsbehövande bland medlemsstaterna i EU. För detta ändamål har främst andra kategorier än flyktingstatus kommit till användning.

I jämförelsen av förhållandet mellan andelen personer som erhållit flyktingstatus och status som skyddsbehövande i övrigt bildade Sverige och Finland den grupp länder som rapporterade en konstant låg andel erkännanden av flyktingstatus. Båda dessa länder

<sup>25</sup> Om inte annat anges hämtades siffrorna för detta avsnitt ur tabell C.20 och C.21 i *Statistical Yearbook*.

<sup>26</sup> Storbritannien (20,1 %), Irland (17,7 %), Tyskland (14,4 %), Frankrike (11,4 %), Belgien (9,9 %), Nederländerna (7,7 %), Danmark (7,2 %) och Tjeckien (1,6 %) rapporterade fullständiga siffror år 2003; se tabell C.20 i *Statistical Yearbook*.

redovisade också en relativt hög andel beslut om uppehållstillstånd på grund av alternativa skyddsskäl i förhållande till det totala antalet beslut. Finland hade dock betydligt färre asylsökande under perioden och därmed motsvarar de finska siffrorna avsevärt färre personer.<sup>27</sup> I förhållande till övriga länder uppvisar Sverige stora statistiska skillnader avseende erkännande av flyktingstatus. Visserligen är spridningen bland länderna mycket hög, men de av Sverige redovisade siffrorna hamnar i huvudsak alltid bland de lägsta.<sup>28</sup> Till skillnad mot andra medlemsstater uppvisade Sverige och Finland ett stort avstånd till genomsnittet inom EU. I det följande skall vi undersöka om denna skillnad beror på att Sverige olikt de flesta övriga länderna redovisar Dublinfall som avslag.

#### 21.1.4 Dublinkonventionens påverkan på beslutsstatistiken

Dublinkonventionens respektive Dublinförordningens effekter ändrar inte ovan gjorda slutsatser. Även efter justeringar av statistiken med hänsyn till Dublinsystemet uppvisar Sverige en i särklass låg andel flyktingerkännanden.

I den svenska asylstatistiken registreras Dublinfall<sup>29</sup> som avslag. Detsamma gäller inte samtliga andra EU-medlemsstater. Danmark, Tyskland, Österrike och Nederländerna m.fl. medlemsstater inom EU har en särskild process i vilken Dublinfall redovisas som beslut om huruvida ansvar för prövning föreligger eller inte. Inledningsvis redogörs för beslutsstatistiken i Sverige sedan Dublinfallen räknats bort från asylstatistiken. Därefter följer en analys ur ett komparativt perspektiv.

<sup>27</sup> Sverige hade under perioden 171 359 asylsökande och Finland hade 19 240 asylsökande; se tabell C.23 *Statistical Yearbook*.

<sup>28</sup> Kate redovisar ett diagram över fluktuationen av andelar av beviljad konventionsflyktingstatus under perioden 1992–2001 (*Figure D: Variation in refugee recognition-rates 1992–2001*); M. A. Kate, "The Provision of Protection to Asylum Seekers in Destination Countries", in UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 114, 2004 (härefter *Kate*), s. 25.

<sup>29</sup> Med "Dublinfall" förstås här sådana fall som faller under ramen för 1990 års Dublinkonvention respektive 2002 års Dublinförordning (EG nr 343/2003). Med "Dublinsystemet" förstås ansvarsfördelningssystemet för asylärenden som har skapats genom de två nämnda instrument.

## Sverige

Dublinkonventionen trädde i kraft för Sveriges del i september 1997 och ersattes av Dublinförordningen (EG nr 343/2003) den 1 september 2003. Hur asylstatistiken förs skiljer sig mellan EU:s olika medlemsländer. I Sverige och Storbritannien redovisas beslut om överföring enligt den s.k. Dublinförordningen som avslag på ansökan om uppehållstillstånd. I de flesta andra länder räknas inte Dublinfallen in i själva asylprocessen överhuvudtaget utan registreras som avvisning av asylansökan. Detta gäller exempelvis för Danmarks tillämpning av Dublinkonventionen.<sup>30</sup> Att inte redovisa Dublinfallen som beslut inom asylprocessen ligger helt i linje med artikel 25 i förslaget till ett asylprocedurdirektiv, vilken anger att tillämpningen av Dublinkonventionen och Dublinförordningen inte faller in under det föreslagna direktivets tillämpningsområde.<sup>31</sup> Detta betyder att svensk statistik under perioden 1997–2003 kan redovisa en för hög andel avslagsbeslut i förhållande till de flesta andra medlemsländer. I det följande kommer vi att undersöka hur statistiken ser ut när Dublinbesluten tagits bort ur redovisningen av asylbeslut i första respektive andra instans.

## Migrationsverket

Migrationsverkets årsredovisningar för åren 2001–2003 innehåller uppgifter om Dublinärenden. De finns lätt tillgängliga på Migrationsverkets hemsida. Vi har valt att avgränsa utredningen till dessa tre år.<sup>32</sup> Åren 2001 och 2002 beräknades Dublinfallen utgöra ca 40 procent av antalet beslut i grundärenden. På s. 11 i årsredovisningen 2003 är redovisningen mera specifik. Ärenden som avgörs med beslut om omedelbar avvisning till tredje land eller hemland samt övriga avvisningar föranledda av ett övertagande enligt Dublinförordningen under 2001–2003 redovisas här som en särskild post ”Avgjorda ärenden i snabbprocessen”. Om antalet positiva beslut såsom de redovisas i tabell C.8 och C.7 i *Statistical Yearbook* beaktas endast mot bakgrund av övriga asylärenden (ärenden i den s.k. normalprocessen) framträder något högre siffror avseende andelen

<sup>30</sup> Se The Danish Immigration Service, *Statistical Overview 2002*, tillgänglig på [www.udlst.dk](http://www.udlst.dk), 2005-10-05.

<sup>31</sup> Ändrat förslag (2000/0238 [CNS]) av den 30 april 2004 till rådets direktiv om *miniminormer för medlemsstaternas förfarande för att bevilja eller återkalla flyktingstatus*.

<sup>32</sup> Se [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se), 2005-10-05.

personer som beviljats flyktingstatus och uppehållstillstånd på grund av övriga skyddsskäl än vad som redovisas i UNHCR:s statistik. De omräknade konventionsflyktingtalen är 1,2 procent för år 2001, 1,3 procent för år 2002 och 1,9 procent för år 2003.<sup>33</sup> Motsvarande siffror i UNHCR:s statistik är 1,1 procent vardera för åren 2001 och 2002 samt 1,7 procent för år 2003. Den påverkan som Dublin-fallen har på statistiken understiger en procentenhet och kan därmed inte anses ha någon avgörande betydelse i sig.

### Utlänningsnämnden

Från och med år 2000 redovisas i UN:s årsredovisning en uppskattning av hur stor andel av asylärendena som avser tillämpning av Dublinkonventionen. Andelen har stadigt ökat från ca 20 procent år 2000 till 32 procent år 2003.<sup>34</sup> När dessa ärenden tas bort ur UNHCR:s statistik över antalet beslut i asylärenden ökar andelen beviljanden av flyktingstatus och alternativ skyddsstatus.<sup>35</sup> Liksom när det gäller Migrationsverkets beslut handlar det dock om en marginell ökning – istället för 2,7 procent, 1,8 procent, 1,8 procent och 1,5 procent åren 2000–2003 blir andelen positiva beslut avseende flyktingstatus 3,2 procent, 2,1 procent, 2,3 procent och 2,1 procent under samma tidsperiod.

### Europeiska unionen

Sverige har under perioden överlämnat fler ärenden till andra medlemsstater än vad som togs emot enligt Dublinkonventionen och Dublinförordningen. Därmed skulle Dublinärendena kunna påverka beslutsstatistiken även på ett annat sätt. Om vi antar att Dublinärendena omfattar en högre andel konventionsflyktingar än de övriga ärendena skulle överföringen bidra till att befästa den högre andelen personer med flyktingstatus i mottagarlandet. Sveriges praxis

<sup>33</sup> År 2001 erhöll 165 personer flyktingstatus och 4 330 personer uppehållstillstånd på grund av andra skyddsskäl. Samma år redovisades 13 925 avgjorda ärenden i normalprocessen. För år 2002 är siffrorna 264 personer med flyktingstatus och 4 860 med skyddsskäl i övrigt fördelat på 20 491 avgjorda ärenden i normalprocessen. År 2003 erhöll 435 personer flyktingstatus och 3 090 personer erhöll uppehållstillstånd på grund av övriga skyddsskäl fördelat på 23 375 avgjorda beslut i normalprocessen. Se bilagd tabell *Dublin Migrationsverket*.

<sup>34</sup> Se Utlänningsnämnden, *Årsredovisning 2000*, s. 13; Utlänningsnämnden, *Årsredovisning 2001* s. 13; Utlänningsnämnden, *Årsredovisning 2002*, s. 17; Utlänningsnämnden, *Årsredovisning 2003*, s. 14; se vidare bilagd tabell *Dublin Utlänningsnämnden*.

<sup>35</sup> Se tabell C.15–C.18 i *Statistical Yearbook*.



skulle därmed framstå som mera restriktiv än vad den hade varit utan Dublinsystemet.

Från Migrationsverket har vi erhållit statistik som visar överföringsland för Dublinfall och ursprungsland för de överförda personerna för år 1999.<sup>36</sup> Det året var de fem största mottagarländerna för svenska Dublinfall Tyskland (1 029 personer), Danmark (219 personer), Nederländerna (105 personer), Finland (78 personer) och Italien (75 personer). Tillsammans övertog dessa fem länder 93 procent av samtliga övertagna svenska Dublinfall det året. Bland dem fanns både nettomottagarländer, som t.ex. Tyskland, och nettoavsändarländer, som t.ex. Danmark. Andelen konventionsflyktingar i första instans var för Tyskland 10,9 procent, för Danmark 16,9 procent, för Nederländerna 8,2 procent, för Finland 4,0 procent och för Italien 35,1 procent.<sup>37</sup> Om de övertagna svenska Dublinfallen följde samma mönster som övriga ärenden i mottagarländerna så har Sverige därmed överlämnat 112 flyktingar till Tyskland, 37 till Danmark, 9 till Nederländerna, 3 till Finland och 26 till Italien. Om dessa 187 flyktingar i stället hade erkänts i Sverige hade andelen konventionsflyktingar i Sverige det året varit 5,3 procent i stället för 3,8 procent. Detta hade dock fortfarande inneburit att Sverige legat långt under den andel som gäller EU som helhet och lägre än samtliga av de uppräknade Dublinmottagarländerna, förutom Finland. Samma bild framträder vid en jämförelse mellan åren 1998–2003, med den skillnaden att även Nederländerna från och med år 2001 uppvisar låga andelar flyktingstatus.

Även om den andel personer som kan räknas ha erhållit flyktingstatus i Dublinmottagarländerna skulle adderas till den svenska statistiken skulle Sverige uppvisa en relativt låg andel personer som fått uppehållstillstånd på grund av konventionsskäl.

## Analys

Vid en samlad bedömning av beslutsstatistiken för perioden 1994–2003 kan inte någon annan slutsats dras än att andelen beslut om flyktingstatus i Sverige ligger långt under andelen flyktingstatus i jämförbara länder inom EU, som exempelvis Tyskland, Nederländerna och Danmark. Dublinfallen förklarar inte varför andelen personer som beviljas flyktingstatus är lägre i Sverige än i de flesta öv-

<sup>36</sup> Se bifogad tabell *Dublin avgjorda 1999*.

<sup>37</sup> Se *Statistical Yearbook* tabell C.12.

riga EU länder. Innan man kan vara säker på att de skillnader som framgår av analysen ovan inte kommer att minska effektiviteten av det europeiska asylsystemet kan det bli nödvändigt att även beakta faktorer som inte omedelbart har med asylsystemet att göra. Analysen nödvändiggör en komplex förklaringsansats. Eftersom stora skillnader uppvisas mellan Sverige och jämförbara länder skall en vidare analys göras i enlighet med utredningsuppdraget. Denna analys redovisas i avsnitt 21.2.

## 21.2 Förklaringar till skillnaden mellan svensk och internationell praxis

I uppdragets första led har det framkommit att betydande skillnader föreligger mellan svensk praxis och andra länders praxis i procentandelen beviljade flyktingstatus respektive övriga former av skydd. Därmed blir det nödvändigt att analysera vad dessa skillnader kan bero på. En möjlighet är att göra en multilateral jämförelse, där en grupp av lika länder väljs ut på grund av någon gemensam faktor och likheter samt skillnaderna dem emellan analyseras. Denna analysmetod är dock olämplig i det här aktuella sammanhanget. Utfallet styrs givetvis av vilka faktor som styr urvalet av länder. Kvalitativa multilaterala jämförelser – som det här skulle vara frågan om – tenderar att blir svåra att redovisa och dra konkreta slutsatser av.

För att undgå denna typ av problem har vi valt att låta förklaringsansatserna strukturera analysen och framställningen. I utredningsuppdraget föreslås förklaringsansatser såsom ”olika tolkningar av flyktingbegreppet, förekomsten eller avsaknaden av beviljande av status som skyddsbehövande i övrigt eller annan liknande status, olika asylprocesser, könsrelaterade orsaker samt skillnader i de skyddssökandes bakgrund”. Vi har lagt till ytterligare ansatser, med ledning av diskussionen i den vetenskapliga litteraturen och valt att betrakta alla dessa som hypoteser som skall testas. Följande hypoteser kommer att analyseras; kategorisering av skyddsbehov, tolkning av flyktingdefinitionen, den skyddssökandes profil, förutsägbarheten av den statliga förpliktelsen, asylprocessens utformning samt politiska och andra samhällsliga styrfaktorer.

### 21.2.1 Skillnader i kategorisering av skyddsbehov

Skillnaden mellan svensk och utländsk praxis beror inte enbart på att det i svensk rätt finns ett väletablerat alternativ till flyktingstatus, medan detta alternativ saknas eller är svagare utformat i andra länders rättssystem. Däremot har införandet av de facto-kategorin 1976 i den svenska utlänningslagen medfört en minskning av antalet beslut om flyktingstatus. Motsvarande nedgång i antalet beslut om flyktingstatus skedde inte i Kanada vid införandet av alternativ skyddsstatus under 2000-talet. Den avgörande faktorn verkar ha varit att Kanada hade byggt upp en differentierad tolkning av flyktingdefinitionen vid införandet av alternativ skyddsstatus.

En första hypotes är att i länder där någon form av alternativ status inte förekommer fattas oftare beslut om flyktingstatus än i länder där det finns alternativ skyddsstatus. Den bakomliggande teorin är att alternativ skyddsstatus framstår som arbetskonomiskt attraktivt för beslutsfattaren. I regel behöver beslutsfattaren ta ställning till färre rekvisit. Bland annat behövs det inga förföljelsegrundande skäl för att besluta om alternativ status. Vidare bibehålls en större flexibilitet i förhållande till framtida praxis.

Kanada används ofta i jämförelser kring denna hypotes. Kanada har länge prövat alla ärenden mot enbart flyktingstatus. På senare tid har det även tillkommit vissa former av alternativ status som dock inte satt större spår i statistiken. Under perioden 1994 till och med 2003 har Kanada erkänt 57,8 procent av alla asylsökande som flyktingar i första instans, medan motsvarande andel i Sverige är 2,7 procent.<sup>38</sup> Hypotesen räcker dock inte långt. Sverige har en lägre andel flyktingstatus och en högre andel alternativ skyddsstatus än andra europeiska länder som tillhandahåller både flyktingstatus och alternativ skyddsstatus i former som är jämförbara med Sverige. För Danmark ligger andelen flyktingförklaringar på 18 procent för

<sup>38</sup> Båda siffror är baserade på beslut tagna på asylansökningar. Tillståndsärenden hos Migrationsverket faller följaktligen utanför. Det kanadensiska systemet medför en form av förprovning innan det egentliga asylförfarandet vid första instans (*Immigration and Refugee Board*) äger rum. Inom ramen av denna förprovning som företas av en tjänsteman för *Canada Immigration Center* kontrolleras det om sökanden inte redan blivit erkänt som flykting i en annan stat eller i Kanada, om sökanden kommer från ett s.k. säkert tredje land, om sökanden har gjort sig skyldig till brott mot mänskliga rättigheter, utgör en fara för landets säkerhet eller begått allvarliga brott, om sökanden tidigare fått avslag av *Immigration and Refugee Board* eller av *Canada Immigration Center*, eller om sökanden tidigare återtagit eller anses återtagit sin ansökan. Vi anser det inte som sannolikt att denna förprovning påverkar den statistiska analysen på ett avgörande sätt.

den nämnda perioden. Danmark och Sverige kan jämföras, eftersom Dublinkonventionen och Dublinförordningen har haft jämförbara effekter i båda länderna.

Bilden blir tydligare om man jämför med andra europeiska länder där alternativa skyddsformer är diskretionärt utformade och medför relativt sett färre rättigheter för den skyddade än flyktingstatus. Fram till den 1 januari 2005 har Tyskland tillämpat ett system där alternativa skyddsformer avgjorts av en annan myndighet än den som tar ställning till flyktingstatus.<sup>39</sup> Tyskland erkände 12,7 procent av alla sökande som flyktingar i första instans under perioden 1994–2003, medan alternativ skyddsstatus<sup>40</sup> bara stod för 1,6 procent av de gynnande besluten under perioden. Om man räknar in andrastansbeslut, avtecknar sig en i stort sett liknande bild, dominansen av flyktingstatus är slående. Belgien kan också tas till intäkt för hypotesen att en mindre gynnsam alternativ skyddsstatus och diskretionära beslutsformer medför en relativt sett högre andel flyktingförklaringar. 29,2 procent av de sökande förklarades vara flyktingar i första instans under 1994–2003, medan 1,7 procent erhöll alternativ skyddsstatus.

En historisk tillbakablick kan vara klargörande. Införandet av alternativa skyddsformer under 1970-talet (då ofta kallad B-status, de facto-status eller liknande) utlöste en nedgång i antalet flyktingförklaringar i berörda nordiska länder, däribland Sverige. Det är således inte nödvändigtvis existensen av alternativ skyddsstatus, utan snarare i vilket sammanhang de införts som verkar ha betydelse.

År 1976 införde Sverige formellt en kategori för personer med skyddsbehov som inte uppfyllde rekvisiten för flyktingskap (s.k. de facto-flyktingar). Otillräcklig trovärdighet nämndes uttryckligen bland skälen för att införa denna bevis tekniskt mindre krävande kategori, som även omfattade personer vars skyddsbehov var ”flyktingliknande” eller som var att betrakta som krigs- eller värnpliktsvägrare. Med tanke på att beviskraven är vaga inom både internationell och inhemsk flyktingrätt, så ter sig de första två underkategorierna i efterhand som något märkliga. Efter införandet av de facto-status konstaterades det från flera auktoritativa källor att det hade blivit svårare att erhålla flyktingstatus.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Detta avviker från ordningen i Sverige, där båda skyddsformer beaktas av samma myndighet.

<sup>40</sup> Dessa relaterade till de implicita refoulementförbudet i Europakonventionen och återfanns i § 53 *Ausländergesetz*.

<sup>41</sup> Utlänningslagkommitténs betänkande, SOU 1979:64. Se även Björn Weibo, ”De facto flyktingar i Sverige”, i Göran Melander (utg.), *Flykting i Norden*, Norstedts, Lund 1979,

Kanada införde alternativ skyddsstatus i en situation där flyktingdefinitionens tolkning var väletablerad genom domstolars prejudikat. Därmed torde risken minska att alternativ skyddsstatus påverkar flyktingförklaringar på ett negativt sätt. Även i Tyskland har flyktingstatus innehaft en dominant ställning inom både doktrin och praxis.

Med skyddsgrundsdirektivet har EU:s medlemsstater enats om en gemensam definition av alternativ skyddsstatus och en gemensam uppsättning av minimirättigheter. Framöver förväntas den här behandlade hypotesen att minska i förklaringsvärde inom EU.

Kontexten vid införandet av alternativa skyddsformer måste anses ha betydelse för skillnaden mellan svensk och utländsk praxis. Åberopandet av ”bevissvårigheter” under flyktingkonventionen och avsaknaden av en klar doktrin om dess tolkning vid införandet av de facto-status i Sverige har med stor sannolikhet bidragit till en minskad användning av flyktingstatus.

### 21.2.2 Skillnader i flyktingbegreppets tolkning

Skillnaden mellan svensk och utländsk praxis kan inte hänföras till skillnader i tolkningen av flyktingbegreppet.

Det är välkänt att flyktingbegreppet tolkas olika i de industrialiserade mottagarländerna. Tidigare försök att harmonisera tolkningen bland EU:s medlemsstater har inte avhjälpt skillnaderna. Fram tills nu har frågan om konventionsrelevant förföljelse behöver utgå från staten fått olika svar i olika europeiska asylsystem. Det framgår dock av *Kates* kvantitativa studie att dessa skillnader saknar korrelat till ett asyllands övergripande eller ursprungslandsspecifik statuserkännande.<sup>42</sup> Denna slutsats bekräftas ytterligare i vår kontroll av andra områden där olikheter mellan staters tolkning av flyktingdefinitionen består. Vägran att fullgöra värnplikt respektive flyktingskap ”*sur place*” bedöms olika bland ett antal industrialiserade asylländer, men statistiken uppvisar inga motsvarande skillnader.<sup>43</sup>

s. 44–52, s. 50, som understryker att lagändringen medförde att det blivit ”svårare att bli erkänd som flykting”. Eftersom Statens Invandrarverk inte redovisar beslutsstatistik för åren före 1980, går det inte att få Weibos slutsats ytterligare bekräftad.

<sup>42</sup> Kate, s. 22 och Appendix D.

<sup>43</sup> Australien, Tyskland och Schweiz anses ha den mest restriktiva tolkning av Genèvekonventionens tillämpning på personer som vägrar fullgöra värnplikt respektive desertera. Om man utgår ifrån att dessa skillnader bestått till och med år 2003, kan UNHCR:s översikt

En vanskelig fråga är om olika föreställningar om bevisbörda och beviskrav kan vara en förklarande faktor. Mycket talar för att skillnader i ”beviskulturer” existerar och påverkar utfallet. Det går dock inte att kvantifiera dessa skillnader för att kunna utföra en metodologisk korrekt jämförelse. Även om man tar olikheterna i deras språkliga formulering som utgångspunkt (vilket vi anser vara otillräckligt), går det inte att etablera statistiska mönster.<sup>44</sup>

Sammanfattningsvis kan det varken bekräftas eller vederläggas att skillnaderna beror på olika tolkningar av flyktingbegreppet.

### 21.2.3 Skillnader i skyddssökandes profil

Utredningsuppdraget nämner ”de skyddssökandes bakgrund” bland faktorerna som kan förklara skillnader mellan svensk och utländsk praxis. Uttrycket ”bakgrund” är mångtydigt: ett antal parametrar såsom nationalitet, etnicitet, placering i samhällelig hierarki och därtill relaterade faktorer, språkkunskaper och kommunikativa färdigheter kan komma i fråga. Alla dessa faktorer är relevanta för asylförfarandets utfall. Det är dock endast sökandens nationalitet som mottagarstater och internationella organisationer använder för statistik. Kön och genus kan också diskuteras som faktorer. Här har vissa asylstater börjat samla statistik, men än så länge går det inte att dra slutsatser om uppdragets frågeställning med ledning av denna, se nedan avsnitt 2.3.3.

---

över flyktingstatuserkännande i första instans under perioden 1994–2003 användas som statistiskt underlag. Då visar det sig att Schweiz och Tyskland ligger under både det europeiska och det globala genomsnittet (Schweiz: 8,1 procent; Tyskland: 12,7 procent, Europagenomsnitt: 13,5 procent, globalt genomsnitt: 17,7 procent). Däremot ligger Australien med 17,8 procent över det globala genomsnittet. Tysklands avvikelse från det europeiska genomsnittet kan inte betraktas som tillräckligt betydligt för att konstatera en korrelation. Med avseende på flyktingskap *sur place* tolkade Norge, Schweiz och Spanien flyktingkonventionens tillämplighet på ett sätt som framstår som snävare än många andra industrialiserade asylstater. Samtliga tre länder ligger under det europeiska genomsnittet när det gäller beviljandet av flyktingstatus i första instans under perioden 1994–2003 (Norge: 2,4 procent, Schweiz: 8,1 procent, Spanien: 10,1 procent). Däremot kan man inte utgå ifrån att antalet ansökningar som rör flyktingskap *sur place* är så stort att de påverkar statistiken. Det måste också konstateras att Spaniens beviljande av flyktingstatus inte ligger så långt från det europeiska genomsnittet att slutsatser om en särskild restriktivitet är befogad.

<sup>44</sup> Kate, s. 22, baserat på en jämförelse av Tyskland, Storbritannien och Kanada.

## Bakgrund: ursprungsland

Skillnaden i svensk och utländsk praxis kan inte hänföras till skyddsökandes nationalitet. En viss nationalitet kan behandlas väldigt olika i olika mottagarländer. I kombination med faktorer såsom söktryck, storlek av flyktingpopulationen eller s.k. *state failure* kan dock nationalitet utgöra en relevant förklaring.

Teoretiskt sett borde asylsökande från ett visst ursprungsland bedömas någorlunda likartat i avancerade asylsystem. Flyktingkonventionens definition borde ha skapat en gemensam förståelse av begreppet flykting. Mänskliga rättigheter konstituerar en internationell måttstock för tolkningen av förföljelsebegreppet. Källorna över förhållandena i ursprungsländerna är i stigande grad internationaliserade. Inom EU har ett omfattande harmoniseringsarbete av styrande rättsliga normer påbörjats, samtidigt som informationsutbytet mellan medlemsstaterna har ökat. Därmed borde skillnader i bifallsprocenten till största delen bero på att olika nationaliteter söker sig i olika utsträckning till de jämförda destinationsländerna. Som framgår nedan ser verkligheten annorlunda ut, och samma nationalitet kan bedömas på olika sätt i två jämförda stater.

Nationalitet är en viktig faktor för utfallet i asylansökningar. Vissa länder formaliserar bedömningen av skyddsbehovet och använder sig av länderrelaterade säkerhetspresumtioner ("säkra ursprungsländer", där förföljelse normalt inte antas förekomma<sup>45</sup>). I andra länder finns det uppfattningar om förföljelse- och skaderisker som etableras i praxis under prejudikatliknande former. I det svenska asylsystemet är regeringens praxisbeslut av stor betydelse, som bland annat avser ärenden som får konsekvenser för större grupper (7 kap. 11§ andra stycket 3, UtlL).

Kates kvantitativa studie belägger dock att mänskliga rättigheter och ekonomiska förhållanden i ursprungslandet endast i mindre omfattning påverkar den sammanlagda andelen skyddsrelaterade uppehållstillstånd i mottagarländerna. Däremot uppvisar alternativa skyddsformer en starkare relation till kränkningar av mänskliga rättigheter än flyktingstatus.<sup>46</sup> Totalt sett behöver man hjälphypoteser

<sup>45</sup> Det är logiskt tvivelaktigt att använda sig av beslutsstatistiken för att etablera vilka länder som skall anses säkra så länge asylrätten saknar en tydlig maktfördelning. Eftersom bifallsprocenten kan påverkas av politiska faktorer, och listan av säkra ursprungsländer bestäms på politisk väg, är påståendet att en låg bifallsprocent stödjer listningen av ett land inget annat än cirkulärt.

<sup>46</sup> Kate, s. 14–15.

för att förklara praxisskillnader. Det går inte att enbart luta sig mot nationalitet som avgörande faktor.

En jämförelse av beslut rörande asylsökande från Somalia i Kanada respektive Sverige kan tjäna som illustration.<sup>47</sup> I Kanada har 79,2 procent av de somaliska sökande givits flyktingstatus under 2004. Alternativ skyddsstatus har införts under 2003, men inte börjat påverka den statistiska bilden. 5,1 procent av de sökande får avslag och 15,7 procent meddelades andra beslut. I Sverige däremot fick 2 procent av de somaliska sökandena flyktingstatus och 21,4 procent en annan skyddsstatus under 2004. Det samlade antalet tillstånd står i bjärt kontrast mot de kanadensiska siffrorna. 70,8 av de sökande fick avslag i Sverige, medan 5,7 procent meddelades andra beslut. Även om man justerar för den i Sverige högre andelen avslag som rör s.k. Dublinärenden kvarstår en betydande skillnad. Kanada är förvisso bundet av ett avtal med USA som i mångt och mycket liknar Dublinkonventionen<sup>48</sup>, men detta avtal trädde i kraft den 29 december 2004, och därmed efter den här granskade perioden. Det är slående att bedömningen av skyddsbehovet går isär så markant när det gäller denna nationalitet. Globalt resulterade 53 procent av alla asylansökningar från somaliska medborgare i att någon form av skydd gavs i något av världens asylländer.<sup>49</sup>

Skillnaden mellan svenska och kanadensiska bifallsprocent skulle teoretiskt sett kunna förklaras med att de sökanden som vänder sig till Sverige uppvisar en annan profil än de som vänder sig till Kanada. Gruppen somaliska asylsökande som kommer till Sverige skulle kunna ha skyddsbehov i lägre utsträckning, eller också äga sämre färdigheter att vinna framgång i asylprocessen. Det är omöjligt att avgöra om så är fallet inom ramen för denna studie. Det är dock föga sannolikt att sådana skillnader inom gruppen av somaliska asylsökande helt skulle kunna förklara för det mycket olikartade utfallet av gruppens asylansökningar i Sverige respektive Kanada. Alternativt finns det försvårande element i den svenska asylprocessen som saknas i Kanada. Kanada karakteriseras av ett *common law*-system där domstolar står för vägledning, medan Sverige har använt sig av ett myndighetsbaserat system under undersökningsperioden. Flyktingdefinitionens tolkning har givits en förhållandevis stor precision i kanadensisk domstolspraxis, som bygger på utförligt moti-

<sup>47</sup> Jämförelsen baseras på UNHCR:s *Statistical Yearbook*.

<sup>48</sup> Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America for Cooperation in the Examination of Refugee Status Claims from Nationals of Third Countries. <<http://www.cic.gc.ca/english/policy/safe-third.html>>.

<sup>49</sup> 2003 års siffror enligt *Statistical Yearbook*.



verade avgöranden. Vidare har Kanada instiftat riktlinjer (*guidelines*) på ett stort antal områden. I Sverige motiveras besluten på ett jämförelsevis schematiskt sätt, och den doktrinära utvecklingen har inte på långa vägar uppvisat samma intensitet som i Kanada. Det kan inte heller uteslutas att Sverige, eller Kanada, gör omfattande felbedömningar av skyddsbehovet.

Storleken av flyktingpopulationen från Somalia skulle kunna ge en viss ledning.<sup>50</sup> I Sverige har den somaliska flyktingpopulationen minskat från 71 000 personer år 1994 till 43 000 personer år 2003. I Kanada har den somaliska flyktingpopulationens storlek minskat från 178 000 år 1994 till 51 000 år 2003. Mot bakgrund av att Kanada har 30,8 miljoner innevånare år 2003, medan 8,8 miljoner personer bodde i Sverige samma år, så finns det en större population somalier i Sverige räknat per capita. Bilden blir något tydligare om man beaktar söktrycket från somaliska medborgare på respektive land. Somalia intar den nionde platsen bland länder som genererar flest asylsökande i industrialiserade asylstater under perioden 1994–2003. I Sverige intog Somalia andra platsen bland asylsökandens ursprungsstater under år 2003, medan Somalia inte ens kom bland de tio viktigaste ursprungsländer i det kanadensiska asylsystemet.

Andra statistiska jämförelser illustrerar dock att högt söktryck inte alltid kan förklara olikheterna i skyddspraxis för en viss nationalitet. Ryssland intog år 2003 förstaplatsen bland de länder som genererar flest asylsökande globalt. Sverige ingår i en grupp av asyllander som uppvisar den lägsta andelen flyktingstatus för denna grupp i första instans år 2003 (1,6 procent), medan Österrike erkänner 76,9 procent av de ryska asylsökande som flyktingar samma år.<sup>51</sup> I Sverige hamnade Ryssland på fjärde plats bland huvudansökarländerna, medan Ryssland intog första platsen i den motsvarande österrikiska listan.<sup>52</sup> Sökanden från Turkiet genererar också betydande skillnader bland industrialiserade mottagarstater. Sverige, Norge och Finland gav flyktingstatus åt 0,5, 0,9 och 0,7 procent av turkiska sökande i första instans år 2004.<sup>53</sup> Samma år befann sig

<sup>50</sup> Statistik hämtas från länderredovisningar i *Annex till Statistical Yearbook*.

<sup>51</sup> UNCHR, 2003 *Global Refugee Trends*, 17 juni 2005, tabell 8, <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=40d015fb4>>. Gruppen omfattar 22 industrialiserade länder som tog emot 100 eller fler asylansökningar från ryska medborgare under året. Enbart Cypern, Finland, Slovakien, Polen och Storbritannien hade lägre andel flyktingerkännanden under året än Sverige.

<sup>52</sup> *Statistical Yearbook*, s. 207 och Migrationsverket, *Inkomna asylansökningar 2003*, <<http://www.migrationsverket.se/pdf/er/statistik/asyl2003.pdf>>.

<sup>53</sup> UNHCR, 2004 *Global Refugee Trends*, tabell 8, <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=42b283744>>.

Turkiet på åttonde plats i Norges lista över huvudansökarländer, på tionde plats i Finland, medan landet inte hörde till de tio viktigaste ansökarländerna i Sverige. Tillgänglig statistik för alla andra EU-länder uppvisar högre procentandelar för flyktingstatus för turkiska asylsökande under år 2004 (i första instans från 3,5 procent i Nederländerna till 10,7 procent i Tyskland<sup>54</sup>, där Turkiet intog första plats bland huvudansökarländerna). Schweiz erkände 31,4 procent av de sökande som flyktingar, medan Kanada återigen anför listan med 62,7 procent, båda i första instans år 2004.<sup>55</sup>

Exemplet Somalia visar att högt söktryck från en viss nationalitet i viss utsträckning kan kasta ljus på varför Sverige ådagalägger restriktivitet i flyktingförklaring. Däremot bekräftas denna hypotes inte nödvändigtvis när bifallsprocenten för sökande från Ryssland och Turkiet undersöks. Här behöver man dra in hjälphypoteser. *Kate* har fastslagit en positiv korrelation mellan *state failure* och användning av alternativ skyddsstatus.<sup>56</sup> Sveriges praxis gentemot sökanden från Somalia skulle kunna förklaras med en sådan sekundär hypotes.<sup>57</sup> Den framtida utvecklingen av skyddsbehovet är särskilt svårpåverkligt, eftersom det saknas en statlig aktör som kan förmås att bättre skydda mänskliga rättigheter för att minska antalet skyddsbehövande.

### Bakgrund: kön

Det finns inget tillräckligt statistiskt underlag som tillåter slutsatsen att skillnaden mellan svensk och utländsk praxis beror på könsrelaterade faktorer. Införandet av 3 kap. 3 § första stycket 3 i UtlL och tillämpande myndigheters tolkning av lagstiftningen har dock sannolikt minskat antalet fall där kvinnor och homosexuella har givits flyktingstatus i Sverige.

Uppdraget att utreda om skillnaderna i en länderövergripande jämförelse av bifallsprocenten beror på könsrelaterade faktorer är mångtydigt. Kön kan påverka vem som förföljs och hur personen förföljs. Det kan också påverka migrationsprocessen. Vidare kan den sökandes kön påverka utredningssituationen och beslutsfatta-

<sup>54</sup> Enbart nya, tidigare oprövade ansökningar.

<sup>55</sup> Se not 53 ovan.

<sup>56</sup> *Kate*, s. 12.

<sup>57</sup> Det skall beaktas att Kanada inte hade andra skyddskategorier att välja på, varför korrelationen mellan *state failure* och alternativa skyddsformer inte är tillämplig på landet.

rens strategier, reaktioner och beslut. I litteraturen har det påpekats hur beslutsfattandet kan påverkas av stereotypa könsföreställningar, som speglats till exempel i oförmågan att se förföljelsen av kvinnor som politiskt motiverad.

Denna ambivalens speglas också i litteraturen. *Holzer, Schneider och Widmer* konstaterar att kvinnor har fem gånger större chans att tillerkännas skyddsbehov än män och beskriver denna skillnad som diskriminerande.<sup>58</sup> *Kate* invänder att det kan finnas giltiga skäl för denna skillnad i utfall. Hon argumenterar att ekonomiska migranter som använder sig av asylsystemet med stor sannolikhet är män, vilket borde öka antalet avslag bland asylsökande män överlag.<sup>59</sup> Det kan tilläggas att könsbundna migrationsmönster där mannen i familjen reser ensamt och ansöker om asyl för att därefter följas av övriga familjen kommer att påverka statistiken på ett sätt som verkar missgynna män.

En länderjämförelse på detta område är i idag omöjlig, eftersom det saknas länderövergripande statistik som redovisar utfallet av asylförfarandet för män och kvinnor separat.

Det är dock sannolikt att införandet av 3 kap. 3 § första stycket 3 UtL minskat antalet flyktingförklaringar bland personer vars kön eller homosexualitet var relevant för förföljelserisken.<sup>60</sup> UN kan ha tolkat lagstiftarens vilja på så sätt att bestämmelsen stängt dörren till att tillämpa 3 kap. 2 § UtL på personer som förföljts på grund av kön eller homosexualitet. Kvar blev att välja på 3 kap. 3 § första stycket 1 eller 3 UtL. Eftersom punkten 1 erbjudit mera gynnsamma villkor och i mångt och mycket var enklare att tolka och tillämpa än punkten 3 är det inte osannolikt att antalet status under punkten 1 har fått en förstärkning på bekostnad av beslut grundade på 3 kap. 2 § UtL.

<sup>58</sup> T. Holzer, G. Schneider och T. Widmer, "Discriminating Decentralization – Federalism and the Handling of Asylum Applications in Switzerland 1988–1996", *Journal of Conflict Resolution* Vol. 44 (2000), s. 250–276, s. 260.

<sup>59</sup> *Kate*, s. 9.

<sup>60</sup> Statistiken ger vid handen att 3 kap. 3 § första stycket 3 UtL mest används för att skydda kvinnor. Under perioden 1997 till och med 2003 har 71 kvinnor beviljats uppehållstillstånd av Migrationsverket enligt detta lagrum, medan motsvarande antal män har varit 25. Antalet tillstånd för konventionsflyktingar var 2 217 under samma period, medan 3 kap. 3 § första stycket 1 UtL användes för att skydda 5 685 personer. Källa: Migrationsverkets statistik. En översikt över vägledande beslut ges i prop. 2005/06:6, s.14–15.

## Bakgrund: andra egenskaper

Skillnaderna mellan svensk och utländsk praxis skulle kunna bero på andra egenskaper hos den sökande än nationalitet och kön. Eftersom det saknas statistiskt underlag kan dock inga slutsatser dras med avseende på denna hypotes.

Slutligen är det tänkbart att de grupper som söker asyl i olika destinationsländer uppvisar skillnader med avseende på andra egenskaper än nationalitet och kön som kan påverka förfarandets utfall. Det är till exempel tänkbart att vissa länders asylsystem är mera öppna till sökande med goda språkkunskaper eller med en viss etnisk bakgrund, medan andra länder inte är det i samma utsträckning. Olika bifallsprocent skulle kunna förklaras med dessa skillnader. Detta behöver inte innebära ett medvetet beslut att behandla sökande med en viss profil på ett mindre förmånligt sätt, utan kan vara strukturellt betingade.

I litteraturen är faktorer som etnicitet, placering i samhällelig hierarki och därtill relaterade kompetenser, språkkunskaper och kommunikativa färdigheter inte analyserade. En systematisk kartläggning av dessa faktorerets betydelse i en länderövergripande praxisstudie skulle vara svårt och dessutom väcka en del forskningsetiska problem. Icke desto mindre bör deras förklaringspotential understrykas. Medelst en intervjustudie av 149 flyktingfamiljers asylprocesser i Danmark har *Montgomery och Foldspang* nyligen kunnat visa att kulturellt och socialt välanpassade personer hade lättare att få uppehållstillstånd, medan korrelation saknades mellan tillståndsgivningen och kränkningar av mänskliga rättigheter i ursprungslandet.<sup>61</sup> Studien avsåg situationen under 1990-talet och berördes därmed inte av de senare årens åtstramningar av asylpolitiken. Likhetsgrundsatsen kräver att personer med samma skyddsbehov får identiska utfall i asylprocessen, varför alla mottagarländer, och därmed även Sverige, bör vara observanta på dolda former av diskriminering inom systemet.

---

<sup>61</sup> Edith Montgomery och Anders Foldspang, "Predictors of the Authorities' Decision to Grant Asylum in Denmark", 18 *Journal of Refugee Studies* (2005), s. 454–467.

### 21.2.4 Förutsebarheten av ett besluts effekter

I detta avsnitt analyseras ett antal hypoteser som alla utgår ifrån att beslutsfattarens agerande påverkas av hur förutsägbara konsekvenserna av beslutet är. Ett tydligt exempel är kopplingen mellan ett avslagsbeslut och verkställighet. I länder där avslag på asylansökningar medför verkställighet i majoriteten av fall, blir konsekvenserna av ett avslagsbeslut förutsägbart för beslutsfattaren. I länder där andra myndigheter än asylmyndigheter är kompetenta att ge uppehållstillstånd efter ett avslag i asylprocessen blir asylbeslutsfattarens situation mindre präglad av förutsägbarhet. Samma sak gäller i länder där ett avslag inte medför verkställighetsåtgärder i någon större omfattning. I de två sistnämnda fallen kommer ansvaret som vilar på beslutsfattaren inte att kännas lika tung som i det första fallet, där konsekvenserna av ett felaktigt beslut måste bäras av asylsystemet ensamt.

Förutsägbarheten påverkas av många faktorer. Inom ramen för denna undersökning kan inte alla tas upp.<sup>62</sup> I det följande kommer först att redogöras för uppehållstillståndets längd. Därefter undersöks om den höga andelen skyddsbehövande i övrigt under perioden 1994–2003 hänger samman med att Sverige i jämförelsevis hög utsträckning verkställt avslagsbeslut. Även hypotesen att alternativ skyddsstatus används för snabbare avverkning av ärendebalanser undersöks.

#### Upphållstillståndets längd

Sveriges höga andel uppehållstillstånd på grund av annan skyddsstatus än flyktingstatus kan inte förklaras med en önskan att tidsbegränsa skyddsåtagandet.

En tänkbar förklaring till Sveriges statistiska avvikelse avseende andelen personer som får flyktingstatus är att asyl innebär permanent

<sup>62</sup> En aspekt som måste lämnas utanför denna undersökning är komplikationerna som kompetensfördelningen mellan myndigheterna medför. I Sverige handlägger Migrationsverket och UN alla skyddsrelaterade tillståndsgrunder. I vissa andra länders asylsystem bedömer olika myndigheter frågan om flyktingstatus respektive frågan om hinder mot verkställighet och alternativa skyddsgrunder. I Tyskland prövar en federal myndighet den tyska motsvarigheten till flyktingstatus, medan *Ausländerbehörde* (utlänningsmyndigheter organiserade på delstatsnivå) prövar *non-refoulement* (s.k. *Duldung*). Duldung innebär inte längre någon status utan endast verkställighetshinder. Olika delstater uppvisar olika praxis, vilket gör att det blir svårare att överblicka konsekvenserna av att en sökande nekats flyktingstatus.

uppehållstillstånd och därmed en för beslutsfattaren förutsebar långvarig relation mellan flyktingen och Sverige. I det följande kommer de under perioden beviljade uppehållstillståndens längd och grund att redovisas. Redovisningen avslutas med en analys av hållbarheten av hypotesen om förutsebarheten om förpliktelsens längd som förklaringsmodell för den svenska avvikelser.

Permanent uppehållstillstånd är huvudregel både vid beviljande av asyl och alternativ skyddsstatus, men på senare tid har dock beviljandet av tidsbegränsat uppehållstillstånd ökat.<sup>63</sup> Tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas t.ex. när skyddsbehovet är av tillfällig karaktär, vid tillfälliga verkställighetshinder, i särskilda fall när den asylsökandes identitet är oklar, samt på grund av utlänningsens vandel eller, avseende flykting, vid begången övergrepp innan erhållen flyktingstatus.<sup>64</sup>

Under perioden 1994–2003 beviljades 14 517 tidsbegränsade uppehållstillstånd.<sup>65</sup> De största grupperna utgjordes av 3 820 kvotflyktingar och 3 464 spontana asylsökande och deras anhöriga som erhållit uppehållstillstånd enligt Kosovoförordningen under åren 1999–2000 samt 3 365 personer som bedömts ha tillfälligt behov av skydd enligt dåvarande 2 kap. 4 a § UtlL och deras anhöriga.<sup>66</sup> Upphållstillstånd på denna grund gavs huvudsakligen under 1994 och 1995 och företrädesvis till personer från Bosnien-Hercegovina och Kroatien. En stor del av de tidsbegränsade uppehållstillstånden beviljades vidare på grund av att det förelåg verkställighetshinder.<sup>67</sup> 2 687 personer fick uppehållstillstånd på denna grund. De flesta avsåg personer från Somalia. 526 personer av varierande nationalitet fick tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för permanent på grund av vandelsanmärkning och 426 personer av varierande nationalitet erhöll, tidsbegränsat tillstånd på grund av att ytterligare utredning bedömdes behövas för att styrka deras identitet.

Endast 215 personer erhöll tidsbegränsat tillstånd på grund av humanitära skäl. Dessa avsåg s.k. medicinska skäl, dvs. skyddsgrun-

<sup>63</sup> Gerhard Wikrén och Håkan Sandesjö, *Utlänningslagen – med kommentar*, sjunde upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2003, s. 64 ff.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Migrationsverket (Prognos- och analysstaben, Statistikfunktionen), *Tidsbegränsade uppehållstillstånd 1994–2003*, daterad 2005-10-21.

<sup>66</sup> Dåvarande 2 kap. 4 a § UtlL upphävdes och ersattes med 2 a kap., genom lag (2002:1111), som trädde ikraft den 15 januari 2003. De nya reglerna implementerade rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer.

<sup>67</sup> Ytterligare 14 personer fick tillfälligt uppehållstillstånd meddelat som verkställighetsanvisning; se Migrationsverket (Prognos- och analysstaben, Statistikfunktionen), *Tidsbegränsade uppehållstillstånd 1994–2003*.

der som är hänförliga till asylsökandens person och inte till förhållanden ursprungslandet (de senare utgör s.k. politisk-humanitära skäl).<sup>68</sup> Det är svårt att utläsa hur redovisningen av de tidsbegränsade uppehållstillstånden förhåller sig till statistiken i *Statistical Yearbook* där det sammanlagda antalet positiva beslut under perioden 1994–2003 i första instans redovisas till 82 886.<sup>69</sup> Upphållstillstånden som beviljades enligt Kosovoförordningen verkar t.ex. inte vara redovisade i UNHCR:s statistik. Oavsett hur det förhåller sig framgår det med största klarhet att de permanenta uppehållstillstånden utgjorde en stor majoritet, ca 90 procent, av de totalt beviljade uppehållstillstånden på grund av skyddsskäl under perioden.

I övrigt är det endast de medicinsk-humanitära skälen som i sig lett till tidsbegränsat tillstånd. De permanenta uppehållstillstånden omfattade därmed bl.a. skyddsbehov på grund av flyktingskäl, skyddsskäl som anges i 3 kap. 3 § första stycket 1 UtL (dödsstraff, tortyr mm), skyddsskäl som anges i 3 kap. 3 § första stycket 3 UtL (förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning) samt politisk-humanitära skäl, enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 UtL.

Långt ifrån alla medlemsstater inom EU ger så stor andel permanenta uppehållstillstånd. Sedan år 2002 har flyktingstatus utformats som temporärt tillstånd under 7 år i Danmark, innan permanent uppehållstillstånd beviljas.<sup>70</sup> Medan antalet asylansökningar minskade markant efter 2002 års restriktiva lagändringar, minskade även andelen för sökanden positiva beslut (från 52,6 procent år 2001 till 28,2 procent år 2002).<sup>71</sup> Inom ramen av denna minskning ökade dock flyktingförklaringarna något, vilket kan förklaras genom en kombination av minskat söktryck och minskat skyddsåtagande för flyktingar i tiden. Tyskland har följt i Danmarks fotspår. Den nya tyska asylprocesslagen (*Asylverfahrensgesetz*) som trädde i kraft den 1 januari 2005 stadgar att alla tyska uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl (inklusive flyktingstatus) skall vara tidsbegränsade till tre år, varefter det sker en omprövning.<sup>72</sup> Det återstår att utvärdera effekterna av denna reform.

Sveriges höga andel uppehållstillstånd på grund av annan skyddsstatus än flyktingstatus kan inte förklaras med att alternativ status

<sup>68</sup> Se t.ex. Wikrén/Sandesjö, s. 76 ff och SOU 2004:74 s. 137 ff, för ytterligare redogörelse.

<sup>69</sup> Siffran motsvarar summan av det under perioden sammanlagda antalet uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus (tabell C.7) och det under perioden totala antalet uppehållstillstånd på grund av andra skyddsskäl (tabell C.8).

<sup>70</sup> Se 1 kap. 11 § Utländingeloven (LBKG 2005-08-24 nr 826).

<sup>71</sup> UNHCR, *Statistical Yearbook*, tabellerna C.12 och C.13.

<sup>72</sup> European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Country Report 2004*, s. 127 f.

innebär ett tidsbegränsat skydd. En stor majoritet av uppehållstillstånden på grund av skyddsskäl var permanenta.

### Förutsägbarhet av konsekvenserna av ett avslagsbeslut

Det finns ett samband mellan effektiv verkställighet å ena sidan och en hög andel för sökanden positiva beslut å andra sidan. Det finns ett något svagare samband mellan en liten verkställighet av avslagsbeslut å ena sidan och en högre andel flyktingstatus å andra sidan. Eftersom Sverige i relativt hög utsträckning verkställer avslagsbeslut, kan dessa samband bidra till en förklaring av svensk praxis.

En förklaring till att beslutsfattarna i Sverige i så stor utsträckning tillämpat reglerna om alternativa skyddsgrunder under perioden 1994–2003 skulle kunna vara att Sverige i jämförelsevis hög utsträckning också verkställt avslagsbeslut under denna period. Med andra ord kunde den svenske beslutsfattaren förvänta sig att avslagsbesluten direkt skulle ha kännbara konsekvenser för individen. Alternativa skyddsformer skulle då ha kunnat fungera som en uppsamlingskategori för fall där skyddsbehoven omgavs med ett visst mått av osäkerhet. I motsvarande situation i andra länder där verkställigheten var mindre förutsägbar kunde beslutsfattaren i stället hänge sig åt tanken att den sökande fortfarande hade en informell möjlighet att undgå ett återsändande. I dessa länder skulle beslutsfattaren därmed ha använt sig av alternativa skyddsgrunder i betydligt mindre utsträckning. Hypotesen att förutsebarheten vid verkställighet påverkar i vilken utsträckning alternativa skyddsgrunder tillämpas har tidigare undersökts i en komparativ studie bland fem länder utan att något tydligt mönster framträtt.<sup>73</sup>

Vi har valt att undersöka verkställighet av personer vars asylansökningar avslogs under perioden 1996–2003.<sup>74</sup> Schweiz, Nederländerna, Sverige och Kanada verkställde mer än hälften av besluten under den aktuella perioden. Danmark verkställde strax under hälften av avslagsbesluten, Australien ungefär vart fjärde beslut, Storbritannien ungefär vart sjunde beslut och Irland verkställde mindre än vart tionde beslut.

<sup>73</sup> Kate, s. 29. Studien omfattade Nederländerna, Luxemburg, Nya Zeeland, Italien och Irland för år 2002.

<sup>74</sup> Undersökningen baserades på uppgifter från Utrikesdepartementet.



Av de uppräknade länderna beviljade Kanada och Danmark flest uppehållstillstånd.<sup>75</sup> Sverige, Nederländerna, Schweiz och Storbritannien beviljade också en relativt stor andel uppehållstillstånd. I samtliga av dessa länder, förutom Kanada, utgjorde en inte försumbar andel av besluten beviljande av uppehållstillstånd på grund av alternativa skyddsgrunder.<sup>76</sup> I särklass störst andel alternativa skyddsgrunder hade Sverige, följt av Schweiz. Storbritannien och Australien verkställer endast en liten del av avslagsbesluten, men har relativt höga andelar flyktingstatus.

Statistiken påvisar förekomst av för det första ett samband mellan effektivt verkställighet å ena sidan och en hög andel positiva beslut å andra sidan och för det andra ett något svagare samband mellan å ena sidan en liten verkställighet av avslagsbeslut och å andra sidan en högre andel flyktingstatus. Det går inte att utesluta att verkställighetssituationen har påverkat beslutsfattarna i de angivna länderna.

### Balansernas storlek

Det går inte att belägga att balansernas storlek påverkar andelen uppehållstillstånd för alternativa skyddskategorier.

Med termen balanser avses antalet fall som inte avgjorts i första instans i slutet av ett år. Sambandet mellan balans (som ett mått på myndighetens effektivitet) och användning av humanitära tillstånd har diskuterats i litteraturen. Kate har pekat på ett möjligt samband mellan stora ingående balanser och en stor användning av humanitära tillstånd.<sup>77</sup> En förklaring för ett sådant samband skulle kunna vara att myndigheten relativt snabbt vill avgöra ett stort antal fall och minska balansen. Humanitära tillstånd erbjuder då fördelar,

<sup>75</sup> Irland redovisade nio procent positiva beslut under den angivna perioden, sedan, i stigande ordning, Australien (15 %), Storbritannien (26 %), Schweiz (28 %), Nederländerna (30 %), Sverige (31 %), Danmark (43 %) och Kanada (45 %). Siffrorna som avser perioden 1996–2003 är framtagna genom att antal erkännanden av flyktingstatus (tabell C.7) och antal beslut om annan skyddsstatus (tabell C.8) dividerats med summan av det totala antalet beslut i första och andra instans (tabell C.10 + C.18) under den angivna perioden.

<sup>76</sup> Kanada redovisade en i särklass störst andel uppehållstillstånd på konventionsgrunder (45 %) följt av Storbritannien (16 %), Nederländerna (15 %), Australien (15 %), Danmark (14 %), Irland (8 %), Schweiz (7 %) och sist Sverige (3 %). Siffrorna som avser perioden 1996–2003 är framtagna genom att antal erkännanden av flyktingstatus (tabell C.7) dividerats med summan av det totala antalet beslut i första och andra instans (tabell C.10 + C.18) under den angivna perioden.

<sup>77</sup> Kate, s. 29.

eftersom de inte skapar prejudikat i alltför stor utsträckning, och därmed lämnar friare händer åt framtida beslutsfattare. Samtidigt undviks eventuella risker som följer ett avslagsbeslut.

*Statistical Yearbook* redovisar de mest fullständiga uppgifterna om ärendebalanser i första instans för åren 2000 och 2001.<sup>78</sup> För att få en längre sammanhängande tidsperiod har vi valt att här redogöra för Danmark, Storbritannien och Sverige närmare. Mellan åren 1999 och 2000 hade Storbritannien lyckats arbeta ner en synnerligen stor balans. Samtidigt minskade andelen flyktingstatus. Den totala andelen skyddsrelaterade uppehållstillstånd minskade i samma mån. Året efter minskade balanserna ytterligare med en motsvarande drastisk sänkning av andelen personer som beviljats flyktingstatus. Sänkningen av den totala andelen positiva beslut var dock inte lika dramatisk detta år.

För Sveriges del ökade balanserna stadigt under perioden 2000–2002. Under samma period låg andelen flyktingstatus något under genomsnittet för Sverige under den undersökta tioårsperioden. Minskningen kan inte sägas vara dramatisk. Däremot sjönk andelen uppehållstillstånd på grund av andra skyddsskäl på ett dramatiskt sätt, vilket reducerade det totala skyddsåtagandet under perioden.

Efter en tid av ökande balanser upplevde Danmark en drastisk minskning av antalet ej avgjorda ärenden mellan åren 2001 och 2002, vilket även resulterade i en relativt stor minskning av andelen skyddsrelaterade uppehållstillstånd överlag. Även andelen beslut om flyktingstatus minskade men, som tidigare nämnts, inte i lika stor utsträckning.

Något belägg för att andelen uppehållstillstånd under alternativa skyddskategorier skulle öka när balanser arbetas av kan således inte hittas i beslutsstatistiken. Statistiken visar dock ett samband mellan balanser och den sammanlagda andelen skyddsrelaterade uppehållstillstånd. När balanserna har ökat i ett visst land synes det, året efter ökningen, ha skett en reaktion hos beslutsmyndigheterna i det landet som medfört minskade skyddsrelaterade uppehållstillstånd

<sup>78</sup> Se tabell C.11 i *Statistical Yearbook*. År 2000 hade Storbritannien störst antal ej avgjorda ärenden, följt av Tyskland, Kanada, Nederländerna, Sverige, Danmark och Finland. Samma år redovisade Nederländerna den största andelen positiva beslut, följt av Kanada, Danmark, Sverige, Storbritannien, Finland och Tyskland. Den högsta andelen flyktingstatus uppvisades av Kanada, följt av Storbritannien, Danmark, Tyskland, Nederländerna, Sverige och Finland. År 2001 hade Tyskland störst antal ej fattade beslut, följt av Kanada, Storbritannien, Nederländerna, Sverige, Danmark och Finland. Största andelen för sökanden positiva beslut samma år hade Kanada, följt av Finland, Danmark, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Nederländerna. Högst andel flyktingstatus redovisades av Kanada, följt av Tyskland, Danmark, Storbritannien, Nederländerna, Sverige och Finland.

totalt sett. I vissa länder innebar det en minskning av flyktingstatus, i andra en minskning av humanitär status eller av båda. Detta samband visas för samtliga länder, utom Kanada. Förutom Sverige redovisade samtliga länder en minskning av antalet ej avgjorda ärenden samtidigt som andelen skyddsrelaterade tillstånd minskade överlag.

### 21.2.5 Asylprocessens utformning

Skillnaden mellan svensk och utländsk praxis beror inte på att *common law*-baserade asylsystem och *civil law*-baserade asylsystem ger skydd i olika utsträckning.

Ökande domstolsinslag i överprövningen kan öka andelen flyktingförklaringar i överinstanserna.

I detta avsnitt undersöks två faktorer rörande asylprocessens utformning. Den första rör frågan om skillnaden mellan *common law*-system och *civil law*-system kan kasta ljus på olika praxis mellan länderna. Den andra rör skillnaden mellan överprövning av myndighet respektive av domstol.

Fastän det finns utpräglade skillnader med avseende på asylprocessens utformning i överinstanserna mellan länderna ur *civil law*-kretsen respektive *common law*-kretsen, så avtecknar sig dessa skillnader inte i statistiken. Under perioden 1994–2003 erkändes 17,7 procent av alla sökande som flyktingar i ansökningar som ingavs i 38 industrialiserade länder, däribland alla 25 medlemsstater i EU. Motsvarande siffra enbart för *common law*-länderna<sup>79</sup> låg på 24,2 procent. Om man tar bort Kanada, Nya Zeeland och USA som inte redovisar några fall av alternativ skyddsstatus under sagda period, så faller genomsnittet för de två återstående länderna Irland och Storbritannien till 13,1 procent flyktingerkännanden, vilket ligger under genomsnittet för alla industrialiserade länder. Med andra ord ter sig *common law*-länderna inte generellt mera benägna att ge flyktingstatus, eller någon form av status överlag.<sup>80</sup> Hypotesen bekräftas inte genom en statistisk analys.

<sup>79</sup> Australien, Irland, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA.

<sup>80</sup> Bifallsprocenten för alla kategorier i första instans ligger på 27,3 procent för de sex *common law*-länderna under perioden 1994–2003, medan bifallsprocenten för alla 38 industrialiserade stater faktiskt ligger något högre med 28,3 procent.

Med tanke på den förestående ändringen i den svenska asylprocessen tilldrar sig den senare hypotesen intresse. En statistisk analys som involverar ett större antal länder låter sig dock inte genomföras. Varje system måste analyseras utifrån om och i så fall hur domstolar involveras. I vissa system där domstolar involveras genomför de en lämplighetskontroll av överprövningsinstanserna, i andra enbart en laglighetskontroll. I vissa system fungerar domstolar som andra instans, i andra involveras de undantagsvis när en myndighet har prövat ärendet i andra instans. Vidare finns myndigheter som prövar i andra instans där domstolsinstansen är utpräglade. Slutligen kan domstolen fungera som kassationsdomstol och återförvisa ärenden till första instans, eller träffa ett avgörande i sak.

Belägg för hypotesen kan dras ur en jämförelse av Sverige, Danmark och Norge å ena sidan och Tyskland å andra sidan. De tre nämnda nordiska länder opererar med utpräglade myndighetssystem, medan Tyskland erbjuder domstolsöverprövning i upp till tre instanser efter att första instansen fattat ett avslagsbeslut. De tyska domstolarna spelar en synnerligen betydande roll, inte minst för att Tysklands högsta förvaltningsdomstol (*Bundesverwaltungsgericht*) och konstitutionella domstol (*Bundesverfassungsgericht*) deltar i tolkning och praxisbildningen. Även Storbritannien kan med rätta anföras bland länderna där domstolsinstansen dominerar. Under vissa förutsättningar kan *House of Lords* avgöra överklaganden, och spelar en betydande roll för utveckling av praxis och doktrin, både inom och utanför landet.

Under perioden 1994 till och med 2003 uppvisade Tyskland en bifallsprocent för konventionsflyktingar på 12,8 procent vid överklagande, medan den totala bifallsprocenten (inklusive övriga skyddsformer) utgjorde 16,5 procent.<sup>81</sup> Storbritannien redovisade 18,2 procent respektive 18,7 procent för motsvarande period. I de tre anförda nordiska länderna däremot spelade flyktingstatus en underordnad roll, medan övriga former av skydd klart dominerade bland bifallen. I Sverige fick 2,5 procent av de som överklagande flyktingstatus, medan den totala andelen bifall låg på 25,9 procent. Motsvarande siffror för Danmark under samma period var 8,0 procent respektive 26,6 procent, medan Norge redovisade 1,0 procent respektive 30,3 procent. Ur denna jämförelse kan slutsatsen dras att domstolsinstansen i det tyska och brittiska systemet kan förklara

---

<sup>81</sup> UNHCR, *Statistical Yearbook*, tabellerna C.12 och C.13.

den jämförelsevis större andel flyktingförklaringar i överinstanserna. Även andra hypoteser måste dock beaktas för att erhålla en rättvisande bild, däribland utformningen av asylprocessen i stort och konsekvenserna av ett avslag.

Eftersom domstolarnas roll i mottagarstaters asylsystem inte låter sig kategoriseras på ett entydigt sätt går det inte att genomföra en större multilateral jämförelse. En jämförelse av tre nordiska länder å ena sidan samt Tyskland och Storbritannien å andra sidan ger en viss indikation på att domstolsinslagens dominans kan öka andelen flyktingförklaringar i överinstanserna. Denna slutsats bör dock ses mot bakgrund av andra hypoteser.

### 21.2.6 Politiska och andra samhällsliga faktorer

Så här långt kan det konstateras att ingen av tidigare analyserade hypoteser ensamt ger en förklaring till varför flyktingstatus spelar en relativ marginell roll i svensk praxis. Däremot har genomgången visat betydelsen av faktorer utöver utlänningslagstiftningen, processens utformning och verkställighet för ländernas praxis. I detta avsnitt skall det undersökas om politiska och andra samhällsliga faktorer kan tillmätas något förklaringsvärdet för svensk praxis.<sup>82</sup> Utgångspunkten är att tillstånd för skyddsbehövande i övrigt eller grundad på humanitära skäl ger större diskretion i beslutsfattandet, eftersom de är rättstekniskt mindre precist utformade. Den stora andelen tillstånd grundad på diskretionära kategorier kan alltså ses som uttryck för en önskan om flexibilitet.

#### Politisk styrning

Styrning genom förarbetsuttalanden måste tillmätas relativt stor betydelse inom det svenska asylsystemet.

Regeringens önskemål om flexibilitet i styrningen kan vara ett incitament att begränsa andelen flyktingstatus till förmån för mera diskretionära skyddsformer.

<sup>82</sup> Att anlägga komparativa perspektiv hade varit synnerligen krävande i detta avsnitt. Omfattande utredningar i andra staters förutsättningar för politisk och ekonomisk styrning samt deras samhällsskick hade krävts. Av tids- och utrymmesskäl har vi ansett oss tvungna att avstå från en komparation i det följande.

I Sverige har domstolsinslagen i asylsystemet varit mycket begränsade. Ärendena avgörs av förvaltningsmyndigheter, vilket gör systemet mer mottagligt för politiska styrimpulser än om ärendena avgjorts av domstol. Förarbeten skall tillmätas en icke obetydlig betydelse i detta sammanhang. Ett gott exempel för myndigheters känslighet är införandet av den reformerade utlänningslagen år 1997. Reformen medförde bland annat att de facto-kategorin avskaffades till förmån för den nya kategorin skyddsbehövande i övrigt. Inga avgörande ändringar företogs i flyktingdefinitionens materiella räckvidd, däremot kodifierades praxis med avseende på frågan vem som utövar förföljelsen. I förarbetena prognostiserades att andelen flyktingstatus skulle öka.<sup>83</sup> Materiellt sett fanns det knappast skäl för detta. Det är slående att denna prognos gav effekt i statistiken åren efter reformen, där andelen personer som erkändes som flyktingar steg från 2 procent året innan reformen till 9,7 procent år 1997, medan den totala andelen skyddsrelaterade uppehållstillstånd alls inte ökade i samma omfattning. Effekten höll i sig under 1998, varefter statistiken började likna den fördelning som rådde innan reformen.<sup>84</sup> Slutsatsen är att förarbetsuttalanden av politisk snarare än rättslig karaktär måste tillmätas stor betydelse i det svenska systemet.

Regeringen åtnjuter ett antal direkta styrkompetenser. Dels är regeringen bemyndigad att utfärda förordningar om utlänningsvistelse i riket (8:7 första stycket 2 RF). Som tidigare anförts har regeringen även givits goda möjligheter att påverka skyddsgivningens former genom vägledande beslut i enskilda ärenden som överlämnats till den av Migrationsverket eller UN (7 kap. 11§ UtL). Ärenden som kan antas få betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp människor som i huvudsak åberopar samma skäl för sin ansökan eller ärenden där det finns behov av vägledning för tillämpning av lagen ingår i denna kompetens. Kompetensen har stor betydelse för tillståndsgivningen.<sup>85</sup>

Behandlingen av frågan om det föreligger ett internt flyktalternativ i Bosnien-Hercegovina ger en bra illustration för detta samband. Under år 2000 och 2002 fattades vägledande beslut som successivt

<sup>83</sup> Se SOU 1995:75, s. 151.

<sup>84</sup> UNHCR, *Statistical Yearbook*, tabellerna C.12 och C.13.

<sup>85</sup> 1989 beviljades 6 056 personer uppehållstillstånd i enlighet med regeringens beslut om ändrad asylpraxis. 1994 beviljades 17 951 personer uppehållstillstånd enligt regeringsbeslut om familjpraxis, tagen under våren 1994. 1995 beviljades 614 personer uppehållstillstånd enligt regeringsbeslut om familjpraxis. I samtliga fall beviljades uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Migrationsverket, *Beviljade uppehållstillstånd 1980–2004*, <<http://www.migrationsverket.se/pdf/inter/statistik/tabs1.pdf>>.

begränsade skyddet för personer från Bosnien-Hercegovina med åberopandet av den pågående normaliseringsprocessen.<sup>86</sup> Tillståndsgrunden var i båda fall s.k. politisk-humanitära skäl. Eftersom denna präglas av skön snarare än tydliga rättsliga rekvisit tillät den en större flexibilitet i tillämpningen. Humanitära skäl är den dominerande tillståndsgrunden i svensk praxis, vilket kastar ljus på betydelsen av denna styrmöjlighet. Historisk sett finns det en betydande tradition i utnyttjandet av denna styrmöjlighet. Rörande de facto-flyktingar konstaterade regeringen i ett antal enskilda beslut den 13 december 1989 att det stora antalet asylsökande under de senaste månaderna lett till att mottagnings- och utredningssystemet nått gränsen för sin förmåga och att våra möjligheter att ta emot asylsökande skulle komma att vara ytterligt begränsade. Därmed ansågs särskilda skäl föreligga att inte bevilja asyl till de facto-flyktingar. Det skall observeras att ett likalydande beslut inte hade kunnat fattas rörande flyktingkategorin, eftersom artikel 1.F respektive artikel 33 i Genèvekonventionen inte hade medgivit att vägra asyl på grund av bristande kapacitet.

### Skydd av välfärdsstaten?

Välfärdsstater är empiriskt sett mindre benägna att ge skydd i form av flyktingstatus.

I det föregående har vi konstaterat att det finns betydande möjligheter att styra tillståndsgivningen genom andra mekanismer än legaldefinitioner i UtlL. Önskemålet om en betydande flexibilitet i styrningen kan spåras tillbaka åtminstone till instiftandet av den reglerade invandringen under 1970-talet och införandet av de facto-kategorin.

Därmed inställer sig frågan varför just Sverige och ett fåtal andra länder ha utformat tillståndsgivningen på ett sätt som begränsat flyktingkategorin och utvidgat alternativa skyddskategorier. Även andra stater borde ha ett intresse av flexibilitet i styrningen.

*Kates* kvantitativa studie visar att destinationsländer omfattande välfärdsstater ger färre uppehållstillstånd på grund av flyktingskap:

---

<sup>86</sup> Se UD/2002/503/MAP.

Despite the popular belief that right-wing governments are associated with restrictive asylum-policies, there is a weak negative correlation between refugee recognition rates and the left legacy.<sup>87</sup>

Hennes empiriska resultat framstår som teoretisk rimliga. Valfärds-transfereringar är ytterst beroende av förutsägbarhet i den välfärds-finansiella basen och storleken av mottagargruppen. Valfärdsstater har jämförelsevis större svårigheter än liberala nattvaktarstater att anpassa sig till plötsliga ökningar av skyddsbehoven så länge inte skatteunderlaget kan utökas i proportion med ökningen.

Mot bakgrund av det sagda framstår den nya instansordningen som skall införas år 2006 som en begränsning av dessa kontrollmöjligheter.

---

<sup>87</sup> Kate, s. 22. För att undersöka sambandet inför *Kate* den något olyckligt benämnda variabeln "vänsterarv" ("*left legacy*") baserat på fördelningen av parlamentariska mandat under perioden 1950–1998.



**C.7 Recognition of asylum-seekers under the 1951 Convention at the first instance, 1994–2003. See Table VI.2 for explanatory notes and Annex D.5 for regional classification.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Germany	25 578	23 468	24 100	18 222	10 260	9 584	10 394	17 547	6 034	2 854	148 541
United States	8 131	12 454	13 532	10 129	9 939	13 241	16 693	20 487	18 998	11 657	135 261
Canada	15 224	9 614	9 541	10 031	12 884	12 954	13 989	13 336	15 161	17 682	130 416
United Kingdom	1 395	2 200	3 660	6 210	8 245	25 600	26 189	14 755	10 990	5 380	104 624
France	7 026	4 742	4 344	4 112	4 342	4 659	5 185	7 323	8 495	9 790	60 018
Netherlands	6 654	7 980	3 133	3 441	1 067	628	896	244	198	393	24 634
Switzerland	2 937	2 650	2 267	2 636	2 032	2 050	2 061	2 253	1 729	1 638	22 253
Turkey	1 300	1 951	1 636	1 522	2 229	1 907	2 716	2 869	2 885	2 343	21 358
Australia	1 031	681	1 380	1 009	2 492	1 211	4 050	3 364	1 234	261	16 713
Denmark	539	4 810	1 206	858	911	1 230	1 202	1 857	1 134	500	13 949
Belgium	1 492	1 295	1 561	1 717	1 458	1 230	1 192	898	1 166	1 201	13 210
Austria	680	990	716	639	500	3 434	1 002	1 152	1 073	2 084	12 270
Italy	298	285	172	348	1 026	809	1 649	2 102	1 121	726	8 536
Sweden	785	148	128	1 310	1 099	326	343	165	264	435	5 003
Spain	627	464	243	156	208	294	381	314	165	238	3 090
Ireland	4	15	36	209	128	160	211	456	893	345	2 457
New Zealand	50	78	89	102	126	291	235	467	440	166	2 044
Hungary	239	116	66	27	361	313	197	174	104	178	1 775
Poland	391	105	120	139	51	45	52	271	250	221	1 645
Norway	22	29	6	14	66	181	97	292	332	577	1 616
Bulgaria	-	50	145	127	87	180	267	385	75	19	1 335
Greece	90	200	163	130	156	146	222	147	36	3	1 293
Czech Rep.	116	59	162	96	78	52	88	75	101	187	1 014
Romania	-	-	78	80	175	253	85	83	36	42	832
Malta	-	137	85	32	50	51	28	39	20	49	491
Cyprus	-	10	12	8	45	27	39	36	92	180	449
Slovakia	54	66	128	65	49	27	10	18	20	11	448
Luxembourg	-	-	6	1	43	-	17	89	-	62	218
Finland	15	4	11	4	7	29	9	4	14	8	105
Japan	1	1	1	1	16	16	22	24	14	6	102
Portugal	9	12	5	4	4	16	16	7	14	2	89
Slovenia	-	2	-	-	1	-	-	1	1	17	22
Lithuania	-	-	-	5	9	1	3	-	1	3	22
Rep. of Korea	-	-	-	-	1	-	-	1	1	12	15
Latvia	-	-	-	-	-	4	1	1	-	-	6
Estonia	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	4
Iceland	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Liechtenstein	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	74 688	74 616	68 732	63 384	60 145	80 651	90 046	91 236	73 091	59 270	735 859
- European Union (15)	45 192	46 613	39 484	37 361	29 454	47 847	49 408	47 060	31 597	24 020	398 036
- European Union (25)	45 992	47 108	40 057	37 733	30 098	48 367	49 830	47 675	32 186	24 866	403 912
- Western Europe	48 151	49 292	41 757	40 011	31 552	50 078	51 566	49 605	33 658	26 235	421 905
- Central Europe	800	398	699	534	802	870	699	1 007	587	675	7 071
- Europe	50 251	51 788	44 189	42 112	34 687	52 938	55 057	53 557	37 243	29 485	451 307

- North America	23 355	22 068	23 073	20 160	22 823	26 195	30 682	33 823	34 159	29 339	265 677
- Australia/New Z.	1 081	759	1 469	1 111	2 618	1 502	4 285	3 831	1 674	427	18 757

**C.8 Asylum-seekers allowed to remain for humanitarian reasons at the first instance, 1994–2003. See Table VI.2 for explanatory notes and Annex D.5 for regional classification.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
United Kingdom	5 445	6 780	7 510	4 740	6 455	4 640	12 645	26 025	22 470	7 800	104 510
Switzerland	11 523	9 520	5 692	2 860	2 700	22 843	16 966	8 922	4 172	3 314	88 512
Sweden	36 659	3 538	3 075	7 106	5 967	2 611	6 647	4 330	4 860	3 090	77 883
Netherlands	12 691	10 521	6 642	6 323	10 245	6 022	5 968	5 161	3 359	4 228	71 160
Denmark	1 050	13 704	3 641	2 983	2 638	2 328	2 265	2 740	1 389	270	33 008
Norway	1 353	913	610	550	1 564	2 609	2 856	4 036	2 958	2 962	20 411
Germany	-	3 631	2 082	2 768	2 537	1 945	1 363	2 395	1 016	1 174	18 911
Hungary	-	372	-	32	232	1 776	680	290	1 304	772	5 458
Finland	301	219	334	277	382	467	458	809	577	486	4 310
Italy	-	-	-	-	-	860	-	564	704	2 181	4 309
Bulgaria	-	14	13	2	7	380	421	1 185	646	411	3 079
Spain	-	209	193	218	555	738	382	266	73	167	2 801
Greece	-	-	66	94	287	407	175	148	64	25	1 266
Belgium	-	-	-	-	-	-	750	-	-	-	750
Romania	-	-	-	-	101	368	86	38	15	27	635
Luxembourg	-	-	-	-	-	-	42	353	-	149	544
Malta	-	-	-	-	32	22	1	24	101	268	448
Ireland	5	8	6	120	-	40	-	69	111	-	359
Portugal	23	30	55	39	20	50	46	34	16	11	324
Liechtenstein	-	-	-	-	194	-	-	8	25	12	239
Japan	-	-	-	-	-	20	39	67	40	-	166
Lithuania	-	-	-	-	-	-	-	-	80	32	112
Slovenia	-	-	-	-	26	9	11	24	2	20	92
Iceland	-	-	-	4	11	4	2	1	1	7	30
Poland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	24
Cyprus	-	-	-	20	-	-	-	-	-	1	21
Latvia	-	-	-	-	-	1	-	-	3	6	10
Rep. of Korea	-	-	-	-	-	-	-	-	7	-	7
Estonia	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	3
Australia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Austria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Canada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Czech Rep.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
France	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
New Zealand	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slovakia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Turkey	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
United States	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>69 050</b>	<b>49 459</b>	<b>29 919</b>	<b>28 136</b>	<b>33 953</b>	<b>48 140</b>	<b>51 803</b>	<b>57 492</b>	<b>43 993</b>	<b>27 437</b>	<b>439 382</b>



**C.9 Rejection of asylum applications at the first instance, 1994-2003. See Table VI.2 for explanatory notes and Annex D.5 for regional classification.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Germany	238 386	117 939	126 652	101 886	85 651	76 734	60 274	54 279	77 124	61 721	1 000 646
United Kingdom	16 036	21 789	33 804	29 580	22 075	11 926	62 956	86 522	54 150	54 365	393 203
United States	28 892	49 723	48 451	42 802	32 712	21 303	21 598	26 937	33 609	28 242	334 269
France	22 685	24 354	17 859	20 055	18 063	19 492	25 093	35 730	43 880	59 818	287 029
Switzerland	18 735	13 457	14 232	13 433	11 664	27 143	24 759	12 470	13 500	14 739	164 132
Netherlands	32 146	9 720	3 430	1 624	1 278	1 020	869	16 647	26 471	14 560	107 765
Sweden	14 989	5 568	3 104	5 150	6 504	5 593	8 983	10 644	18 496	22 560	101 591
Canada	6 442	4 096	7 037	9 107	10 321	9 378	10 134	9 551	11 053	17 994	95 113
Australia	6 716	6 793	6 245	14 171	7 978	6 603	8 358	7 698	7 761	4 732	77 055
Italy	1 386	1 433	522	1 306	2 393	633	23 255	10 553	12 888	10 501	64 870
Austria	8 335	6 634	8 032	7 286	3 491	3 573	4 787	3 840	4 285	4 951	55 214
Norway	2 963	1 414	1 410	1 428	2 233	3 300	4 899	8 976	9 066	8 640	44 329
Belgium	3 256	2 745	4 068	4 057	2 260	1 790	3 133	2 486	3 427	3 988	31 210
Denmark	-	3 496	2 253	3 210	2 562	2 254	3 579	4 142	6 428	2 683	30 607
Greece	666	1 045	1 646	2 122	3 461	1 163	1 573	1 017	9 278	4 523	26 494
Ireland	27	43	32	304	1 096	2 981	4 767	4 532	5 966	5 460	25 208
Spain	8 485	2 486	1 851	1 431	900	1 895	1 821	1 989	1 352	2 350	24 560
Czech Rep.	169	20	24	1 428	584	1 140	1 736	6 032	5 154	7 838	24 125
Turkey	1 496	1 880	2 343	2 314	2 253	2 133	1 698	2 114	1 968	509	18 708
Poland	188	193	375	588	1 254	2 200	2 519	2 846	4 677	3 099	17 939
Hungary	29	32	42	106	2 767	3 537	2 978	2 995	1 274	773	14 533
New Zealand	284	223	578	501	1 097	2 198	2 638	2 028	1 637	798	11 982
Romania	-	-	521	214	2 300	1 648	1 271	2 232	952	655	9 793
Finland	242	101	120	166	148	231	832	646	1 078	1 152	4 716
Luxembourg	-	-	26	21	71	-	1 782	1 531	-	690	4 121
Bulgaria	-	6	28	57	106	194	509	633	770	1 036	3 339
Cyprus	-	96	61	41	70	222	223	291	762	1 445	3 211
Portugal	426	514	167	205	57	205	32	7	129	9	1 751
Japan	41	32	43	80	293	96	135	279	171	298	1 468
Slovakia	32	57	62	84	36	176	123	130	303	421	1 424
Malta	-	55	54	59	50	73	44	31	298	222	886
Slovenia	-	-	18	8	97	171	127	97	202	165	885
Lithuania	-	-	-	54	104	80	79	145	24	39	525
Iceland	-	-	-	1	4	1	25	13	51	59	154
Liechtenstein	-	-	-	-	-	-	-	36	20	88	144
Latvia	-	-	-	-	43	27	3	14	16	5	108
Estonia	-	-	-	-	6	3	3	3	20	14	49
Rep. of Korea	-	-	2	3	8	6	1	5	10	1	36
Total	413 052	275 944	285 092	264 882	225 990	211 122	287 596	320 121	358 250	341 143	2 983 192
- European Union (15)	347 065	197 867	203 566	178 403	150 010	129 490	203 736	234 565	264 952	249 331	2 158 985
- European	347 483	198 320	204 202	180 771	155 021	137 119	211 571	247 149	277 682	263 352	2 222 670



**C.10 Total number of asylum decisions at the first instance, 1994-2003. Includes cases recognized (Annex C.7), allowed to remain (Annex C.8), rejected (Annex C.9) and otherwise closed. See Table VI.2 for explanatory notes and Annex D.5 for regional classification.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Germany	342 586	200 188	194 556	170 801	101 669	93 094	79 466	79 713	91 378	70 129	1 423 580
United States	53 399	108 042	123 706	129 746	85 345	55 237	59 879	69 139	83 034	88 637	856 164
United Kingdom	27 755	35 200	49 350	48 535	42 905	45 845	132 939	155 900	103 450	80 370	722 249
Netherlands	58 205	57 405	31 237	26 200	31 030	41 202	53 468	37 076	34 255	21 764	391 842
France	29 711	29 096	22 203	24 167	22 405	24 151	30 278	43 053	52 375	69 608	347 047
Canada	25 069	17 189	21 803	24 943	29 413	27 929	28 808	28 317	32 466	42 477	278 414
Switzerland	25 121	19 252	20 710	23 612	24 579	47 264	38 307	21 963	25 185	27 200	273 193
Austria	9 015	7 624	8 748	8 363	9 500	18 254	20 514	26 494	29 881	36 315	174 708
Sweden	37 538	8 189	6 779	10 767	11 446	9 308	17 049	16 707	26 767	29 850	174 400
Australia	7 747	7 474	8 677	15 662	10 470	8 064	12 865	11 514	9 358	5 299	97 130
Italy	1 684	1 718	694	1 654	3 465	8 331	25 000	13 219	14 713	13 428	83 906
Norway	4 338	2 356	2 026	1 992	3 863	6 090	10 789	14 661	17 853	16 435	80 403
Denmark	1 589	22 010	7 100	7 051	6 111	5 514	7 046	8 739	8 951	3 453	77 564
Spain	12 818	6 503	4 975	5 189	5 443	7 434	7 861	9 399	6 533	7 168	73 323
Czech Rep.	285	79	186	2 442	2 807	8 235	5 665	12 838	12 342	13 758	58 637
Ireland	31	58	68	513	1 330	4 896	8 954	12 252	15 323	8 191	51 616
Belgium	4 982	4 202	5 892	5 952	3 914	3 120	5 306	3 384	5 599	6 163	48 514
Turkey	3 354	5 168	4 232	4 725	5 437	5 042	5 610	6 074	5 380	3 090	48 112
Hungary	791	520	240	502	4 534	11 421	8 811	8 591	7 755	3 159	46 324
Poland	941	692	1 952	3 875	2 975	3 110	3 777	4 937	5 418	7 938	35 615
Greece	756	1 245	1 875	2 346	3 904	1 716	1 970	1 624	10 147	4 686	30 269
Slovakia	151	313	383	688	309	1 237	1 499	5 395	8 353	10 220	28 548
Finland	1 106	681	744	742	876	2 725	3 637	2 165	3 334	3 320	19 330
New Zealand	334	301	667	603	1 223	2 489	2 873	2 495	2 077	964	14 026
Slovenia	-	2	32	70	180	676	1 024	10 040	812	1 165	14 001
Bulgaria	-	98	318	274	435	1 514	1 981	2 240	3 289	1 994	12 143
Romania	-	-	692	371	2 638	2 353	1 503	2 418	1 080	792	11 847
Luxembourg	-	403	127	207	174	-	1 942	2 046	-	1 184	6 083
Cyprus	-	106	80	83	123	680	362	405	1 160	2 035	5 034
Portugal	458	556	263	249	248	468	253	178	188	97	2 958
Japan	51	57	49	108	350	194	236	398	264	327	2 034
Malta	-	192	139	93	132	146	73	94	339	557	1 765
Lithuania	-	-	-	59	253	180	275	238	160	305	1 470
Liechtenstein	-	-	-	-	219	-	-	58	171	147	595
Iceland	-	-	-	6	16	6	30	43	112	90	303
Rep. of Korea	-	-	2	26	26	6	1	17	33	19	130
Latvia	-	-	-	-	43	32	5	15	20	12	127
Estonia	-	-	-	-	7	18	7	7	22	18	79
<b>Total</b>	<b>649 815</b>	<b>536 919</b>	<b>520 505</b>	<b>522 616</b>	<b>419 797</b>	<b>447 981</b>	<b>580 063</b>	<b>613 846</b>	<b>619 577</b>	<b>582 364</b>	<b>5 493 483</b>
- European Union (15)	528 234	375 078	334 611	312 736	244 420	266 058	395 683	411 949	402 894	355 726	3 627 389
- European Union (25)	530 402	376 982	337 623	320 548	255 783	291 793	417 181	454 509	439 275	394 893	3 818 989





**C.11 Undecided asylum cases at the end of the year at the first instance, 1994-2003**  
**See Table VI.2 for explanatory notes and Annex D.5 for regional classification.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Australia	-	15 689	10 945	4 615	3 164	4 772	4 921	5 743	2 223	793
Austria	-	-	-	2 512	5 500	11 084	9 945	15 187	29 494	32 285
Belgium	-	-	-	7 055	-	-	-	17 770	17 973	18 500
Bulgaria	-	1 302	1 303	1 357	1 718	1 542	1 316	1 540	1 140	695
Canada	17 080	26 319	21 803	28 537	23 293	24 726	30 176	45 804	52 761	41 575
Cyprus	-	3	23	32	134	210	499	1 860	2 044	5 082
Czech Rep.	-	-	930	597	1 878	1 377	4 625	9 874	6 013	3 651
Denmark	-	-	-	-	-	2 191	5 208	4 593	1 670	739
Estonia	-	-	-	-	17	22	15	20	7	3
Finland	-	-	-	960	1 390	1 770	1 300	591	-	-
France	-	-	-	-	-	-	-	34 551	34 588	22 900
Germany	107 820	81 559	48 136	34 851	36 027	40 339	43 791	56 110	38 494	20 403
Greece	-	-	-	-	-	-	2 379	6 224	1 744	5 237
Hungary	38	27	21	11	2 583	2 644	1 435	2 398	1 048	290
Iceland	-	-	-	-	3	14	8	17	22	13
Ireland	-	-	107	1 281	8 400	7 985	10 127	8 200	4 511	4 555
Italy	-	-	-	-	-	-	113	-	-	-
Japan	106	101	199	332	268	297	232	187	173	190
Latvia	-	-	-	-	15	3	2	1	7	-
Liechtenstein	-	-	-	-	9	-	-	107	137	92
Lithuania	-	-	-	261	93	57	66	84	218	96
Luxembourg	-	-	-	89	-	-	-	-	-	-
Malta	-	37	-	-	-	15	13	35	11	22
Netherlands	-	13 581	-	-	-	-	25 506	22 298	9 353	8 411
New Zealand	-	-	-	-	-	-	2 118	1 424	449	345
Norway	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poland	-	131	1 872	1 087	1 250	1 095	-	-	2 559	1 521
Portugal	-	150	156	-	-	-	-	-	-	-
Rep. of Korea	-	1	8	26	17	4	46	68	72	139
Romania	-	1 994	1 514	1 299	731	45	-	33	35	312
Slovakia	34	80	112	69	197	328	387	3 152	4 508	4 661
Slovenia	13	5	11	13	332	607	8 834	305	195	132
Spain	-	4 990	-	-	-	3 300	-	-	-	-
Sweden	-	-	-	-	-	7 857	10 800	17 600	23 630	23 943
Switzerland	19 532	18 212	16 380	17 612	35 063	34 773	15 137	14 603	16 184	10 437
Turkey	3 218	1 890	1 841	2 169	3 570	5 134	5 209	4 176	2 591	3 453
United Kingdom	55 255	69 650	57 405	51 795	64 770	125 100	94 500	42 200	41 300	23 900
United States	424 458	464 121	453 580	398 598	358 255	342 485	328 820	323 251	303 809	262 117
Total	627 554	699 842	616 346	555 158	548 677	619 776	607 528	640 006	598 963	496 492
- European Union (15)	163 075	169 930	105 804	98 543	116 087	199 626	203 669	225 324	202 757	160 873
- European Union (25)	163 160	170 213	108 773	100 613	122 586	205 984	219 545	243 053	219 367	176 331
- Western Europe	182 607	188 142	122 184	116 155	151 159	234 399	218 806	240 034	219 078	171 402
- Central Europe	85	3 539	5 763	4 433	8 689	7 638	16 597	17 302	15 498	11 262

- Europe	185 910	193 611	129 811	123 050	163 680	247 492	241 215	263 529	239 476	191 333
- North America	441 538	490 440	475 383	427 135	381 548	367 211	358 996	369 055	356 570	303 692
- Australia/New Z.	-	15 689	10 945	4 615	3 164	4 772	7 039	7 167	2 672	1 138

**C.12 Convention recognition rates\* at the first instance, 1994-2003. \* Recognized (Annex C.7) divided by the total of recognized (Annex C.7), allowed to remain (Annex C.8) and rejected (Annex C.9) \* 100%. See Annex D.5 for regional classification.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Canada	70,3	70,1	57,6	52,4	55,5	58,0	58,0	58,3	57,8	49,6	57,8
Turkey	46,5	50,9	41,1	39,7	49,7	47,2	61,5	57,6	59,4	82,2	53,3
Belgium	31,4	32,1	27,7	29,7	39,2	40,7	23,5	26,5	25,4	23,1	29,2
United States	22,0	20,0	21,8	19,1	23,3	38,3	43,6	43,2	36,1	29,2	28,8
Malta	..	71,4	61,2	35,2	37,9	34,9	38,4	41,5	4,8	9,1	26,9
Rep. of Korea	..	..	..	..	11,1	..	..	16,7	5,6	92,3	25,9
Slovakia	62,8	53,7	67,4	43,6	57,6	13,3	7,5	12,2	6,2	2,5	23,9
Austria	7,5	13,0	8,2	8,1	12,5	49,0	17,3	23,1	20,0	29,6	18,2
Denmark	33,9	21,9	17,0	12,2	14,9	16,9	17,1	21,2	12,7	14,5	18,0
Australia	13,3	9,1	18,1	6,6	23,8	15,5	32,6	30,4	13,7	5,2	17,8
United Kingdom	6,1	7,1	8,1	15,3	22,4	60,7	25,7	11,6	12,5	8,0	17,4
France	23,6	16,3	19,6	17,0	19,4	19,3	17,1	17,0	16,2	14,1	17,3
Bulgaria	..	71,4	78,0	68,3	43,5	23,9	22,3	17,5	5,0	1,3	17,2
New Zealand	15,0	25,9	13,3	16,9	10,3	11,7	8,2	18,7	21,2	17,2	14,6
Germany	9,7	16,2	15,8	14,8	10,4	10,9	15,0	23,6	7,2	4,3	12,7
Cyprus	..	9,4	16,4	11,6	39,1	10,8	14,9	11,0	10,8	11,1	12,2
Netherlands	12,9	28,3	23,7	30,2	8,5	8,2	11,6	1,1	0,7	2,0	12,1
Italy	17,7	16,6	24,8	21,0	30,0	35,1	6,6	15,9	7,6	5,4	11,0
Spain	6,9	14,7	10,6	8,6	12,5	10,0	14,7	12,2	10,4	8,6	10,1
Ireland	11,1	22,7	48,6	33,0	10,5	5,0	4,2	9,0	12,8	5,9	8,8
Poland	67,5	35,2	24,2	19,1	3,9	2,0	2,0	8,7	5,1	6,6	8,4
Hungary	89,2	22,3	61,1	16,4	10,7	5,6	5,1	5,0	3,9	10,3	8,2
Switzerland	8,8	10,3	10,2	13,9	12,4	3,9	4,7	9,5	8,9	8,3	8,1
Romania	..	..	13,0	27,2	6,8	11,2	5,9	3,5	3,6	5,8	7,4
Estonia	..	..	..	..	..	..	57,1	..	..	..	7,1
Japan	2,4	3,0	2,3	1,2	5,2	12,1	11,2	6,5	6,2	2,0	5,9
Latvia	..	..	..	..	..	12,5	25,0	6,7	..	..	4,8
Luxembourg	..	..	18,8	4,5	37,7	..	0,9	4,5	..	6,9	4,5
Greece	11,9	16,1	8,7	5,5	4,0	8,5	11,3	11,2	0,4	0,1	4,5
Portugal	2,0	2,2	2,2	1,6	4,9	5,9	17,0	14,6	8,8	9,1	4,1
Czech Rep.	40,7	74,7	87,1	6,3	11,8	4,4	4,8	1,2	1,9	2,3	4,0
Lithuania	..	..	..	8,5	8,0	1,2	3,7	..	1,0	4,1	3,3
Sweden	1,5	1,6	2,0	9,7	8,1	3,8	2,1	1,1	1,1	1,7	2,7
Norway	0,5	1,2	0,3	0,7	1,7	3,0	1,2	2,2	2,7	4,7	2,4
Slovenia	..	100,0	..	..	0,8	..	..	0,8	0,5	8,4	2,2
Finland	2,7	1,2	2,4	0,9	1,3	4,0	0,7	0,3	0,8	0,5	1,1
Iceland	..	..	..	..	..	..	3,6	..	..	..	0,5
Liechtenstein	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>Total</b>	<b>13,4</b>	<b>18,7</b>	<b>17,9</b>	<b>17,8</b>	<b>18,8</b>	<b>23,7</b>	<b>21,0</b>	<b>19,5</b>	<b>15,4</b>	<b>13,9</b>	<b>17,7</b>
- European Union (15)	10,1	16,5	14,8	15,5	14,1	24,2	17,4	14,5	9,5	8,2	13,8
- European Union (25)	10,2	16,6	15,0	15,5	14,0	23,3	17,0	14,1	9,3	8,0	13,7

- Western Europe	9,9	15,8	14,4	15,3	13,8	19,6	15,4	13,7	9,3	8,1	13,1
- Central Europe	65,7	36,4	39,2	17,5	9,6	7,0	6,3	5,8	3,7	4,2	8,0
- Europe	10,3	16,4	14,9	15,7	14,3	19,4	15,7	13,9	9,7	8,5	13,5
- North America	39,8	29,1	29,4	28,0	34,7	46,1	49,2	48,1	43,3	38,8	38,2
- Australia/New Z.	13,4	9,8	17,7	7,0	22,4	14,6	28,0	28,3	15,1	7,2	17,4

**C.13 Total recognition rates\* at the first instance, 1994-2003. \* Recognized (Annex C.7) and allowed to remain (Annex C.8) divided by the total of recognized (Annex C.7), allowed to remain (Annex C.9) \* 100%. See Annex D.5 for regional classification.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Liechtenstein	..	..	..	..	100,0	..	..	18,2	55,6	12,0	62,4
Denmark	100,0	84,1	68,3	54,5	58,1	59,1	49,2	52,6	28,2	22,3	60,5
Canada	70,3	70,1	57,6	52,4	55,5	58,0	58,0	58,3	57,8	49,6	57,8
Bulgaria	..	91,4	84,9	69,4	47,0	74,3	57,5	71,3	48,4	29,3	56,9
Turkey	46,5	50,9	41,1	39,7	49,7	47,2	61,5	57,6	59,4	82,2	53,3
Malta	..	71,4	61,2	35,2	62,1	50,0	39,7	67,0	28,9	58,8	51,5
Finland	56,6	68,8	74,2	62,9	72,4	68,2	36,0	55,7	35,4	30,0	48,4
Netherlands	37,6	65,6	74,0	85,7	89,8	86,7	88,8	24,5	11,8	24,1	47,1
Sweden	71,4	39,8	50,8	62,0	52,1	34,4	43,8	29,7	21,7	13,5	44,9
Switzerland	43,6	47,5	35,9	29,0	28,9	47,8	43,5	47,3	30,4	25,1	40,3
Rep. of Korea	..	..	-	-	11,1	-	-	16,7	44,4	92,3	37,9
United Kingdom	29,9	29,2	24,8	27,0	40,0	71,7	38,2	32,0	38,2	19,5	34,7
Hungary	89,2	93,8	61,1	35,8	17,6	37,1	22,7	13,4	52,5	55,1	33,2
Norway	31,7	40,0	30,4	28,3	42,2	45,8	37,6	32,5	26,6	29,1	33,2
Belgium	31,4	32,1	27,7	29,7	39,2	40,7	38,3	26,5	25,4	23,1	30,9
United States	22,0	20,0	21,8	19,1	23,3	38,3	43,6	43,2	36,1	29,2	28,8
Slovakia	62,8	53,7	67,4	43,6	57,6	13,3	7,5	12,2	6,2	2,5	23,9
Lithuania	..	..	..	8,5	8,0	1,2	3,7	-	77,1	47,3	20,3
Spain	6,9	21,3	19,1	20,7	45,9	35,3	29,5	22,6	15,0	14,7	19,3
Portugal	7,0	7,6	26,4	17,3	29,6	24,4	66,0	85,4	18,9	59,1	19,1
Austria	7,5	13,0	8,2	8,1	12,5	49,0	17,3	23,1	20,0	29,6	18,2
Australia	13,3	9,1	18,1	6,6	23,8	15,5	32,6	30,4	13,7	5,2	17,8
France	23,6	16,3	19,6	17,0	19,4	19,3	17,1	17,0	16,2	14,1	17,3
Iceland	..	..	..	80,0	73,3	80,0	10,7	7,1	1,9	10,6	16,8
Italy	17,7	16,6	24,8	21,0	30,0	72,5	6,6	20,2	12,4	21,7	16,5
Luxembourg	..	..	18,8	4,5	37,7	..	3,2	22,4	..	23,4	15,6
Japan	2,4	3,0	2,3	1,2	5,2	27,3	31,1	24,6	24,0	2,0	15,4
New Zealand	15,0	25,9	13,3	16,9	10,3	11,7	8,2	18,7	21,2	17,2	14,6
Germany	9,7	18,7	17,1	17,1	13,0	13,1	16,9	26,9	8,4	6,1	14,3
Romania	..	..	13,0	27,2	10,7	27,4	11,9	5,1	5,1	9,5	13,0
Latvia	..	..	..	..	-	15,6	25,0	6,7	15,8	54,5	12,9
Cyprus	..	9,4	16,4	40,6	39,1	10,8	14,9	11,0	10,8	11,1	12,8
Estonia	..	..	..	..	-	-	57,1	50,0	-	-	12,5
Slovenia	..	100,0	-	-	21,8	5,0	8,0	20,5	1,5	18,3	11,4
Ireland	25,0	34,8	56,8	52,0	10,5	6,3	4,2	10,4	14,4	5,9	10,0
Greece	11,9	16,1	12,2	9,5	11,3	32,2	20,2	22,5	1,1	0,6	8,8
Poland	67,5	35,2	24,2	19,1	3,9	2,0	2,0	8,7	5,1	7,3	8,5
Czech Rep.	40,7	74,7	87,1	6,3	11,8	4,4	4,8	1,2	1,9	2,3	4,0
Total	25,8	31,0	25,7	25,7	29,4	37,9	33,0	31,7	24,6	20,3	28,3
- European Union (15)	22,6	30,1	23,7	25,8	28,1	34,4	28,2	27,7	20,0	14,9	25,0
- European Union (25)	22,7	30,3	23,8	27,7	27,7	33,9	27,8	26,9	19,7	14,8	24,7
- Western Europe	24,1	31,6	24,6	26,1	28,4	37,4	30,4	29,2	20,8	16,0	26,4
- Central Europe	65,7	71,8	40,0	18,6	14,1	27,3	17,0	14,5	16,1	12,1	18,5

- Europe	24,3	32,0	25,0	26,2	28,3	37,1	30,4	28,9	21,1	16,5	26,6
- North America	39,8	29,1	29,4	28,0	34,7	46,1	49,2	48,1	43,3	38,8	38,2
- Australia/New Z.	13,4	9,8	17,7	7,0	22,4	14,6	28,0	28,3	15,1	7,2	17,4

**C.15 Recognition of asylum-seekers under the 1951 Convention on appeal, 1994-2003. See Table VI.2 for explanatory notes.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
United Kingdom*	95	230	515	1 180	2 355	5 415	3 705	10 115	13 900	16 100	53 610
United States	-	-	-	5 355	6 030	6 589	7 307	7 817	8 667	10 909	52 674
France	1 009	696	861	836	1 172	1 297	1 844	2 380	2 255	3 377	15 727
Netherlands	-	-	5 673	3 189	1 289	879	912	644	618	734	13 938
Germany	-	-	-	-	1 060	677	552	5 172	475	282	8 218
Switzerland	567	666	614	435	764	636	622	1 178	1 258	1 003	7 743
Australia	449	516	622	524	598	601	557	728	484	354	5 433
Ireland	-	-	-	4	40	351	395	478	1 097	856	3 221
Belgium	96	112	116	151	241	250	189	259	165	183	1 762
Denmark	137	159	233	118	191	173	125	163	133	224	1 656
Sweden	-	-	-	-	-	352	137	142	218	213	1 062
New Zealand	204	197	75	46	37	64	60	35	68	71	857
Poland	6	1	5	9	11	-	26	20	30	-	108
Czech Rep.	-	-	-	-	-	28	45	8	2	21	104
Finland	10	3	2	4	1	4	4	-	-	-	28
Norway	-	-	-	4	13	-	4	-	-	-	21
Romania	-	-	16	-	-	-	-	-	-	-	16
Japan	-	-	-	-	-	-	-	2	-	4	6
Cyprus	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iceland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	2 573	2 580	8 732	11 855	13 802	17 316	16 484	29 141	29 370	34 331	166 184

Note

\* Includes judicial review.

**C.16 Asylum-seekers allowed to remain for humanitarian reasons on appeal, 1994-2003**  
**See Table VI.2 for explanatory notes.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Netherlands	-	-	8 142	4 035	2 498	1 967	1 950	2 696	4 435	2 465	28 188
Sweden	-	-	-	-	-	1 762	1 918	2 208	2 109	1 776	9 773
Norway	4 313	996	255	176	249	423	353	-	-	-	6 765
Denmark	267	689	734	426	224	256	276	376	300	332	3 880
Germany	-	-	-	-	-	155	234	988	582	393	2 352
United Kingdom	-	-	-	-	-	-	-	1 300	-	-	1 300
Finland	86	11	4	16	4	18	36	-	-	-	175
Ireland	-	-	-	-	27	-	-	-	-	-	27
Japan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	16
Iceland	-	-	-	-	-	-	6	-	9	-	15
Total	4 666	1 696	9 135	4 653	3 002	4 581	4 773	7 568	7 435	4 982	52 491

**Note**

This table does not include cantonal and other regulations in Switzerland under which some 51,000 persons were admitted since 1994.



**C.17 Rejection of asylum applications on appeal, 1994-2003**  
**See Table VI.2 for explanatory notes.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
United Kingdom*	1 970	5 565	10 785	18 145	21 195	11 160	15 880	41 490	48 905	63 865	238 960
France	16 337	15 341	15 812	12 614	11 616	12 458	16 240	19 710	21 661	26 125	167 914
United States	-	-	-	21 738	20 218	18 167	16 027	15 028	18 386	22 407	131 971
Netherlands	-	-	30 740	12 153	9 762	12 689	14 037	324	25 388	6 377	111 470
Switzerland	10 948	5 629	4 416	4 807	4 553	4 918	5 479	5 079	5 118	6 132	57 079
Germany	-	-	-	-	44 427	3 497	1 566	1 123	1 721	1 281	53 615
Australia	2 319	2 388	3 096	4 595	6 083	5 322	4 984	4 650	5 287	5 703	44 427
Sweden	-	-	-	-	-	-	3 110	5 594	9 970	12 290	30 964
Belgium	1 523	1 381	1 361	3 247	2 567	1 300	1 693	1 594	1 677	1 667	18 010
Norway	3 718	1 005	913	1 364	1 056	3 140	4 434	-	-	-	15 630
Denmark	-	-	1 981	1 713	1 403	1 243	1 628	2 062	2 678	2 571	15 279
Ireland	-	-	-	-	222	660	2 457	2 008	3 797	3 985	13 129
Czech Rep.	-	-	-	-	-	730	784	1 001	1 375	1 301	5 191
New Zealand	266	311	428	432	431	344	591	528	529	499	4 359
Japan	-	-	-	-	-	-	-	95	231	184	510
Poland	4	21	29	9	133	-	107	14	29	-	346
Finland	-	170	-	-	-	-	170	-	-	-	340
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40	40
Iceland	-	-	-	-	-	1	13	6	-	-	20
<b>Total</b>	<b>37 085</b>	<b>31 811</b>	<b>69 561</b>	<b>80 817</b>	<b>123 666</b>	<b>75 629</b>	<b>89 200</b>	<b>100 306</b>	<b>146 752</b>	<b>154 427</b>	<b>909 254</b>

Note

\* Includes judicial review.

**C.18 Total number of asylum decisions on appeal, 1994-2003**  
**Includes cases recognized (Annex C.15), allowed to remain (Annex C.16), rejected (Annex C.17) and otherwise closed.**  
**See Table VI.2 for explanatory notes and Annex D.5 for regional classification.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
United States	-	-	-	65 042	74 403	63 817	50 176	45 245	53 188	65 848	417 719
United Kingdom*	2 445	7 040	14 710	22 335	26 540	20 590	22 650	55 710	67 385	83 965	323 370
Netherlands	-	-	52 834	22 936	16 788	19 713	23 354	33 550	34 991	12 479	216 645
Germany	-	-	-	-	45 722	40 465	26 036	27 480	38 750	23 756	202 209
France	17 346	16 037	16 673	13 450	12 788	13 755	18 084	22 090	23 916	29 502	183 641
Switzerland	15 227	9 107	7 574	8 259	8 628	11 154	13 127	12 596	12 794	15 834	114 300
Australia	3 287	4 890	4 478	5 721	7 450	6 950	6 087	5 882	6 286	6 525	57 556
Sweden	-	-	-	-	-	2 114	5 356	8 335	12 973	14 734	43 512
Norway	8 031	2 001	1 168	1 613	1 347	3 563	4 791	-	-	-	22 514
Belgium	1 646	1 527	1 553	3 548	2 980	1 620	1 917	2 055	2 116	2 192	21 154
Denmark	404	848	2 948	2 257	1 818	1 672	2 029	2 601	3 111	3 127	20 815
Ireland	-	-	-	4	40	1 056	3 542	3 472	5 551	5 031	18 696
Czech Rep.	-	-	-	-	-	616	1 289	1 695	2 360	1 562	7 522
New Zealand	470	508	503	478	468	408	651	563	597	570	5 216
Japan	-	-	-	-	-	-	-	122	264	219	605
Poland	10	43	38	31	233	-	133	34	59	-	581
Finland	96	184	6	20	5	22	218	-	-	-	551
Malta	-	-	-	-	-	-	-	5	185	46	236
Iceland	-	-	-	-	-	1	19	13	9	-	42
Romania	-	-	16	-	-	-	-	-	-	-	16
Total	48 962	42 185	102 501	145 694	199 210	187 516	179 459	221 448	264 535	265 390	1 656 900

Note

\* Includes judicial review.

**C.19 Undecided asylum cases at the end of the year on appeal, 1994-2003**  
**See Table VI.2 for explanatory notes and Annex D.5 for regional classification**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Australia	5 829	5 053	4 295	8 062	6 839	5 548	5 975	5 840	5 068	2 228
Belgium	-	-	-	2 529	-	-	1 240	661	2 060	4 104
Czech Rep.	-	-	-	-	114	294	406	1 715	1 643	95
Denmark	-	-	-	-	-	437	995	1 206	3 048	1 292
Germany	-	1 083	524	981	9 505	12 761	26 475	29 422	11 506	5 253
Hungary	-	-	-	-	-	-	-	-	-	485
Iceland	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-
Ireland	-	-	-	-	710	1 782	1 921	2 710	2 456	2 836
Japan	-	-	-	-	-	-	79	141	143	238
Liechtenstein	-	-	-	-	-	-	-	80	-	-
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-	16	34
Netherlands	-	-	-	-	-	-	58 961	56 253	48 806	36 261
New Zealand	1 191	438	347	145	158	258	219	493	871	683
Sweden	-	-	-	-	-	-	-	-	9 671	11 333
Switzerland	10 066	7 301	7 516	8 117	9 597	10 636	12 332	11 051	11 771	14 096
United States	-	-	44 080	62 024	68 542	58 511	57 215	72 613	91 374	88 767
Total	17 086	13 875	56 762	81 858	95 467	90 228	165 818	182 185	188 433	167 705

**C.20 Convention recognition rates\* on appeal, 1994-2003**  
**\* Recognized (Annex C.15) divided by the total of recognized (Annex C.15), allowed to remain (Annex C.16) and rejected (Annex C.17) \* 100%.**

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Cyprus	..	..	100,0	..	..	..	..	..	..	..	100,0
Romania	..	..	..	19,8	23,0	26,6	31,3	34,2	32,0	32,7	28,5
United States	60,0	4,5	14,7	50,0	7,6	..	19,5	58,8	50,8	..	23,8
Poland	..	..	..	100,0	13,8	34,7	13,8	19,2	22,4	17,7	19,7
Ireland	4,6	4,0	4,6	6,1	10,0	32,7	18,9	19,1	22,1	20,1	18,2
United Kingdom	43,4	38,8	14,9	9,6	7,9	15,7	9,2	6,2	11,4	12,5	16,4
New Zealand	..	..	..	..	2,3	15,6	23,5	71,0	17,1	14,4	12,8
Germany	4,9	10,6	12,2	8,3	14,4	11,5	10,2	18,8	19,7	14,1	11,9
Switzerland	16,2	17,8	16,7	10,2	9,0	10,1	10,1	13,5	8,4	5,8	10,9
Australia	..	..	12,7	16,5	9,5	5,7	5,4	17,6	2,0	7,7	9,1
Netherlands	5,9	7,5	7,9	4,4	8,6	16,1	10,0	14,0	9,0	9,9	8,9
Belgium	5,8	4,3	5,2	6,2	9,2	9,4	10,2	10,8	9,4	11,4	8,6
France	33,9	18,8	7,9	5,2	10,5	10,3	6,2	6,3	4,3	7,2	8,0
Denmark	10,4	1,6	33,3	20,0	20,0	18,2	1,9	..	..	..	5,2
Finland	..	..	..	..	..	16,7	2,7	1,8	1,8	1,5	2,5
Sweden	..	..	..	..	..	3,7	5,4	0,8	0,1	1,6	2,0
Czech Rep.	..	..	..	..	..	..	..	2,1	-	2,0	1,1
Japan	..	..	..	0,3	1,0	..	0,1	..	..	..	0,1
Norway	-	-	-	..	..	..	..	..	..	..	-
Iceland	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	-
Malta	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	-
Total	5,8	7,1	10,0	12,2	9,8	17,8	14,9	21,3	16,0	17,7	14,7

**C.21 Total recognition rates\* on appeal, 1994-2003**

\* Recognized (Annex C.15) and allowed to remain (Annex C.16) divided by the total of recognized (Annex C.15), allowed to remain (Annex C.16) and rejected (Annex C.17) \* 100%.

Country of asylum	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Cyprus	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Romania	..	..	100,0	..	..	..	..	..	..	..	100,0
Iceland	..	..	..	..	..	..	31,6	..	..	..	42,9
Finland	100,0	7,6	100,0	100,0	100,0	11,9	19,0	..	100,0	..	37,4
Norway	53,7	49,8	21,8	11,7	19,9	11,9	7,5	..	..	..	30,3
United States	..	..	..	19,8	23,0	26,6	31,3	34,2	32,0	32,7	28,5
Netherlands	..	..	31,0	37,3	28,0	18,3	16,9	91,2	16,6	33,4	27,4
Denmark	100,0	100,0	32,8	24,1	22,8	25,7	19,8	20,7	13,9	17,8	26,6
Sweden	..	..	..	..	..	100,0	39,8	29,6	18,9	13,9	25,9
Poland	60,0	4,5	14,7	50,0	7,6	..	19,5	58,8	50,8	..	23,8
Ireland	..	..	..	100,0	23,2	34,7	13,8	19,2	22,4	17,7	19,8
United Kingdom	4,6	4,0	4,6	6,1	10,0	32,7	18,9	21,6	22,1	20,1	18,7
Germany	..	..	..	..	2,3	19,2	33,4	84,6	38,0	34,5	16,5
New Zealand	43,4	38,8	14,9	9,6	7,9	15,7	9,2	6,2	11,4	12,5	16,4
Switzerland	4,9	10,6	12,2	8,3	14,4	11,5	10,2	18,8	19,7	14,1	11,9
Australia	16,2	17,8	16,7	10,2	9,0	10,1	10,1	13,5	8,4	5,8	10,9
Belgium	5,9	7,5	7,9	4,4	8,6	16,1	10,0	14,0	9,0	9,9	8,9
France	5,8	4,3	5,2	6,2	9,2	9,4	10,2	10,8	9,4	11,4	8,6
Japan	..	..	..	..	..	..	..	2,1	..	9,8	4,1
Czech Rep.	..	..	..	..	..	3,7	5,4	0,8	0,1	1,6	2,0
Malta	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	-
Total	16,3	11,8	20,4	17,0	12,0	22,5	19,2	26,8	20,1	20,3	19,4

## MIGRATIONSVERKET

ÅR 2001			
Totalt bifall	4495	32,28%	
Flyktningstatus	165	1,18%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.7)
Alternativa skäl	4330	31,10%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.8)
beslut i normalprocess	13925	32,28%	(Jfr Statistical Yearbook 2003 tabell C.10 totalt beslut: 16 707)
ÅR 2002			
Totalt bifall	5124	25,01%	av besluten i normalprocessen
Flyktningstatus	264	1,29%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.7)
Alternativa skäl	4860	23,72%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.8)
beslut i normalprocess	20491	25,01%	(Jfr Statistical Yearbook 2003 tabell C.10 totalt beslut: 26 767)
ÅR 2003			
Totalt bifall	3525	15,08%	av besluten i normalprocessen
Flyktningstatus	435	1,86%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.7)
Alternativa skäl	3090	13,22%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.8)
beslut i normalprocess	23375	15,08%	(Jfr Statistical Yearbook 2003 tabell C.10 totalt beslut: 29 850)

## UTLÄNNINGSNÄMNDEN

### ÅR 2000

Totalt antal beslut	5356	100,00%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.18)
Antal Dublin m.m.	1071,2	20,00%	(15-20% av asylärenden enligt årsredovisning s. 13)
Normalprocess	4284,8	80,00%	
Flyktingsstatus	137	3,20%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.15)
Alternativa skäl	1918	44,76%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.16)
totalt bifall	2055	47,96%	av besluten i "Normalprocessen"

### ÅR 2001

Totalt antal beslut	8335	100,00%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.18)
Antal Dublin m.m.	1667	20,00%	(15-20% av asylärenden enligt årsredovisning s. 13)
Normalprocess	6668	80,00%	
Flyktingsstatus	142	2,13%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.15)
Alternativa skäl	2208	33,11%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.16)
totalt bifall	2350	35,24%	av besluten i "Normalprocessen"

### ÅR 2002

Totalt antal beslut	12973	100,00%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.18)
Antal Dublin m.m.	3632,44	28,00%	(28% av asylärenden enligt årsredovisning s. 17)
Normalprocess	9340,56	72,00%	
Flyktingsstatus	218	2,33%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.15)
Alternativa skäl	2109	22,58%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.16)
totalt bifall	2327	24,91%	av besluten i "Normalprocessen"

### ÅR 2003

Totalt antal beslut	14734	100,00%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.18)
Antal Dublin m.m.	4714,88	32,00%	(32% av asylärendena enligt årsredovisning s. 14)
Normalprocess	10019,12	68,00%	
Flyktingsstatus	213	2,13%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.15)
Alternativa skäl	1776	17,73%	(Se Statistical Yearbook 2003 tabell C.16)
totalt bifall	1989	19,85%	av besluten i "Normalprocessen"

Dublin avgjorda 1999						
från	SV	Från Sverige				
Summa av Antalfördossnr	SV beslutkod	Från Sverige				
till	EJ-ÖVERT	ÖVERT	ÖVRIGT	Totalt		
FR	18	44	1	63		
BE	13	10		23		
BR	5	8		13		
DA	140	219	6	365		
FI	25	78	2	105		
GR	16	19		35		
IT	27	75	1	103		
NE	30	105	5	140		
PG	8			8		
SP		2		2		
TY	395	1029	8	1432		
ÖS	62	25		87		
Totalt	739	1614	23	2376		

Avgjorda 1999						
från	SV	Till Sverige				
Summa av Antalfördossnr	SV beslutkod	Till Sverige				
till	EJ-ÖVERT	ÖVERT	ÖVRIGT	Totalt		
BE	1			1		
BR	33	75		108		
DA	21	60	1	82		
FI	42	7		49		
IT	1			1		
NE	2	4		6		
NO	2			2		
PG		1		1		
SIV	1	5	2	8		
TY	5	11		16		
ÖS	3	3		6		
Totalt	111	166	3	280		





BOSNIEN-HERCEGOVINA	12	8	1	1	21
CUBA			1		1
FD JUGOSLAVIEN	3	4	11		18
IRAN			1		1
KROATIEN	8	1			9
LIBANON			3		3
OKLART					
MEDBORGARSKAP	1				1
OKÄNT			1		1
PERU		1	2		3
RYSKA FEDERATIONEN			2		2
SUDAN		1			1
TOGO			1		1
UGANDA			2		2
1996 Totalt	28	15	26	127	196
1997 IRAK				2	2
STATSLÖS		2	1	5	8
AFGHANISTAN				6	6
SOMALIA	9		465		474
TURKIET			1		1
SYRIEN			1		1
AMERIKAS					
FÖRENTA STATER		1			1
BOLIVIA			1		1
BOSNIEN-HERCEGOVINA		4	5	1	10
CUBA			1		1
ETIOPIEN				1	1
FD JUGOSLAVIEN		32	10	2	44
JORDANIEN		1			1
KENYA			1		1
KROATIEN	4	1			5
LIBANON		1		1	2
OKÄNT		2		2	4
PERU			5		5
RYSKA FEDERATIONEN			2		2
SAN MARINO				1	1
TANZANIA			1		1
VITRYSSLAND			3		3
1997 Totalt	13	44	31	486	575
1998 IRAK	1			4	5
STATSLÖS			1	9	10
AFGHANISTAN				8	8
SOMALIA	2	3		535	540



FÖRENTA STATER									
ARMENIEN		2	1						3
AZERBAJDZJAN	1								1
BOLIVIA	1								1
BOSNIEN- HERCEGOVINA	2								2
CHILE	2	2							4
COLOMBIA			2						2
DEM REPUBLIKEN KONGO		1		2					3
ETIOPIEN	1								1
FD JUGOSLAVIEN	11		2	28	203			30	274
GAMBIA	1								1
IRAN	1	7							8
KROATIEN	1	1							2
KUBA	1		1						2
LETTLAND	3								3
OKÄNT	1			1					2
PAKISTAN		4							4
POLEN	2								2
UGANDA		2							2
VIETNAM	1								1
VITRYSSLAND	1								1
2000 Totalt	44	20	130	28	203	141	50	30	596
2001 IRAK	4	1							55
RYSSLAND	1								1
STATSLÖS			1						1
SOMALIA	7		164						171
ARMENIEN	1								1
BANGLADESH	1								1
BOSNIEN- HERCEGOVINA	3	5							8
DEM REPUBLIKEN KONGO	1								1
FD JUGOSLAVIEN	6	12	2			2			22
KINA						4			4
LIBANON	2								2
MAKEDONIEN	1								1
PAKISTAN		1							1
POLEN	1								1
UKRAINA		1							1
2001 Totalt	28	20	167	56				271	271
2002 IRAK			1	26					27
STATSLÖS	1	9							10
SOMALIA	4		383						387





# Litteratur

## Offentligt tryck

*Statens offentliga utredningar (SOU)*

SOU 1951:42 *Betänkande med förslag till utlänningslag m.m.* (1949 års utlänningskommitté).

SOU 1972:84 *Flyktingskap* (Utlänningsutredningen)

SOU 1975:75 *Medborgerliga fri och rättigheter. Regeringsformen* (1973 års fri- och rättighetsutredning)

SOU 2002:43 *Ett utvidgat skydd mot diskriminering* (Diskrimineringsutredningen 2001)

SOU 2003:89 *EG-rätten och mottagandet av asylsökande* (Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande)

SOU 2004:31 *Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse* (Utredningen om förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning)

SOU 2004:74 *Utlänningslagen i ett domstolsperspektiv* (Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen)

SOU 2005:15 *Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare* (Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare)

SOU 2005:34 *Socialtjänsten och den fria rörligheten* (Utredningen om socialtjänsten och den fria rörligheten)

*Departementsserien (Ds)*

Ds 2001:77 *Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt*

*Propositioner*

- Prop. 1954:41 med förslag till utlänningslag  
Prop. 1954:134 rörande ratifikation av Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning  
Prop. 1975/76:18 om ändring i utlänningslagen (1954:193)  
Prop. 1975/76:112 om kungörende av lagar och andra författningar  
Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten  
Prop. 1979/80:2, Del A med förslag till sekretesslag m.m.  
Prop. 1979/80:96 med förslag till ny utlänningslag m.m.  
Prop. 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag m.m.  
Prop. 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken  
Prop. 1985/86:10 om ny skollag m.m.  
Prop. 1986/87:39 om följdlagstiftning till den nya förvaltningslagen  
Prop. 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m.m.  
Prop. 1989/90:107 om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter  
Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag  
Prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade  
Prop. 1993/94:94 Mottagande av asylsökande m.m.  
Prop. 1994/95:27 Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna  
Prop. 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529)  
Prop. 1994/95:206 Ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.  
Prop. 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna  
Prop. 1995/96:184 Tillträde till högre utbildning m.m.  
Prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv  
Prop. 1996/97:113 God man för ensamma flyktingbarn  
Prop. 1997/98:36 Återkallelse av uppehållstillstånd  
Prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget  
Prop. 1998/99:119 Socialförsäkringens personkrets  
Prop. 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen  
Prop. 2001/02:182 Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning  
Prop. 2001/02:185 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt  
Prop. 2004/05:136 Stärkt skydd för ensamkommande barn  
Prop. 2005/06:46 Mottagande av ensamkommande barn



## Övrig litteratur

- Bohlin, Alf; *Offentlighetsprincipen*, 6:e upplagan, Norstedts Juridik, 2001
- Bohlin, Alf och Warnling-Nerep, Wiweka; *Förvaltningsrättens grunder*, Norstedts Juridik, 2004
- Danelius, Hans; *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2:a upplagan, Norstedts Juridik, 2002
- Essen von, Ulrik; *Saken i förvaltningsprocessen*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2003 s. 503-521
- Fisher, David; *Mänskliga rättigheter. En introduktion*, 2:a upplagan Norstedts Juridik, 2003
- Guy S. Goodwin-Gill; *The Refugee in International Law*, andra upplagan, Clarendon Press, 1998
- Förenta Nationernas Flyktingkommissarie (UNHCR); *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning*, Norstedts Juridik, 2001
- Förenta Nationernas Flyktingkommissarie (UNHCR); *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualifications and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*
- James C. Hathaway; *The Law of Refugee Status*, Butterworths, 1991
- Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo; *Förvaltningslagen med kommentarer*, Norstedts Juridik, 2003
- Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils; *Grundlagarna*, P A Norstedt & Söners förlag, Stockholm 1980
- Lavin, Rune; *Tvåpartsmål i förvaltningsprocessen*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1992 s. 97
- Lavin, Rune; *Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse*, Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet, årgång 1/1989-90 s. 70
- Lavin, Rune; *Förvaltningsdomens art och funktion*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1995 s. 66-70
- Migrationsverkets skrivelse till regeringen 2001-02-02, *Förföljelse på grund av kön – grunder för uppehållstillstånd*, SIV-129-2000-5900

- Migrationsverkets *Utlänningshandbok*  
Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans; *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 12:e upplagan, Liber förlag, 1980  
Regner, Göran m.fl.; *Sekretesslagen, En kommentar*, Norstedts Gula Bibliotek, 2004  
Robinson, Nehemiah; *Convention Relating to the Status of Refugees – Its History, Contents and Interpretation*, New York: Institute of Jewish Affairs, 1953  
Strömberg, Håkan; *Allmän förvaltningsrätt*, Liber ekonomi, 22 upplagan 2003  
Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt; *Sveriges författning*, Studentlitteratur, 19:e upplagan, 2004  
Wennergren, Bertil; *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*, Norstedts Gula Bibliotek, 4:e upplagan, 2001  
Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan; *Utlänningslagen med kommentarer*, 7:e upplagan, Norstedts Juridik, 2002

### Rättsfall m.m.

#### *Europakommissionen*

- 14102/88 Aygün v. Sweden, DR 63  
19373/92 Voulofovitch v. Sweden, DR 74

#### *Europadomstolen*

- Abdulaziz, Cabales och Balkandali v. UK (1985-05-28)  
Hatami v. Sweden (1998-10-09)  
Irland v. UK (1978-01-18)  
Maaouia v. France (2000-10-05)  
Soering v. UK (1989-07-07)

#### *EG-domstolen*

- 100/77 Kommissionen mot Italien  
102/79 Kommissionen mot Belgien  
145/82 Kommissionen mot Italien  
293/83 Gravier

29/84 Kommissionen mot Tyskland  
39/86 Lair  
C-131/88 Kommissionen mot Tyskland  
C-361/88 Kommissionen mot Tyskland  
C-106/89 Marleasing  
C-18/90 Kziber  
C-54/90 Dorsch  
C-365/93 Kommissionen mot Grekland  
C-262/96 Sürül  
C-210/97 Haydar Akman  
C-336/97 Kommissionen mot Italien  
C-276/98 Kommissionen mot Portugal  
C-144/99 Kommissionen mot Nederländerna  
C-478/99 Kommissionen mot Sverige  
C-97/00 Kommissionen mot Frankrike  
C-438/00 Deutscher Handballbund eV  
C-201/01 Walcher mot Österrike  
C-101/01 Sverige mot Bodil Lindqvist  
C-352/01 Kommissionen mot Spanien  
C-467/02 Cetinkaya  
C-201/03 Kommissionen mot Sverige  
C-209/03 Bidar  
C-213/03 Syndicate professionnel coordination ...  
C-265/03 Simutenkov  
C-287/04 Kommissionen mot Sverige  
C-1/05

*Regeringsrättens årsbok, RÅ*

RÅ 1984 2:94  
RÅ 1989 ref. 50  
RÅ 1989 ref. 67  
RÅ 1990 ref. 64  
RÅ 1990 ref. 108  
RÅ 1990 ref. 119  
RÅ 1991 ref. 41  
RÅ 1992 not. 234, 235 och 236  
RÅ 1993 ref. 88  
RÅ 1995 ref. 70  
RÅ 1996 not. 66  
RÅ 2004 ref. 130

*Nytt Juridiskt arkiv*

NJA 1989 s. 131  
NJA 1990 s. 636  
NJA 1991 s. 203  
NJA 2001 s. 464  
NJA 2003 s.82

*Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

JO 1977/78 s. 310  
JO 2001/02 s. 430

*Justitiekanslern, JK*

1999-11-08 dnr. 3641-97-21

*Utlänningslagen – Vägledande beslut*

reg. 29-90  
reg. 18-93  
reg. 64-96  
reg. 83-98  
reg. 74-97  
reg. 75-97  
reg. 99-04

*Utlänningslagen – Vägledande beslut*

UN 47-92  
UN 48-92  
UN 21-93  
UN 31-93  
UN 30-93  
UN 32-93  
UN 44-93  
UN 57-93  
UN 75-93

UN 97-93  
UN 193-94  
UN 207-94  
UN 215-94  
UN236-94  
UN 260-95  
UN 287-95  
UN 64-96  
UN 356-96  
UN 311-97  
UN 313-97  
UN 342-97  
UN 349-98  
UN 404-00  
UN 419-00  
UN 408-01  
UN 410-01  
UN 415-01  
UN 421-01  
UN 441-03

Utlänningsnämnden beslut UN 02/14219  
Utlänningsnämnden beslut UN 04/03793

Regeringens beslut 1991-03-21, U49/90





Beslut vid regeringssammanträde den 16 september 2004

## **Sammanfattning av uppdraget**

Direktivet 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 innehållet i det beviljade skyddet (8043/04 ASILE 23) antogs av Europeiska unionens råd den 29 april 2004. Direktivet är ännu inte publicerat i EUT.

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att ta ställning till hur direktivet skall genomföras i Sverige. Uppdraget innefattar att undersöka hur utlänningslagstiftningen och övrig för direktivet relevant lagstiftning överensstämmer med direktivets bestämmelser. Utredaren skall ta ställning till behovet av författningsändringar eller andra åtgärder och lägga fram förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Härutöver skall utredaren 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.

## **Nuvarande bestämmelser**

Svenska bestämmelser, relevanta för rådsdirektivet, kan sammanfattas enligt följande.

*Skyddsformer i Sverige*

Enligt utlänningslagen (1989:529, UtlL) finns två former av skydd, flyktingskap och ställning som skyddsbehövande i övrigt. Definitionen av flykting finns i 3 kap. 2 § UtlL och överensstämmer i allt väsentligt med artikel 1 A 2 i 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning, nedan Genèvekonventionen. En flykting är en person 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, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd.

Som vägledning för tolkningen av flyktingbegreppet i svensk rätt används bl.a. UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning och förarbetena till Genèvekonventionen.

Definitionen av skyddsbehövande i övrigt finns i 3 kap. 3 § UtlL. Med skyddsbehövande i övrigt avses exempelvis en person som, utan att vara flykting, lämnat sitt land för att han eller hon känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för tortyr, eller för att han eller hon behöver skydd på grund av en väpnad konflikt.

*Skyddsbehovets upphörande*

Flyktingskap kan upphöra p.g.a. olika omständigheter. Av 3 kap. 5 § UtlL framgår att en person upphör att vara flykting bl.a. om han eller hon frivilligt åter använder sig av sitt ursprungslands skydd eller förvärvar annat medborgarskap. Bestämmelserna motsvarar upphörandegrunderna i artikel 1 C i Genèvekonventionen. Motsvarande bestämmelser för skyddsbehövande i övrigt saknas.

På den enskildes begäran skall Migrationsverket ange att personen är flykting, en s.k. flyktingförklaring. En sådan förklaring skall enligt 3 kap. 6 § UtlL återkallas om det framkommer att utlänningsingen inte längre är att anse som flykting. Eftersom en motsvarande förklaring saknas för skyddsbehövande i övrigt, finns inte heller några återkalleleregler.



### *Familjemedlemmars status*

Normalt beviljas nära anhöriga till en flykting också uppehållstillstånd som flyktingar (principen om familjens enhet). Beroende på de anhörigas rättsliga ställning i övrigt, t.ex. medborgarskap, kan dock undantag från regeln aktualiseras. Principen kan emellertid endast verka till förmån för anhöriga, inte tvärtom. Detta innebär att familjemedlemmar kan få flyktingstatus även om huvudpersonen skulle vara utesluten från flyktingkap exempelvis på grund av att han eller hon omfattas av någon s.k. uteslutandegrund (se nedan).

### *Hinder mot verkställighet*

I 8 kap. UtlL finns bestämmelser om verkställighet av avvisning och utvisning. Där ges ett komplement till bestämmelserna om rätt till skydd, genom reglerna om hinder mot verkställighet. Dessa är ett uttryck för principen om "non-refoulement". Principen innebär i huvudsak ett förbud att sända en person vidare till ett land där han eller hon riskerar förföljelse. Den finns intagen i både Genèvekonventionen och FN:s konvention mot tortyr m.m. Av Europadomstolens praxis följer att principen i vissa fall även kan göras gällande enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Enligt 8 kap. 1 § UtlL får en avvisning aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle riskera att straffas med döden, kroppsstraff eller utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling. Avvisning får inte heller verkställas till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle riskera sådan fara. Detta är således ett absolut förbud. Verksällighet får i huvudsak inte heller ske till ett land där den sökande riskerar förföljelse, se 8 kap. 2 och 4 §§ UtlL.

### *Uppehållstillstånd*

Enligt 2 kap. 3 § UtlL skall en utlänning som är flykting enligt 3 kap. 2 § eller skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § UtlL ges uppehållstillstånd i Sverige. Flyktingar, och vissa skyddsbehövande i övrigt, bl.a. de som känner välgrundad fruktan för förföljelse p.g.a. sitt kön eller sin homosexualitet, får enligt 3 kap. 4 § andra

stycket 1 UtlL dock vägras tillstånd om det finns synnerliga skäl på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller av hänsyn till rikets säkerhet. Personer som flyr på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof får i enlighet med 3 kap. 4 § andra stycket 2 UtlL även vägras tillstånd om det finns särskilda skäl på grund av brottslighet eller annan omständighet hänförlig till utlänningens person. Lagen ger således större möjligheter att vägra tillstånd för en skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 UtlL än för en flykting. 3 kap. 4 § andra stycket 1 UtlL tar sikte dels på situationer då det av hänsyn till rikets säkerhet inte är möjligt att ge uppehållstillstånd, dels sådana omständigheter som utesluter utlänningen från skydd enligt Genèvekonventionen. I Genèvekonventionen anges att bl.a. personer som har begått krigsförbrytelser eller brott mot mänskligheten uteslutes från rätten till flyktingskap.

Uppehållstillstånd kan enligt 2 kap. UtlL vara tidsbegränsade eller permanenta. Lagen reglerar inte uttryckligen när ett permanent uppehållstillstånd skall ges. Om en person har skyddsbehov anses han eller hon normalt ha kommit till Sverige med avsikt att bosätta sig här. Som huvudregel beviljas permanent uppehållstillstånd redan från början.

#### *Resehandlingar*

Enligt 3 kap. 7 § UtlL utfärdar Migrationsverket resedokument i enlighet med regeringens föreskrifter. Dessa föreskrifter finns i 1 kap. 10 § utlänningsförordningen (1989:547, UtlF) och anger att resedokument skall utfärdas i de fall som Genèvekonventionen föreskriver. Resedokument är således knutet till flyktingskap. Om en utlänning saknar möjlighet att skaffa passhandling eller om särskilda skäl finns får Migrationsverket enligt 1 kap. 11 § UtlF utfärda ett s.k. främlingspass.

#### *Rätt till information*

I samband med att en person med skyddsbehov meddelas beslut om uppehållstillstånd i Sverige får han eller hon information om vad detta tillstånd innebär vid ett samtal med handläggare på Migrationsverket. Vidare finns viss skriftlig information att tillgå.

Personer med skyddsbehov som kommunplaceras får också en introduktion av kommunen.

### *Sociala förmåner samt hälso- och sjukvård*

Flyktingars rätt till sociala förmåner följer i första hand av Genèvekonventionens artiklar 23 och 24.

Sverige har ett generellt välfärdssystem om bl.a. kommer till uttryck i socialförsäkringslagen (1999:799) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Därutöver regleras samhällets yttersta skyddsnät i socialtjänstlagen (2001:453). Bistånd enligt den senare lagen är behovsprövat. Enligt socialförsäkringslagen delas socialförsäkringsskyddet upp i en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad försäkring. Båda försäkringarna gäller för personer oavsett medborgarskap, som anses vara bosatta respektive arbeta i Sverige. Enligt 2 kap. 1 § andra stycket socialförsäkringslagen anses den som kommer till Sverige bosatt här i socialförsäkringshänseende om det kan antas att vistelsen kommer att överstiga ett år, om inte synnerliga skäl talar emot det. En utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att vistas i Sverige har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner endast om ett sådant tillstånd beviljas. Till de bosättningsbaserade förmånerna räknas bl.a. barnbidrag och bostadsbidrag, till de arbetsbaserade bl.a. sjukpenning.

Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Vistelsebegreppet är grunden för kommunens skyldighet. Lagen gör inte någon skillnad på svenska och andra medborgare. Personer som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Kommunens skyldighet gentemot dessa personer baseras på bosättningen.

Hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen (1985:125) anger att landstingen är skyldiga att erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård till dem som är bosatta inom landstinget, är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där eller har rätt till vård enligt vad som följer av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Landstingen är även skyldiga att erbjuda omedelbar

hälso- och sjukvård samt tandvård till dem som vistas i landstingen utan att vara bosatta där. Skyldigheten baseras således också här främst på det faktum att personen vistas i landstingen, och lagen gör ingen skillnad på svenska och andra medborgare. Utöver nämnda regler har Landstingsförbundet i en överenskommelse med staten åtagit sig att tillhandahålla viss hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande. Överenskommelsen gäller även sådana utlännningar som avses i 8 § andra och tredje styckena lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., nämligen bl.a. sådana som vistas på förläggning även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd därför att de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

### *Utbildning*

Flyktingars rätt till utbildning behandlas i Genèvekonventionens artikel 22. Uttrycklig lagreglering om frågan saknas i Sverige. I svensk lagstiftning, och i likhet med grunderna för tillgång till sociala förmåner, är bosättningen i Sverige en avgörande faktor för rätten till utbildning. Av framförallt skollagen (1985:1100) framgår att såväl rätten till grundskola och gymnasieutbildning som kommunal vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning bygger på bosättning i en kommun, samtidigt som medborgarskap saknar betydelse.

Vad gäller tillgång till högre studier kan i princip sägas att reglerna för tillträde till grundläggande högskoleutbildning kännetecknas av att vara ett generellt system som är lika för alla. De som uppfyller fastställda behörighetsvillkor konkurrerar - inom ramen för den urvalsgrupp de söker i - på lika villkor till utbildningsplatser. Svenskt medborgarskap är således inte villkor för tillträde till högre utbildning.

### *Studiestöd*

Reglerna om studiestöd finns främst i studiestödslagen (1999:1395). Enligt huvudregeln får studiestöd lämnas till svenska medborgare och till utländska medborgare som har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att studera. Gäststuderande har alltså inte rätt att få svenskt studiestöd. En utländsk medborgare

som har fått uppehållstillstånd för att han eller hon är flykting eller skyddsbehövande i övrigt har däremot enligt praxis normalt rätt till stöd.

### *Boende och integration*

Flyktingars boendesituation och statens ansvar berörs i Genèvekonventionens artikel 21. Kommunerna har ett samordnande ansvar för introduktion för nyanlända flyktingar och andra invandrare. Integrationsverket har i uppdrag att följa upp och medverka till utveckling av kommunernas introduktionsverksamhet. Staten ger ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet enligt förordning (1990:927) om statlig ersättning till kommuner för flyktingmottagande m.m. nedan ersättningsförordningen. Personer som omfattas av ersättningsförordningen är bl.a. de som har beviljats uppehållstillstånd efter att ha varit asylsökande i Sverige och de som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till de förstnämnda under förutsättning att de har sökt detta uppehållstillstånd inom två år från det att de förstnämnda fått sitt uppehållstillstånd. Ett villkor för att en kommun skall få statlig ersättning enligt ersättningsförordningen är att kommunen, tillsammans med aktuell person och övriga berörda aktörer, upprättar en individuell introduktionsplan för den nyanlände som skall syfta till att ge goda förutsättningar för integrationen i det svenska samhället.

I princip skall de som omfattas av ersättningsförordningen kunna tas emot och erbjudas en bostad och introduktion i de kommuner som har avtal om flyktingmottagande med Integrationsverket. I praktiken och med hänsyn till dagens rådande bostadssituation kan bara de som har bott i Migrationsverkets anläggningsboende erbjudas en bostad i de kommuner som har en överenskommelse om flyktingmottagande och som har reell tillgång till bostäder. De som har ordnat sitt boende på egen hand under tiden för prövningen av asylansökan får i mycket stor utsträckning själva ordna sitt boende även när de får uppehållstillstånd.

Personer som omfattas av ersättningsförordningen kan också ansöka om ett hemutrustningslån som administreras av Centrala studiestödsnämnden.

Av 13 kap. skollagen och av förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare framgår att även personer som

inte omfattas av ersättningsförordningen har rätt att läsa svenska för invandrare.

#### *Underåriga utan medföljande legal vårdnadshavare*

Kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453) ett särskilt ansvar för underåriga personer utan medföljande legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, redan från deras ankomst. Det innebär bl.a. ett ansvar för att ensamkommande barn får det skydd och den hjälp som de kan behöva. Kommunen har enligt 11 kap. 1 § föräldrabalken en skyldighet att redan vid barnets ankomst förordna en god man som tillvaratar barnens intressen. En utredning om barnets behov skall inledas och genomföras enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen och beslut skall enligt 6 kap. 1 § samma lag fattas om var barnet skall bo. Svenska myndigheters ansvar att efterforska barnets legala företrädare är inte klart preciserat i lagstiftningen.

#### **Rådsdirektivet**

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 följande huvudsakliga bestämmelser.

#### *Allmänna bestämmelser*

Direktivet inleds med ett antal definitioner av vilka bl.a. framgår att samlingsbegreppet internationellt skydd i direktivets mening innebär flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Av definitionerna av flykting och alternativt skyddsbehövande framgår att direktivet endast rör skydd för tredjelandsmedborgare eller

statslösa personer. Vidare återfinns här t.ex. definitionen av familjemedlem (artikel 2).

Direktivet innehåller minimiregler. Medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som skall betraktas som flykting eller alternativt skyddsbehövande och för att fastställa innebörden av internationellt skydd – m.a.o. de rättigheter och förmåner som följer av statusen – förutsatt att de är förenliga med direktivet (artikel 3).

#### *Bedömning av ansökningar om internationellt skydd*

Medlemsstaterna får betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka en ansökan, medan det är medlemsstaternas skyldighet att bedöma faktorerna i samarbete med den sökande. Sådana faktorer utgörs av sökandens utsagor och handlingar om sin bakgrund. Bedömningen av ansökan skall vara individuell. Om uppgifter från den sökande inte kan styrkas finns tolkningsregler om när uppgifterna inte behöver bekräftas (artikel 4).

Direktivet behandlar även internationellt skyddsbehov "sur place". Välgrundad fruktan för förföljelse eller risk för allvarlig skada kan grunda sig på händelser som inträffat efter det att sökanden lämnat ursprungslandet. Medlemsstaterna får besluta att en efterföljande ansökan som grundar sig på sådana omständigheter normalt inte skall leda till flyktingstatus, om risken för förföljelse grundar sig på omständigheter som den sökande genom eget beslut har skapat efter att ha lämnat ursprungslandet (artikel 5).

Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada kan vara staten samt parter eller organisationer som kontrollerar staten eller delar av den. Grupper som inte företräder staten, och som staten eller nämnda organisationer inte kan eller vill tillhandahålla skydd emot, definieras också som aktörer (artikel 6). Aktörer som ger skydd kan vara staten samt parter eller organisationer, som vidtar rimliga åtgärder för att förhindra att personer förföljs eller lider allvarlig skada (artikel 7). Om det inte förekommer förföljelse eller risk för allvarlig skada i en del av ursprungslandet och sökanden rimligen kan uppehålla sig där, får medlemsstaterna besluta att en sökande inte är i behov av internationellt skydd (artikel 8).

*Flyktingstatusen och förutsättningar för att betraktas somflykting*

Förföljelse enligt lydelsen i artikel 1 A i Genèvekonventionen måste utgöras av vissa handlingar, som direktivet definierar närmare. Direktivet exemplifierar vilka uttryck förföljelse kan ta sig bl.a. våld, rättsliga diskriminerande åtgärder, oproportionerliga straff, straff för vägran att utföra militärtjänst i strid med krigets lagar samt köns- eller barnspecifika handlingar (*artikel 9*).

Vid bedömning av skälen till förföljelse skall ett antal faktorer beaktas, såsom ras, religion, nationalitet, särskild samhällsgrupp och politisk åskådning. Faktorerna definieras också i direktivet. Vad gäller särskild samhällsgrupp anges särskilt att sexuell läggning kan utgöra en gemensam egenskap som grundar en sådan grupp. Könsrelaterade aspekter kan beaktas, utan att det i sig leder till en presumtion om att det rör sig om förföljelse (*artikel 10*).

Direktivets upphörandegrunder beträffande flyktingar är desamma som i artikel 1 C i Genèvekonventionen. Därvid skall medlemsstaterna enligt direktivet beakta huruvida omständigheterna förändrats så väsentligt att fruktan för förföljelse inte längre kan anses välgrundad (*artikel 11*).

En person kan inte ges flyktingstatus om han eller hon redan åtnjuter skydd av andra än UNHCR enligt artikel 1 D i Genèvekonventionen, eller om myndigheterna i bosättningslandet tillerkänner honom eller henne samma rättigheter som följer av medborgarskap i det landet. En person kan inte heller ges flyktingstatus om det finns synnerliga skäl att anta att han eller hon begått brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, eller begått ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, eller gjort sig skyldig till gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser (*artikel 12*).

En person som betraktas som flykting enligt förutsättningarna för detta skall beviljas flyktingstatus (*artikel 13*). Medlemsstaterna skall återkalla, upphäva eller vägra att förlänga en flyktingstatus om personen inte längre är flykting. Detsamma gäller om medlemsstaterna efter beviljandet fastställer att vederbörande omfattas av uteslutandegrunderna i artikel 12, eller om personen förvrängt eller utelämnat fakta och detta varit avgörande för beviljande av flyktingstatus. Medlemsstaterna får återkalla, upphäva eller vägra att förnya statusen om personen är en säkerhetsrisk i den stat han eller hon befinner sig eller utgör en samhällsfara genom att ha dömts för ett synnerligen allvarligt brott (*artikel 14*).



*Statusen som alternativt skyddsbehövande och förutsättningar för att betraktas som alternativt skyddsbehövande*

Nyckelbegreppet för definitionen av alternativt skyddsbehövande är allvarlig skada, vilket utgörs av dödsstraff, av tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller av allvarligt och personligt hot mot liv och lem på grund av våld i en väpnad konflikt (*artiklarna 2 (e) och 15*).

En person upphör att uppfylla kraven för alternativt skyddsbehov då omständigheterna som ledde till skyddsstatusen har upphört eller ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs (*artikel 16*).

En person uppfyller inte kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande om det finns synnerliga skäl att anse att han eller hon begått brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, eller begått ett allvarligt brott, eller gjort sig skyldig till gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser, eller utgör en fara för samhället eller säkerheten i den stat han eller hon befinner sig (*artikel 17*).

Grunderna för när medlemsstaterna skall återkalla, upphäva eller vägra att förnya status som alternativt skyddsbehövande motsvarar dem som anges i artikel 14 beträffande flyktingstatus (*artikel 19*).

*Innebörden av internationellt skydd*

Direktivets andra del reglerar innebörden av internationellt skydd, dvs. vilka rättigheter och förmåner som är knutna till den beviljade statusen. Tekniskt regleras rättigheterna för flyktingar och skyddsbehövande i samma artiklar. Skillnader mellan de två olika statusformerna regleras i förekommande fall uttryckligen i respektive artikel. Nedan används begreppet (person med) skyddsstatus när rättigheterna gäller både flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

Direktivets regler om rättigheter och förmåner som är knutna till den beviljade statusen skall inte påverka de rättigheter som följer av Genèvekonventionen beträffande flyktingar. Vid genomförandet av rättigheterna skall medlemsstaterna beakta situationen för utsatta personer och barnets bästa. För personer som har erhållit flyktingstatus på grundval av verksamhet som har bedrivits med enda syfte att skapa nödvändiga förutsättningar att bli erkänd som

flykting får medlemsstaterna inskränka förmånerna inom de gränser som Genèvekonventionen medger (*artikel 20*).

Medlemsstaterna skall respektera principen om "non-refoulement". Om denna princip medger det får en flykting avvisas om han eller hon utgör en säkerhetsrisk i den stat han eller hon befinner sig, eller är en samhällsfara på grund av att han eller hon dömts för ett synnerligen allvarligt brott. I sådana fall får medlemsstaterna också återkalla eller vägra att förnya ett uppehållstillstånd (*artikel 21*). Direktivet saknar motsvarande regler beträffande alternativt skyddsbehövande.

Så snart skyddsstatus beviljats skall berörda personer på ett språk de förstår få tillgång till information om de rättigheter och skyldigheter som följer av statusen (*artikel 22*).

Familjen skall hållas samlad. Medlemsstaterna skall se till att familjemedlemmar till personer med skyddsstatus, som inte själva uppfyller kraven för sådan status, får ansöka om de förmåner som avses i artiklarna 24-34. Vad gäller familjemedlemmar till alternativt skyddsbehövande får medlemsstaterna fastställa villkor för sådana förmåner. Staterna får vidare besluta att förmånerna även skall gälla andra nära släktingar som levt tillsammans med personen med skyddsstatus och varit beroende av denne för sin försörjning (*artikel 23*).

Så snart som möjligt efter att flyktingstatus beviljats skall en flykting beviljas ett uppehållstillstånd som skall gälla i minst tre år och vara förnybart. Uppehållstillstånd som utfärdas till en flyktings familjemedlemmar kan dock vara giltigt mindre än tre år. En alternativt skyddsbehövande skall på motsvarande sätt beviljas uppehållstillstånd i minst ett år; här saknas dock regler om familjemedlemmars uppehållstillstånd (*artikel 24*).

Resedokument enligt Genèvekonventionen skall utfärdas till flyktingar, om inte tvingande hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet kräver något annat. På motsvarande sätt skall alternativt skyddsbehövande som inte kan få ett nationellt pass erhålla dokument som gör det möjligt för dem att resa, åtminstone om allvarliga humanitära skäl kräver deras närvaro i en annan stat (*artikel 25*).

Flyktingar skall ha rätt till anställning och att bedriva verksamhet som företagare, med de förbehåll som allmänt gäller för yrket och för villkor för offentliga tjänster. Alternativt skyddsbehövande skall ges motsvarande tillträde till arbetsmarknaden. Härvid får medlemsstaterna beakta situationen på arbetsmarknaden, vilket kan

inkludera hur man prioriterar tillträdet till denna under en begränsad tidsperiod. Staterna skall se till att flyktingar erbjuds arbetsmarknadsutbildning, praktik etc. på likvärdiga villkor som för egna medborgare. Vad gäller praktik och arbetsmarknadsutbildning har alternativt skyddsbehövande rätt till detta på de villkor som staterna bestämmer. Genomgående skall medlemsstaternas lagstiftning om ersättning, tillgång till sociala trygghetsystem vid verksamhet som anställd eller företagare samt övriga anställningsvillkor tillämpas (*artikel 26*).

Underåriga som har beviljats skyddsstatus skall ges tillträde till utbildningssystemet på samma villkor som medlemsstaternas egna medborgare. Vuxna med skyddsstatus skall beviljas tillträde till utbildning på samma villkor som tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i medlemsstaten (*artikel 27*).

Personer med skyddsstatus skall få nödvändigt socialt stöd och tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som medlemsstaternas egna medborgare. För alternativt skyddsbehövande får medlemsstaterna begränsa socialt stöd respektive hälso- och sjukvård till att gälla endast grundläggande förmåner, på samma villkor som för egna medborgare (*artiklarna 28 och 29*).

Medlemsstaterna skall så snart som möjligt se till att underåriga utan medföljande vuxen som beviljats skyddsstatus företräds av en förmyndare eller motsvarande. Den underårige skall ha lämpligt boende. Syskon skall normalt hållas samman. Staterna skall bemöda sig att spåra föräldrarna, och därvid beakta att informationshanteringen sker konfidentiellt om det annars skulle hota den underåriges eller släktingarnas liv eller integritet. Personal som arbetar med underåriga skall ha lämplig utbildning (*artikel 30*).

Personer med skyddsstatus skall få tillgång till bostad och röra sig fritt på medlemsstatens territorium på likvärdiga villkor som tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i medlemsstaten (*artiklarna 31 och 32*).

Medlemsstaterna skall inrätta lämpliga integrationsprogram för att underlätta integrationen av flyktingar. Om staterna finner det lämpligt får de ge alternativt skyddsbehövande tillgång till integrationsprogram (*artikel 33*).

Medlemsstaterna får ge bidrag till personer med skyddsstatus som vill återvändra (*artikel 34*).

*Bestämmelser om samarbete m.m.*

Slutligen innehåller direktivet bestämmelser om administrativt samarbete mellan medlemsstaterna, om personalens utbildning och om rapportering till Europaparlamentet och rådet m.m. (*artiklarna 35 - 37*).

**Behovet av utredning***Rådsdirektivet*

Direktivet skall vara genomfört i nationell rätt senast två år efter det att det har trätt i kraft. Direktivet träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i EUT, vilket ännu inte har skett. Det ankommer på medlemsstaterna att sätta i kraft lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet. En särskild utredare skall därför ta ställning till hur direktivet skall genomföras i Sverige.

Av föregående redogörelse framgår att svensk rätt i stora drag överensstämmer med direktivets bestämmelser men att det dock finns skillnader i vissa avseenden. Till viss del beror skillnaderna på att den svenska lagstiftningen inte innehåller lika detaljerade bestämmelser som direktivet. I andra fall saknar svensk rätt motsvarigheter till bestämmelser som finns i direktivet. I det följande lämnas en exemplifiering av detta.

Direktivets begrepp alternativt skyddsbehövande är inte överensstämmande med utlänningslagens begrepp skyddsbehövande i övrigt. I det senare begreppet innefattas ytterligare grupper t.ex. personer som på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland.

Beträffande frågan om från vem förföljelsen skall utgå för att grunda flyktingskap motsvarar i stora drag utlänningslagens definition den som finns i direktivet. Utlänningslagens definition är dock mer allmänt hållen. Direktivet innehåller även motsvarande bestämmelse för alternativt skyddsbehövande, vilket inte finns i utlänningslagen. Direktivet innehåller vidare föreskrifter om vem som skall anses kunna ge skydd från förföljelse eller allvarlig skada. Sådana uttryckliga regler saknas i utlänningslagen.

Direktivet föreskriver att en person som i och för sig uppfyller definitionen för flyktingskap kan ha begått vissa gärningar som medför att han eller hon skall uteslutas från flyktingskap, s.k. ute-

slutandegrunder. Liknande regler finns också i utlänningslagen men inte i direkt anslutning till flyktingdefinitionen i 3 kap. 2 § UtL, utan de anges i samband med bestämmelserna om när uppehållstillstånd får vägras i 3 kap. 4 § UtL. I direktivet är grunderna för uteslutande noggrant uppräknade. Utlänningslagens regler är i detta avseende allmänt hållna. Direktivet innehåller även regler om uteslutandegrunder för alternativt skyddsbehövande, något som saknas i utlänningslagen.

Beträffande skyddsbehovets upphörande och återkallelse av uppehållstillstånd innehåller direktivet bestämmelser som anger att en person skall upphöra att vara flykting under givna omständigheter. Utlänningslagens motsvarande bestämmelser är inte lika kategoriskt utformade, fränsett att det föreskrivs att en flyktingförklaring skall återkallas om en person inte längre anses som flykting. Direktivet innehåller också bestämmelser om upphörandegrunder för alternativt skyddsbehövande. Sådana bestämmelser finns inte i utlänningslagen.

I det svenska systemet är bosättningen central för rätten till hälso- och sjukvård samt sociala förmåner såväl vad gäller svenska som utländska medborgare. En person som bedöms ha skyddsbehov får som regel permanent uppehållstillstånd som medför bosättning. Följden av att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas är inte lika klar. Detsamma gäller de fall där man tillämpar överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård till bl.a de utlänningar som vistas på förläggning efter det att de har beviljats uppehållstillstånd. Vidare finns i detta sammanhang behov av att utreda i vilken mån sociallagstiftningens definition av bosättning och intentionsvillkoret för denna bosättning överensstämmer med utlännings- och folkbokföringslagstiftningens motsvarande bestämmelser och praxis.

Vad beträffar medlemsstaternas ansvar enligt direktivet för att efterforska föräldrar till ensamkommande barn synes svenska myndigheters ansvar för sådan efterforskning behöva förtydligas i svensk lagstiftning.

Det skall betonas att uppräknningen ovan inte är uttömmande utan endast en exemplifiering av områden där det finns utredningsbehov. Det behövs en genomgående analys av direktivet och svensk lagstiftning och nuvarande praxis för att utröna vilka författningsändringar och andra åtgärder som är nödvändiga.

*Jämförelse mellan medlemsstaterna av andelen personer som beviljas status som flykting eller som subsidiärt skyddsbeövande*

Tillgänglig statistik över antalet beslut i asylärenden i olika medlemsstater i EU under en tioårsperiod visar att andelen asylsökande som beviljas asyl enligt Genèvekonventionens bestämmelser i förhållande till det totala antalet beslut asylärenden är lägre i Sverige än i andra medlemsstater. Det finns därför ett behov av att närmare studera och analysera detta förhållande.

## Uppdraget

### *Genomförande av direktivet*

Utredaren skall ta ställning till hur direktivet skall genomföras i svensk rätt. I samtliga frågor som avser genomförandet av direktivet skall utredaren redogöra för svensk rätt på området och bedöma om denna står i överensstämmelse med direktivets bestämmelser. Utredningsuppdraget omfattar direktivets konsekvenser och behovet av eventuella regeländringar inte bara med avseende på utlänningslagen och utlänningsförordningen utan också avseende andra relevanta författningar, som socialförsäkringslagen, skollagen, socialtjänstlagen, m.fl.

Utredaren skall ta ställning till om det fordras författningsändringar eller andra åtgärder för direktivets genomförande i svensk rätt. Utredaren skall i de fall det bedöms nödvändigt lägga fram förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som direktivet ger anledning till.

Utredaren skall ta ställning till om gruppen skyddsbehövande i övrigt enligt utlänningslagens nuvarande lydelse skall likställas med alternativt skyddsbehövande i direktivets mening vad avser de eventuella förändringar som kan krävas för att uppfylla direktivets krav. Om skillnaden bör finnas kvar skall utredaren ange huruvida den bör ha fullständig genomslagskraft eller begränsas till vissa områden.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar skall göras enligt bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen skall inte bidra till ökade kostnader på aktuella utgiftsområden. Utredningen skall genomföras med ett köns- maktsperspektiv.

*Jämförelse mellan medlemsstaterna av andelen personer som beviljas status som flykting eller som subsidiärt skyddsbehövande*

Tillgänglig statistik över antalet beslut i asylärenden i olika medlemsstater i EU under en tioårsperiod visar att den andel personer som beviljas status som flyktingar enligt Genèvekonventionen i förhållande till det totala antalet beslut i asylärenden genomgående är lägre i Sverige än i andra medlemsstater.

Utredaren skall göra en genomgång av hur stor andel som beviljas flyktingstatus och status som skyddsbehövande i övrigt i förhållande till antalet beslut i asylärenden totalt i Sverige under perioden 1994-2003. Den andelen skall sedan ställas i relation till motsvarande andel flyktingar och personer med andra former av skyddsstatus i vissa utvalda och för jämförelsen relevanta länder. Där det eventuellt framkommer stora skillnader skall utredaren analysera vad denna skillnad beror på. I sammanhanget bör utredaren beakta möjliga skillnader såsom olika tolkningar av flyktingbegreppet, förekomsten eller avsaknaden av beviljande av status som skyddsbehövande i övrigt eller annan liknande status, olika asylprocesser, könsrelaterade orsaker samt skillnader i de skyddsökandes bakgrund.

I denna del av utredningsuppdraget skall utredaren inte föreslå lösningar eller ändringar, utan endast redovisa resultatet av jämförelsen och analysen.

### **Samråd med andra utredningar**

Regeringen beslutade den 26 februari 2004 om direktiv för en utredning (dir. 2004:20, Utredningen om tidsbegränsat uppehållstillstånd för dokumentlösa asylsökande) som bl.a. skall 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. Denna utredning har genom tilläggsdirektiv (dir. 2004:109) fått i uppdrag att senast den 31 december 2004 redovisa sitt uppdrag.

Regeringen beslutade den 11 december 2003 om direktivet för en utredning (dir. 2003:181) om hur EU:s familjeåterföreningsdirektiv skall införas i Sverige. I denna utreds bl.a. flyktingars rätt till familjeåterförening. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2004:9) har denna

utredning fått i uppdrag att senast den 31 oktober 2004 redovisa sitt uppdrag.

Regeringen beslutade den 29 april 2004 om direktiv för en utredning (dir. 2004:61) om begränsning av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) och insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. I uppdraget ingår bl.a. att utreda möjligheten att ha en kvalificeringsregel som innebär att endast den som vistats i Sverige under viss tid kan vara berättigad till bistånd enligt socialtjänstlagen. Utredaren skall också utreda behovet av och möjligheten till kvalificeringsregler när det gäller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 maj 2005.

Utredaren bör samråda med ovannämnda utredningar.

### **Redovisning av uppdraget**

Uppdraget skall redovisas senast den 16 september 2005.

(Utrikesdepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om  
Skyddsgrunder och rättigheter för flyktingar  
och alternativt skyddsbehövande (UD  
2004:05)**

**Dir.  
2005:95**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 september 2005.

## **Förlängd tid för uppdraget**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 16 september 2004 tillkallade migrationsministern en särskild utredare med uppdrag att bl.a. ta ställning till hur rådets direktiv 2004/83/EG 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 skall genomföras i Sverige (EUT L 304, 30.9.2004, s. 12, efter ompublicering EUT L 204, 5.8.2005, s. 24.) Uppdraget skulle enligt direktiven (dir. 2004:114) redovisas senast den 16 september 2005.

Regeringen beslutade den 26 maj 2005 propositionen 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. I propositionen föreslås bl.a. att en ny utlänningslag skall ersätta 1989 års utlänningslag. Riksdagen beslutade den 14 september 2005 att bifalla propositionens förslag (bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1). Lagen träder i kraft den 31 mars 2006.

Det är angeläget att den särskilde utredarens förslag anpassas till den föreslagna nya utlänningslagen. Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 30 november 2005.

(Utrikesdepartementet)





**Tilläggsdirektiv till Utredningen om  
Skyddsgrunder och rättigheter för flyktingar  
och alternativt skyddsbehövande  
(UD 2004:05)**

---

**Dir.  
2006:02**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 januari 2006

## **Förlängd tid för uppdraget**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 16 september 2004 tillkallade migrationsministern en särskild utredare med uppdrag att ta ställning till hur 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 (EUT L 304, 30.9.2004, s. 12, efter ompublicering EUT L 204, 5.8.2005, s. 24, Celex nr 32004L0083) skall genomföras i Sverige. Enligt de ursprungliga direktiven (dir. 2004:114) skulle uppdraget redovisas senast den 16 september 2005. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2005:95) förlängdes utredningstiden till den 30 november 2005.

Tiden för redovisning av uppdraget förlängs till och med den 19 januari 2006.

(Utrikesdepartementet)



## RÄTTELSE

**Rättelse till 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***(Europeiska unionens officiella tidning L 304 av den 30 september 2004)*

Direktiv 2004/83/EG skall vara som följer:

**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**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 63.1 c, 63.2 a och 63.3 a i detta,

med beaktande av kommissionens förslag <sup>(1)</sup>,med beaktande av Europaparlamentets yttrande <sup>(2)</sup>,med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande <sup>(3)</sup>,med beaktande av Regionkommitténs yttrande <sup>(4)</sup>, och

av följande skäl:

- (1) En gemensam asylpolitik, som omfattar ett gemensamt europeiskt asylsystem, utgör en integrerande del av Europeiska unionens mål att gradvis inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som är öppet för personer som tvingade av omständigheterna söker skydd inom Europeiska gemenskapen på laglig väg.
- (2) Europeiska rådet enades vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 om att arbeta för att ett gemensamt europeiskt asylsystem skapas, grundat på en fullständig och absolut tillämpning av Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951 ("Genèvekonventionen"), kompletterad genom New York protokollet av den 31 januari 1967 ("protokollet"), och på så sätt garantera att ingen skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse, det vill säga att principen om non-refoulement bekräftas.
- (3) Genèvekonventionen och dess protokoll utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.
- (4) I slutsatserna från Tammerfors anges att ett gemensamt europeiskt asylsystem på kort sikt bör omfatta en tillnärmning av reglerna för erkännande av flyktingar och innebörden av flyktingstatus.

(5) I slutsatserna från Tammerfors anges även att bestämmelserna om flyktingstatus bör kompletteras med åtgärder för andra former av skydd som erbjuder en lämplig status för den som behöver ett sådant skydd.

(6) Huvudsyftet med detta direktiv är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater.

(7) Tillnärmningen av reglerna om erkännande och innebörd av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande bör bidra till att begränsa asylsökandes sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna när sådana förflyttningar endast motiveras av skillnader i de rättsliga ramarna.

(8) Det ligger i miniminormernas natur att medlemsstaterna bör ha befogenhet att införa eller behålla förmånligare bestämmelser för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som ansöker om internationellt skydd i en medlemsstat, om en sådan ansökan anses bygga på förutsättningen att personen i fråga antingen är flykting i den mening som avses i artikel 1 A i Genèvekonventionen, eller en person som av andra skäl behöver internationellt skydd.

(9) De tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som tillåts stanna inom medlemsstaternas territorier av skäl som inte hänför sig till ett behov av internationellt skydd utan efter en skönmässig bedömning av ömmande eller humanitära skäl, faller utanför tillämpningsområdet för detta direktiv.

(10) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och de asylsökandes och deras medföljande familjemedlemmars rätt till asyl.

(11) När det gäller behandlingen av personer som omfattas av detta direktiv är medlemsstaterna bundna av sina skyldigheter enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i och som förbjuder diskriminering.

<sup>(1)</sup> EGT C 51 E, 26.2.2002, s. 325.<sup>(2)</sup> EUT C 300 E, 11.12.2003, s. 25.<sup>(3)</sup> EGT C 221, 17.9.2002, s. 43.<sup>(4)</sup> EGT C 278, 14.11.2002, s. 44.

- (12) Medlemsstaterna bör i första hand ta hänsyn till barnets bästa när de genomför detta direktiv.
- (13) Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av protokollet om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater, som fogas till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.
- (14) Erkännandet av flyktingstatus skall endast ses som en fastställelse av redan existerande rättigheter.
- (15) Samråd med FN:s flyktingkommissariat kan ge medlemsstaterna värdefull vägledning när det gäller att fastställa flyktingstatus enligt artikel 1 i Genèvekonventionen.
- (16) Det bör fastställas miniminormer för definitionen och innebörden av flyktingstatus för att vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen.
- (17) Det är nödvändigt att införa gemensamma kriterier för när asylsökande skall erkännas som flyktingar i den mening som avses i artikel 1 i Genèvekonventionen.
- (18) Det är särskilt nödvändigt att införa en gemensam uppfattning av följande begrepp: skyddsbehov på plats (sur place), upphov till skada och källor till skydd, internt skydd samt begreppet förföljelse, inklusive orsakerna till förföljelse.
- (19) Skydd kan ges inte bara av staten utan även av sådana parter eller organisationer, inklusive internationella organisationer, som uppfyller villkoren i detta direktiv och kontrollerar en region eller ett större område på statens territorium.
- (20) När underåriga ansöker om internationellt skydd är det nödvändigt att medlemsstaterna vid sin prövning beaktar typer av förföljelse som är specifika för barn.
- (21) Det är också nödvändigt att införa ett gemensamt begrepp för förföljelsegrunden "tillhörighet till viss samhällsgrupp".
- (22) Handlingar som är oförenliga med Förenta nationernas syften och principer anges i inledningen till Förenta nationernas stadga och i artiklarna 1 och 2 i denna stadga och ingår bl.a. i Förenta nationernas resolutioner om åtgärder för terrorismbekämpning, enligt vilka handlingar, metoder och bruk som utgör terrorism strider mot Förenta nationernas syften och principer och även avsiktlig finansiering, planering och anstiftan av terroristhandlingar är oförenliga med Förenta nationernas syften och principer.
- (23) Såsom anges i artikel 14 kan "status" även innefatta flyktingstatus.
- (24) Det bör även fastställas miniminormer för definitionen och innebörden av status som alternativt skyddsbehövande. Status som alternativt skyddsbehövande bör fungera som ett komplement till den status för skydd av flyktingar som finns i Genèvekonventionen.
- (25) Det är nödvändigt att införa kriterier för att fastställa vilka av dem som ansöker om internationellt skydd som är berättigade till status som alternativt skyddsbehövande. Kriterierna bör hämtas från de internationella förpliktelserna enligt instrumenten för mänskliga rättigheter och från medlemsstaternas praxis.
- (26) Risker som en befolkningsgrupp i ett land eller ett segment av befolkningen överlag är utsatta för utgör i normalfallet i sig inte ett personligt hot som kan betecknas som allvarlig skada.
- (27) Familjemedlemmar kan, enbart på grund av sin relation till flyktingen, normalt komma att utsättas för förföljelse på ett sätt som kan utgöra grund för flyktingstatus.
- (28) Begreppet nationell säkerhet och allmän ordning omfattar också fall då en tredjelandsmedborgare är medlem i en sammanslutning som stöder internationell terrorism eller stöder en sådan sammanslutning.
- (29) Även om de förmåner som tillhandahålls familjemedlemmar till personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande inte nödvändigtvis måste vara desamma som de som tillhandahålls personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande, måste de vara rimliga i jämförelse med dessa förmåner.
- (30) Medlemsstaterna får, inom de gränser som följer av internationella åtaganden, föreskriva att beviljande av förmåner avseende tillträde till sysselsättning, sociala förmåner, hälso- och sjukvård samt tillgång till integrationsfrämjande åtgärder förutsätter att ett uppehållstillstånd har utfärdats.
- (31) Detta direktiv är inte tillämpligt på ekonomiska förmåner från medlemsstaterna som beviljas för att främja utbildning.
- (32) De praktiska svårigheter som personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ställs inför när det gäller att bestyrka utländska akademiska eller yrkesmässiga examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis bör beaktas.
- (33) Särskilt för att undvika socialt lidande är det lämpligt att personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande, utan diskriminering och inom ramen för det sociala stödet, tillhandahålls tillräckliga sociala förmåner och medel för uppehållet.

- (34) När det gäller socialt stöd och hälso och sjukvård bör villkoren och de närmare föreskrifterna för tillhandahållande av grundläggande förmåner till personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande fastställas i den nationella lagstiftningen. Möjligheten att begränsa förmånerna för personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner bör tolkas så att detta begrepp omfattar åtminstone minimiinkomst, bistånd vid sjukdom och graviditet samt föräldrabistånd, i den mån dessa förmåner beviljas medborgare i enlighet med lagstiftningen i den berörda medlemsstaten.
- (35) Tillträde till hälso- och sjukvård, såväl fysisk som psykisk vård, bör garanteras personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.
- (36) Genomförandet av detta direktiv bör utvärderas regelbundet med särskilt beaktande av utvecklingen av medlemsstaternas internationella skyldigheter när det gäller non-refoulement, utvecklingen av arbetsmarknaderna i medlemsstaterna och av de gemensamma grundläggande principerna för integration.
- (37) Eftersom målen för det föreslagna direktivet, nämligen att fastställa miniminormer för medlemsstaternas beviljande av internationellt skydd till tredjelandsmedborgare och statslösa personer och innehållet i det beviljade skyddet inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av direktivets omfattning och verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går direktivet inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (38) I enlighet med artikel 3 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning som fogas till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, har Förenade kungariket genom skrivelse av den 28 januari 2002 meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.
- (39) I enlighet med artikel 3 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning som fogas till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, har Irland genom skrivelse av den 13 februari 2002 meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.
- (40) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning som fogas till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv som därför varken är bindande för eller tillämpligt i Danmark.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

## KAPITEL I

### ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

#### Artikel 1

#### Syfte och räckvidd

Syftet med detta direktiv är att införa miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd och innehållet i det beviljade skyddet.

#### Artikel 2

#### Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden d och f.
- b) *Genèvekonventionen*: Konventionen om flyktingars rättsliga ställning undertecknad i Genève den 28 juli 1951, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.
- c) *flykting*: en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl som nämnts ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12.
- d) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.
- e) *person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.

- f) *status som alternativt skyddsbehövande*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som en person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande.
- g) *ansökan om internationellt skydd*: en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande och att denne inte uttryckligen ansöker om en annan typ av skydd som ligger utanför detta direktivs tillämpningsområde och som kan omfattas av en separat ansökan.
- h) *familjemedlemmar*: följande familjemedlemmar till den person som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande, om dessa familjemedlemmar befinner sig i samma medlemsstat i fråga om ansökan om internationellt skydd och under förutsättning att familjen existerade redan i ursprungslandet:
- Make eller maka till den person som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande eller hans/hennes ogifta partner i en stadigvarande relation, om lagstiftningen eller sedvanerätten i den berörda medlemsstaten behandlar ogifta par på samma sätt som gifta enligt dess utlänningslagstiftning.
  - Underåriga barn till sådana par som avses i första strecksatsen eller till den person som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande, på villkor att de är ogifta och beroende av honom eller henne för sin försörjning, men oavsett om de fötts inom eller utom äktenskapet eller adopterats enligt nationell lagstiftning.
- i) *underåriga utan medföljande vuxen*: tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som är yngre än 18 år som anländer till en medlemsstats territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, så länge de inte faktiskt tas om hand av en sådan person; begreppet omfattar också underåriga som lämnas ensamma utan medföljande vuxen efter det att de rest in på en medlemsstats territorium.
- j) *uppehållstillstånd*: tillstånd som utfärdats av myndigheterna i en medlemsstat i enlighet med den statens lagstiftning och som ger en tredjelandsmedborgare eller statslös person rätt att uppehålla sig på dess territorium.
- k) *ursprungsland*: det land eller de länder där en person är medborgare eller, i fråga om statslösa personer, tidigare haft sin vanliga vistelseort.

#### Artikel 3

#### Förmånligare bestämmelser

Medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som skall betraktas som flykting eller som en person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande och för att fastställa innebörden av internationellt skydd, förutsatt att de är förenliga med detta direktiv.

#### KAPITEL II

#### BEDÖMNING AV ANSÖKNINGAR OM INTERNATIONELLT SKYDD

#### Artikel 4

#### Bedömning av fakta och omständigheter

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 boplatser (länder) och -ort(er), tidigare asylansökningar, resvägar, identitets och resehandlingar samt orsakerna till ansökan om internationellt skydd.
3. Bedömningen av en ansökan om internationellt skydd skall vara individuell, och följande skall beaktas:
  - a) Alla relevanta uppgifter om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan, inbegripet lagar och andra författningar i ursprungslandet samt det sätt på vilket dessa tillämpas.
  - b) De relevanta utsagor och handlingar som den sökande har lämnat, inklusive information om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse eller allvarlig skada.
  - c) Sökandens personliga ställning och förhållanden, inklusive faktorer som bakgrund, kön och ålder, så att det kan bedömas huruvida de handlingar den sökande har blivit eller skulle kunna bli utsatt för, på grundval av sökandens personliga omständigheter, skulle innebära förföljelse eller allvarlig skada.
  - d) Om den sökande efter att ha lämnat ursprungslandet ägnat sig åt en verksamhet, vars enda syfte eller vars huvudsyfte var att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att ansöka om internationellt skydd, skall man bedöma om denna verksamhet kommer att utsätta den sökande för förföljelse eller allvarlig skada om han eller hon återvänder till landet.
  - e) Om man rimligen kan förvänta sig att den sökande begagnar sig av skyddet i ett annat land där han eller hon kan hävda sitt medborgarskap.

4. Det faktum att den sökande redan har varit utsatt för förföljelse eller annan allvarlig skada, eller för direkta hot om sådan förföljelse eller sådan skada, är en allvarlig indikation på att den sökandes fruktan för förföljelse är välgrundad eller att det finns en verklig risk för att han eller hon kommer att lida allvarlig skada, såvida det inte finns goda skäl till att anta att sådan förföljelse eller allvarlig skada inte kommer att upprepas.



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:

- 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.

#### Artikel 5

##### Internationellt skyddsbehov "sur place"

1. En välgrundad fruktan för förföljelse eller en verklig risk för att lida allvarlig skada kan grunda sig på händelser som har ägt rum efter det att sökanden lämnade ursprungslandet.
2. En välgrundad fruktan för förföljelse eller en verklig risk för att lida allvarlig skada kan grunda sig på verksamhet som sökanden ägnat sig åt sedan han eller hon lämnade ursprungslandet, i synnerhet om det kan fastställas att den verksamhet som åberopas är ett uttryck för och en fortsättning på åsikter eller en inställning som sökanden hade i ursprungslandet.
3. Utan att det påverkar Genèvekonventionen får medlemsstaterna besluta att en sökande som lämnar in en efterföljande ansökan normalt inte skall beviljas flyktingstatus om risken för förföljelse grundar sig på omständigheter som den sökande genom eget beslut har skapat efter att ha lämnat ursprungslandet.

#### Artikel 6

##### Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada

Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada omfattar

- a) staten,
- b) parter eller organisationer som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium,
- c) grupper som inte företräder staten, om det kan bevisas att aktörer enligt a och b, inklusive internationella organisationer, är oförmögna eller ovilliga att tillhandahålla skydd mot förföljelse eller allvarlig skada enligt artikel 7.

#### Artikel 7

##### Aktörer som ger skydd

1. Skydd kan ges av
  - a) staten,
  - b) parter eller organisationer, inklusive internationella organisationer, som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium.
2. Skydd ges normalt när aktörerna enligt punkt 1 vidtar rimliga åtgärder för att förhindra att en person förföljs eller lider allvarlig skada, bl.a. genom att ombesörja att det finns ett effektivt rättssystem för avslöjande, åtal och bestraffning av handlingar som innebär förföljelse eller allvarlig skada, och sökanden har tillgång till detta skydd.
3. När medlemsstaterna bedömer om en internationell organisation kontrollerar en stat eller en betydande del av statens territorium och ger skydd enligt punkt 2, skall de beakta alla riktlinjer som kan finnas i rådets relevanta rättsakter.

#### Artikel 8

##### Internt skydd

1. Medlemsstaterna får som ett led i bedömningen av en ansökan om internationellt skydd besluta att en sökande inte är i behov av internationellt skydd om det i en del av ursprungslandet inte finns någon välgrundad fruktan för förföljelse eller någon verklig risk för att lida allvarlig skada, och sökanden rimligen kan förväntas uppehålla sig i den delen av landet.
2. Vid prövning av om någon del av ursprungslandet överensstämmer med punkt 1, skall medlemsstaterna, när de fattar beslut om ansökan, beakta de allmänna omständigheter som råder i den delen av landet och sökandens personliga förhållanden.
3. Punkt 1 får tillämpas oaktat tekniska hinder för återvändande till ursprungslandet.

#### KAPITEL III

##### FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT BETRAKTAS SOM FLYKTING

#### Artikel 9

##### Förföljelse

1. Förföljelse enligt lydelsen i artikel 1 A i Genèvekonventionen måste utgöras av handlingar som
  - a) är tillräckligt allvarliga till sin natur eller på grund av sin upprepning för att innebära en allvarlig överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna, särskilt de rättigheter från vilka det inte går att göra undantag enligt artikel 15.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, eller

b) är en ackumulation av olika åtgärder, däribland sådana överträdelse av de mänskliga rättigheterna som är tillräckligt allvarliga för att påverka en individ på ett liknande sätt som i punkt a.

2. Förföljelse, enligt punkt 1, kan bland annat ta sig uttryck i

- a) fysiskt eller psykiskt våld, inklusive sexuellt våld,
- b) rättsliga, administrativa, polisiära och/eller judiciella åtgärder som i sig är diskriminerande eller som genomförs på ett diskriminerande sätt,
- c) åtal eller straff som är oproportionerliga eller diskriminerande,
- d) ett avslag i fråga om rättsligt överklagande som resulterar i ett oproportionerligt eller diskriminerande straff,
- e) åtal eller straff för vägran att utföra militärtjänst i en konflikt om fullgörandet av militärtjänst skulle innefatta brott eller handlingar som omfattas av undantagsklausulerna i artikel 12.2,
- f) köns- eller barnspecifika handlingar.

3. Enligt artikel 2 c måste det finnas ett samband mellan de skäl som anges i artikel 10 och den förföljelse som anges i punkt 1.

#### Artikel 10

##### Skäl till förföljelsen

1. Medlemsstaterna skall ta hänsyn till följande faktorer vid bedömningen av skälen till förföljelsen:

- a) Begreppet ras skall särskilt omfatta hudfärg, härkomst eller tillhörighet till en viss etnisk grupp.
- b) Begreppet religion skall särskilt omfatta teistiska, icke-teistiska och ateistiska trosuppfattningar, deltagande i, eller avstående från deltagande i formella privata eller offentliga gudstjänster, enskilt eller tillsammans med andra, samt andra religiösa handlingar eller åsiktsyttringar, eller former av personligt eller gemensamt handlande grundat på eller påbjudet genom någon trosriktning.
- c) Begreppet nationalitet skall inte bara omfatta medborgarskap, eller avsaknad av medborgarskap, utan skall särskilt omfatta tillhörighet till en grupp som definieras genom dess kulturella, etniska eller språkliga identitet, gemensamma geografiska ursprung eller politiska bakgrund eller dess förbindelser med befolkningen i en annan stat.
- d) En grupp skall anses utgöra en särskild samhällsgrupp, särskilt när

— gruppens medlemmar har en gemensam väsentlig egenskap eller en gemensam bakgrund som inte kan ändras, eller består av personer som har en gemensam egenskap eller övertygelse som är så grundläggande för identiteten eller samvetet att de inte får tvingas avsvära sig den,

— gruppen har en särskild identitet i det berörda landet eftersom den uppfattas som annorlunda av omgivningen.

Beroende på omständigheterna i ursprungslandet kan en särskild samhällsgrupp omfatta en grupp grundad på en gemensam egenskap, t.ex. sexuell läggning. Sexuell läggning får inte tolkas så att det innefattar handlingar som anses brottsliga enligt medlemsstaternas nationella lagstiftning. Könrelaterade aspekter kan beaktas, utan att dessa i sig ger upphov till en presumtion för denna artikels tillämplighet.

- e) Begreppet politisk åskådning skall särskilt inbegripa när någon omfattar en åsikt, tanke eller tro i en fråga som rör de potentiella aktörer som utövar förföljelse enligt artikel 6 och deras politik eller metoder, oavsett om sökanden har handlat i linje med denna åsikt, tanke eller tro.

2. Vid bedömningen av huruvida en sökande har en välgrundad fruktan för förföljelse är det irrelevant huruvida sökanden faktiskt har de egenskaper i fråga om ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning som är skälet till förföljelsen, om en sådan egenskap tillskrivs den sökande av den som utövar förföljelsen.

#### Artikel 11

##### Upphörande

1. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person skall upphöra att vara en flykting om han eller hon

- a) av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare, eller
- b) efter att ha förlorat sitt medborgarskap, av fri vilja förvärvar det på nytt, eller
- c) förvärvar medborgarskap, och kommer i åtnjutande av det landets skydd, eller
- d) av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land som han eller hon lämnat eller fortsatt att uppehålla sig utanför på grund av fruktan för förföljelse, eller
- e) inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger,
- f) utan att äga medborgarskap i något land, kan återvända till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger.

2. Vid tillämpningen av punkt 1 e och f skall medlemsstaterna beakta huruvida omständigheterna har ändrats så väsentligt och varaktigt att flyktingens fruktan för förföljelse inte längre kan anses välgrundad.

## Artikel 12

## Undantag

1. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan inte ges flyktingstatus om

- a) han eller hon omfattas av artikel 1 D i Genèvekonventionen om skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än FN:s flyktingkommissariat; om sådant skydd eller bistånd av något skäl har upphört, utan att de berörda personernas ställning har fastställts slutgiltigt i enlighet med de relevanta resolutioner som antagits av FN:s generalförsamling, skall dessa personer automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv,
- b) han eller hon av de behöriga myndigheterna i bosättningslandet tillerkänns samma rättigheter och skyldigheter som följer med medborgarskap i det landet eller rättigheter och skyldigheter som motsvarar dessa.

2. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person kan inte ges flyktingstatus om det finns synnerliga skäl för att anta att

- a) han eller hon har förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott, eller
- b) han eller hon har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan vederbörande fick tillträde till det landet som flykting, vilket innebär den tidpunkt då uppehållstillstånd utfärdades på grundval av beviljad flyktingstatus; särskilt grymma handlingar, även om de begåtts i förment politiskt syfte, får betecknas som allvarliga icke-politiska brott, eller
- c) han eller hon har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga.

3. Punkt 2 gäller personer som anstiftar eller på annat sätt deltar i förövandet av de brott eller gärningar som nämns däri.

## KAPITEL IV

## FLYKTINGSTATUS

## Artikel 13

## Beviljande av flyktingstatus

Medlemsstaterna skall bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person flyktingstatus om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlen II och III.

## Artikel 14

## Återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya flyktingstatus

1. När det gäller ansökningar om internationellt skydd som lämnats efter detta direktivs ikraftträdande skall medlemsstaterna återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons flyktingstatus som beviljats av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om vederbörande inte längre är flykting enligt artikel 11.

2. Utan att det påverkar flyktingens skyldighet enligt artikel 4.1 att uppge alla relevanta fakta och lämna alla relevanta handlingar som han eller hon förfogar över, skall den medlemsstat som har beviljat flyktingstatus i varje enskilt fall bevisa att den berörda personen har upphört att vara eller aldrig har varit flykting enligt punkt 1 i denna artikel.

3. Medlemsstaterna skall återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller statslös persons flyktingstatus om de berörda medlemsstaterna efter beviljandet av flyktingstatus fastställer att vederbörande

- a) inte skulle ha getts eller inte kan ges flyktingstatus i enlighet med artikel 12,
- b) har förvrängt eller utelämnat fakta, inklusive användning av falska handlingar, och detta varit avgörande för beviljandet av flyktingstatus.

4. Medlemsstater får återkalla, upphäva eller vägra att förnya status som beviljats en flykting av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ

- a) om det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller
- b) vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

5. I de situationer som beskrivs i punkt 4 får medlemsstaterna besluta att inte bevilja status för en flykting om ett sådant beslut ännu inte har fattats.

6. Personer som omfattas av punkt 4 eller 5 skall ha de rättigheter som anges i eller som liknar dem som anges i artiklarna 3, 4, 16, 22, 31, 32 och 33 i Genèvekonventionen om de befinner sig i medlemsstaten.

## KAPITEL V

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT BETRAKTAS SOM ALTERNATIVT  
SKYDDSBEHÖVANDE

## Artikel 15

**Allvarlig skada**

Allvarlig skada utgörs av

- a) dödsstraff eller avrättning,
- b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet, eller
- c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

## Artikel 16

**Upphörande**

1. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person skall upphöra att uppfylla kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande, då de omständigheter som ledde till att status som alternativt skyddsbehövande beviljades inte längre föreligger, eller har ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs.
2. Vid beaktande av punkt 1 skall medlemsstaterna ta hänsyn till om omständigheterna har ändrats så väsentligt och varaktigt att personen som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande inte längre är utsatt för en verklig risk för allvarlig skada.

## Artikel 17

**Undantag**

1. En tredjelandsmedborgare eller en statslös person uppfyller inte kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande om det finns synnerliga skäl för att anse att
  - a) han eller hon har förövat ett brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,
  - b) han eller hon har förövat ett allvarligt brott,
  - c) han eller hon har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga,
  - d) han eller hon utgör en fara för samhället eller säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig.

2. Punkt 1 gäller personer som anstiftar eller på annat sätt deltar i förövandet av de brott eller gärningar som nämns däri.

3. Medlemsstaterna får besluta att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person inte uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande om vederbörande innan han eller hon fick tillträde till medlemsstaten har begått ett eller flera brott som inte omfattas av punkt 1, men som skulle gett fängelsestraff om de hade begåtts i den berörda medlemsstaten, och han eller hon lämnade sitt ursprungsland endast för att undvika påföljder för dessa brott.

## KAPITEL VI

## STATUS SOM ALTERNATIVT SKYDDSBEHÖVANDE

## Artikel 18

**Beviljande av status som alternativt skyddsbehövande**

Medlemsstaterna skall bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person status som alternativt skyddsbehövande om han eller hon uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande enligt kapitlen II och V.

## Artikel 19

**Återkallande av, upphävande av eller vägran att förnya status som alternativt skyddsbehövande**

1. När det gäller ansökningar om internationellt skydd som lämnats efter detta direktivs ikraftträdande skall medlemsstaterna återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons status som alternativt skyddsbehövande som beviljats av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om vederbörande inte längre uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande enligt artikel 16.

2. Medlemsstaterna får återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons status som alternativt skyddsbehövande som beviljats av ett regeringsorgan, ett förvaltningsrättsligt organ, en domstol eller ett domstolsliknande organ om han eller hon, efter det att status som alternativt skyddsbehövande beviljats, inte längre uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande i enlighet med artikel 17.3.

3. Medlemsstaterna skall återkalla, upphäva eller vägra att förnya en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons status som alternativt skyddsbehövande om

- a) han eller hon efter beviljandet av status som alternativt skyddsbehövande inte borde ha erhållit eller inte längre uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande i enlighet med artikel 17.1 och 17.2,
- b) han eller hon har förvrängt eller utelämnat fakta, inklusive användning av falska handlingar, och detta varit avgörande för att bevilja status som alternativt skyddsbehövande.

4. Utan att det påverkar tredjelandsmedborgarens eller den statslösa personens skyldighet enligt artikel 4.1 att uppge alla relevanta fakta och lämna alla relevanta handlingar som han eller hon förfogar över skall den medlemsstat som har beviljat status som alternativt skyddsbehövande i varje enskilt fall bevisa att den berörda personen inte längre uppfyller eller aldrig har uppfyllt kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande i enlighet med punkterna 1–3 i denna artikel.

## KAPITEL VII

### INNEBÖRDEN AV INTERNATIONELLT SKYDD

#### Artikel 20

##### Allmänna bestämmelser

1. Detta kapitel skall inte påverka de rättigheter som följer av Genèvekonventionen.
2. Detta kapitel skall tillämpas på både flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande, om inte något annat anges.
3. Vid genomförandet av detta kapitel skall medlemsstaterna beakta situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, underåriga utan medföljande vuxen, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.
4. Punkt 3 skall endast gälla de personer som man finner har särskilda behov efter en individuell bedömning av deras situation.
5. Medlemsstaterna skall i första hand se till barnets bästa vid genomförandet av de bestämmelser i detta kapitel som rör underåriga.
6. Medlemsstaterna får, inom de gränser som anges i Genèvekonventionen, inskränka de förmåner som en flykting beviljas enligt detta kapitel, om denne har erhållit flyktingstatus på grundval av verksamhet som bedrivits med enda syfte eller med huvudsyfte att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att bli erkänd som flykting.
7. Medlemsstaterna får, inom de gränser som följer av medlemsstaternas internationella förpliktelser, inskränka de förmåner som en person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande beviljas enligt detta kapitel, om denna person har erhållit status som alternativt skyddsbehövande på grundval av verksamhet som bedrivits med enda syfte eller med huvudsyfte att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att erkännas som alternativt skyddsbehövande.

#### Artikel 21

##### Skydd mot avvising

1. Medlemsstaterna skall i enlighet med sina internationella förpliktelser respektera principen om non-refoulement.

2. Om det inte är förbjudet enligt de internationella förpliktelser som avses i punkt 1 får medlemsstaterna avvisa en flykting, vare sig denne formellt erkänts eller ej om

- a) det finns skäligen anledning att anta att vederbörande utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller
- b) vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagkraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

3. Medlemsstaterna får återkalla, upphäva eller vägra att förnya eller bevilja ett uppehållstillstånd för en flykting om han eller hon omfattas av punkt 2.

#### Artikel 22

##### Information

Medlemsstaterna skall, så snart som möjligt efter det att respektive skyddsstatus beviljats personer som erkänts vara i behov av internationellt skydd, ge dessa personer tillgång till information på ett språk som de kan förstå om de rättigheter och skyldigheter som är förbundna med den statusen.

#### Artikel 23

##### Sammanhållning av familjer

1. Medlemsstaterna skall se till att familjen hålls samlad.
2. Medlemsstaterna skall se till att familjemedlemmar till den person som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande, och som för egen del inte uppfyller kraven för att erhålla sådan status, får ansöka om de förmåner som avses i artiklarna 24–34 i enlighet med nationella förfaranden och i den mån detta överensstämmer med familjemedlemmens personliga rättsliga status.

När det gäller familjemedlemmar till personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande får medlemsstaterna fastställa tillämpliga villkor för sådana förmåner.

I sådana fall skall medlemsstaterna se till att de förmåner som tillhandahålls garanterar en tillräcklig levnadsstandard.

3. Punkterna 1 och 2 skall inte vara tillämpliga om den familjemedlemmen undantas eller skulle undantas från flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande enligt kapitlet III och V.

4. Trots vad som sägs i punkterna 1 och 2 får medlemsstaterna vägra, inskränka eller återkalla förmånerna med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.

5. Medlemsstaterna får besluta att denna artikel även skall gälla andra nära släktingar som levde tillsammans som en del av familjen vid tidpunkten för avfärden från ursprungslandet, och som då för sin försörjning var helt eller delvis beroende av den person som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

#### Artikel 24

##### Upphållstillstånd

1. Så snart som möjligt efter det att flyktingstatus har beviljats, skall medlemsstaterna till de personer som innehar flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som skall gälla i minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 21.3.

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 23.1 kan det uppehållstillstånd som skall utfärdas till familjemedlemmarna till de personer som innehar flyktingstatus vara giltigt i mindre än tre år och vara förnybart.

2. Så snart som möjligt efter det att status som alternativt skyddsbehövande har beviljats skall medlemsstaterna till de personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande utfärda ett uppehållstillstånd som skall gälla i minst ett år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

#### Artikel 25

##### Resedokument

1. Medlemsstaterna skall till personer som innehar flyktingstatus utfärda resedokument, i den form som anges i bilagan till Genèvekonventionen, för resor utanför deras territorier, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

2. Medlemsstaterna skall till personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande och som inte kan få ett nationellt pass, utfärda dokument som gör det möjligt för dem att resa, åtminstone om det uppstår allvarliga humanitära skäl som kräver deras närvaro i en annan stat, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

#### Artikel 26

##### Tillträde till arbetsmarknaden

1. Medlemsstaterna skall ge personer som innehar flyktingstatus rätt att vara anställda eller bedriva verksamhet som egenföretagare, med förbehåll för de bestämmelser som allmänt tillämpas för yrket och för anställning i offentlig tjänst, omedelbart efter det att flyktingstatus har beviljats.

2. Medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingstatus erbjuds aktiviteter såsom arbetsmarknadsrelaterad utbildning för vuxna, yrkesutbildning och arbetsplatspraktik på likvärdiga villkor som egna medborgare.

3. Medlemsstaterna skall ge personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande rätt att vara anställda eller bedriva verksamhet som egenföretagare, med förbehåll för de bestämmelser som allmänt tillämpas för yrket och för anställning i offentlig tjänst, omedelbart efter det att status som alternativt skyddsbehövande har beviljats. Situationen på arbetsmarknaden i medlemsstaterna får beaktas, inbegripet för eventuell prioritering när det gäller tillträde till arbetsmarknaden, under en begränsad tidsperiod som skall fastställas i enlighet med nationell lagstiftning. Medlemsstaterna skall se till att en person som innehar status som alternativt skyddsbehövande får tillträde till en anställning som han eller hon har erbjudits i enlighet med nationella bestämmelser om prioritering på arbetsmarknaden.

4. Medlemsstaterna skall se till att personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande får tillträde till aktiviteter såsom arbetsmarknadsrelaterad utbildning för vuxna, yrkesutbildning och arbetsplatspraktik, på villkor som medlemsstaterna skall bestämma.

5. Gällande lagstiftning i medlemsstaterna om ersättning, tillgång till sociala trygghetssystem vid verksamhet som anställd eller egenföretagare samt övriga anställningsvillkor skall tillämpas.

#### Artikel 27

##### Tillträde till utbildning

1. Medlemsstaterna skall fullt ut ge alla underåriga som har beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande tillträde till utbildningssystemet, på samma villkor som egna medborgare.

2. Medlemsstaterna skall ge vuxna som har beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande tillträde till utbildningssystemet, fortbildning och omskolning, på samma villkor som tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i medlemsstaten.

3. Medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande behandlas på samma sätt som egna medborgare i samband med gällande förfaranden för erkännande av utländska akademiska eller yrkesmässiga examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis.

#### Artikel 28

##### Sociala förmåner

1. Medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande i den medlemsstat som har beviljat sådan status får nödvändigt socialt stöd som tillhandahålls medborgare i den medlemsstaten.

2. Genom undantag från den allmänna regel som fastställs i punkt 1 får medlemsstaterna begränsa det sociala stöd som beviljas personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner vilka skall tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare.

#### Artikel 29

##### Hälsa- och sjukvård

1. Medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som medborgare i den medlemsstat som har beviljat sådan status.

2. Genom undantag från den allmänna regel som fastställs i punkt 1 får medlemsstaterna begränsa den hälso- och sjukvård som beviljas personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner som skall tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgare

3. Medlemsstaterna skall, på samma villkor som för medborgare i den medlemsstat som har beviljat denna status, ge lämplig hälso- och sjukvård till personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande och som har särskilda behov, till exempel gravida kvinnor, personer med funktionshinder, personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld eller underåriga som varit utsatta för någon form av övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter.

#### Artikel 30

##### Underåriga utan medföljande vuxen

1. Så snabbt som möjligt efter det att flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har beviljats, skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att underåriga utan medföljande vuxen företräds av en förmyndare eller vid behov av en organisation som är ansvarig för underårigas vård och välbefinnande, eller av varje annan form av lämplig representation, inbegripet den som grundas på lagstiftning eller ett rättsligt avgörande.

2. Medlemsstaterna skall vid genomförandet av detta direktiv se till att den underåriges behov tillgodoses på ett korrekt sätt av den förmyndare eller företrädare som utsetts. De behöriga myndigheterna skall göra regelbundna utvärderingar av detta.

3. Medlemsstaterna skall se till att underåriga utan medföljande vuxen placeras antingen

- a) hos vuxna släktingar,
- b) i en fosterfamilj,
- c) i förläggningar som utformats särskilt för att ta emot underåriga, eller
- d) i andra typer av inkvartering som är lämpliga för underåriga.

I detta sammanhang skall barnets åsikter beaktas i förhållande till dess ålder och mognad.

4. Så långt det är möjligt skall syskon hållas samman, med beaktande av den berörde underåriges bästa, särskilt hans eller hennes ålder och mognad. Underåriga utan medföljande vuxen skall byta inkvartering så sällan som möjligt.

5. För att värna om den underåriges bästa skall medlemsstaterna bemöda sig att spåra den underåriges familjemedlemmar så snabbt som möjligt. Om den underåriges liv eller integritet hotas, eller nära släktingars, särskilt om dessa är kvar i ursprungslandet, är det viktigt att se till att insamling, behandling och spridning av uppgifter om dessa personer sker konfidentiellt.

6. Personer som arbetar med underåriga utan medföljande vuxen skall ha fått eller skall erhålla lämplig utbildning om barnens behov.

#### Artikel 31

##### Tillgång till bostad

Medlemsstaterna skall se till att personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har tillgång till bostad på likvärdiga villkor som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium.

#### Artikel 32

##### Rätt till fri rörlighet inom medlemsstaten

Medlemsstaterna skall tillåta fri rörlighet inom sina territorier för personer som innehar flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande på samma villkor och med samma begränsningar som för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom deras territorium.

#### Artikel 33

##### Tillgång till integrationsfrämjande åtgärder

1. För att underlätta integrationen av flyktingar i samhällslivet skall medlemsstaterna inrätta sådana integrationsprogram som de finner lämpliga eller skapa villkor som säkerställer tillgång till sådana program.

2. Om medlemsstaterna finner det lämpligt skall personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande ges tillgång till integrationsprogram.

#### Artikel 34

##### Återvandring

Medlemsstaterna får ge bidrag till personer med flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande som vill återvändra.

## KAPITEL VIII

## ADMINISTRATIVT SAMARBETE

## Artikel 35

**Samarbete**

Medlemsstaterna skall utse en nationell kontaktpunkt och meddela den adress till kommissionen, som i sin tur skall vidarebefordra adressen till övriga medlemsstater.

Medlemsstaterna skall i samarbete med kommissionen vidta alla lämpliga åtgärder för att inrätta ett direkt samarbete, som även omfattar utbyte av information mellan behöriga myndigheter.

## Artikel 36

**Personal**

Medlemsstaterna skall se till att myndigheter och andra organisationer som ansvarar för att genomföra detta direktiv har fått tillräcklig utbildning och att de skall vara bundna av tystnadsplikt enligt den nationella lagstiftningen när det gäller alla uppgifter som de får kännedom om i samband med sitt arbete.

## KAPITEL IX

## SLUTBESTÄMMELSER

## Artikel 37

**Rapporter**

1. Senast den 10 april 2008 skall kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv och vid behov föreslå eventuella ändringar. Dessa ändringsförslag skall prioriteras när det gäller artiklarna 15, 26 och 33. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna all information som behövs för att utarbeta rapporten senast den 10 oktober 2007.

2. Efter det att rapporten överlämnats skall kommissionen minst en gång vart femte år rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv.

## Artikel 38

**Införlivande**

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 10 oktober 2006. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

## Artikel 39

**Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

## Artikel 40

**Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdat i Luxemburg den 29 april 2004.

På rådets vägnar

M. McDOWELL

Ordförande



# Statens offentliga utredningar 2006

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt.  
Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning.  
Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.  
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande.  
UD.

# Statens offentliga utredningar 2006

---

*Systematisk förteckning*

## **Justitiedepartementet**

---

Omprövning av medborgarskap. [2]

## **Utrikesdepartementet**

---

Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.

En anpassning av svensk lagstiftning till

EG-direktiv 2004/83/EG angående

flyktingar och andra skyddsbehövande.

[6]

## **Utbildnings- och kulturdepartementet**

---

Skola & Samhälle. [1]

## **Näringsdepartementet**

---

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning

i hela landet. [3]

Svenska partnerskap – en översikt.

Rapport 1 till Organisationsutredningen

för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik

– balansera utveckling och förvaltning.

Rapport 2 till Organisationsutredningen

för regional tillväxt. [5]