

# Till statsrådet Jan O. Karlsson

## Utrikesdepartementet

Regeringen beslutade den 6 september 2001 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag om genomförandet av Europeiska unionens råds direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (Dir. 2001:67). Uppdraget, som skall redovisas senast den 31 december 2001, innefattar i första hand att gå igenom utlänningslagstiftningen och också regelverken på andra berörda områden samt att ta ställning till behovet av författningsändringar och andra åtgärder.

Statsrådet Maj-Inger Klingvall förordnade den 19 september 2001 hovrättslagmannen Kjell Björnberg till särskild utredare. Till experter i utredningen förordnades den 29 oktober 2001 beslutsfattaren Peter Carlebrunn, departementssekreteraren Karin Frank, ämnesrådet Ingela Fridström, ämnessakkunniga Inger Laudon, departementssekreteraren Åsa Persson, departementssekreteraren Gunnar Sallstedt, kammarrättsrådet Carl-Otto Schéle, kammarrättsassessorn Viktoria Sjögren samt ämnesrådet Annika Åkerlind.

Till sekreterare förordnades den 19 september 2001 hovrättsassessorn Kerstin Lundegård.

Utredningen, som har antagit namnet Massflyktsutredningen,

får härmed överlämna betänkandet (Ds 2001:77) Uppehålls-  
tillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt. Uppdraget är där-  
med slutfört.

Göteborg den 31 december 2001

Kjell Björnberg

/Kerstin Lundegard

# Innehåll

<b>Författningsförslag .....</b>	<b>11</b>
1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen .....	11
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ....	17
3 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) .....	19
4 Förslag till ändring av socialförsäkringslagen (1999:799) .....	20
Förslag till ändring i utlänningsförordningen (1989:547) .....	21
Förslag till ändring av förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande .....	22
Förslag till ändring av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktmottagande m.m. ....	24
Förslag till ändring av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. ....	26
<b>1 Sammanfattning .....</b>	<b>29</b>
<b>2 Utredningsuppdraget, allmänna utgångspunkter .....</b>	<b>37</b>
2.1 Utredningsuppdraget .....	37
2.1.1 EG-direktivet .....	37
2.1.2 Utredningsdirektivet .....	39
2.2 Regeringens proposition 1999/2000:42 .....	40

2.3	Barnkonventionen .....	41
2.4	Allmänna utgångspunkter för utredningens förslag m.m. ....	43
3	Regleringen av tillståndsfrågan .....	45
3.1	Utredningsuppdraget .....	45
3.1.1	EG-direktivet .....	45
3.1.2	Utredningsdirektivet .....	47
3.2	Nuvarande regler .....	47
3.3	Slutsatser .....	51
3.3.1	Upphållstillstånd med tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet .....	51
3.3.2	Tillfälligt skydd för andra än de som omfattas av rådets beslut om skydd .....	52
3.3.3	Sammanfattande slutsatser .....	53
4	Avsteg från reglerna om tillfälligt skydd .....	55
4.1	Utredningsuppdraget .....	55
4.1.1	EG-direktivets undantagsregler i artikel 28 punkten 1 a (bl.a. krigsförbrytelser och allvar- liga icke-politiska brott) .....	55
4.1.2	EG-direktivets undantagsregler i artikel 28 punkten 1 b (fara för medlemsstatens säkerhet eller samhällsfara på grund av brottslighet) .....	56
4.1.3	Utredningsdirektivet .....	57
4.2	1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning .....	58
4.2.1	Allmänt .....	58
4.2.2	Uteslutandegrunder enligt Genèvekonven- tionen .....	58
4.2.3	Förbud mot utvisning och avvisning enligt Genèvekonventionen .....	59
4.2.4	Avgränsningen mellan politiska och icke- politiska brott m.m. ....	60

4.3	Nuvarande svenska regler .....	61
4.3.1	Undantag från skydd .....	61
4.3.2	Utvisning på grund av brott .....	62
4.3.3	Verkställighetshinder enligt utlänningslagen .....	65
4.3.4	Utvisning med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll .....	66
4.4	Slutsatser .....	67
4.4.1	Undantag från skydd enligt artikel 28 punkten 1 a i EG-direktivet .....	67
4.4.2	Undantag från skydd på grund av rikets säker- het .....	69
4.4.3	Undantag från tillfälligt skydd enligt artikel 28 punkten 1 b i EG-direktivet .....	70
4.4.4	Verkställighetshinder .....	71
4.4.5	Lagen om särskild utlänningskontroll .....	71
5	Familjeåterförening m.m. ....	73
5.1	Utredningsuppdraget .....	73
5.1.1	EG-direktivet angående familjeåterförening .....	73
5.1.2	EG-direktivet angående underåriga utan medföljande vuxen .....	75
5.1.3	Utredningsdirektivet .....	76
5.2	Nuvarande svenska regler .....	76
5.3	Slutsatser .....	79
5.3.1	Utgångspunkter i fråga om familjegemen- skapen .....	79
5.3.2	Kärnfamiljen .....	81
5.3.3	Anhöriga utanför kärnfamiljen .....	84
5.3.4	Underåriga utan medföljande vuxen .....	86
6	Asylprövning m.m. ....	87
6.1	Utredningsuppdraget .....	87
6.1.1	EG-direktivet .....	87
6.1.2	Utredningsdirektivet .....	89
6.2	Nuvarande svenska regler .....	89

6.3	Regeringens förslag i prop. 1999/2000:42 .....	89
6.4	Slutsatser .....	92
6.4.1	Allmänt om flyktingar och skyddsbehövande i övrigt .....	92
6.4.2	Rätten att ansöka om asyl .....	93
6.4.3	Ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov i övrigt .....	95
6.4.4	Ansvarigt land för prövningen av en asylansökan .....	96
6.4.5	Möjligheten att skjuta upp asylprövningen .....	98
6.4.6	Asylsökandes ställning under handläggningstiden .....	100
6.4.7	Ansökningar i samband med att det tillfälliga skyddet upphör .....	102
<b>7</b>	<b>Förlängning av tillstånd .....</b>	<b>105</b>
7.1	Utredningsuppdraget .....	105
7.1.1	EG-direktivet .....	105
7.1.2	Utredningsdirektivet .....	108
7.2	Nuvarande svenska regler m.m. ....	108
7.2.1	Förlängning av uppehållstillstånd i samband med program för frivilligt återvändande. ....	108
7.2.2	Upphållstillstånd på grund av humanitära skäl... ..	110
7.3	Slutsatser .....	112
7.3.1	Allmänt .....	112
7.3.2	Förlängning av tillstånd i samband med frivilligt återvändande .....	113
7.3.3	Förlängning av tillstånd på grund av humanitära och medicinska skäl .....	115
<b>8</b>	<b>Sociala förmåner, sjukvård m.m. ....</b>	<b>121</b>
8.1	Utredningsuppdraget .....	121
8.1.1	EG-direktivet .....	121
8.1.2	Utredningsdirektivet .....	122
8.2	Genèvekonventionen .....	122

8.3	Nuvarande svenska regler .....	123
8.4	Regeringens förslag i prop. 1999/2000:42 .....	129
8.5	Slutsatser .....	134
8.5.1	Allmänt .....	134
8.5.2	Socialförsäkringsförmåner .....	135
8.5.3	Övriga sociala förmåner .....	140
8.5.4	Sjuk- och hälsovård m.m. ....	141
8.5.5	Särskilda insatser för underåriga (barn under 18 år) .....	142
8.5.6	Folkbokföring .....	142
9	Arbetstillstånd vid tillfälligt skydd m.m. ....	147
9.1	Utredningsuppdraget .....	147
9.1.1	EG-direktivet .....	147
9.1.2	Utredningsdirektivet .....	147
9.2	Nuvarande svenska regler .....	148
9.2.1	Arbetstillstånd .....	148
9.2.2	Möjligheter till yrkesutbildning m.m. för vuxna .....	149
9.3	Slutsatser .....	149
9.3.1	Arbetstillstånd för dem som har tillfälligt skydd .....	149
9.3.2	Vuxnas möjlighet till arbetsmarknadsutbild- ning m.m. ....	150
10	Utbildning vid tillfälligt skydd .....	151
10.1	Utredningsuppdraget .....	151
10.1.1	EG-direktivet om barns rätt till skolutbildning ..	151
10.1.2	EG-direktivet om möjligheten till förlängning av uppehållstillstånd för att låta barn fullfölja en skoltermin m.m. ....	152
10.1.3	EG-direktivet om vuxnas möjligheter till utbildning .....	152
10.1.4	Utredningsdirektivet .....	153
10.1.5	Barnkonventionen .....	153

10.2	Nuvarande svenska regler .....	154
10.2.1	Barns rätt till skolutbildning .....	154
10.2.2	Barns rätt till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg .....	155
10.2.3	Förlängt uppehållstillstånd för att låta barn fullfölja en skoltermin m.m. ....	156
10.2.4	Vuxnas rätt till utbildning .....	157
10.3	Slutsatser .....	158
10.3.1	Barns rätt till utbildning .....	158
10.3.2	Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg .....	161
10.3.3	Förlängt uppehållstillstånd för att låta barn fullfölja en skoltermin m.m. ....	161
10.3.4	Utbildning för vuxna .....	164
11	Mottagandekapacitet m.m. ....	167
11.1	Utredningsuppdraget .....	167
11.1.1	EG-direktivet .....	167
11.1.2	Utredningsdirektivet .....	167
11.2	Mottagande i samband med Kosovokrisen m.m. ....	168
11.3	Bedömning .....	170
12	Vissa övriga frågor .....	173
13	Kostnadsbedömningar .....	175



# Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att utlänningslagen (1989:529) ändras på så sätt att

*dels* 2 kap. 4 a § och 4 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

*dels* efter 2 kap. skall införas ett nytt kapitel, benämnt 2 a kap. av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### **Närmare om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd**

Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

#### 4 a §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett program för att förbereda ett frivilligt återvändande har inletts innan dess, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst *tre* år. Om ett program för att förbereda ett frivilligt återvändande har inletts innan dess, får uppehållstillståndet förlängas med högst två

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts någon med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd också ges till en utlänning som är make eller maka eller barn under 18 år till den person som först beviljats tillståndet. Detsamma gäller förälder till barn under 18 år som meddelats tillstånd enligt första stycket.

är.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts någon med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd också ges till en utlänning som är *make, maka, sambo* eller barn under 18 år till den person som först beviljats tillståndet. Detsamma gäller förälder till barn under 18 år som meddelats tillstånd enligt första stycket.

*Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd enligt andra eller tredje stycket hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. 2 § skall prövas. Prövningen får dock skjutas upp om det föreligger särskilda skäl för det. Om ansökningen inte har prövats innan det tidsbegränsade uppehållstillståndet upphört att gälla, skall ansökningen prövas snarast efter denna tidpunkt.*

## **2 a kap.**

### **Särskilda bestämmelser om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd**

#### **1 §**

*Bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas i den utsträckning som de innebär avsteg från övriga*

*bestämmelser i denna lag. Vid tillämpningen skall den Europeiska unionens råds direktiv 2001/55/EG beaktas.*

### *2 §*

*Utlänningar som fördrivits från sitt ursprungsland och som omfattas av rådets beslut om tillfälligt skydd enligt det i 1 § omnämnda direktivet och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige skall, med de undantag som anges i 6 §, beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.*

*Regeringen får meddela föreskrifter om att ytterligare kategorier av fördrivna personer än de som omfattas av rådets beslut får ges uppehållstillstånd enligt första stycket om de har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion. En sådan föreskrift skall genast anmälas till riksdagen genom en särskild skrivelse.*

### *3 §*

*Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts någon med stöd av 2 § får ett sådant tillstånd också ges till den som är gift med eller sambo till den som beviljats tillstånd och till ogifta barn under 18 år till den som be-*

*viljats tillstånd. Annan nära anhörig till den som beviljats tillstånd och som ingått i samma hushåll som denne kan också få ett sådant tillstånd.*

#### *4 §*

*Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. 2 § skall prövas. Prövningen får dock skjutas upp om det föreligger särskilda skäl för det. Om ansökningen inte har prövats innan det tillfälliga skyddet upphört att gälla, skall ansökningen prövas snarast efter denna tidpunkt.*

#### *5 §*

*Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall gälla under längst den tid som gäller enligt rådets beslut.*

*Om ett program för att förbereda ett frivilligt återvändande har inletts när uppehållstillståndet med tillfälligt skydd upphör, får ett särskilt tillfälligt uppehållstillstånd ges för en tid av högst två år därefter.*

*6 §*

*Uppehållstillstånd enligt detta kapitel får vägras eller återkallas*

*1. om det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller någon annan omständighet som hänför sig till dennes person finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd, eller*

*2. om det finns skälig anledning anta att utlänningen utgör en fara för rikets säkerhet.*

*Ett uppehållstillstånd får dock aldrig vägras eller återkallas om sådana omständigheter som anges i 8 kap. 1 eller 4 § föreligger eller om utlänningen kan komma att sändas till ett land där han riskerar förföljelse som innebär fara för hans liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet.*

*7 §*

*Den som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får utvisas på grund av brott endast om sådana omständigheter föreligger som anges i 4 kap. 10 § tredje stycket.*

*8 §*

*Vid tillämpningen av 6 eller 7 § skall bedömningen grundas uteslutande på omständigheter som rör utlänningen själv.*

**9 §**

*Den som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall också ges arbetstillstånd för den tid uppehållstillståndet gäller.*

**4 kap.****Avvisning och utvisning***Utvisning på grund av brott***7 §**

En utlänning får utvisas ur Sverige om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till.

Utlänningen får dock utvisas endast om han döms till svårare straff än böter och

1. det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller

2. brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar.

*Utvisning på grund av brott av den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. får ske under de förutsättningar som anges i nämnda kapitel.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

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

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

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

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

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen, eller

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

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen,

*3. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. 2 eller 3 § utlänningslagen eller som, efter att ett sådant tillstånd har upphört, har beviljats ett tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 2 a kap. 5 § andra stycket eller*

3. har ansökt om uppehålls-  
tillstånd i Sverige och av sär-  
skilda skäl medgetts rätt att  
vistas här medan ansökan prö-  
vas.

4. har ansökt om uppehålls-  
tillstånd i Sverige och av sär-  
skilda skäl medgetts rätt att  
vistas här medan ansökan prö-  
vas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.



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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 4 §

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

*En utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. 2 eller 3 § nämnda lag eller som har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 2 a kap. 5 § andra stycket utlänningslagen skall inte folkbokföras.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

#### 4 Förslag till ändring av socialförsäkringslagen (1999:799)

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### **2 kap. Bosättning och arbete i Sverige**

###### 1 §

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

Den som kommer till Sverige och som kan antas vistas här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar emot det.

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

## Förslag till ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

Regeringen föreskriver att 1 kap. 1 § utlänningsförordningen (1989:547) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap. Bestämmelser om pass**

#### *Undantag från kravet på passinnehav*

##### 1 §

En utlänning som är medborgare i ett annat nordiskt land och som kommer till Sverige direkt från ett sådant land, behöver inte ha pass vid inresa eller vistelse i Sverige.

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats enligt en förordning som beslutats med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige.

En utlänning *behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige om han har*

*1. permanent uppehållstillstånd,*

*2. tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats enligt en förordning som beslutats med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529),*

*3. uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. 2 eller 3 § utlänningslagen eller*

*4. tillfälligt uppehållstillstånd enligt 2 a kap. 5 § andra stycket utlänningslagen.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

**Förslag till  
ändring av förordningen (1996:1357) om statlig  
ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande**

Regeringen förskriver

*dels* att rubriken till förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande ändras på så sätt, att orden "m.fl." läggs till sist i rubriken,

*dels* att 2, 3 och 9 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 §

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

Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 3 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

För personer som fyllt arton år ges ersättning för akut vård och vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (1988:1472) samt akut tandvård och tandvård som inte kan anstå.

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

3 §

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

Ersättning får ges för hälso-undersökning av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 3 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

## 9 §

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

Apotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 3 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt för utlänningar som avses i 6 kap. 19 § första stycket utlänningslagen (1989:529). Ersättningen betalas efter ansökan i efterskott.

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

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

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

**Förslag till  
ändring av förordningen (1990:927) om statlig  
ersättning för flyktingmottagande m.m.**

Regeringen föreskriver att 28 och 29 §§ förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. skall ha följande lydelse

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

28 §

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

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 3 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har en kommun rätt till ersättning för transport till förläggning.

29 §

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för vård av barn under 18 år i ett annat hem än barnets eget, om barnet omfattas av 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Ersättning lämnas för vård som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för vård av barn under 18 år i ett annat hem än barnets eget, om barnet omfattas av 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Ersättning lämnas för vård som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Om ansökan om uppehållstillstånd avslås och ett beslut om

prövas. Om ansökan om uppehållstillstånd avslås och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas lämnas ersättning också för vård under tiden fram till dess barnet lämnar landet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

**Förslag till  
ändring av förordningen (2001:976) om utbildning,  
förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande  
barn m.fl.**

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

1 §

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

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

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen, eller

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

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen,

*3. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. 2 eller 3 § utlänningslagen,*

*4. har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 a kap. 5 § andra stycket utlänningslagen, eller*



3. har ansökt om uppehålls-  
tillstånd i Sverige och av sär-  
skilda skäl medgetts rätt att  
vistas här medan ansökan prö-  
vas.

5. har ansökt om uppehålls-  
tillstånd i Sverige och av sär-  
skilda skäl medgetts rätt att  
vistas här medan ansökan prö-  
vas.

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

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

# 1 Sammanfattning

The global agenda has never been so varied, so pressing or so complex. It demands of the international community new approaches, new resources and new commitments of political will.

Kofi Annan

## Utredningsuppdraget

Antalet fall av massiv tillströmning av fördrivna personer som inte kan återvända till sitt ursprungsland har blivit mer omfattande under de senaste åren. Europeiska Unionens råd antog den 20 juli 2001 ett direktiv om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. Direktivet innehåller ett flertal föreskrifter om vad som skall gälla under vistelsen i mottagarlandet.

De regler som fastställs i direktivet har karaktären av undantagsbestämmelser. Det skydd som erbjuds skall därför ha en begränsad varaktighet men samtidigt ge de berörda personerna en tillräcklig skyddsnivå. Det är fråga om miniminormer som ger medlemsstaterna rätt att införa eller behålla bestämmelser som är mer förmånliga för dem som får tillfälligt skydd.

I regeringens direktiv till utredaren berörs ett flertal frågor med anknytning till EG-direktivet. Av dem kan sammanfattningsvis följande nämnas, nämligen

- införande av särskilda regler om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd
- undantag i vissa fall från rätten till tillfälligt skydd,
- rätten att ansöka om asyl under skyddstiden,
- familjeåterförening,
- förlängning av tillstånd vid program för frivilligt återvändande eller av humanitära skäl,
- sociala förmåner, hälsovård m.m.
- arbetstillstånd,
- utbildning samt
- mottagandekapaciteten i Sverige för personer med behov av tillfälligt skydd.

### Utgångspunkter

Skyddsreglerna i EG-direktivet omfattar situationer och personer som redan idag enligt svensk rätt skulle kunna ges ett tillfälligt skydd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. En allmän utgångspunkt vid övervägandena om vilka regler som skall gälla för dem som ges skydd, t.ex. i fråga om uppehälle, skolgång, sjukvård etc. bör vara, att reglerna i möjligaste mån skall vara desamma som gäller för dem som fått tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av den nämnda bestämmelsen i utlänningslagen. De personer som berörs har tillfälligt också samma behov av skydd som asylsökande och andra skyddsbehövande. För att undvika en komplicerad ordning där olika regler kan vara tillämpliga bör de som har behov av tillfälligt skydd om möjligt också omfattas av samma regler om förmåner m.m. som gäller för nu nämnda grupper av utlänningar.

## Regler om skydd

Tillfälligt skydd enligt EG-direktivet gäller initialt under en tid av ett år. Om det inte upphävs av rådet förlängs det därefter automatiskt med sex månader och därefter med ytterligare sex månader. Rådet kan genom beslut med kvalificerad majoritet förlänga tiden med ytterligare ett år. Den "normala" tillståndstiden är således högst två år och som längst kan tillståndet gälla i tre år.

Skyddet enligt EG-direktivet skiljer sig i vissa hänseenden från det tillfälliga skydd som idag kan ges enligt gällande svenska bestämmelser. Av de regler som införs måste det framgå att personer som omfattas av rådets beslut är tillförsäkrade det skydd som anges i direktivet och att skyddets tillämpning i tiden är avhängigt av rådets beslut om det. Det kan samtidigt inte uteslutas att situationer kan uppkomma som gör att det kan finnas skäl att behålla regeringens möjlighet att med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen utfärda föreskrifter om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Därför föreslås att denna regel bibehålls. För att skilja denna typ av tillstånd, som också är tillfälliga, från tidsbegränsade uppehållstillstånd som grundas på EG-direktivet föreslås att de senare ges den särskilda benämningen *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*.

## Undantag från skydd

I vissa speciella situationer bör det finnas möjlighet att göra undantag från reglerna om tillfälligt skydd. Det gäller bl.a. den som har begått brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten respektive handlingar i strid mot FN:s syften och principer. Annan grov brottslighet bör även kunna leda till inskränkningar i rätten till skydd. Regleringen i dessa fall föreslås i princip vara den, att det skall finnas synnerliga skäl för att göra undantag från rätten till skydd. En utlänning som det finns skälig anledning att betrakta som en fara för rikets säkerhet skall också

kunna undantas från skydd. Samtidigt kan det givetvis inte komma i fråga att göra någon inskränkning i den ovillkorliga rätten till skydd som gäller för personer som riskerar dödsstraff, kroppsstraff, tortyr m.m.

## Asyl

Orden flykting och asyl används ofta som benämning på varje utlänning som av olika skäl ansöker om uppehållstillstånd här. Utlänningslagens terminologi är betydligt snävare och anknyter till vad som är vedertaget internationellt. Begreppet flykting omfattar enbart utlänningar eller statslösa som befinner sig utanför hemlandet respektive den vanliga vistelseorten på grund av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning. Med asyl avses enbart uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att denne är flykting.

Idag är möjligheten för den som har någon form av uppehållstillstånd i Sverige, permanent eller tillfälligt, att få detta ändrat till att avse uppehållstillstånd grundat på andra omständigheter mycket begränsad. Den som får uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall enligt förslaget ha en ovillkorlig rätt att ansöka om asyl. För att den myndighet som prövar ansökningarna inte skall behöva riskera att hamna i en omöjlig situation vid en massiv tillströmning av asylsökande bör prövningen kunna få skjutas upp. Det är samtidigt viktigt att bibehålla huvudregeln att en ansökan om asyl skall prövas så fort som möjligt. Undantag från den ordningen bör därför medges endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till arbetsbelastningen eller andra tungt vägande omständigheter. UNHCR har anfört att möjligheten att skjuta upp prövningen av asylansökningar en viss tid är förenlig med Genèvekonventionen så länge rätten att ansöka om asyl finns och så länge ansökan prövas senast vid det tillfälliga skyddets upphörande. Även den som har tillfälligt

skydd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen föreslås kunna ges asyl under den tid det tillfälliga uppehållstillståndet gäller.

## Familjeåterförening

Make/maka och underåriga ogifta barn, såväl biologiska som adopterade (kärnfamiljen) till den som har fått skydd skall ha rätt att återförenas med denne. Samboende omfattas också eftersom de enligt lagstiftningen och praxis i Sverige skall behandlas på jämförbart sätt. Detsamma torde vidare gälla homosexuella par som före ankomsten hit har ett registrerat partnerskap eller varit sammanboende. Något krav på att lagstiftning eller praxis i ursprungslandet även skall omfatta dessa kategorier finns inte.

För att uppehållstillstånd med tillfälligt skydd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen skall beviljas bör på samma sätt som gäller idag vid övrig familjeåterförening krävas att det finns ett beroendeförhållande som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda. Vid bedömningen av om det finns ett beroendeförhållande vägs flera faktorer in.

Den ordning som generellt gäller i Sverige för mottagande och placering m.m. av underåriga utan medföljande vuxen, liksom av underåriga som kommer hit i sällskap med annan än sin vårdnadshavare, motsvarar fullt ut EG-direktivets krav.

## Förlängning av tillstånd

När det tillfälliga skyddet upphör innebär det att utlänningar som haft tillfälligt skydd inte har rätt att stanna kvar i Sverige, såvida de inte får uppehållstillstånd grundat på andra omständigheter. Vanliga regler om skydd och om andra tillståndsgrunder skall tillämpas när det tillfälliga skyddet upphör. Den vars tillfälliga skydd upphör skall således kunna åberopa skyddsskäl enligt 3 kap. utlänningslagen eller andra tillståndsgrundande skäl, t.ex. anknytning hit. Som skäl för att få stanna kvar kan även

åberopas humanitära omständigheter. De som inte vill återvända till ursprungslandet skall behandlas på samma sätt som andra utlänningar som söker uppehållstillstånd här.

När det gäller möjligheten till förlängning av tillstånd på grund av humanitära och medicinska skäl kan konstateras att någon gemensam standard inom EU för bedömningen av vilken styrka humanitära skäl skall ha för att ge rätt till bosättning inte finns. Tyngden av de hälso- eller andra humanitära skäl som krävs för att uppehållstillstånd skall beviljas personer som haft tillfälligt skydd bör vara densamma som för andra utlänningar som ansöker om tillstånd av humanitära skäl. Nuvarande svenska regler om möjligheten till uppehållstillstånd av humanitära skäl får anses motsvara de krav som nu skall tillgodoses. I fall som rör barn skall, i enlighet med barnkonventionen, alltid särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

För att förbättra möjligheterna att förbereda och genomföra ett återvändande med respekt för mänsklig värdighet bör de som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som ingår i ett program för frivilligt återvändande kunna ges ett längre uppehållstillstånd än eljest. Den ordning som idag finns i Sverige med återvändandeprogram m.m. motsvarar vad som krävs.

Möjligheten till förlängd tid för vistelse här bör svara mot vad som gäller enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen då program för frivilligt återvändande har inletts. Tillståndet måste ges helt enligt svenska regler, eftersom det särskilda tillståndet enligt EG-direktivet inte kan förlängas genom ett nationellt beslut. En särskild bestämmelse om det föreslås därför bli införd.

### **Sociala förmåner, hälso- och sjukvård m.m.**

Det finns en avgörande skillnad mellan de som är flyktingar i utlänningslagens mening och de som är här endast för att de behöver tillfälligt skydd vid en extraordinär situation i hemlandet. De senare förutsätts kunna återvända när situationen i

hemlandet har blivit någorlunda stabil. De skall inte integreras i det svenska samhället och avsikten med vistelsen här är inte att de skall stanna kvar i Sverige. I stället skall resurser satsas på att hjälpa dem att återvända till sitt hemland och att bygga upp en draglig tillvaro där.

Asylsökande m.fl. får sitt huvudsakliga bistånd med stöd av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Reglerna i den lagen, och övriga regler som ger rätt till bistånd, motsvarar fullt ut vad som krävs enligt EG-direktivet om att de som är i behov av tillfälligt skydd skall få sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd. De som fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd bör därför under hela skyddstiden omfattas av samma regler om sociala, medicinska m.fl. förmåner som gäller enligt den lagen. De som får tillstånd att stanna längre i samband med ett program för frivilligt återvändande föreslås få samma förmåner under den tid de är kvar. En försämring av villkoren under den tiden kan inte komma i fråga och en förbättring skulle stå i motsättning till och försvåra genomförandet av ett återvändandeprogram. Samtidigt måste understrykas, att underåriga alltid har rätt till visst bistånd enligt socialtjänstlagen och rätt till sjukvård. Folkbokföring bör inte ske, varken under den tid som uppehållstillstånd med tillfälligt skydd gäller eller för tiden därefter i samband med en fortsatt tillfällig vistelse i landet. Motsvarande bör gälla för dem som vistas här i samband med tillfälligt uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen.

### **Arbetstillstånd**

De som fått tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen har så gott som undantagslöst beviljats arbetstillstånd. I betänkandet föreslås att arbetstillstånd alltid skall beviljas personer som ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.



## Utbildning

Enligt de regler som träder i kraft den 1 januari 2002 har flertalet barn som vistas i Sverige rätt till grundskoleutbildning och gymnasieutbildning (som påbörjats före 18 års ålder) på i huvudsak samma villkor som gäller för andra barn. Barn som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kommer att omfattas av reglerna genom att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. föreslås gälla för dem. De ändrade reglerna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som införs den 1 januari 2003 bör omfatta även de barn som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Migrationsverkets allmänna skyldighet att tillhandahålla olika former av sysselsättning och utbildning kommer även att omfatta personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Härutöver finns det inte anledning att införa särskilda regler för dem om vuxenutbildning inom det offentliga utbildningsväsendet. De som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som har tillräckliga kvalifikationer för studier på universitet eller högskola kan antas till sådan utbildning även om de inte anses bosatta här.

## Mottagandekapacitet

Det går inte att förutse vilka framtida mottagandebestånd som kan uppkomma i samband med situationer av massflykt. Det är också svårt att i absoluta tal ange vilka resurser som framdeles vid olika tidpunkter kan finnas för mottagande av tillfälligt skyddsbehövande. Det är därför endast i en aktuell situation möjligt att ange några närmare uppgifter och även då kan det bara i begränsad utsträckning ske på annat sätt än i allmänna termer. Migrationsverket har beredningsplaner för mottagande. Erfarenheterna från Kosovokrisen kan tjäna till ledning för bedömningar. En modell för uppgiftslämnandet och en beredskap för att snabbt ta fram de uppgifter som behövs bör finnas.

## 2 Utredningsuppdraget, allmänna utgångspunkter

### 2.1 Utredningsuppdraget

#### 2.1.1 EG-direktivet

Europeiska Unionens råd antog den 20 juli 2001 direktivet 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. Sverige är som medlem i EU bundet av direktivets regler i så måtto att Sveriges lagstiftning måste uppfylla de minimikrav som anges i direktivet. Direktivet skall vara genomfört i nationell rätt senast den 31 december 2002.

I inledningen till EG-direktivet anges i punktform skälen för antagandet av direktivets bestämmelser. Det konstateras, att en av EU:s målsättningar är att utarbeta en gemensam asylpolitik, inklusive en gemensam europeisk asylordning, för medlemsstaterna och att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, öppet för alla dem som av olika omständigheter tvingas söka skydd inom EU (punkt 1). Vidare noteras (punkt 2) att antalet fall av massiv tillströmning av fördrivna personer som inte kan återvända till sitt ursprungsland har blivit mer omfattande i Europa under de senaste åren. I dessa fall kan det enligt direktivet vara nödvändigt att införa ett undantagssystem för att ge dem omedelbart och tillfälligt skydd. Det nämns bl.a. att rådet den 25 september 1995 antog en resolution om ansvarsfördelning vid mottagande av fördrivna personer och tillfälligt uppe-

hålla för fördrivna personer samt att rådet den 27 maj 1999 antog slutsatser om fördrivna personer från Kosovo. I de nämnda slutsatserna uppmanas kommissionen och medlemsstaterna att dra lärdom av sina insatser under Kosovokrisen för att vidta åtgärder i enlighet med fördraget.

I direktivet anges att det är nödvändigt att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och att vidta åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (punkt 8). Med hänsyn till undantagskaraktären hos de bestämmelser som fastställs i direktivet bör det skydd som erbjuds ha begränsad varaktighet (punkt 13) och ge de berörda personerna en tillräcklig skyddsnivå (punkt 15). Det ligger i miniminormernas natur att medlemsstaterna har rätt att införa eller behålla bestämmelser som är mer förmånliga för personer som åtnjuter tillfälligt skydd (punkt 12). Huruvida det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer bör fastställas i ett rådsbeslut som bör vara bindande för alla medlemsstater med avseende på de fördrivna personer som avses med beslutet (punkt 14). Rådet skall i dessa frågor beakta synpunkter från Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) och andra relevanta internationella organisationer och samråda med dem (punkt 11).

I inledningen till direktivet (punkt 10) anges vidare att det tillfälliga skyddet bör vara förenligt med medlemsstaternas internationella åtaganden när det gäller flyktingar. I synnerhet får det inte hindra erkännande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, i dess ändrade lydelse enligt New York-protokollet av den 31 januari 1967, som alla medlemsstater ratificerat. UNHCR:s mandat för flyktingar och andra personers behov av internationellt skydd bör beaktas och samråd skall ske med UNHCR jämte andra relevanta organisationer i frågor som rör asylpolitik. Förpliktelser som medlemsstaterna är bundna till enligt internationella rättsliga instrument och som förbjuder diskriminering nämns särskilt (punkt 16).

Direktivet gäller inte i förhållande till Irland och Danmark.

Det kan nämnas att UNHCR i en skrivelse den 4 juni 2001 till ministern för internationellt utvecklingssamarbete, migration och invandring, har gratulerat det svenska EU-ordförandeskapet till antagandet av direktivet samt att UNHCR ställer sig bakom att tillfälligt skydd är ett pragmatiskt svar på en exceptionell situation. UNHCR har uttalat att möjligheten att kunna skjuta upp prövningen av asylansökningar en viss tid är förenlig med Genèvekonventionen så länge rätten att ansöka om asyl finns och så länge ansökan prövas senast vid det tillfälliga skyddets upphörande.

### 2.1.2 Utredningsdirektivet

Regeringen beslutade den 6 september 2001 att uppdra åt en särskild utredare att ta ställning till hur rådets direktiv skall genomföras i Sverige (Dir. 2001:67). Uppdraget innefattar i första hand att gå igenom utlänningslagstiftningen och också regelverken på andra berörda områden samt att ta ställning till behovet av författningsändringar och andra åtgärder. Utredaren skall lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

I varje särskilt kapitel nedan i betänkandet redovisas närmare vad som sägs i kommittédirektivet om vad utredningsuppdraget omfattar. Här sammanfattas i punktform de frågor som anges i uppdraget:

- införande av lagstiftning som möjliggör uppehållstillstånd med tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet,
- möjligheten att ge tillfälligt skydd åt ytterligare kategorier av personer som har fördrivits av samma skäl som de som omfattas av direktivet,
- undantagande av personer från tillfälligt skydd,
- rätten att söka asyl under tid för skydd jämte möjligheten att skjuta upp prövningen i sådana ärenden,

- bibehållande av status som tillfälligt skyddsbehövande vid samtidig ansökan om asyl,
- familjeåterförening,
- förlängning av tillstånd i samband med program för frivilligt återvändande,
- möjligheten för underårig att fullfölja skoltermin eller läsår före ett återvändande,
- prövning av humanitära skäl inför ett icke frivilligt återvändande,
- arbetstillstånd för fördrivna personer, eventuellt med prioriteringsordning efter EES-medborgare,
- barns tillgång till skolväsendet,
- vuxnas tillgång till det allmänna utbildningsväsendet,
- fastställande av mottagandekapaciteten i Sverige jämte formerna för samarbete inom EG samt
- eventuella ytterligare åtgärder för genomförande av direktivet.

## 2.2 Regeringens proposition 1999/2000:42

Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar, med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529), meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. utlänningslagen och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Denna bestämmelse är avsedd att tillämpas i en massflyktsituation, dvs. när en stor mängd människor hastigt lämnar hemlandet på grund av en yttre omständighet som en väpnad konflikt eller en miljökatastrof. Bestämmelsen har hittills tillämpats vid ett tillfälle, i samband med Kosovo-krisen.

I propositionen Utlänningar i en massflyktsituation, sociala förmåner m.m. (prop. 1999/2000:42) lade regeringen fram förslag till regler att tillämpas för personer i en massflyktsituation som bedömdes ha ett behov av tillfälligt skydd i landet. Regeringen föreslog, att prövningen av en ansökan om flykting-

förklaring eller resedokument från en utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen skulle kunna skjutas upp så länge som det tidsbegränsade uppehållstillståndet gällde, dock högst två år eller till den tidigare tidpunkt vid vilken uppehållstillståndet upphört att gälla.

Regeringen föreslog vidare att de personer som beviljats ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd skulle ges sociala förmåner enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Dessa utlänningar skulle dock inte folkbokföras i Sverige och inte heller erhålla bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringslagen.

Under riksdagsbehandlingen gjorde regeringen den bedömningen att det inte gick att samla en bred politisk majoritet bakom propositionen. Regeringen beslutade därför att i mars 2000 återkalla propositionen för att senare återkomma i frågan.

### 2.3 Barnkonventionen

Sverige har ratificerat FN:s konvention av den 20 november 1989 om barnets rättigheter, den s.k. barnkonventionen. Konventionen trädde för Sveriges del i kraft i september 1990. Genom ratificeringen har Sverige påtagit sig en folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser.

Barnkonventionen har inte karaktären av lag och innehåller inga bestämmelser om sanktioner för den stat som inte följer de förpliktelser som anges i konventionen. Trots det ges barnkonventionens innehåll stark genomslagskraft i många sammanhang och dess betydelse är stor. Konventionens efterlevnad granskas av en FN-kommitté som utfärdar rekommendationer om hur de anslutna staterna skall finna lösningar för att bättre leva upp till konventionens bestämmelser.

Barnkonventionen sätter barnets mänskliga rättigheter, intressen och behov i centrum. Den genomsyras av tanken att barn skall respekteras och att samhällets insatser skall utgå från vad som är bäst för barnet. Särskild hänsyn skall tas till barnets

utsatthet och sårbarhet. De barn som befinner sig inom en stats jurisdiktion skall, i möjligaste mån, behandlas lika. Familjen framhålls som den grundläggande enheten i samhället och konventionen sätter barnens rättigheter i samband med föräldrars rättigheter och skyldigheter. Barnkonventionen omfattar alla barn under 18 år, om inte barnet blivit myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet.

Barnkonventionen innehåller olika slags rättigheter. Det är dels fråga om rättigheter som kan hänföras till kategorien medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. De medborgerliga och politiska rättigheterna skall förverkligas av alla stater oavsett utvecklingsnivå. Förverkligandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är beroende av den enskilda statens resurser.

Genom artikel 4 förbinder sig konventionsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder, bl.a. lagstiftningsåtgärder, för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. När det gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall utgångspunkten vara att åtgärderna skall vidtas med utnyttjande till det yttersta av statens tillgängliga resurser. I artikel 22 nämns särskilt att konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att flyktingbarn erhåller lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de rättigheter i konventionen som är tillämpliga när det gäller dessa barn. Med flyktingbarn avses både sådana barn som ansöker om flyktingstatus och sådana som bedöms vara flyktingar enligt tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden.

I 1 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen anges i allmänna ordalag att i fall där barn berörs skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt bästa i övrigt kräver. I förarbetena till bestämmelsen anförde regeringen (prop. 1996/97:25 s. 248) bl.a. "Utan att barnets bästa generellt tar över samhällsintresset att reglera invandringen får införandet av en portalbestämmelse om barnets bästa i utlänningslagen ändå en stark och meningsfull innebörd. Både vid bedömningen av om humanitära skäl för uppehållstillstånd finns liksom i hela asyl-

processen får en sådan portalbestämmelse en reell innebörd". Samtidigt noterade Lagrådet att det ligger i sakens natur att lagregleringen ger ringa vägledning för myndigheterna vid de svåra intresseavvägningar som inte sällan inryms i utlänningsärenden som rör barn (prop. 1996/97:25 s. 363).

## 2.4 Allmänna utgångspunkter för utredningens förslag m.m.

EG-direktivets skyddsregler avser personer som flytt från områden där det råder väpnad konflikt med ständigt återkommande utbrott av våld eller som är utsatta för en allvarlig risk för eller som har blivit offer för systematiska eller omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Det tillfälliga skyddet skall vara en åtgärd av undantagskaraktär som ger ett omedelbart och tillfälligt skydd (artikel 2). Utgångspunkten är således, liksom vid skydd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen, att skyddsbehovet är enbart av tillfällig natur och att det kan förväntas att flertalet av utlänningarna återvänder till hemlandet när förhållandena så medger.

EG-direktivet omfattar sådana situationer och personer för vilka ett behov av att åstadkomma ett tillfälligt skydd skulle kunna tillgodoses redan idag med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Så som direktivet är utformat och med hänsyn till vad som krävs för att en tillämpning av det skall kunna komma till stånd saknas anledning att anta att tillämpningen av reglerna om tillstånd beviljade på grund av EG-direktivet skulle komma att bli mer vidsträckt än vad som skulle bli fallet under de nuvarande svenska reglerna om tillfälligt skydd. Tillämpningen av skyddet enligt direktivet kan bedömas på sin höjd komma att sammanfalla med det som ändå skulle kunna åstadkommas med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. En allmän utgångspunkt vid överväganden om vilka regler i övrigt som skall gälla för dem som omfattas av skydd enligt EG-direktivet, t.ex. i fråga om uppehälle, skolgång, sjukvård etc. bör därför vara, att reglerna i



möjligaste mån skall vara desamma som för dem som ges tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Samtidigt måste undvikas att olika regelsystem blir tillämpliga parallellt.

Den som har uppehållstillstånd med stöd av EG-direktivet skall vara oförhindrad att under tillståndstiden ansöka om asyl. En sådan ansökan kan när som helst återkallas med de konsekvenser detta kan medföra i fråga om tillämpliga regelsystem avseende olika former av förmåner m.m. som gäller under vistelsen här. För att undvika en komplicerad ordning där än ett regelsystem äger tillämpning och än ett annat, bör som en ytterligare allmän utgångspunkt för reglerna avseende dem som får skydd enligt EG-direktivet gälla, att de om möjligt skall omfattas av samma regler om olika förmåner m.m. som gäller för den som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller övrig skyddsbehövande enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen.

## 3 Regleringen av tillståndsfrågan

### 3.1 Utredningsuppdraget

#### 3.1.1 EG-direktivet

Enligt artikel 5 i EG-direktivet skall Europeiska unionens råd för inrikes och rättsliga frågor genom ett beslut fastställa huruvida det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer. I beslutet skall anges bl.a. vilken grupp av personer som omfattas och vid vilken tidpunkt det tillfälliga skyddet börjar att gälla. Rådets beslut skall leda till att de personer som omfattas av beslutet skall ges tillfälligt skydd i medlemsstaterna i enlighet med bestämmelserna i direktivet. De personer som omfattas av rådets beslut skall sålunda i varje medlemsstat vara tillförsäkrade åtminstone det skydd som anges i EG-direktivet. Vidare gäller att det tillfälliga skyddet som grundar sig på rådets beslut skall upphöra att gälla antingen då den längsta tillåtna varaktigheten har löpt ut eller om rådet så beslutar (artikel 6).

EG-direktivet innehåller vissa grundläggande definitioner som styr dess tillämpbarhet (artikel 2), däribland följande.

- *Tillfälligt skydd*: Förfarande av undantagskaraktär som, vid massiv tillströmning eller vid omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland, ger ett omedelbart och tillfälligt skydd för dessa personer, särskilt om det även finns risk för att tillströmningen inte kan hanteras av asylsystemet utan negativa följder för detta systems funktion, i berörda personers och i övriga skyddssökandes intresse.

- *Fördrivna personer*: Medborgare i tredje land eller statslösa personer, vilka har måst lämna sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion eller har blivit evakuerade, särskilt som reaktion på en vädjan från internationella organisationer, och inte kan återvända på trygga och varaktiga villkor på grund av de förhållanden som råder i det landet, och vilka eventuellt kan omfattas av artikel 1 A i Genèvekonventionen eller av andra internationella eller nationella instrument som ger internationellt skydd, särskilt
  - a) personer som flytt från områden där det råder väpnad konflikt eller med ständigt återkommande utbrott av våld, eller
  - b) personer som är utsatta för en allvarlig risk för eller som har blivit offer för systematiska eller omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna.
- *Massiv tillströmning*: Ankomst till Europeiska gemenskapen av ett betydande antal fördrivna personer, med ursprung i ett bestämt land eller ett bestämt geografiskt område, oberoende av om de kommit till gemenskapen spontant eller med hjälp, till exempel genom ett evakueringsprogram.

För att det skall röra sig om "massiv tillströmning" måste några förutsättningar vara uppfyllda. För det första måste tillströmningen komma från samma land eller geografiska område. Detta innebär att periodiskt återkommande anhopningar av asylsökande från olika länder inte utgör en massiv tillströmning och att tillfälligt skydd således inte blir aktuellt i det fallet. För det andra kan en sporadisk tillströmning av asylsökande, flyktingar eller fördrivna personer från ett land eller geografiskt område inte i sig motivera införande av tillfälligt skydd. Det kan emellertid tänkas att tillströmningen, som varit sporadisk från början, vid en given tidpunkt intensifieras och blir massiv och att det normala asylsystemet inte kan hantera tillströmningen. Slutligen måste rådet i ett beslut konstatera att det är fråga om "massiv tillströmning". Förutom att det måste röra sig om ett

betydande antal människor, är det omöjligt att i förväg ange i exakta tal vad som utgör en massiv tillströmning.

### 3.1.2 Utredningsdirektivet

Utredningsuppdraget i tillståndsfrågan kan sammanfattningsvis sägas omfatta två delfrågor. Dels behovet och utformningen av regler i den svenska utlänningslagstiftningen för att implementera EG-direktivet, dels ett ställningstagande och förslag till om det finns ett behov av att i den svenska lagstiftningen därutöver ha regler som ger möjlighet att ge tillfälligt skydd åt ytterligare kategorier av fördrivna personer utöver dem som omfattas av rådets beslut enligt artikel 5 i EG-direktivet, om de fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion. Den förra frågan är av främst lagteknisk karaktär och behöver i sak inte övervägas närmare i vidare mån än vad som behövs för att tillgodose EG-direktivets krav.

## 3.2 Nuvarande regler

Uppehållstillstånd kan beviljas under viss tid (*tidsbegränsat uppehållstillstånd*) eller utan tidsbegränsning (*permanent uppehållstillstånd*). Som grundprincip gäller att permanent uppehållstillstånd bör meddelas redan från början i de fall där det står klart att utläningen har godtagbara skäl att bosätta sig här (se prop. 1996/97:25 s. 127). Det är emellertid möjligt att utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om det på grund av förhållandena i det enskilda fallet kan anses befogat.

Särskilda regler om uppehållstillstånd för personer som har ett tillfälligt behov av skydd finns i 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Bestämmelsen infördes den 1 juli 1994 (prop. 1993/94:94, SfU11, rskr 188) och fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:25, SfU5, rskr 80). Enligt bestämmelsen får regeringen, under vissa förutsättningar, meddela föreskrifter om

att tidsbegränsade uppehållstillstånd får ges till personer som tillhör en grupp av utlänningar som bedöms ha behov av ett tillfälligt skydd. Det kan t.ex. röra sig om en väpnad konflikt i hemlandet eller en miljökatastrof. Föreskrifter utfärdade med stöd av denna bestämmelse skall således ta sikte på sådana grupper av utlänningar som tillfälligtvis och omedelbart har ett särskilt behov av skydd. I dessa sammanhang talar man ibland om en massflyktssituation beroende på att det ofta rör sig om ett stort antal personer som är i akut behov av en tillflyktsort. Enligt flyktingpolitiska kommittén (SOU 1995:75 s. 181) skall för bestämmelsens tillämpbarhet dock inte frågan om hur många individer som när ett visst tillflyktsland utan den faktiska situationen i hemlandet vara avgörande. När uppehållstillstånd meddelas med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen skall det alltså finnas en förhoppning om att situationen i utlänningens hemland inom rimlig tid stabiliseras och att utlänningen skall kunna återvända dit.

Det ankommer på myndigheterna, i första hand Migrationsverket, att besluta om uppehållstillstånd i varje enskilt fall. Ett tillfälligt uppehållstillstånd som meddelas med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen innefattar inte en prövning av huruvida utlänningen i det enskilda fallet kan ha rätt att stanna och uppehålla sig i Sverige med stöd av andra regler i utlänningslagen.

De särskilda bestämmelserna om tillfälligt skydd har som nämnts funnits i den svenska utlänningslagstiftningen sedan 1994. När bestämmelsen infördes angavs i förarbetena (prop. 1993/94:94 s. 80 ff.) att tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen skulle meddelas endast om sökanden inte hade rätt till asyl här och kunde beviljas under högst ett år. Beslut om tidsbegränsade uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen fattades efter utredning och individuell prövning i varje enskilt fall. Bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen fick en ändrad lydelse per den 1 januari 1997. Den har numera följande lydelse:

4 a § Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 3

kap. och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett program för att förbereda återvändandet har inletts innan dess, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts till någon med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat tillstånd ges också till en utlänning som är make eller maka eller barn under 18 år till den person som först beviljats tillstånd. Detsamma gäller förälder till barn under 18 år som meddelats tillstånd enligt första stycket.

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen skall regeringen anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 4 a § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

Det är alltså regeringen som i förordningsform har att föreskriva att personer tillhörande en viss grupp under vissa förutsättningar bör beviljas tillfälligt uppehållstillstånd. Den person som tillhör ifrågavarande grupp skall presumeras ha behov av tillfälligt skydd här och det skall inte göras någon prövning av hans individuella skyddsskäl. En individuell prövning av sökandes skyddsbehov skall göras endast om utlänningen ansöker om flyktingförklaring eller resedokument.

I samband med att bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen ändrades diskuterades fördelar och nackdelar med att införa ett system där ingen individuell prövning gjordes av sökandes skyddsbehov (se bl.a. prop. 1996/97: 25 och SOU 1995:75). Flera skäl för och emot en sådan ordning anfördes; inte minst ifrån de remissinstanser som yttrade sig. I förarbetena till den nu gällande lydelsen av bestämmelsen (prop. 1996/97: 25 s. 127 ff.) anförde regeringen i huvudsak följande. Tillfälligt skydd måste betraktas som ett undantagsfall. När ett mycket stort antal skyddssökande i en massflyktsituation anländer till Sverige kan det anses nödvändigt att bevilja uppehållstillstånd för att kunna hantera situationen. Frågan om tidsbegränsade uppehållstillstånd bör beviljas i en viss angiven situation kan innefatta överväganden av grannliga natur. Den kan exempelvis innefatta såväl utrikespolitiska som säkerhetspolitiska överväganden. Samråd

bör ske med andra länder i samband med bedömningen av om det är fråga om en massflyktsituation. Det är tveksamt huruvida det skulle strida mot våra konventionsåtaganden att icke pröva en ansökan om asyl under den tid som en person har tidsbegränsat uppehållstillstånd grundat på bestämmelsen i 2 kap. 4 a §. En ansökan om flyktingförklaring eller resedokument skall därför alltid prövas.

Bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen inbegriper sådana grupper av utlänningar som vanligen kallas för massflyktingar på grund av att de är många till antalet, men även andra grupper inbegrips. Bestämmelsen är allmänt hållen och ger, i vart fall enligt ordalydelsen, regeringen relativt stort utrymme för att avgöra om en viss grupp utlänningar bör ges tidsbegränsade uppehållstillstånd. I författningstexten finns t.ex. ingen begränsning om att gruppen av utlänningar måste komma från ett visst bestämt geografiskt område eller ha flytt hit på grund av någon bestämd anledning. Berörda utlänningar måste dock kunna identifieras såsom tillhöriga en viss grupp av utlänningar och gruppens behov av skydd skall vara av tillfällig karaktär.

Regeringen utfärdade genom förordningen (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden föreskrifter med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen beträffande personer som kom från Kosovo. Förordningen trädde i kraft den 29 april 1999. 2 § ändrades den 15 juli 1999. Författningen upphävdes den 1 maj 2000 (SFS 2000:708). Förordningen hade efter ändringen följande lydelse.

1 § Medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommer från provinsen Kosovo och som inte kan återvända dit på grund av förhållandena där skall anses ha behov av sådant tillfälligt skydd som avses i 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) och får, under förutsättning att de behöver skydd här i landet, beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma bestämmelse, om de har ansökt om uppehållstillstånd enligt 3 kap. utlänningslagen.

2 § Enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 § ges under högst två år. Om ett program för att förbereda återvändandet har inletts innan dess, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år. Den första tillståndsperioden skall vara längst till och med den 30 april 2000.

### 3.3 Slutsatser

#### 3.3.1 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet

En jämförelse mellan EG-direktivet och den svenska lagstiftningen visar att tillämpningsområdet för den senare är mer vidsträckt, såväl i fråga om omfattningen av den personkrets det gäller som med avseende på de omständigheter under vilka utlänningarna i fråga har tvingats lämna sitt hemland eller uppehållsort. I artikel 7 i EG-direktivet anges, att medlemsstaterna får ge tillfälligt skydd åt ytterligare kategorier av fördrivna personer utöver de som omfattas av artikel 5 om de fördrivs av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion. Detta kan ge upphov till frågan, om bestämmelsen skall tolkas så att den visserligen ger möjligheten till skydd för angivna ytterligare personer men att det därutöver inte skulle vara möjligt att ge tillfälligt skydd enligt nationella bestämmelser vid sidan av EG-direktivet. Emellertid framgår såväl av preambeln till direktivet (se bl.a. punkterna 5–9) samt artikel 1 att direktivet enbart syftar till att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd för fördrivna personer. I punkt 12 i preambeln uttalas också att det ligger i miniminormernas natur att medlemsstaterna har rätt att införa eller behålla bestämmelser som är mer förmånliga för personer som åtnjuter tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer. En annan sak är att ett sådant skydd vid sidan om EG-direktivet inte bör påverka Sveriges åtaganden i förhållande till gemenskapen med avseende på t.ex. mottagandekapaciteten.

För Sveriges vidkommande torde anledning saknas att göra någon inskränkning av nuvarande regler om tillfälligt uppehållstillstånd. Frågan är i stället om det tillfälliga skydd som föreskrivs genom rådets beslut skall införlivas med 2 kap. 4 a § utlänningslagen eller om nämnda skydd skall anges genom en särskild reglering.



Det skydd som EG-direktivet ger är obligatoriskt och alltså inte beroende av regeringens överväganden i den enskilda situationen. EG-direktivets skydd är kopplat till särskilda regler om bl.a. familjeåterförening, överförande av personer mellan medlemsstaterna, mottagningskapacitet och tidsgränser. Övervägande skäl talar därför för att det skydd som grundas på EG-direktivet bör regleras i särskilda bestämmelser. Av de nya bestämmelserna måste det klart och tydligt framgå att de personer som omfattas av rådets beslut enligt artikel 5 är tillförsäkrade det skydd som anges i direktivet och att skyddets tillämpning i tiden är avhängigt av rådets beslut om det. De personer som här kan komma i fråga skall ges tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Det kan inte uteslutas att situationer kan uppkomma som gör att det kan finnas skäl att bibehålla regeringens möjlighet att med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen utfärda föreskrifter om tidsbegränsade uppehållstillstånd. För att skilja denna typ av tillstånd, som också är tillfälliga uppehållstillstånd för skydd, från tidsbegränsade uppehållstillstånd som grundas på EG-direktivet föreslås att de senare ges den särskilda benämningen *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*.

### 3.3.2 Tillfälligt skydd för andra än de som omfattas av rådets beslut om skydd

Artikel 7 i EG-direktivet ger medlemsstaterna en möjlighet att ge tillfälligt skydd åt ytterligare kategorier av fördrivna personer utöver dem som omfattas av rådets beslut enligt direktivets artikel 5, om de fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion. Det kan t.ex. röra sig om personer som anlänt strax före den tidpunkt från vilken rådets beslut gäller. De skyddsskäl som dessa kan åberopa är i sak desamma som gäller för dem som direkt omfattas av beslutet. Det kan under sådana omständigheter finnas skäl som talar för att behandla dem på samma sätt som personer som omfattas av

rådets beslut. För att öppna möjligheten att i sådana fall åstadkomma flexibla lösningar föreslås att regeringen ges befogenhet att fatta beslut om det i enlighet med direktivet. Alternativet att ge dem tillfälligt skydd med stöd av föreskrifter enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen står i och för sig öppet, men framstår knappast som bättre. En sådan föreskrift leder inte till att denna kategori i alla avseenden jämföras med de som bereds tillfälligt skydd enligt artikel 5 i direktivet. Bortsett från att förlängning kan förekomma i samband med program för frivilligt återvändande, får t.ex. uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen beviljas för en sammanlagd tid av högst två år, medan skydd som grundas på direktivets artikel 5 efter beslut av Europeiska unionens råd om förlängning kan ges under sammanlagt högst tre år under förutsättning att det finns skäl för att låta det tillfälliga skyddet bestå så länge. Skillnaden i tid framstår inte som sakligt motiverad. Den bör vara tre år i bägge fallen.

### 3.3.3 Sammanfattande slutsatser

Genomförandet av direktivet bör ske på så sätt, att nya bestämmelser om tillfälligt uppehållstillstånd grundat på EG-direktivet införs i enlighet med vad som anges i direktivet. De som ges ett sådant tillstånd föreslås få *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*. Vidare föreslås att regeringen ges befogenhet att förordna att EG-direktivet skall få tillämpas även på andra personer än de som omfattas av rådets beslut om skydd under de förutsättningar som ovan har angivits. Den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen med befogenhet för regeringen att meddela föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd bör behållas.

## 4 Avsteg från reglerna om tillfälligt skydd

### 4.1 Utredningsuppdraget

#### 4.1.1 EG-direktivets undantagsregler i artikel 28 punkten 1 a (bl.a. krigsförbrytelser och allvarliga icke-politiska brott)

I artikel 28 punkten 1 a i EG-direktivet anges att medlemsstaterna får undanta en person från tillfälligt skydd om det finns allvarliga skäl att anta att

1. han/hon har begått ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,
2. han/hon har begått ett allvarligt icke-politiskt brott utanför den mottagande medlemsstaten före ankomsten till den medlemsstat där han/hon åtnjuter tillfälligt skydd; allvaret i den förföljelse som befaras skall bedömas i förhållande till arten av det brott som den berörda personen är misstänkt för; särskilt grymma handlingar, även om de begåtts i förment politiskt syfte, får betecknas som allvarliga icke-politiska brott; detta gäller såväl för gärningsmännen som för anstiftarna av brottet,
3. han/hon har gjort sig skyldig till handlingar som står i strid med Förenta nationernas syften och principer.

Vid tillämpningen av de återgivna reglerna om undantag gäller enligt punkt 2 i artikel 28, liksom vid tillämpningen av undan-

tagsreglerna enligt samma artikel punkten 1 b, att skälen för undantag uteslutande skall grundas på den berörda personens personliga uppförande. Beslut eller åtgärder för att undanta en person från tillfälligt skydd skall vidare grundas på proportionalitetsprincipen. I punkt 23 av preambeln till EG-direktivet hänvisas också till subsidiaritetsprincipen och solidaritetsprincipen enligt artikel 5 av fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen.

#### 4.1.2 EG-direktivets undantagsregler i artikel 28 punkten 1 b (fara för medlemsstatens säkerhet eller samhällsfara på grund av brottslighet)

Förutom de undantagsregler som nyss behandlats anges i EG-direktivet ytterligare två omständigheter som kan medföra att en utlänning får vägras tillfälligt skydd. Dessa undantag återfinns i artikel 28 punkten 1 b och förutsätter att det finns skälig anledning att betrakta den berörda personen som en fara för den mottagande medlemsstatens säkerhet eller att personen i fråga utgör en samhällsfara för den medlemsstaten på grund av att han/hon genom ett beslut som vunnit laga kraft har dömts för ett grovt brott.

Det senare ledet i artikel 28 punkten 1 b i EG-direktivet behandlar frågan om undantag för sådana skyddsbehövande som utgör en samhällsfara för den mottagande medlemsstaten på grund av att han/hon genom beslut som vunnit laga kraft har dömts för ett grovt brott. Brott som begåtts i ett annat land före ankomsten till medlemsstaten inbegrips under bestämmelsen i artikel 28 punkten 1 a. Undantagsbestämmelsen i punkten 1 b torde kunna tillämpas gentemot en person som på grund av en laga kraft vunnen brottmålsdom utvisats ur ett medlemsland med förbud att återvända dit och som trots förbudet återkommer till landet för att ansöka om tillfälligt skydd. Undantaget torde emellertid främst vara avsett att tillämpas i de fall då en utlänning gör sig skyldig till ett grovt brott efter inresan i det

mottagande landet. Skulle brottet begås i Sverige ankommer det i första hand på den domstol som handlägger brottmålet att ta ställning till om brottet bör föranleda utvisning. Om någon som här i riket har tillfälligt skydd begär brott på annat lands territorium, t.ex. i samband med vistelse där, genom brev försändelse eller genom användande av någon form av kommunikationsmedel, kan reglerna om utlämning på grund av brott aktualiseras. Dessa regler kommer dock inte att behandlas i detta betänkande. Frågan om att undanta någon från tillfälligt skydd på grund av att personen dömts för ett grovt brott kan också komma att prövas i ett ärende om återkallelse eller förlängning av ett uppehållstillstånd.

För att någon skall få undantas från tillfälligt skydd enligt nu berörd regel i EG-direktivets artikel 28 punkt 1 b angående undantag vid allvarlig brottslighet måste, som nyss nämnts, personen i fråga vara att betrakta som en samhällsfara på grund av att han/hon har dömts för ett grovt brott. I formuleringen inryms två förutsättningar. Dels måste det brott som utlämningen har gjort sig skyldig till vara av allvarligt slag, dels måste ett kvarstannande innebära en samhällsfara, vilket rent konkret torde innebära att det föreligger en beaktansvärd risk för att utlämningen återfaller i allvarlig brottslighet. Beslutet att undanta någon från tillfälligt skydd skall alltid grundas på proportionalitetsprincipen (artikel 28 punkten 2 i EG-direktivet).

I direktivet ges inga exempel på vilka brott som anses vara så grova att en person får undantas från tillfälligt skydd. Den närmare innebörden av begreppet får uttolkas av de nationella myndigheter som tillämpar bestämmelsen och i sista hand av EG-domstolen.

#### 4.1.3 Utredningsdirektivet

I regeringens direktiv för utredningen anges följande angående regleringen av frågan om undantag från reglerna om tillfälligt skydd. (EG-) Direktivet ger möjlighet att undanta personer från

tillfälligt skydd. I utlänningslagen regleras det när uppehållstillstånd får vägras en flykting eller en skyddsbehövande i övrigt. Utredaren skall ta ställning till om direktivet i denna del bör föranleda någon ändring av nu gällande bestämmelser.

## 4.2 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning

### 4.2.1 Allmänt

Grundläggande internationell reglering angående flyktingskap finns i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen, ändrad genom 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (det s.k. New York-protokollet). I konventionen anges bl.a. vad som kan betecknas som minimikriterier för när en person skall betraktas som flykting. Sverige har tillträtt konventionen och är därmed folkrättsligt bunden av den. Regleringen har således direkt betydelse för innehållet i den svenska utlänningslagen. Den har också haft en central betydelse för utformningen av EG-direktivet angående s.k. massflyktingsituationer.

Konventionen skiljer mellan å ena sidan sådana omständigheter som utesluter den som i och för sig kan uppfylla rekvisiten för att vara flykting från rätten till skydd, vilket regleras i artikel 1 F genom de s.k. uteslutandeklausulerna, och å andra sidan regler om undantag från förbudet mot att avvisa eller utvisa den som är flykting, vilka återfinns i artikel 33 punkt 2 i konventionen.

### 4.2.2 Uteslutandegrunder enligt Genèvekonventionen

I konventionen anges i de s.k. uteslutandeklausulerna (artikel 1 F) vilka personer som, trots att de uppfyller kriterierna för flyktingskap, ändå inte är berättigade till internationellt skydd.

Så är fallet om det föreligger allvarliga skäl antaga, att personen i fråga

- a) förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser, som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott; eller
- b) förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöll tillträde till detsamma såsom flykting; eller
- c) gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta Nationernas syften och grundsatser.

Uteslutandegrunderna i artikel 1 F anses vara tillämpliga endast beträffande personer som har haft en maktposition i en stat och som bidragit till att staten har kränkt de grundsatser som anges i bestämmelsen (se UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, s. 48).

#### 4.2.3 Förbud mot utvisning och avvisning enligt Genèvekonventionen

I artikel 33 i Genèvekonventionen anges när det föreligger förbud mot att utvisa eller avvisa den som är flykting. Enligt punkt 1 i artikeln får ingen avvisas eller utvisas till gränsen mot område varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Innehållet i artikeln ansluter således direkt till definitionen av flyktingbegreppet enligt artikel 1 i konventionen. Punkt 2 av artikel 33 utgör undantag från förbudet mot att avvisa eller utvisa flyktingar. Undantaget kan i vissa kvalificerade situationer tillämpas beträffande flyktingar som utgör en säkerhetsrisk eller som har begått brott. Till skillnad från artikel 1 F avsnitt b) i konventionen, som avser brott begångna utanför tillflyktslandet, avses här brott begånget i tillflyktslandet. Regle-

ringen i artikel 33 punkten 2 innebär att förbudet mot avvisning eller utvisning inte får åberopas av en flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom laga kraftägande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.

#### 4.2.4 Avgränsningen mellan politiska och icke-politiska brott m.m.

Avgränsningen mellan politiska och icke-politiska brott berörs närmare i UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning. I handboken anges också riktlinjer för den avvägning som skall göras vid icke-politiska brott mellan karaktären av brottet och allvaret av förföljelsen. Där uttalas följande:

Vid tillämpningen av denna uteslutandeklausul är det också nödvändigt att göra en avvägning mellan karaktären av det brott den sökande antas ha begått och graden av den förföljelse som fruktas. Om personen riskerar en mycket allvarlig förföljelse, som till exempel innebär risk för hans liv eller frihet, måste brottet vara mycket grovt för att han skall uteslutas. Om däremot den fruktade förföljelsen är mindre allvarlig kan det bli nödvändigt att ta hänsyn till karaktären av det eller de brott som den sökande antas ha begått för att avgöra huruvida den sökande i själva verket är en rymning undan rättvisan och hans kriminella gärning därmed väger över hans ställning som *bona fide*-flykting (som handlar i god tro).

Vid bedömningen av arten av det brott som den sökande kan antas ha förövat måste man ta hänsyn till samtliga relevanta faktorer, inklusive förmildrande omständigheter. Det är också nödvändigt att beakta försvarande omständigheter, exempelvis det förhållande att den sökande redan har ett kriminellt förflutet. Att den sökande har dömts för ett grovt icke-politiskt brott, avtjänat sitt straff, benådats eller beviljats amnesti har också betydelse. I det senare fallet anses uteslutandeklausulen inte längre vara tillämplig om det inte kan styrkas att den sökandes brottsbenägenhet fortfarande är förhärskande trots benådning eller amnesti.



## 4.3 Nuvarande svenska regler

### 4.3.1 Undantag från skydd

Utlänningslagens regler om undantag från skydd anknyter inte omedelbart till formuleringarna i Genèvekonventionen. De ger emellertid en vidare personkrets rätt till skydd. Enligt 3 kap. 4 § första stycket utlänningslagen har utlänningar som avses i 2 och 3 §§ samma kapitel, dvs. flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, rätt till uppehållstillstånd. Rätten är dock inte absolut. Skyddsbehövande enligt 3 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen (dvs. med kriterier som gäller dödsstraff, kroppsstraff, tortyr m.m.) har en undantagslös rätt till uppehållstillstånd i Sverige, förutom i de fall där de, med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 4 § andra stycket 3–6 utlänningslagen, kan sändas till ett annat land där de har motsvarande skydd. Här kan hänvisas bl.a. till den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, särskilt artikel 3 och artikel 1 i sjätte tilläggsprotokollet, samt till FN-konventionen respektive den Europeiska konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. För nu berörda kategorier av utlänningar gäller också enligt 8 kap. 1 § utlänningslagen förbud mot verkställighet av avvisning eller utvisning.

Andra skyddsbehövande än de som omfattas av 3 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen kan däremot vägras uppehållstillstånd enligt de förutsättningar som anges i 3 kap. 4 § andra stycket 1–2 utlänningslagen. Enligt första punkten i detta stycke får uppehållstillstånd vägras, om det beträffande flyktingar enligt 2 § och skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2 och 3 (dvs. med kriterier som gäller väpnad konflikt, miljökatastrof, kön eller homosexualitet) av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

En flykting enligt 3 kap. 2 § eller övrig skyddsbehövande enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 och 3 som utgör en risk för

rikets säkerhet kan alltså, om det finns synnerliga skäl, vägras uppehållstillstånd i Sverige med stöd av undantagsbestämmelsen i 3 kap. 4 § andra stycket 1 utlänningslagen. Av redogörelsen ovan framgår att bestämmelsen inte kan tillämpas beträffande utlänningar som har skyddsbehov enligt 3 kap. 3 § första stycket 1. För övriga sökande av uppehållstillstånd kan, med hänvisning till bl.a. vandelsbestämmelsen i 2 kap. 4 § sista stycket utlänningslagen, uppehållstillstånd nekans i motsvarande situationer.

Bestämmelsen i 3 kap. 4 § andra stycket 1 utlänningslagen medger vidare att uppehållstillstånd får vägras om det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. Här är det fråga om ett kriterium som varken tar sikte på rikets säkerhet eller på konstaterad tidigare brottslighet. Den närmare innebörden av undantaget framstår inte som helt klar, men det har i vart fall i praxis ansetts omfatta verksamhet i hemlandet för en organisation som enligt vad som är känt gjort sig skyldig till upprepade sådana grova brott som anges i artikel 1 F i Genèvekonventionen (Utlänningslagen – Vägledande beslut reg. 75–97).

Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1954:41 s. 77, LU 14, rskr 155 och prop. 1975/76:18 s. 107, InU 24, JuU 15, rskr 121,122) omfattar inskränkningarna i 3 kap. 4 § andra stycket 1 utlänningslagen, förutom situationer då det av hänsyn till rikets säkerhet inte är möjligt att ge asyl, samtliga omständigheter som diskvalificerar utlänningen från skydd enligt Genèvekonventionen artikel 1 F.

#### 4.3.2 Utvisning på grund av brott

Frågan om utvisning på grund av brott regleras i 4 kap. 7–10 §§ utlänningslagen. De grundläggande förutsättningarna för när ett brott kan leda till utvisning finns i 7 § nämnda kapitel. För att frågan överhuvudtaget skall bli aktuell måste det ifrågavarande brottet kunna leda till fängelse och påföljden får inte bestämmas

till böter. Om dessa förutsättningar är uppfyllda får utlänningen utvisas,

1. om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller
2. brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar.

Punkt 1 tar närmast sikte på utlänningar som på grund av sin allmänna brottsbenägenhet inte bör få stanna i riket. Utvisning kan då ske trots att brottet i sig inte är särskilt allvarligt. För tillämpningen av punkt 2 är det tillräckligt att utlänningen har begått ett allvarligt brott. I förarbetena (prop. 1993/94:159 s. 13, 33) till bestämmelsen sägs att utvisning på grund av ett allvarligt brott bör kunna ske även om det inte föreligger någon återfallsrisk. Som en allmän riktlinje anges att brottets straffvärde bör uppgå till fängelse minst ett år för att utvisning skall få ske oberoende av återfallsrisk. Bestämmelsen kan tillämpas bl.a. när någon har begått ett allvarligt vålds-, sexual- eller narkotikabrott.

I 4 kap. 10 § utlänningslagen anges vissa begränsningar för utvisning på grund av brott. Om någon av begränsningsreglerna är tillämpliga får utvisning inte ske trots att förutsättningarna enligt 7 § samma kapitel är uppfyllda. Enligt 10 § måste utlänningens anknytning till Sverige alltid beaktas innan ett beslut om utvisning fattas. Utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats här skall vägas mot den brottslighet som utlänningen gjort sig skyldig till. Bland annat gäller att om en utlänning har vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år krävs synnerliga skäl för att han skall få utvisas. I praxis har kravet på synnerliga skäl tolkats strängt och endast mycket allvarlig brottslighet har kunnat leda till utvisning. När bestämmelsen tillämpats har utlänningens anknytning och anpassning till det svenska samhället haft stor betydelse för bedömningen i

det enskilda fallet. (se bl.a. Wikrén-Sandesjö s. 200 och NJA 1998 s. 501). En flykting får utvisas om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Utvisning får också ske om han i Sverige eller i utlandet har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här. När utvisning övervägs skall domstolen även beakta eventuella verkställighetshinder som kan föreligga (4 kap. 12 § utlänningslagen).

När det gäller utvisning på grund av brott av allvarlig beskaffenhet kan viss ledning hämtas från den praxis som utbildats vid tillämpningen av 4 kap. 7 § andra stycket 2 jämfört med 10 § andra och tredje styckena samma kapitel utlänningslagen och 8 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen. I den senare bestämmelsen sägs att ett beslut om avvisning eller utvisning får verkställas till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse endast om utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Beslutet får dock inte verkställas om förföljelsen innebär fara för hans liv eller är av särskilt svår beskaffenhet. Gränsen för vad som skall anses vara ett synnerligen grovt brott har i praxis vanligen ansetts gå vid brott för vilken utlänningen ådömts fängelse fem-sex år (se Wikrén-Sandesjö s. 300). Detta kan ses i beläggning av att undantag från förbudet enligt Genèvekonventionen mot avvisning av flykting får ske vid synnerligen allvarligt brott i förening med föreliggande samhällsfara (artikel 33 punkten 2 Genèvekonventionen). Här kan nämnas att EG-direktivets bestämmelser, enligt den svenska översättningen, om när en person kan vägras skydd på grund av ett begånget brott inte uppställer något krav på att brottet skall vara synnerligen grovt (jämför nedan, avsnitt 4.4.3).

### 4.3.3 Verkställighetshinder enligt utlänningslagen

Regler om hinder mot verkställighet av avvisning eller utvisning finns i utlänningslagens åttonde kapitel. Reglerna medför att om verkställighetshinder föreligger får en utlänningsmyndighet eller domstol inte fatta beslut om utvisning/avvisning. Om verkställighetshinder konstateras föreligga får ett beslut om utvisning eller avvisning inte verkställas så länge hindret kvarstår.

Kort sammanfattat får enligt 8 kap. 1–2 §§ utlänningslagen avvisning eller utvisning inte verkställas

- till ett land där det finns skälig anledning att tro att utlänningen skulle riskera att straffas med döden, utsättas för tortyr etc. enligt kriterier motsvarande dem som anges i 3 kap. 3 § första stycket 1,
- om utlänningen skulle sändas till ett land där han riskerar att utsättas för förföljelse.

Verkställighet får i angivna fall inte heller ske till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till annat land där han skulle löpa en sådan risk.

Skyddet mot verkställighet vid risk för dödsstraff, tortyr etc. är, som ovan nämnts, absolut, medan däremot verkställighetshindret vid risk för förföljelse är förenat med visst undantag avseende den som begått ett synnerligen grovt brott eller utgör en säkerhetsrisk.

En domstols beslut om utvisning på grund av brott får inte verkställas förrän det vunnit laga kraft såvida inte utlänningen förklarar sig nöjd med beslutet och åklagaren medger att verkställighet får ske. Beslut av utlänningsmyndighet om utvisning eller avvisning får inte heller verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, såvida inte i beslutet har förordnats om omedelbar verkställighet eller utlänningen avgett nöjdförklaring med beslutet.

#### 4.3.4 Utvisning med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

I 4 kap. 11 § utlänningslagen ges en hänvisning om att utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet som innefattar våld, hot och tvång för politiska syften kan ske enligt bestämmelserna i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Lagen, som har ersatt den tidigare gällande s.k. terroristlagen (SFS 1989:530), syftar till att göra det möjligt att hindra de personer som omfattas av lagens bestämmelser, bl.a. presumtiva terrorister, från att komma in i eller stanna kvar i vårt land och att skapa utrymme för kontroll i de fall då de av asylrättsliga skäl ändå måste beredas en fristad här i landet. Finns grund för avvisning eller utvisning enligt utlänningslagens regler skall i första hand dessa tillämpas. Avvisning av de utlänningar som här kan komma i fråga kan ske med stöd av bl.a. 4 kap. 2 § första stycket 3 och 4 utlänningslagen, dock inte senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte om utlänningen har visering eller uppehållstillstånd.

Utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll får ske om det

1. behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller
2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften.

Punkten 2 gäller inte när fara föreligger för sådan gärning i annan stat som har övervägande karaktär av politiskt brott. Beslut om utvisning med stöd av denna lag meddelas av regeringen. Om något av de verkställighetshinder som anges 8 kap. 1, 2 eller 4 § utlänningslagen föreligger får utvisningsbeslutet inte verkställas. I stället kan utlänningen åläggas andra kontrollåtgärder, t.ex. anmälningsplikt.

I förarbetena till lagen om särskild utlänningskontroll (prop. 1990/91:118) sägs att bestämmelserna är avsedda att tillämpas endast i undantagsfall och att utvisning på grund av fara för terrorhandling bör reserveras för mycket allvarliga fall. I princip bör utvisning på denna grund inte beslutas i andra fall än då man från svensk sida är beredd att hävda att det tveklöst skulle vara förenligt med Genèvekonventionen att låta beslutet gå i verkställighet (a.a. s. 78 ff.). En utlänning som uppfyller kriterierna för utvisning av hänsyn till rikets säkerhet kan i flertalet fall vägras uppehållstillstånd eller få sitt uppehållstillstånd återkallat med stöd av utlänningslagens regler. Tillämpningsområdet för bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll blir i dessa fall inte särskilt stort. När det gäller undantaget beträffande gärningar som begåtts i andra länder och som har övervägande karaktär av politiskt brott åsyftas brott där det politiska elementet är helt dominerande (a.a. 78). Bedömningen av om ett brott skall betraktas som icke-politiskt respektive politiskt bör ske med stöd av bl.a. de riktlinjer som anges i UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning (a.a. s. 39 ff. och s. 78; se även avsnitt 4.2.4). I förarbetena påpekas att det är angeläget att Sverige inte betraktas som ett land där medlemmar av internationella terroristorganisationer kan räkna med att finna en fristad (a.a. s. 33).

#### **4.4 Slutsatser**

##### **4.4.1 Undantag från skydd enligt artikel 28 punkten 1 a i EG-direktivet**

Den första punkten och den tredje punkten av direktivets undantagskriterier (så som de har redovisats ovan) rörande brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten respektive handlingar i strid mot FN:s syften och principer, har samma innehåll som reglerna i Genèvekonventionen. Tillämp-

ningsområdet för undantaget enligt 3 kap. 4 § första stycket 1 utlänningslagen får anses ge ett i vart fall lika långt gående skydd för utlänningen, även om den bestämmelsen inte är preciserad på samma sätt som EG-direktivet.

Reglerna rörande icke-politiska brott begångna utanför den mottagande staten enligt den andra punkten i artikel 28 1 a) i EG-direktivet ansluter väl till artikel 1 F punkt b) i Genèvekonventionen och till vad som anges i UNHCR:s handbok rörande sådana brott. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § andra stycket 1 utlänningslagen ger ett längre gående skydd för utlänningen än det som följer av EG-direktivet. Med hänsyn särskilt till vad som anges i europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kan det givetvis inte komma i fråga att med sikte på tillfälliga tillstånd göra någon inskränkning i den ovillkorliga rätt till uppehållstillstånd som gäller för personer som riskerar dödsstraff, kroppsstraff, tortyr m.m.

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket 1 utlänningslagen kan undantag från skydd komma i fråga på grund av vad som med en allmän formulering benämns ”vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet”. När det gäller förhållandet mellan EG-direktivet och den bestämmelsen bör framhållas att, inte minst med hänsyn till att tillämpningen av regeln i utlänningslagen också förutsätter att det föreligger synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd, det kan förutsättas att tillämpningen av bestämmelsen är utomordentligt restriktiv. Hittillsvarande praxis visar på det. Med denna snäva tillämpning av bestämmelsen torde det ifrågavarande undantaget enligt utlänningslagen vara förenlig med artikel 28 punkten 1 a) i EG-direktivet.

Någon uttrycklig bestämmelse med en regel av innehåll, att skyddsbehovet skall bedömas i förhållande till arten av det brott som den berörde personen är misstänkt för finns inte i utlänningslagen, men principen tillämpas likafullt (se bl.a. Wikrén-Sandesjö s. 153). Något direkt behov av att komplettera det svenska regelsystemet med en sådan bestämmelse torde inte föreligga.



För genomförandet av bestämmelsen i artikel 28 punkten 1 a är det, såvida man inte avser att begränsa skyddet för utlänningen till den absoluta miniminivån enligt EG-direktivet, vilket här inte föreslås, tillfyllest med en hänvisning till att undantagskriterierna i 3 kap. 4 § första stycket 1 utlänningslagen skall äga tillämpning även vid fall av nu aktuella tillfälliga tillstånd.

#### 4.4.2 Undantag från skydd på grund av rikets säkerhet

Så som utlänningslagens regelsystem är uppbyggt och då EG-direktivets regler enbart utgör minimikriterier för skydd, kan en reglering i och för sig ske genom en hänvisning till att undantagsbestämmelsen i 3 kap. 4 § andra stycket 1 skall gälla även för de utlännningar som omfattas av EG-direktivets regler om tillfälligt skydd. Ett undantag från rätten till tillfälligt skydd kan då göras enbart om det finns synnerliga skäl för det. Kravet enligt EG-direktivet är satt så lågt som till att det finns "skälig anledning" att betrakta utlänningen som en säkerhetsrisk. Detta lägre ställda beviskrav innebär att medlemsstaterna har givits en förhållandevis långt gående möjlighet att i nu angivna situationer undanta en utlännning från tillfälligt skydd.

Det starka intresse som bär upp en reglering om skydd för rikets säkerhet gör att det bör finnas längre gående möjligheter att göra undantag från skyldigheten att bevilja uppehållstillstånd med tillfälligt skydd än vid skyddsbehov enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen. Om ett konkret skyddsbehov föreligger i det enskilda fallet är utlänningen enligt de regler som nu föreslås med anledning av EG-direktivet oförhindrad att ansöka om asyl. Visserligen föreslås att prövningen av en sådan ansökan skall kunna skjutas upp om det föreligger särskilda skäl för det, men även om prövningen av själva ansökningen skjuts upp gäller att det före verkställigheten av en avvisning eller utvisning skall ske en prövning av om det föreligger hinder mot verkställighet i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. utlänningslagen.

Regleringen av frågan om undantag från skydd på grund av rikets säkerhet föreslås således vara den, att om det finns skäl原因 anledning att betrakta en utlänning som en fara för rikets säkerhet kan utlänningen undantas från reglerna om tillfälligt skydd.

#### 4.4.3 Undantag från tillfälligt skydd enligt artikel 28 punkten 1 b i EG-direktivet

För att genomföra det som föreskrivs i artikel 28 punkt 1 b) i EG-direktivet i svensk rätt måste utlänningslagen kompletteras på så sätt att det av lagstiftningen framgår att en person som enligt direktivet är i behov av tillfälligt skydd likafullt får vägras uppehållstillstånd endast på de kriterier som motsvarar vad som anges i nämnda punkt av artikeln eller som är generösare mot den skyddsökande än dessa. Med avseende på den som har begått ett grovt brott kan det ske genom att bestämmelsen i 4 kap. 10 § tredje stycket första meningen, som medger utvisning av en flykting enbart om denne har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna, ges motsvarande tillämpning vid prövningen av fråga om utvisning av den som har tillfälligt skydd. Genom att i detta sammanhang jämföra den som är i behov av tillfälligt skydd med en flykting skulle en sådan reglering rent faktiskt gå ett steg längre än vad som följer av direktivet. När det gäller brott (begången i mottagandelandet) höjs då kraven för att tillstånd skall kunna vägras från det att vederbörande har dömts för ett "grovt brott" till att gälla ett "synnerligen grovt brott". Det kan emellertid starkt ifrågasättas om det i realiteten föreligger någon skillnad mellan vad som enligt utlänningslagen betecknas som ett synnerligen grovt brott och det som i EG-direktivets svenska översättning har betecknas som ett grovt brott (i engelsk, fransk och tysk text benämnt "a particularly serious crime", "un crime ou délit particulièrement grave", respektive "besonders schweren Verbrechens").

De begränsningsregler som nu finns i 4 kap. 10 § första, andra och fjärde styckena utlänningslagen tar i första hand sikte på utlänningar som vid tidpunkten för domen har etablerat en anknytning till det svenska samhället. Bestämmelserna tar sikte på utlänningar som förmodas stanna i Sverige under en längre tid. För utlänningar som omfattas av EG-direktivets bestämmelser om tillfälligt skydd ter sig situationen annorlunda. Vid tidpunkten för domen har de i regel ännu inte etablerat någon reell anknytning till Sverige och förväntas inom en snar framtid återvända till sitt hemland. Eftersom den prövning som skall göras vid tillämpningen av begränsningsreglerna i 10 kap. 10 § första, andra och fjärde styckena utlänningslagen skiljer sig från vad som bör gälla vid utvisning av den som omfattas av EG-direktivets skyddsregler saknas anledning att hänvisa till de bestämmelserna. De frågor som berörs i 10 kap. 10 § tredje stycket bör, i den utsträckning de är aktuella, regleras genom särskilda bestämmelser.

#### 4.4.4 Verkställighetshinder

Bestämmelserna i 8 kap. utlänningslagen om verkställighetshinder torde undantagslöst kunna tillämpas även när det gäller personer som ges tillfälligt skydd här.

#### 4.4.5 Lagen om särskild utlänningskontroll

Bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll är subsidiära i förhållande till utlänningslagens regler och skall tillämpas endast i undantagsfall. För att utvisning med stöd av bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll skall komma i fråga måste det finnas en utredning som på objektiva grunder klarlägger att det finns fog att tillämpa bestämmelserna. I praktiken innebär det att det föreligger allvarliga skäl att anta att personen i fråga har gjort sig skyldig till eller medverkat till

allvarliga förbrytelser eller brott eller att det finns en uppenbar risk för att personen kommer att göra sig skyldig till sådana handlingar. Med hänsyn härtill, och till de värden som lagen värnar om, rikets säkerhet och behovet av kontroll över befarade terrorister, kan dess regler inte anses strida mot EG-direktivets intentioner.

## 5 Familjeåterförening m.m.

### 5.1 Utredningsuppdraget

#### 5.1.1 EG-direktivet angående familjeåterförening

I EG-direktivet regleras rätten till familjeåterförening av kärnfamiljen, men även möjligheten till viss familjeåterförening därutöver. Genom reglerna genomförs den folkrättsliga principen om rätt till respekt för familjelivet, som finns intagen bl.a. i artikel 8 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Samtidigt tas hänsyn till det tillfälliga skyddets särdrag.

Enligt artikel 15 i EG-direktivet skall följande personer anses ingå i familjegemenskapen, om familjen fanns redan i ursprungslandet och den splittrades på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen:

- a) Make/maka till referenspersonen eller dennes ogifta partner i ett stabilt förhållande, om ogifta par och gifta par enligt lagstiftningen och praxis i den berörda medlemsstaten skall behandlas på jämförbart sätt enligt landets utlänningslagstiftning. Underåriga ogifta barn till referenspersonen och dennes maka/make, oavsett om de är födda inom eller utom äktenskapet eller är adopterade.
- b) Andra nära anhöriga som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för de händelser som ledde till den massiva tillströmningen och som var helt eller delvis beroende av referenspersonen vid den tidpunkten.

Familjebegreppet omfattar således enbart familjer bildade i ursprungslandet. Regleringen torde även omfatta homosexuella samboende om de enligt den berörda medlemsstatens utlänningslagstiftning och praxis skall behandlas på jämförbart sätt. De som har ett registrerat partnerskap bör i detta sammanhang anses vara jämställda med gifta. Att den europeiska människorättskonventionen innehåller regler om respekt för familjelivet och ett allmänt förbud mot diskriminering har inom unionen inte ansetts innebära att homosexuella par skall jämföras med heterosexuella. Med hänsyn till innehållet artikel 3 punkt 5 i direktivet, som ger medlemsstaterna rätt att ha mer förmånliga bestämmelser än de i direktivet, torde enskilda medlemsstater emellertid vara oförhindrade att acceptera familjeåterförening i dessa fall. Vidare bör noteras, att rätten till familjeåterförening inte omfattar den situationen att en familjemedlem vistas lagligt i annat tredje land än ursprungslandet.

Om enskilda familjemedlemmar åtnjuter tillfälligt skydd i olika medlemsstater, skall familjemedlemmarna enligt punkt a) ovan återförenas om det framstår som övertygande att familjemedlemmarna ingår i familjegemenskapen. Familjemedlemmarnas önskemål skall beaktas. De familjemedlemmar som anges under punkt b) får återförenas, om det framstår som övertygande att de omfattas av beskrivningen, varvid i varje enskilt fall skall beaktas om de skulle ställas inför svåra umbäranden (eng. "the extreme hardship", ty. "die Aussergewöhnliche Härte", fr. "les difficultés extrêmes") om de inte återförenades. Om en familjemedlem har fått tillfälligt skydd i ett land och en eller flera av de andra inte har fått sådant skydd skall, respektive får, återförening ske enligt samma kriterier som nu nämnts. Medlemsstaterna skall samarbeta i frågor om familjeåterförening. Vid tillämpningen av reglerna i artikeln skall medlemsstaterna ta hänsyn till barnets bästa.

Återförenade familjemedlemmar skall i samband med överföringen beviljas uppehållstillstånd inom ramen för tillfälligt skydd i det land där återföreningen sker. De familjemedlemmar som fått tillfälligt uppehållstillstånd i ett land och som därefter över-

förs till annat land för familjeåterförening förlorar sitt tillstånd i det första landet varjämte det landets skyldigheter mot berörda personer upphör att gälla.

I artikeln berörs därjämte ytterligare frågor om bl.a. gemenskapssolidariteten, samarbete i frågorna inom EU och med internationella organisationer och informationsutbyte.

I artikel 29 av direktivet anges att det skall finnas en rätt att få till stånd en rättslig prövning av beslut om avslag på ansökningar bl.a. om familjeåterförening.

### 5.1.2 EG-direktivet angående underåriga utan medföljande vuxen

I artikel 16 i EG-direktivet föreskrivs, att medlemsstaterna så snart som möjligt skall vidta åtgärder för att säkerställa att underåriga som åtnjuter tillfälligt skydd utan medföljande vuxen företräds på nödvändigt sätt av en förmyndare, eller, vid behov, av en företrädare för en organisation som ansvarar för underårigas vård och välfärd eller av en annan lämplig företrädare.

Underåriga utan medföljande vuxen skall under skyddsperioden placeras

- a) hos vuxna släktingar;
- b) hos en fosterfamilj;
- c) på ett mottagningscentrum som är särskilt avsett för underåriga eller på en annan förläggning som är lämpad för underåriga;
- d) hos den person som tog hand om barnet under flykten.

Nödvändiga åtgärder skall vidtas för att möjliggöra placeringen. Medlemsstaterna skall fastställa att den eller de berörda vuxna personerna godkänner detta arrangemang. Barnets synpunkter skall beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad.

Utgångspunkten för var barnet skall bo under skyddsperioden är att boendet skall vara till det enskilda barnets bästa. Vilken placering som är lämpligast för barnet kan naturligtvis variera i de enskilda fallen. Med hänsyn härtill bör uppräkningspunkterna a)–d) inte tolkas som en angiven prioritering.

### 5.1.3 Utredningsdirektivet

I regeringens utredningsdirektiv anges följande. När en person beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen, får ett sådant uppehållstillstånd också ges till medlemmar av kärnfamiljen till den person som först beviljats tillstånd. När det gäller möjligheten för återförening för andra nära anhöriga som levde tillsammans med, och som är helt eller delvis beroende av referenspersonen, finns inga bestämmelser i utlänningslagen. Utredaren, skall ta ställning till huruvida familjeåterförening skall kunna komma i fråga också för denna personkrets, liksom på vilket sätt en sådan möjlighet kan komma att påverka mottagandekapaciteten.

## 5.2 Nuvarande svenska regler

Enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen får uppehållstillstånd ges bl.a. till

1. en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,
2. en utlänning som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,
3. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 1–2 är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har



beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och som ingått i samma hushåll.

Adoptivbarn likställs med biologiska barn vid prövningen enligt punkten 2 ovan. I fråga om adoptivbarn utanför den kretsen gäller att uppehållstillstånd får ges till en ogift utlänning under 18 år som är adopterad eller som avses bli adopterad av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och som fortfarande är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. Som ytterligare förutsättning gäller i de fallen att adoptionen skall ha meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol eller att den är gällande här på grund av vissa i bestämmelsen angivna internationella överenskommelser.

Upphållstillstånd får enligt 2 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen också ges till en utlänning som

1. är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller
2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om förhållandet framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

I 2 kap. 4 a § utlänningslagen föreskrivs vidare, att regeringen i fråga om en viss grupp av utlänningar får meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett program för att förbereda återvändandet har inletts innan dess, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år. Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts någon enligt den ifrågavarande bestämmelsen får ett tidsbegränsat tillstånd

ges också till en utlänning som är make eller maka eller barn under 18 år till en person som beviljats sådant tillstånd. Motsvarande gäller i fråga om förälder till barn under 18 år som meddelats tillstånd enligt första stycket.

EG-direktivets avgränsning av personkretsen ansluter nära till de återgivna bestämmelserna. Vissa synpunkter måste dock framhållas angående skillnader m.m.

Familjeåterföreningsreglerna i utlänningslagen utgår från att referenspersonen i Sverige är bosatt här eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning. I massflyktsituationen räcker det givetvis att referenspersonen är berättigad till uppehållstillstånd i enlighet med EG-direktivet.

Ett barn som reser in i Sverige utan någon vuxen och som ansöker om asyl får normalt en god man förordnad för sig enligt reglerna i 11 kap. föräldrabalken. Ett sådant förordnande avser att vårda den underäriges angelägenheter i största allmänhet. Det finns här inte anledning att närmare gå in på den gode mannens behörighet och förhållandet till barnets legale vårdnadshavare i frågor om uppehållstillstånd m.m. I dessa frågor är nämligen enligt 11 kap. 1 b § utlänningslagen den som har förordnats som offentligt biträde för barnet i tillståndsärendet legal ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser (se prop. 1996/97:25 s. 257 f.).

I socialtjänstlagen finns särskilda bestämmelser som avser barn och unga. Socialnämnden skall enligt 5 kap. 1 § bland annat verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. I 6 kap. behandlas frågor som rör vård i familjehem och hem för vård eller boende. Enligt 6 kap. 1 § skall socialnämnden 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. Nämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

När ett barn placeras skall det enligt 6 kap. 5 § i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Vad som är bäst för barnet skall dock alltid beaktas.

Enligt 6 kap. 6 § får ett barn inte utan nämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne. Nämnden får inte lämna medgivande utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda.

Vid alla åtgärder som rör barn skall nämnden beakta vad hänsynen till barnets bästa kräver (1 kap. 2 §). När en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klargöras. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad (3 kap. 5 §). Med barn avses varje människa under 18 år.

## 5.3 Slutsatser

### 5.3.1 Utgångspunkter i fråga om familjegemenskapen

En familjegemenskap enligt artikel 15 i EG-direktivet föreligger, som ovan nämnts, endast om familjen fanns redan i det ursprungsland familjen kommer från och om splittringen har uppkommit på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen. Familjer som har bildats efter flykten eller som har splittrats på grund av andra omständigheter än sådant som hänger samman med flykten omfattas inte av den ifrågavarande artikeln. Inte heller omfattas sådana familjemedlemmar som vistas lagligt i annat tredje land än ursprungslandet och därför inte själva har behov av skydd.

Personkretsen utgörs i första hand av make/maka och underåriga ogifta barn, såväl biologiska som adopterade barn (kärnfamiljen). Sammanboende omfattas också av regleringen eftersom de enligt lagstiftningen och praxis i Sverige skall behandlas på jämförbart sätt. Detsamma torde vidare gälla par som före ankomsten hit har ett registrerat partnerskap och samboende homosexuella par. Det finns inte något samtidigt krav på att lagstiftning eller praxis i ursprungslandet skall behandla dessa

kategorier på samma sätt som gifta par. För personer tillhörande denna krets skall återförening ske om man från medlemsstatens sida är övertygad om att de som vill återförenas tillhör kärnfamiljen.

I kretsen av personer som kan omfattas av familjeåterförening ingår dessutom andra nära anhöriga som ingick i familjegemenskapen när familjen splittrades. De som här kan komma i fråga är personer som före splittringen levde tillsammans med den som fått tillfälligt skydd. För dem gäller att återförening får ske med beaktande av om de skulle ställas inför svåra umbäranden om de inte återförenades.

De personer som således berörs torde i stor utsträckning självständigt på egna kriterier omfattas av reglerna om tillfälligt uppehållstillstånd enligt direktivet. Vad artikeln i första hand tar sikte på är att ge personerna i fråga en rätt att återförenas samt att ge en utgångspunkt för ställningstagandet i frågan om i vilket land återföreningen skall ske.

Vid familjeåterförening både av kärnfamiljen och av personer utanför denna krets förutsätter direktivet att medlemsstaterna skall vara övertygade (eng. "they are satisfied", ty. "nach ihrer Überzeugung", fr. "ils ont acquis") om att familjemedlemmarna omfattas av de anknytningskriterier m.m. som anges i artikeln. En utredning angående anknytningen måste alltså ske, vilken skall läggas till grund för bedömningen. Erfarenhetsmässigt kan sägas, att i den kaotiska situation som föreligger i det område för vilket direktivet görs tillämpligt, kommer det inte sällan att förekomma att de som lämnat sitt ursprungsland inte har tillgång till en dokumentation som styrker deras påståenden om släktskap etc. Ordalydelsen av direktivet motsäger dock inte uppfattningen, att övertygelsen kan vara grundad på enbart en bedömning av tillförlitligheten av de muntliga uppgifter som de berörda personerna har lämnat.

### 5.3.2 Kärnfamiljen

På grund av den särskilda situation som råder vid en massflyktsituation kommer hanteringen av ärenden om familjeåterförening att ge upphov till en rad svårigheter. Som utgångspunkt torde gälla att redan från början försöka hålla samman kärnfamiljerna för att undvika att familjemedlemmar ges skydd i olika medlemsstater. Flera familjer kommer trots det att bli splittrade. Personer vars familj splittrats måste i ett tidigt skede få hjälp att etablera kontakt med sina anhöriga. I annat fall har de små möjligheter att verka för en återförening i någon av medlemsstaterna. Här kommer insatser såväl av medlemsstaterna som av olika internationella organisationer att ha en utomordentligt stor betydelse. Inte minst för barnens skull är sådana insatser mycket viktiga. Visserligen är det fråga om ett tillfälligt skydd, men skyddet kan i praktiken vara under flera år. I en del fall kan det bli aktuellt att pröva om en familj skall få stanna på grund av asylskäl. För att familjer skall kunna återförenas krävs att medlemsstaterna samarbetar och har ett fungerande informationsutbyte. Det är lämpligt att Migrationsverket är den myndighet som för Sveriges del handhar denna uppgift.

Av direktivet framgår att familjemedlemmarnas önskemål skall beaktas särskilt och att det krävs samtycke från en person för att överföring skall kunna ske (se artikel 26). Önskemål om att få återförenas i ett visst land kan t.ex. grunda sig på att befolkningen där talar ett språk som de skyddsbehövande förstår, att släktingar till de skyddsbehövande är bosatta där eller att barnen har påbörjat sin skolgång i det landet. Det går inte att ange några entydiga riktlinjer för vilka omständigheter som skall vara avgörande för att en familj skall få återförenas i ett visst land utan det måste avgöras i varje enskilt fall och i samarbete med övriga medlemsstater.

Direktivet innebär att medlemmar av kärnfamiljen har en ovillkorlig rätt att återförenas i någon av medlemsstaterna. Om en person har fått tillfälligt skydd i någon medlemsstat åligger det den staten att verka för att personen i fråga får återförenas

med sådana familjemedlemmar som inte har beretts skydd i någon av medlemsstaterna (artikel 15 punkten 3).

Det kan till att börja med konstateras, att direktivet inte omfattar makar eller sambor som inte har stadigvarande sammanbott i ursprungslandet eller som enbart har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande här, dvs. den typ av anknytningar som anges i 2 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen.

Bortsett från att utlänningslagens bestämmelser om anknytningsinvandring förutsätter att den person vartill anknytning åberopas skall vara bosatt här eller ha beviljats uppehållstillstånd för bosättning här torde innehållet i bestämmelserna om familjeåterförening för kärnfamiljen vara sådana, att de krav som skall gälla enligt EG-direktivet i fråga om familjeåterförening kan tillgodoses genom en hänvisning till dem. För personer som omfattas av regler om tillfälligt skydd måste det emellertid göras klart att medlemmar av kärnfamiljen har en ovillkorlig rätt att återförenas.

En terminologisk fråga bör dock lösas vid genomförandet av EG-direktivets föreskrifter om att medlemmar av kärnfamiljen skall återförenas. När det gäller flyktingar och övriga skyddsbehövande enligt 3 kap. utlänningslagen anges i 2 kap. 2 § samma lag att de i vissa fall *skall* ges uppehållstillstånd i Sverige. I 3 kap. anges samtidigt vilka omständigheter som gör att uppehållstillstånd kan vägras. Vad gäller anhöriginvandring föreskrivs i 2 kap. 4 § bl.a. att medlemmar av kärnfamiljen *får* ges uppehållstillstånd. Även i fråga om familjemedlemmar utanför kärnfamiljen används uttrycket att de *får* ges uppehållstillstånd. Att ordet får används torde böttna i att det t.ex. bör finnas en möjlighet att neka uppehållstillstånd i fall av skenäktenskap eller där sammanlevnaden sedan länge har upphört. Det kan givetvis också finnas andra skäl, t.ex. svår brottslighet eller hänsynen till rikets säkerhet som gör att sådant tillstånd bör nekas. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1996/97:25 s.111) betonas dock att det i praktiken är fråga om en principiell rätt som tillkommer anhöriga inom kärnfamiljen.

Också EG-direktivet förutsätter för tillstånd att det vid prövningen framstår som övertygande att personerna i fråga ingår i kärnfamiljen (artikel 15 punkt 2; se avsnitt 5.3.3) och anger att en person kan undantas från tillfälligt skydd i vissa fall, t.ex. med hänvisning till rikets säkerhet (artikel 28; se avsnitt 4.1). De sakliga skäl som gör att ordet får användas i 2 kap. 4 § utlänningslagen gör sig också gällande vid regleringen av tillstånd grundade på EG-direktivet. Ett annat ordval skulle därtill bryta mot den nuvarande terminologin i lagen. Därför bör regleringen ske så, att medlemmar av kärnfamiljen *får* ges tillstånd.

Vad härefter gäller adoptivbarn kan konstateras, att enligt EG-direktivet förutsätts att formlig adoption redan har skett. En förutsättning bör vara att adoptionen var giltig i ursprungslandet. De avgränsningsproblem som här kan uppkomma genom att reglering och praxis i fråga om adoption kan variera avsevärt mellan olika länder torde få lösas genom en generös tillämpning av bestämmelsen. De tillstånd som det är fråga om är ju enbart av tillfällig karaktär. I övrigt kan konstateras, att adoptivbarn i nu aktuellt hänseende enligt svensk rätt jämföras med biologiska barn.

Bl.a. eftersom de särskilda bestämmelserna rörande adoption i 2 kap. 4 § första stycket 2 a utlänningslagen främst tar sikte på nyligen genomförda adoptioner och då de skall ha skett här eller vara gällande här samt då den som adopterar skall vara bosatt i Sverige eller ha beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, saknar den bestämmelsen i stort sett aktualitet i nu förevarande sammanhang. Om någon med tillfälligt uppehållstillstånd grundat på EG-direktivet skulle få en ansökan om att adoptera prövad och beslutad av domstol här i landet skall den anknytning som har uppkommit genom beslutet om adoption enligt 2 kap. 4 § tredje stycket utlänningslagen godtas i ärendet om uppehållstillstånd. Någon särskild reglering som tar sikte på adoptioner behövs därför inte i det nu aktuella sammanhanget.

EG-direktivet föreskriver att hänsyn skall tas till barnets bästa (artikel 15 punkt 4) och att familjemedlemmars, däri inbegripet barns, önskemål skall beaktas (artikel 15 punkt 2). Dessa krav

tillgodoses i gällande utlänningslag genom bestämmelserna i 1 kap. 1 § andra stycket om att hänsynen till vad barnets bästa kräver skall tillgodoses samt i 11 kap. 1 a § om att det i tillstånds-ärenden skall klarläggas vad barnet har att anföra och den hänsyn tas till det anförda som barnets ålder och mognad motiverar.

### 5.3.3 Anhöriga utanför kärnfamiljen

Av bestämmelserna i 2 kap. 4 § första stycket 3 utlänningslagen följer att uppehållstillstånd för andra anhöriga än de som ingår i kärnfamiljen får ges om sökanden har ingått i samma hushåll som den i Sverige bosatte släktingen. För att uppehållstillstånd skall beviljas krävs enligt förarbetena att det föreligger ett beroendeförhållande som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda. Detta innebär att det som huvudregel måste krävas att släktingarna levt i samma hushåll omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige och att ansökan om familjeåterförening görs relativt snart efter det att den härvarande bosatt sig här i landet. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda torde det vara svårt för sökanden att visa att ett beroendeförhållande föreligger (prop. 1996/97:25 s. 113). Å andra sidan medför dessa förutsättningar inte att sökanden har rätt till uppehållstillstånd. Vid bedömningen av om ett beroendeförhållande föreligger kan vägas in andra faktorer såsom släktskap, civilstånd, sökandens ålder, anknytning till annat land, den tid den sökande och den härvarande sammanbott i hemlandet m.m. (Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 350–97 och reg. 86–98).

Beroendeförhållandet mellan släktingarna skall ha förelegat redan då de var bosatta i hemlandet. Tidpunkten för beviljandet av uppehållstillstånd här saknar i detta sammanhang betydelse.

I EG-direktivet anges som kriterium, att en utebliven återförening skulle medföra svåra umbäranden (se ovan avsnitt 5.1.1). De svenska reglerna om familjeåterförening är inte helt parallella, om än näraliggande. En jämförelse av de bägge regelsystemen leder dock till slutsatsen, att de svenska reglerna i



vart fall inte är mindre generösa än direktivets när det gäller vilka skäl som skall vara uppfyllda för att familjemedlemmar utanför kärnfamiljen skall få återförenas. Direktivet uppställer här inte heller något obligatoriskt krav på att återförening skall komma till stånd. En hänvisning till gällande bestämmelser om familjeåterförening i 2 kap. 4 § första stycket 3 utlänningslagen är tillräcklig för att tillgodose vad som anges i EG-direktivet, varvid dock något krav på att den härvarande skall vara bosatt i Sverige inte får gälla. För att ytterligare markera att det finns en skillnad mellan förutsättningarna för att uppehållstillstånd skall beviljas anhöriga som ingår i kärnfamiljen och de som inte tillhör denna krets kan för de senares del i lagtexten anges de *kan få* uppehållstillstånd. Det finns härutöver inte skäl att överväga någon lagreglering.

Det kan förutses, att det kan uppkomma situationer i vilka förutsättningar för familjeåterförening grundad på EG-direktivet inte föreligger men där en mindre näraliggande anknytning föreligger, t.ex. för små barn, far- och morföräldrar andra släktingar i rakt uppstigande led eller andra vuxna som är beroende av familjemedlemmar, i förening med andra tungt vägande omständigheter, t.ex. allvarliga hälsoproblem eller särskilt traumatiska upplevelser i ursprungslandet. Av humanitära skäl, jämför 2 kap. 4 § första stycket punkt 5 utlänningslagen, kan det då ligga nära till hands med en extensiv tolkning av reglerna om familjeåterförening, såvida det rör sig om personer som var för sig motsvarar kraven för att få ett tillfälligt tillstånd.

Det kan nämnas att frågor om anhörigas möjlighet att få uppehållstillstånd här för närvarande övervägs av den s.k. anhörigkommittén UD 2000:3 (dir. UD 2000:36 med tilläggsdirektiv 2000:81 och 2000:64).

#### 5.3.4 Underåriga utan medföljande vuxen

Den reglering och ordning i övrigt som generellt gäller i Sverige för mottagande och placering m.m. av underåriga utan medföljande vuxen, liksom av underåriga som kommer hit i sällskap med annan än sin vårdnadshavare, motsvarar fullt ut EG-direktivets krav, varför någon särskild reglering av denna fråga inte behövs.

## 6 Asylprövning m.m.

### 6.1 Utredningsuppdraget

#### 6.1.1 EG-direktivet

I preambeln till EG-direktivet uttalas (punkt 10–11) att det tillfälliga skyddet bör vara förenligt med medlemsstaternas internationella åtaganden när det gäller flyktingar. I synnerhet får det inte hindra erkännande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen, som alla medlemsstater har ratificerat. Vidare anges, att UNHCR:s mandat för flyktingar och andra personer i behov av internationellt skydd bör beaktas och att samråd skall ske med UNHCR och andra relevanta internationella organisationer i frågor som rör asylpolitik (se förklaring nr 17 om artikel 63 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fogat till slutakten till Amsterdamfördraget).

I artikel 17 i EG-direktivet anges att personer som åtnjuter tillfälligt skydd skall ha möjlighet att lämna in en asylansökan när som helst samt att handläggningen av en ansökan, som inte handlagts innan det tillfälliga skyddet upphört att gälla, skall avslutas efter denna tidpunkt.

Vilken medlemsstat som skall pröva en ansökan avgörs enligt samma kriterier som redan gäller inom EU (artikel 18). Den medlemsstat som i enlighet med direktivet har godkänt att en person har överförs till dess territorium och får tillfälligt skydd där har ansvaret för att pröva en asylansökan som lämnats in av denne.

Medlemsstaterna kan föreskriva att en person som är asylsökande inte behöver ges tillfälligt skydd samtidigt som asylansökningen är under prövning (artikel 19). Om en person som kan komma i fråga för eller har tillfälligt skydd nekas flyktingstatus eller annat slags skydd efter det att asylansökan har prövats, skall personen i fråga åtnjuta tillfälligt skydd under resten av skyddsperioden, såvida inte reglerna (i artikel 28) om undantag från tillfälligt skydd är tillämpliga.

I EG-kommissionens förslag till direktiv angavs bl.a., att personer med tillfälligt skydd skulle vara tillförsäkrade rätten att få tillgång till ett förfarande för att avgöra flyktingstatus samt att tillgång till sådan prövning skulle medges senast när det tillfälliga skyddet upphörde. Kommissionens förslag till direktiv mottogs positivt av UNHCR.

I kommissionens förslag av den 24 maj 2000 anfördes bl.a. följande om förhållandet mellan asyl och tillfälligt tillstånd (avsnitt 5.7):

Bestämmelserna om möjligheten att söka asyl gör det möjligt att en gång för alla klargöra förhållandet mellan å ena sidan tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och Genèvekonventionen å den andra. Kommissionen anser att dessa bestämmelser bör vara kortfattade men innehålla bindande principer. Rätten till asylprövning måste uttryckligen garanteras. Samtidigt måste man respektera medlemsstaternas val av metod för att hantera en massiv tillströmning av fördrivna personer i systemet. Direktivet bör inte förplikta medlemsstaterna att införa eller inte införa bestämmelser om uppskjutande av asylprövning, att förbjuda eller inte förbjuda möjligheten att vara både asylsökande och person med tillfälligt skydd och så vidare. Möjligheten att uppskjuta asylprövning kan vara nödvändigt i medlemsstater som berörs mest av tillströmningen. Att inte låta personer ha ställning både som asylsökande och person med tillfälligt skydd kan vara ytterligare ett sätt för att göra möjligheten till tillfälligt skydd attraktivt och minska trycket på asylsystemet. Däremot måste direktivet innehålla bestämmelser som otvetydigt ger de personer som så önskar rätt till asylprövning. De nationella genomförandebestämmelserna för direktivet kommer på så sätt troligen att få olika utformning, men de kommer alla att innehålla en stark gemensam kärna.

### 6.1.2 Utredningsdirektivet

Personer som har fått tillfälligt skydd skall enligt EG-direktivet ha rätt att lämna in en asylansökan när som helst under tillståndstiden men, om asylsystemet är belastat, kan prövningen få skjutas upp längst till dess att det tillfälliga skyddet upphör. En sådan möjlighet att skjuta upp prövningen finns inte i gällande svensk rätt. Utredaren skall överväga hur denna del av direktivet kan genomföras i den svenska ordningen. Utredaren skall också belysa de konsekvenser genomförandet kan få.

EG-direktivets reglering innebär att det kan förekomma att det föreskrivs att en person inte får ges tillfälligt skydd samtidigt som personen har ställning som asylsökande i avvaktan på att hans eller hennes asylansökan prövas. Denna särskilda situation, som i princip inte kan uppkomma i det nuvarande svenska systemet, skall belysas särskilt. Utredaren skall vidare lämna förslag på vilken lösning som bör komma i fråga för svenskt vidkommande.

## 6.2 Nuvarande svenska regler

Innehållet i nuvarande inhemska regler om asyl och asylprövning har översiktligt redovisats ovan i avsnitt 3.2. Här hänvisas till det avsnittet.

## 6.3 Regeringens förslag i prop. 1999/2000:42

Som redovisats ovan (avsnitt 2.2) föreslog regeringen i prop. 1999/2000:42 att prövningen av en ansökan om flyktingförklaring eller resedokument för en utlänning som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen skulle kunna skjutas upp så länge som det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller, dock högst två år eller till den tidigare tidpunkt då uppehållstillståndet upphör att gälla.

Regeringen noterade i propositionen (s. 13–14) att den tidigare tagit ställning till ett förslag från Flyktingpolitiska kommittén med motsvarande innehåll som det som lades fram i propositionen. Regeringen hade då valt att inte genomföra förslaget av den anledningen att det inte framstod som helt klart att ett sådant förfarande var i överensstämmelse med Genèvekonventionens bestämmelser. Lagrådet hade också i sitt yttrande invänt mot förslaget och anfört att Sverige inte levde upp till sina förpliktelser enligt konventionens ordalydelse. I propositionen noterade regeringen emellertid att efter dess tidigare ställningstagande hade en utveckling ägt rum på det internationella planet. Inom EU hade medlemsstaterna förhandlat om införandet av en EU-gemensam ordning för tillfälligt skydd i massflyktsituationer. Ett element i det förslag från kommissionen som varit utgångspunkt för förhandlingarna var att det skulle vara möjligt för en stat att kunna skjuta upp den individuella prövningen av asylskäl under en begränsad tid, en tid som var längre än den tid som avsågs gälla i regeringens förslag. UNHCR hade inte invänt mot införandet av en sådan ordning.

I propositionen uttalade regeringen, att en flyktingförklaring, sett utifrån utlänningens behov av skydd, inte har någon självständig betydelse. Vad som kom i förgrunden var, enligt regeringen, främst att utlänningen erhåller det skydd till liv och hälsa som han eller hon är i behov av. När den akuta situation i hemlandet som föranlett skyddsbehovet inte längre förelåg, kunde det förutsättas att utlänningen kunde återvända dit. Enligt regeringen kunde frågan om utlänningens status som flykting eller ej således skjutas upp utan att utlänningens skyddsbehov därmed åsidosattes. Regeringen underströk att det var fråga om en situation där behovet av skydd var av övergående art; ett behov av skydd som bedömdes vara tillfälligt. En fullständig prövning enligt utlänningslagstiftningen av en utlännings status som flykting i en situation av massflykt skulle ställa mycket stora krav på handläggningen och på de berörda myndigheterna, eftersom varje ansökan noga skall utredas och prövas utifrån en bedömning i det enskilda fallet. En individuell prövning av

samtliga ansökningar skulle i en sådan situation lätt kunna leda till en oacceptabel arbetsituation för myndigheterna och till orimligt utdragna handläggningstider. Av hanteringsmässiga skäl kunde det därför inte krävas att man i en sådan situation omedelbart prövade utlänningens flyktingstatus. Vid en massiv inströmning av personer kunde det antas att den tid som det skulle ta innan en ansökan slutligt avgjordes väl skulle komma att överstiga den tid som en prövning av ansökan enligt regeringens förslag skulle kunna uppskjutas. Regeringen framhöll att man genom att skjuta upp den individuella prövningen av flyktingkålen kunde uppnå avsevärda fördelar sett till hela den grupp som omfattas av en massflyktsituation.

Regeringen anförde vidare, att eftersom utgångspunkten var att skyddsbehovet vid en massflyktsituation är av tillfällig natur kunde det förväntas att flertalet av utlänningarna återvände till hemlandet när förhållandena så medgav. Vissa grupper skulle dock inte anse sig kunna göra detta och därför vilja få fortsatt möjlighet att stanna kvar i Sverige. Regeringen ansåg det viktigt att dessa personer inom en överskådlig tid fick ett definitivt besked om sin framtid i landet. Denna tid borde inte får vara längre än två år. Efter utgången av denna tid, eller den tidigare tidpunkt då ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd upphört att gälla, skulle därför utlänningen ha rätt att få sin status som flykting prövad. Regeringen påpekade att en utlänning som kom till Sverige i en massflyktsituation, förutom skyddsskäl, även kunde ha andra skäl för att få stanna i landet. Han eller hon kunde exempelvis vara nära anhörig till någon som redan var bosatt i landet. Det kunde även inträffa att situationen förändrades under vistelsen här genom att utlänningen ingick äktenskap eller fick barn. I en situation där skyddsskäl enligt 3 kap. utlänningslagen inte åberopades fanns det inte någon anledning att underlåta att pröva om utlänningen skulle beviljas uppehållstillstånd på annan grund. Frågan om uppehållstillstånd borde då prövas på vanligt sätt utan beaktande av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen. En sådan ansökan skulle kunna göras såväl som en normal ansökan om uppehållstillstånd

som (om det fanns ett laga kraft vunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut) i form av en s.k. ny ansökan under den tid som ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd gällde. Om utlännningen då beviljades uppehållstillstånd, skulle detta ske enligt vanliga regler och han eller hon skulle kunna bosätta sig i en kommun.

## 6.4 Slutsatser

### 6.4.1 Allmänt om flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

I den allmänna debatten används orden flykting och asyl ofta som generella benämningar med avseende på utlänningar som av vilket skäl det än vara må kommit hit och som ansöker om uppehållstillstånd här. Utlänningslagens terminologi är betydligt snävare och anknyter till den innebörd som är vedertagen internationellt. Begreppet flykting, 3 kap. 2 § utlänningslagen, avser enbart utlänningar eller statslösa som befinner sig utanför hemlandet respektive den vanliga vistelseorten på grund av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning. Kretsen är vidare inskränkt till att gälla enbart dem, som inte kan eller på grund av fruktan inte vill begagna sig av det ifrågavarande landets skydd. Med asyl avses enligt utlänningslagen uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han är flykting (3 kap. 1 § utlänningslagen).

Från begreppet flykting särskiljs i utlänningslagen skyddsbehövande i övrigt, 3 kap. 3 § utlänningslagen, vilken kategori omfattar utlänningar eller statslösa som inte faller in under definitionen av flyktingar men som lämnat sitt land eller sin vanliga vistelseort därför att de riskerar att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (punkten 1). Till denna kategori räknas vidare dem, som lämnat sin hemort på grund av ett behov av skydd vid en väpnad



konflikt eller som är förhindrade att återvända på grund av en miljökatastrof (punkten 2). Hit hör även de personer som på grund av sitt kön eller sin homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse (punkten 3). En ansökan av den som åberopar skyddsbehov av nu angiven art skall handläggas på samma sätt som en asylansökan (3 kap.1 § andra stycket utlänningslagen).

Det kan i sammanhanget nämnas att ansökningar om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov inte sällan hänvisar till såväl asylgrundande omständigheter som till förhållanden för vilka skyddsbehov i övrigt kan ifrågakomma. Det är också vanligt förekommande att andra grunder för uppehållstillstånd, såsom humanitära skäl och personlig anknytning hit, åberopas samtidigt som skyddsbehov.

#### 6.4.2 Rätten att ansöka om asyl

Tillståndsprövningen i enskilda ärenden där EG-direktivet aktualiseras avser i sak enbart frågan om utlänningsområdet omfattas av det tillfälliga skydd som beslutats av EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor. Om så är fallet skall uppehållstillstånd ges i enlighet med föreskrifterna i direktivet (artikel 5). På samma sätt som gäller vid tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen skall således, vid utfärdandet av uppehållstillstånd grundat på tillfälligt skydd enligt EG-direktivet, ingen prövning ske avseende de bakomliggande omständigheter i ursprungslandet som gett upphov till behovet av skydd. Därutöver kan givetvis ett kvalificerat individuellt skyddsbehov föreligga.

I EG-direktivet, artikel 3, anges uttryckligen att tillfälligt skydd inte får hindra ett erkännande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen och i artikel 17 föreskrivs att en person som åtnjuter tillfälligt skydd skall ha rätt att när som helst ge in en ansökan om asyl. Någon i internationella sammanhang allmänt accepterad definition av begreppet asyl finns dock inte.

Bestämmelsen i artikel 17 kan förutsättas ange att den som har tillfälligt skydd i ett land skall vara oförhindrad att få till stånd en prövning enligt det landets nationella regler om asyl.

Enligt svensk rätt och etablerad praxis kan den som här har beviljats någon form av uppehållstillstånd, även ett tillfälligt sådant, varken överklaga det beslutet eller, normalt sett, ansöka om att få uppehållstillstånd på annan grund, inbegripet uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt (prop. 1996/97:25 s. 292). Den som åberopar flyktingskäl kan emellertid ansöka om flyktingförklaring och/eller resedokument och kan på så sätt få samma status som den som har beviljats uppehållstillstånd enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen. Möjligheten att ansöka om flyktingförklaring eller resedokument kan dock inte jämföras med rätten att ansöka om asyl eftersom nämnda institut främst har deklarativ karaktär och inte behandlar frågan om uppehållstillstånd (jfr Wikrén-Sandesjö s.166).

EG-direktivets regler får anses tillförsäkra de tillfälligt skyddsbehövande en ovillkorlig rätt att ansöka om varaktigt uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl. Svensk rätt måste därför ändras och en bestämmelse införs i utlänningslagen om att den som har ett tillfälligt uppehållstillstånd grundat på den lagstiftning som tillkommit på grund av EG-direktivet är oförhindrad att samtidigt ansöka om asyl. En fråga som sammanhänger härmed, och som också behandlas i artikel 17, är att prövningen av en asylansökan får skjutas upp under den tid som uppehållstillstånd ges med stöd av direktivets regler om tillfälligt skydd. Ansökan måste dock prövas när det tillfälliga skyddet upphört (se avsnitt 6.4.5).

Samma omständigheter som talar för att den som har skydd med stöd av EG-direktivet samtidigt skall ha rätt att ansöka om asyl enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen talar för att även den som fått tillfälligt skydd här enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen skall få göra det. De vistas här av i princip samma skäl som de som omfattas av tillstånd grundat på EG-direktivet. På samma sätt som nedan föreslås gälla för den sist nämnda gruppen av

utlänningar bör prövningen dock kunna skjutas upp (se avsnitt 6.4.5).

Om skyddsskäl enligt EG-direktivet inte längre skulle åberopas eller inte vara tillämpligt längre blir vanliga regler för prövningen av tillståndsfrågan tillämpliga.

#### 6.4.3 Ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov i övrigt

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen skall samma handläggningsregler som för asylansökningar gälla för ansökningar grundade på skyddsbehov i övrigt. Skälen för en ansökan grundad på skyddsbehov berör inte sällan förhållanden i sak, vilka beroende på de närmare omständigheterna kan vara flyktingskäl eller skyddsskäl i övrigt. Med hänsyn bl.a. härtill finns det anledning att överväga om de som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall ges rätt att samtidigt ansöka om, förutom asyl, uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov enligt 3 kap. 3 § utlänningslagen.

Den som har uppehållstillstånd, tillfälligt eller permanent, har idag i princip ingen möjlighet att få tillståndets status ändrad till att avse skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § utlänningslagen. Det lämpliga i att ha en annan ordning för dem som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan diskuteras och det är tveksamt om en sådan åtskillnad kan anses vara sakligt motiverad. En dylik skillnad skulle dessutom kunna uppfattas som orättvis. Ytterligare ett skäl för att, så länge det tillfälliga skyddet gäller, enbart ge möjlighet att ansöka om asyl är att arbetsbelastningen i prövningsärendena skulle begränsas varför asylärendena skulle kunna hanteras fortare än eljest.

Samtidigt är handläggningsproceduren uppbyggd på det sättet, att en ansökan om uppehållstillstånd prövas i sin helhet i ett enhetligt förfarande, dvs. utifrån samtliga skäl som åberopas. Ofta flyter olika typer av skäl in i varandra och är samtidigt föremål för prövning i ett och samma ärende. I praktiken är det

inte förrän i efterhand möjligt att avgöra om en person bör ges asyl eller uppehållstillstånd på annan grund. Det bör också nämnas, att tillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen bygger på förutsättningen att ansökningen om uppehållstillstånd är grundad på något av de skyddsbehov som behandlas i 3 kap. utlänningslagen. I parallellitet med det kan hävdas, att den som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd borde under den tid detta gäller kunna ansöka om tillstånd på grund av varje sorts skyddsbehov som anges i 3 kap. utlänningslagen. Utredaren gör den bedömningen, att det enbart bör vara asylskälen som styr möjligheten att få en ansökan prövad under tillståndstiden.

#### 6.4.4 Ansvarigt land för prövningen av en asylansökan

Sverige har tillträtt den s.k. Dublinkonventionen rörande bestämmande av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna. Konventionen syftar till att garantera att den som söker asyl skall få sin ansökan prövad och att en asylsökande inte sänds från en medlemsstat till en annan utan att någon stat anser sig ha ansvar för prövningen. Med anledning av Sveriges tillträde till konventionen (prop. 1996/97:87 om Dublinkonventionen) infördes en ny bestämmelse i 3 kap. 4 § andra stycket 6 utlänningslagen enligt vilken undantag gäller från den rätt som flyktingar och andra skyddsbehövande har att beviljas uppehållstillstånd. Enligt bestämmelsen får uppehållstillstånd vägras den utlänning som enligt 3 kap. 2 eller 3 § har rätt till sådant tillstånd, om utlänningen kan sändas till ett land som tillträtt Dublinkonventionen och utlänningen är skyddad i det landet mot förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd. Konventionen reglerar endast förhållandet mellan de olika medlemsstaterna varför dess regler inte kan åberopas av en enskild part utan endast av medlemsstaterna.

I 3 kap. 4 § andra stycket 4 utlänningslagen regleras frågan om när en utlänning som har rätt till skydd enligt 2 eller 3 § samma kapitel får vägras skydd med hänvisning till att utlänningen kan återsändas till ett tredje land där han är skyddad mot förföljelse på sätt som angetts ovan. En förutsättning härför är att utlänningen före ankomsten till Sverige har vistas i ett annat land än hemlandet och att detta land ger utlänningen erforderligt skydd. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. första asyllandsprincipen, enligt vilken en flykting normalt bör söka asyl i det första land han kommer till under sin flykt, under förutsättning att han där är skyddad mot att sändas tillbaka till sitt hemland. Den som endast har rest igenom ett land skall vid bestämmelsens tillämpning inte anses ha uppehållit sig där (en route-regeln).

Frågan om vilken stat som ansvarar för prövningen av en asylansökan behandlas även i EG-direktivet. EG-direktivet reglerar endast det inbördes förhållandet mellan medlemsstaterna och begränsar inte de enskilda medlemsstaternas möjlighet att, visavi en person som före ankomsten vistats i ett land utanför gemenskapens territorium, tillämpa sina sedvanliga nationella bestämmelser om t.ex. första asyllandsprincipen. Inledningen av artikel 18 hänvisar till att "kriterierna och mekanismerna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan skall tillämpas". Formuleringen tjänar som en påminnelse till medlemsstaterna om att Dublinkonventionens regler skall följas vid prövningen av vilken stat som har ansvaret för att pröva en asylansökan. Artikelns formulering är avsedd att även omfatta den förordning (KOM (2001) 447 slutlig) som f.n. förhandlas inom EU och som avses komma att ersätta Dublinkonventionen.

Andra meningen i artikel 18 slår fast att en asylansökan som lämnats in av en person som åtnjuter tillfälligt skydd i enlighet med direktivet alltid skall prövas av den medlemsstat som har godkänt att personen överförs till dess territorium. Meningen har i sig ingen självständig betydelse utan syftar till att ge extra tydlighet åt den ordning som gäller enligt Dublinkonventionen. Enligt Dublinkonventionen, artikel 5 punkten 1, är en medlems-

stat som beviljat den asylsökande någon form av uppehållstillstånd, så länge uppehållstillståndet gäller, också ansvarigt för prövningen av vederbörandes asylansökan. Artikel 26 punkt 4 i EG-direktivet innehåller bestämmelser som förhindrar att en person ges tillfälligt skydd i flera medlemsstater samtidigt. Regleringen innebär att när en person överförs från en medlemsstat till en annan, upphör uppehållstillståndet och de skyldigheter som är knutna till det tillfälliga skyddet att gälla i den medlemsstat från vilken överföringen görs. Ansvaret för den överförda personen övergår till den mottagande medlemsstaten som skall ge den berörda personen tillfälligt skydd. Sammanfattningsvis kan sägas att EG-direktivets bestämmelse i artikel 18 i praktiken innebär att en ansökan om asyl, i princip, alltid kommer att prövas av den stat som ger utlännings tillfälligt skydd.

#### 6.4.5 Möjligheten att skjuta upp asylprövningen

I artikel 3 i EG-direktivet anges uttryckligen att tillfälligt skydd inte får hindra ett erkännande av flyktingstatus. Direktivet öppnar samtidigt en möjlighet för de berörda staterna att skjuta upp prövningen av en asylansökan. En ansökan om asyl som inte har avgjorts när det tillfälliga skyddet upphör skall dock, enligt artikel 17 punkten 2, prövas därefter. I EG-direktivet anges inte någon sista tidpunkt då frågan om asyl slutligen måste vara avgjord. Huruvida det är lämpligt och i överensstämmelse med våra konventionsåtaganden att skjuta upp prövningen av en asylansökan har diskuterats i många sammanhang. Frågan om att i massflyktsituationer skjuta upp prövningen av asylansökningar har behandlats ingående i tidigare utredningar och propositioner (se bl.a. prop. 1999/2000: 42 s. 12 ff., prop.1996/1997:25 s. 125 ff. och SOU 1995:75 s. 182 ff.). Meningarna har gått isär och flera argument för och emot att tillåta en uppskjuten prövning har framförts. I ena vågskålen har lagts en rad praktiska skäl såsom att det kan uppstå situationer där myndigheterna inte

har kapacitet att inom rimlig tid göra en individuell prövning av varje fall. Vidare har framhållits att den som har tillfälligt skydd därigenom har ett fullgott skydd i förhållande till den situation som föranlett honom att lämna sitt hemland och därför inte har något omedelbart behov av att få sin asylansökan prövad. I den andra vågskålen har lagts argument såsom att den som inte får sin ansökan om asyl prövad tvingas att, under lång tid, leva i ovisshet om sin framtid och går miste om de särskilda förmåner som tillkommer den som har uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl.

UNHCR har, som ovan nämnts (avsnitt 2.1.1), anfört att möjligheten att skjuta upp prövningen av asylansökningar en viss tid är förenlig med Genèvekonventionen så länge rätten att ansöka om asyl finns och så länge ansökan prövas senast vid det tillfälliga skyddets upphörande.

Det finns en avgörande skillnad mellan dem som är flyktingar i lagens mening och dem som är här endast för att få tillfälligt skydd vid en extraordinär situation i hemlandet. Den senare kategorin skyddsbehövande presumeras kunna återvända när situationen i hemlandet har blivit någorlunda stabil. De skall inte integreras i det svenska samhället och avsikten med vistelsen här är inte att de skall stanna kvar i Sverige. I stället skall resurser satsas på att hjälpa dem att återvända till sitt hemland och att bygga upp en dräglig tillvaro där. När det gäller personer som är flyktingar är situationen annorlunda. En flykting presumeras skapa sig en framtid här och bör därför snarast integreras i det svenska samhället. Personer som åberopar flyktingskäl bör inte längre än absolut nödvändigt leva med osäkerhet om sin framtida vistelse här. Samma argument kan anföras beträffande dem som kan hänföras till kategorin skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § utlänningslagen. Även dessa personer har anspråk på att få en varaktig fristad här.

Den som söker uppehållstillstånd under åberopande av "vanliga" skyddsskäl har rätt att snarast få sin ansökan prövad. Det bör också gälla den som åberopar sådana skäl och som redan har fått tillfälligt skydd. Om handläggande myndigheter på

grund av en särskilt stor tillströmning av flyktingar tillfälligt blir överhopade av asylansökningar måste dock handläggningstiden i ärenden där sökanden har tillfälligt skydd tillåtas att bli något längre än eljest. Det är samtidigt viktigt bibehålla huvudregeln att en ansökan om asyl skall prövas så fort som möjligt. Undantag från den ordningen bör medges endast om särskilda skäl med hänsyn till arbetsbelastningen eller andra tungt vägande omständigheter gör att prövningen tillfälligt måste uppskjutas. Det bör framhållas, att eftersom ansökningarna likafullt måste prövas när det tillfälliga tillståndet upphör att gälla handlar det enbart om att i ett trängt läge fördela arbetsbelastningen över en längre tidsperiod. Hänsyn måste även tas till att Migrationsverket kan behöva tid för att analysera förhållandena i de skyddssökandes hemland då krissituationen från ett EU-perspektiv bedöms vara av övergående karaktär.

För att få till stånd en enhetlig och väl avvägd tillämpning av möjligheten att skjuta upp prövningen kan övervägas om det behövs en särskild föreskrift om att kriterier för det skall beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Det kan emellertid förutsättas och vara tillräckligt att Migrationsverket ger anvisningar om det utan någon sådan föreskrift.

#### 6.4.6 Asylsökandes ställning under handläggningstiden

Den svenska lagstiftningen har i viss utsträckning olika regler som gäller om den som söker uppehållstillstånd är asylsökande eller tillhör någon annan kategori av sökande. EG-direktivet öppnar möjligheten för medlemsstaterna att välja mellan att låta den utlänning som ansöker om asyl få bibehålla sin status med uppehållstillstånd som tillfälligt skyddsbehövande under ansökningstiden eller låta det tillfälliga skyddet upphöra och ersättas av det skydd som enligt vanliga regler tillkommer den som ansöker om asyl. I de fall där utlänningen inte får flyktingstatus



eller annat slags skydd skall utlännen åter komma i åtnjutande av tillfälligt skydd under resten av skyddsperioden (artikel 19).

Om en asylansökan medför att det tillfälliga skyddet upphör under den tid som ansökan prövas medför det vissa konsekvenser som för den enskilde utlännen kan vara svåra att överblicka och förutse. De som åtnjuter tillfälligt skydd omfattas ju av direktivets regler rörande familjeåterförening, överföring och rätt att ta arbete m.m. Dessa regler skulle, genom utlänningsansökan om asyl, inte vara tillämpliga på den ifrågasatta utlännen. Effekten skulle kunna bli att en person som är flykting i lagens mening, och som kan presumeras vara i behov av en varaktig fristad i Sverige, avstod från att ansöka om asyl. Det skulle också kunna leda till ett helt motsatt resultat och uppmuntra utlännningar som omfattas av det tillfälliga skyddet att, mot bättre vetande, ansöka om asyl.

Ett system där de som omfattas av direktivets regler om tillfälligt skydd behandlas olika beroende på om de har ansökt om asyl eller inte kan även medföra problem vid hanteringen av det tillfälliga skyddet. I den mån den status som tillkommer den ena eller andra kategorin, asylsökande och övriga skyddsbehövande respektive personer med tillfälligt skyddsbehov, ger upphov till olika förmåner eller har andra följder torde det framstå som ganska naturligt, att sökanden vill hänföras till den förmånligaste kategorin. För att komma i åtnjutande av en viss förmån skulle utlännen kunna återta sin ansökan om asyl och sedan inge en ny ansökan. Taktiska byten av grunderna för tillstånd skulle ge upphov till onödiga ärenden. Det är därför rimligt att åstadkomma en ordning där den som beviljas tillfälligt skydd i möjligaste mån ges samma rättigheter som den som ansöker om tillstånd såsom skyddsbehövande enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen eller som har tillstånd grundat på 2 kap. 4 a § utlänningslagen.

Valet av lösning kan få återverkningar på den mottagandekapacitet som Sverige skall ange till rådet (jämför kap. 11). Om de svenska bestämmelserna medför att det tillfälliga skyddet upphör under den tid som en asylansökan är under prövning bör

ifrågavarande kategori skyddsbehövande inte längre inräknas i den kvot för massflyktingar som angivits för den svenska mottagandekapaciteten. För att undvika komplikationer vid beräkningen av mottagandekapaciteten är det därför att föredra att samtliga som beretts tillfälligt skydd behåller de förmåner och skyldigheter som är förknippade med det, till dess att asylfrågan är prövad.

#### 6.4.7 Ansökningar i samband med att det tillfälliga skyddet upphör

Tillfälligt skydd skall ges till alla som omfattas av rådets beslut om skydd. Någon individuell prövning av den enskildes skyddsbehov med avseende på de förutsättningar som omfattas av rådets beslut skall inte göras. Skyddet upphör att gälla antingen när den längsta tillåtna varaktigheten av beslutet löpt till ända eller när helst rådet beslutar att skyddet skall upphöra. Rådets beslut om upphörande skall vara väl underbyggt och grundas på ett konstaterande att situationen i ursprungslandet gör det möjligt för dem som beviljats tillfälligt skydd att tryggt och varaktigt återvända dit (artikel 6). Utgångspunkten är att situationen i ursprungslandet då skall vara så stabil att ett återvändande går att genomföra. Likväl kommer situationer att uppstå där de som haft tillfälligt skydd inte kan eller vill återvända till ursprungslandet. I vissa fall kan den som haft tillfälligt skydd ges tillstånd att vistas här ytterligare en tid, se kapitel 7.

När det tillfälliga skyddet upphör innebär det att utlänningar som haft tillfälligt skydd inte har rätt att kvarstanna i Sverige såvida de inte ansöker om rätt till uppehållstillstånd grundad på andra förhållanden. Enligt direktivet skall medlemsstaternas gängse lagstiftning om skydd och om utlänningar tillämpas när det tillfälliga skyddet upphör (artikel 20). Vederbörande kan således åberopa något av skyddsskälerna som anges i 3 kap. utlänningslagen eller andra tillståndsgrundande skäl såsom anknytning hit. En anknytning till Sverige kan förutsättas bli starkare ju

längre tid utläningen har vistats här. Som skäl för att få stanna kvar kan utläningen även åberopa studier eller humanitära skäl. De utläningar som inte vill återvända till ursprungslandet skall alltså behandlas på samma sätt som andra utläningar som söker uppehållstillstånd här.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 5 § första stycket utlänningslagen skall den som vill ha uppehållstillstånd här ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. Regeln gäller dock enligt paragrafens andra stycke sammanfattningsvis inte

1. de som omfattas av regeringsbeslut enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen om tillfälligt uppehållstillstånd eller har rätt till skydd enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen,
2. den som av humanitära skäl bör få bosätta sig här,
3. vid förlängning av tidigare beviljat tillfälligt tillstånd p.g.a. familjeanknytning, eller
4. om det finns synnerliga skäl.

Vidare kan enligt paragrafens tredje stycke undantag göras från regeln i fall av familje- och annan personlig stark anknytning hit om det inte skäligen kan begäras att utläningen återvänder till ett annat land för att ge in en ansökan där. Tillämpning av punkten 4 om synnerliga skäl bör enligt vad som nämns i förarbetena till bestämmelsen (prop. 1999/2000:43 s. 65) kunna komma i fråga vid förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd i andra fall än som avses i punkten 3 även om sökanden åberopar en ny grund för förlängningen (se även avsnitt 7.3.3).

Den som har haft ett på EG-direktivet grundat tillfälligt uppehållstillstånd bör omfattas av dessa regler och en prövning ske i varje enskilt fall enligt de kriterier som anges i bestämmelsen. En sådan prövning kan givetvis, om de skäl som anförs är tillräckliga, leda till att ansökningen bifalls trots att den har gjorts här. Några särskilda regler om det eller någon hänvisning till den nyss återgivna bestämmelsen behövs inte.

## 7 Förlängning av tillstånd

### 7.1 Utredningsuppdraget

#### 7.1.1 EG-direktivet

Det tillfälliga skyddet kan upphöra antingen då EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor så beslutar eller då den angivna längsta varaktigheten av beslutet löpt ut (artikel 6).

Rådets beslut att skyddet skall upphöra skall grunda sig på ett konstaterande att det är möjligt för de berörda utlänningarna att tryggt och varaktigt återvända till hemlandet. Om det tillfälliga skyddet upphör på grund av att den längsta tiden för skyddet löpt till ända måste en noggrann bedömning av situationen i ursprungsregionen göras innan det kan konstateras huruvida de utlänningar som haft tillfälligt skydd kan återsändas dit.

När det tillfälliga skyddet upphör skall enligt EG-direktivet (artikel 20) utgångspunkten vara den, att medlemsstaternas gängse lagstiftning om utlänningsrätt tillämpas. Artiklarna 21–23 innehåller riktlinjer bl.a. för den situation som uppstår när det tillfälliga skyddet har upphört och förhållandena i hemlandet är sådana att det vid en objektiv bedömning inte strider mot humanitetens krav att återsända utlänningar dit. Även om situationen i ursprungslandet har stabiliserats kan den enskilde utlänningen ha godtagbara skäl för att få stanna kvar ytterligare en tid eller stadigvarande i det land som gett honom skydd.

Det tillfälliga skyddet grundat på EG-direktivet är av undantagskaraktär och avsett att tillgripas som en kortsiktig lösning av en situation med massflykt. På längre sikt eftersträvas att

berörda personer så snart som möjligt skall kunna återvända till sin ursprungsregion. I artikel 21 punkt 1 framhålls att medlemsstaterna skall vidtaga de åtgärder som krävs för att möjliggöra ett frivilligt återvändande för personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller vilkas tillfälliga skydd har upphört. Medlemsstaternas bestämmelser om frivilligt återvändande skall vara sådana, att de underlättar ett återvändande med respekt för mänsklig värdighet. Det åligger medlemsstaterna att se till att de som återvänder frivilligt fattar beslutet om det med full kännedom om förhållandena. Undersökande resor får arrangeras. Så länge det tillfälliga skyddet inte har upphört, skall medlemsstaterna, med beaktande av de förhållanden som råder i ursprungslandet, se välvilligt på ansökningar om återvändande till den mottagande medlemsstaten från personer som har åtnjutit tillfälligt skydd och utnyttjat sin rätt till frivilligt återvändande (artikel 21 punkt 2). Bestämmelsen tar sikte på personer som frivilligt återvänt innan skyddsperioden löpt ut och som på grund av särskilda förhållanden i hemlandet fått lämna detta igen.

För att ett program för frivilligt återvändande skall kunna genomföras, och leda till att utlänningen vill och kan återvända, kan det finnas skäl att tillfälligtvis förlänga uppehållstillstånden för personer som deltar i programmet. Enligt artikel 21 punkt 3 får medlemsstaterna i enskilda fall förlänga giltighetstiden för sina skyldigheter gentemot personer som har omfattats av tillfälligt skydd och som deltar i ett program för frivilligt återvändande. Förlängningen skall gälla fram till dagen för återvändande. De skyldigheter som avses är bl.a. medlemsstaternas skyldighet att tillhandahålla olika sociala rättigheter och förmåner samt verka för familjeåterförening.

Frågan om under vilka förhållanden skyddet skall upphöra berörs av kommissionen i motiveringen till sitt förslag till rådets direktiv (kommentaren till artikel 6 punkt 2 i rådets förslag till direktiv, KOM (2000) 303 slutlig). Där uttalas bl.a. följande. Grunden för beslut om upphörande skall vara att det kan slås fast att situationen i ursprungsregionen har stabiliserats. De berörda personernas liv och frihet förutsätts inte bli hotade på

grund av deras ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss grupp och inte heller skall de riskera att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. De förhållanden som utlöst den massiva tillströmningen skall ha ändrats, eventuellt genom att en freds- och återbyggnadsprocess har inletts, och förhållandena skall vara sådana att respekt för mänskliga rättigheter liksom rättsstatsprincipen kan garanteras.

Det kan knappast finnas skäl att frångå rådets bedömning av förhållandena i den aktuella ursprungsregionen. Om rådet har fattat ett beslut om att det tillfälliga skyddet skall upphöra bör man kunna utgå från att det inte föreligger något generellt hinder mot att de som getts tillfälligt skydd återsänds dit. Emellertid kan situationen för vissa grupper eller individer, oaktat rådets beslut om upphörande, vara sådan att det inte är rimligt att kräva att dessa utläningar återvänder till ursprungsregionen.

Förutom att medlemsstaterna får ha regler som gör det möjligt att tillåta personer som deltar i ett program för frivilligt återvändande får stanna ytterligare en tid, innehåller EG-direktivet ett förbud mot utvisning av personer som haft tillfälligt skydd men som på grund av sitt hälsotillstånd rimligtvis inte kan förväntas resa, t.ex. på grund av att en avbruten behandling skulle få allvarliga negativa följder för dem (artikel 23 punkt 1). Vidare anges i direktivet att medlemsstaterna får tillåta att familjer som har underåriga barn som går i skolan får sådana villkor för uppehåll (engelska: "to benefit from residence conditions", tyska: "Aufenthaltsbedingungen bewähren", franska "bénéficiaires de conditions de séjour") som gör det möjligt för barnet att få fullfölja en pågående termin eller ett läsår (artikel 23 punkt 2). Direktivet tar inte ställning till vilken rättslig grund som skall gälla för en sådan fortsatt vistelse.

I artikel 22 behandlas frågan då en person vars tillfälliga skydd upphört att gälla och som inte får stanna blir föremål för s.k. ofrivilligt återvändande. Enligt artikeln skall en prövning då ske om det i det enskilda fallet finns tungt vägande humanitära skäl som kan göra ett återvändande omöjligt eller oskäligt.

### 7.1.2 Utredningsdirektivet

Det finns i dag en möjlighet att förlänga ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med ytterligare två år i fall där ett program för frivilligt återvändande har inletts. En liknande möjlighet finns också i direktivet. Medlemsstaterna skall vidare vidta de åtgärder som krävs för att möjliggöra ett frivilligt återvändande till hemlandet för personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller vilkas tillfälliga skydd har upphört. Svensk rätt och praxis uppfyller förmodligen dessa krav. Utredaren skall likafullt överväga om och i så fall hur den svenska lagstiftningen bör preciseras och avgränsas i detta avseende. I fall av icke frivilligt återvändande skall en medlemsstat pröva om det finns tungt vägande humanitära skäl som gör det omöjligt eller oskäligt att kräva ett återvändande. Bestämmelsen tillgodoses förmodligen genom att den svenska asylproceduren är en enhetlig process i vilken även humanitära skäl prövas. Det finns ändå ett behov av att utredaren överväger om, och i så fall hur, den svenska lagstiftningen bör preciseras.

## 7.2 Nuvarande svenska regler m.m.

### 7.2.1 Förlängning av uppehållstillstånd i samband med program för frivilligt återvändande.

Inom alla grupper av invandrare finns ett antal personer som efter kortare eller längre tids vistelse här lämnar Sverige. Den som lämnat hemlandet i samband med t.ex. inbördeskrig kan dock känna ett starkt motstånd mot att återvända, exempelvis på grund av plågsamma minnesbilder av händelser i hemlandet, att det inte finns någon framtid att återvända till eller till att vederbörande anpassat sig här efter en längre tids vistelse i landet.

Återvandringsfrågor är en del av den svenska migrationspolitiken (se regeringens skrivelse till riksdagen 1999/2000:3 s. 42). Erfarenheten visar att återvandringen bör förberedas väl för att lyckas. Under 1998 erhöll dåvarande Statens invandrar-

verk särskilda medel omfattande 10 miljoner kronor till främjandeåtgärder inför återvandring. Medlen användes till särskilda projekt, stöd till enskilda organisationer och andra för att administrera förberedelseprogram samt för information till berörda utlänningar. Bl.a. beviljade invandrarverket stöd för s.k. organiserade besöksresor till Bosnien-Hercegovina. En särskild tjänsteman för återvandringsfrågor var verksam vid svenska ambassaden i Sarajevo. Under 1998/99 var två samordningsgrupper, en för förberedelser i Sverige för återvandring till Bosnien-Hercegovina och en för återflyttning till Somalia och andra länder på Afrikas horn, verksamma under ledning av invandrarverket. Dessa samordningsgrupper hade en bred representation av invandrarnas egna organisationer, Utrikesdepartementet, Sida, Svenska kommunförbundet, UNHCR och enskilda organisationer. Återbyggnadsbistånd genom Sida och annat internationellt bistånd till tidigare konfliktområden har stor betydelse för flyktingars (och andra invandrares) återvändande (a.a. s. 42–43).

Migrationsverket har utvecklat former för att i samarbete med internationella organisationer och humanitära enskilda organisationer etablera integrerade program för dem som återvänder självmant (a.a. s. 43). Åtgärdsprogrammen kan omfatta informations- och stödinsatser före, under och i vissa fall även en tid efter utlänningsankomst till hemlandet. Ett återvändande kan innefatta många svårigheter. I vissa fall kan det finnas länder som genom en medveten strategi vägrar att återta egna medborgare (jfr a.a. s. 43). Utrikesdepartementet arbetar aktivt med frågan om återtagande. Ett återvändande kan också innebära psykiska påfrestningar för de berörda personerna samt vara förenat med olika praktiska hinder, t.ex. problem att få resehandlingar utfärdade.

Migrationsverket har möjlighet att under vissa förutsättningar bevilja bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land, s.k. återresebidrag. Bidrag kan enligt 2 § nämnda förordning ges till dem



som har tagits ut på den särskilda flyktingkvoten eller som har fått uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt eller av humanitära skäl samt i vissa fall anhöriga till personer i de nyss nämnda kategorierna. Personer som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen omfattas inte av förordningen. Däremot kan de i andra former omfattas av program för frivilligt återvändande.

Den övervägande delen av dem som fått bidrag enligt förordningen var personer från Bosnien-Hercegovina. Den näst största gruppen kom från Chile (a.a. s. 43).

Personer från provinsen Kosovo som fick uppehållstillstånd med stöd 2 kap. 4 a § utlänningslagen (se avsnitt 3.3) gavs genom förordningen (1999:707) om bidrag till medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommer från provinsen Kosovo och som vill återvända, möjlighet att få bidrag för att återvända dit för bosättning. Bidrag enligt förordningen kunde utgå även till den som var maka/make, barn eller sambo till en sådan person samt till vissa andra anhöriga. Förutom bidrag till resekostnader kunde de som återvände erhålla ett kontantbelopp. Resebidraget var maximerat till 3 000 kr per person och kontantersättningen till 5 000 kr per person, dock högst 30 000 kr per familj. Förordningen gällde under perioden den 15 juli 1999 till och med utgången av maj 2000.

#### 7.2.2 Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

I 2 kap. 4 § utlänningslagen föreskrivs att uppehållstillstånd får ges bl.a. till en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige. Spektrumet av de humanitära skäl som kan leda till att en utlänning beviljas uppehållstillstånd är på en gång omfattande och begränsat. Omfattande i den meningen, att en rad olika omständigheter, var för sig eller tillsammans, kan leda till att tillstånd ges. I första hand gäller det olika typer av sjukdomstillstånd och andra personliga förhållanden eller sådana omständigheter i kombination med situationen i hemlandet, t.ex.

pågående inre konflikt som dock inte är av sådan art att den föranleder skyddsbehov (politisk-humanitära skäl). Området för tillstånd är dock samtidigt begränsat eftersom enbart tungt vägande skäl accepteras.

Humanitära skäl i utlänningslagens mening omfattar långt ifrån varje skäl som enligt dagligt tal skulle kunna betecknas som humanitärt. Som exempel kan nämnas, att då vårdbehov på grund av sjukdom åberopas, krävs för tillstånd att det skall vara fråga om en livshotande sjukdom för vilken vård inte kan beredas i hemlandet eller att det föreligger ett handikapp av synnerligen allvarlig art. Därutöver krävs i princip att värden eller behandlingen kan leda till en förbättring av tillståndet eller att behandlingen är livsnödvändig. När det gäller barn är bedömningen dock något mer generös. Omständigheter som har betydelse för barnets hälsa och utveckling är av vikt, varvid förhållanden som vistelsetid i Sverige, anknytningen hit och föräldrarnas hälsotillstånd vägs in i bedömningen. Släktskap till personer bosatta här kan också vägas in, även om det verkar råda en viss oklarhet i frågan om vilken av tillståndspunkterna i 2 kap. 4 § utlänningslagen som då närmast är tillämplig.

I praxis och förarbeten finns många exempel på att begreppet humanitära skäl enligt svensk rätt tolkas restriktivt (se bl.a. Wikrén-Sandesjö s. 73–77, där flera rättsfall och förarbetsuttalanden kommenteras). Regeringen uttalade i proposition 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (s. 116) att den praxis som utvecklats när det gäller humanitära skäl bör ligga fast.

I 2 kap. 5 § utlänningslagen anges som huvudregel att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige. Av andra stycket av bestämmelsen framgår dock att det inte gäller om

1. utlänningslagen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 2 kap. 4 a § eller har rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen,
2. utlänningslagen av humanitära skäl bör få bosätta sig här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 2 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen, eller
4. det annars finns synnerliga skäl.

I förarbetena till de ändringar som infördes i utlänningslagen år 2001 (SFS 2001:201) uttalade regeringen i anslutning till 2 kap. 5 § andra stycket 4 bl.a. följande. Punkten 4 motsvarar nuvarande punkt 3. De allra flesta fall där det finns skäl att göra undantag från huvudregeln kommer visserligen att falla in under andra stycket 1, 2 eller 3. Det kommer dock att förekomma flera olika fall som inte kan hänföras till något av de där nämnda undantagen. Det finns därför behov av att ha kvar en allmän regel som medger undantag från huvudregeln. Det kan exempelvis vara fråga om förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd i andra fall än som avses i punkten 3. Det gäller även om sökanden åberopar en ny grund för sin ansökan om förlängning av det tidsbegränsade uppehållstillståndet. Punkten 4 kan också i något enstaka fall tänkas komma att tillämpas i ärenden som rör en person som av arbetsmarknadsskäl bör tillåtas bosätta sig här.

Det kan nämnas, att det i praxis har förekommit att tillfälligt tillstånd har getts en utlänning som befinner sig här i landet och som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd med hänvisning till att denne haft starka medicinska skäl för att fortsatt få vistas här under en begränsad tid.

## 7.3 Slutsatser

### 7.3.1 Allmänt

När det tillfälliga skyddet har upphört är utgångspunkten den, att de som har haft skydd skall återvända. Ett återvändande förutsätter givetvis att en trygg och människovärdig tillvaro är möjlig i ursprungslandet. I EG-direktivet föreskrivs uttryckligen,

att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att respekten för människovärdet inte åsidosätts när personer som har haft tillfälligt skydd som upphört att gälla och som inte kan få stanna blir föremål för ofrivilligt återvändande.

Om utlänningen vill ansöka om varaktigt uppehållstillstånd i den stat som gett honom skydd skall den statens vanliga regler om utlänningsrätt tillämpas. De som haft tillfälligt skydd i Sverige och som inte kan eller vill återvända till sitt hemland får söka uppehållstillstånd här med hänvisning till skyddsbehov, humanitära skäl, familjeanknytning etc. En sådan ansökan kan, beroende på de skäl som anförs, medföra att personen ges tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd. Enligt huvudregeln skall en ansökan om uppehållstillstånd göras före inresa i Sverige. I t.ex. familjeanknytningsfallen kan dock enligt 2 kap. 5 § andra stycket utlänningslagen en ansökan bifallas trots att den görs här i landet. En för utlänningen förhållandevis generös tillämpning av möjligheten att söka här i landet kan förutsättas ske när det gäller ansökningar av dem som haft uppehållstillstånd med tillfälligt skydd (jämför nedan under avsnitt 7.3.3).

### **7.3.2 Förlängning av tillstånd i samband med frivilligt återvändande**

EG-direktivet uppställer inte några preciserade krav på vilka åtgärder som medlemsstaterna skall vidta för att underlätta frivilligt återvändande. Vad som förutsätts är att de åtgärder som krävs för att möjliggöra återvändande skall vidtas, att bestämmelserna om frivilligt återvändande skall underlätta ett återvändande med respekt för mänsklig värdighet samt att de som beslutar att återvända skall göra detta med full kännedom om förhållandena, således en informationsskyldighet. Den ordning som idag finns i Sverige med återvändandeprogram m.m. torde fullt ut motsvara de krav som direktivet uppställer beträffande medlemsstaternas skyldigheter att möjliggöra ett frivilligt återvändande för personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller vilkas

tillfälliga skydd har upphört. Det är därför tillräckligt, men också nödvändigt, att sådana stödprogram för att främja frivilligt återvändande tillhandahålls även för de personer som kommer att omfattas av reglerna om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet.

Möjligheten att få återresebidrag enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land omfattar inte personer med tillfälligt uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Något krav på att sådana bidrag skall ges dem som omfattas av tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet uppställs inte i direktivet. En sådan ordning skulle givetvis underlätta ett återvändande. Detta är dock en fråga som får lösas för varje situation där återvändandefrågan blir aktuell. Ovan (avsnitt 7.2.1) har den förordning nämnts, som gav möjlighet till viss ersättning vid återvändande efter Kosovo-krisen.

De som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som ingår i ett program för frivilligt återvändande bör ges förlängt uppehållstillstånd om det kan anses motiverat för att underlätta ett återvändande med respekt för mänsklig värdighet. På motsvarande sätt som gäller enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen då program för frivilligt återvändande inletts, bör en uttrycklig bestämmelse om möjlighet till förlängt uppehållstillstånd alltså införas. Samtidigt kan, så som EG-direktivet är utformat, någon förlängning av det särskilda uppehållstillståndet enligt direktivet inte ges i sådana situationer. I direktivet (artikel 21 punkt 3) föreskrivs nämligen enbart att giltighetstiden för medlemsstatens skyldigheter enligt kapitel III gentemot de personer som har omfattats av skyddet får förlängas.

Den tid som ett sådant tillstånd skall kunna förlängas med har för dem som omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen tidigare varit föremål för noggranna överväganden. Anledning saknas att för den nu aktuella kategorin av personer göra en annan bedömning. Samma längsta tid bör gälla för dem och för dem som fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Ett sådant tillstånd bör alltså kunna beviljas för högst två år. I

normalfallet bör det likaledes beviljas för en period om sex månader i taget. Det är i och för sig naturligt att den som vistas i landet med tiden blir alltmer rotad i det svenska samhället och stärker sin anknytning hit samtidigt som en framtid i hemlandet kan uppfattas som alltmer avlägsen. Tillståndet skall emellertid kunna förlängas så länge utlänningen ingår i återvändandeprogrammet, dock högst två år. En kontinuerlig utvärdering bör göras för att konstatera om utlänningen alltjämt deltar aktivt i programmet och om denne fortfarande är inställd på att frivilligt återvända till sitt hemland.

### 7.3.3 Förlängning av tillstånd på grund av humanitära och medicinska skäl

Vid ofrivilligt återvändande skall medlemsstaterna pröva om det i det enskilda fallet finns tungt vägande humanitära skäl som kan göra det omöjligt eller oskäligt att återvända. Enligt kommentaren till artikel 22 i kommissionens förslag till rådets direktiv (KOM (2000) 303 slutlig) åsyftas till exempel situationer då en väpnad konflikt eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna fortfarande pågår eller om ett återvändande är omöjligt därför att personerna riskerar att utsättas för tortyr eller grym eller omänsklig behandling. Enligt förslaget skulle bestämmelsen alltså i första hand ta sikte på de förhållanden som råder i den aktuella ursprungsregionen.

Det kan finnas personer som behöver fortsatt medicinsk eller psykologisk behandling efter det att det tillfälliga skyddet upphör. Deras hälsotillstånd kan medföra att det framstår som tveksamt att återsända dem till ursprungsregionen. I artikel 23 punkt 1 av EG-direktivet anges att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs när det gäller villkoren för uppehåll för personer som har åtnjutit tillfälligt skydd och som på grund av sitt hälsotillstånd rimligtvis inte kan förväntas återvända, till exempel på grund av att en avbruten behandling skulle få allvarliga negativa följder för dem. Bestämmelsen syftar alltså på de

berörda personernas fysiska och psykiska hälsotillstånd. Så länge som en sådan situation råder får de inte utvisas.

I kommissionens nyss nämnda förslag till rådets direktiv angavs beträffande denna bestämmelse att medlemsstaterna skulle göra det möjligt för dessa personer, om de så önskar, att fullfölja behövlig medicinsk eller psykologisk behandling och därvidlag ta hänsyn till personens bästa. Lämplig form för den fortsatta vistelsen angavs inte. Enligt förslaget skulle bestämmelsen inte utesluta att den aktuella behandlingen fullföljs i ursprungslandet, om detta inte var till nackdel för de berörda personernas bästa.

Handläggningen i Sverige av ärenden om uppehållstillstånd är en enhetlig process i den bemärkelsen att samtliga skäl som en utlänning anför i sin ansökan om uppehållstillstånd prövas av behörig myndighet i ett och samma ärende. Asylfrågor, frågor om permanent eller tillfälligt uppehållstillstånd, grundade på vilka olika typer av skäl det vara må, prövas i ett sammanhang. Instansordningen är densamma för alla typer av beslut som får överklagas. Som tidigare framhållits är det vanligt att en person åberopar förhållanden av skilda slag vilka inte var för sig men ibland sammantaget, kan motivera att uppehållstillstånd beviljas med hänvisning till bl.a. humanitära skäl. Gällande ordning ger goda förutsättningar för att en prövning av de individuella skäl av humanitär art som kan förekomma också sker. Hinder mot verkställighet uppmärksammas också i samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs (jfr avsnitt 4.3.3). Dessutom kan verkställigheten av ett laga kraft vunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut inhiberas, främst i samband med att utlänningsnämnden prövar en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd (se 8 kap. 10 § och 2 kap. 5 b § punkt 2 utlänningslagen).

När det gäller bedömningen av om förhållandena i ursprungsregionen är sådana att det föreligger tungt vägande humanitära skäl mot att återsända en person till detta område, saknas anledning att utgå från att det föreligger någon skillnad mellan innebörden av begreppet humanitära skäl enligt svensk utlän-

ningsrätt och den innebörd som åsyftas i EG-direktivet (jfr t.ex. Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 344–97, där två irakiska medborgare som inte kunde anses som skyddsbehövande enligt 3 kap. utlänningslagen trots det beviljades permanent uppehållstillstånd här med hänvisning till politisk-humanitära skäl). Utlänningsnämnden ansåg att det vore inhumant, mot bakgrund av den rådande situationen i Irak och med hänsyn till vad de åberopat, att tvinga dem tillbaka till hemlandet.

Av den redogörelse som lämnats ovan (avsnitt 7.2.2.) framgår att svensk rättstillämpning är restriktiv när det gäller att bevilja uppehållstillstånd grundade på medicinska humanitära skäl. I artikel 23 punkt 1 i direktivet anges att personen på grund av sitt hälsotillstånd inte rimligtvis kan förväntas resa, till exempel på grund av att en avbruten behandling skulle få allvarliga negativa följder för personen (engelska: "suffer serious negative effects"; tyska: "schwerwiegende Konsequenzen"; franska: "devaient pâtir gravement"). Bestämmelsen har i EG-direktivet fått en klart mer restriktiv utformning än vad som angavs i kommissionens förslag till motsvarande bestämmelse (KOM (2000) 303 slutlig; artikel 22 jämte kommentaren därtill). Den språkliga utformningen av bestämmelsen i direktivet visar att det ställs höga krav på allvaret i de sjukdomstillstånd och hälsorisker som åsyftas. Så länge det förhållandet (hälsotillståndet) råder får personen inte utvisas. Motsatsvis kan man dra slutsatsen att förbudet mot att återsända personen till hemlandet bortfaller om den berörde personens hälsa blir bättre och ett återsändande inte längre kan antas medföra allvarliga negativa följder.

När bestämmelsen i artikel 23 punkt 1 skall införlivas i nationell rätt måste den vid tolkningen ses i relation till de nationella bestämmelser som tar vid när den inte längre är omedelbart tillämplig. När det tillfälliga skyddet grundat på EG-direktivet har upphört skall nämligen de som haft skydd i en medlemsstat behandlas på samma sätt och på samma villkor som övriga utlänningar som uppehåller sig på statens territorium. Någon gemensam standard inom EU för bedömningen av vilken styrka humanitära skäl skall ha för att en icke EU-medborgare skall få



bosätta sig i någon av medlemsstaterna finns inte. Det är svårt att motivera att skilda synsätt skall gälla i fråga om tyngden av de hälso- eller andra humanitära skäl som skall föreligga för att uppehållstillstånd skall beviljas personer som haft tillfälligt skydd jämfört med vad som gäller för övriga utlänningar som ansöker om tillstånd på samma grunder. Övervägande argument talar för att samma bedömning bör göras för alla kategorier av utlänningar som åberopar hälso- och andra humanitära skäl till stöd för att få stanna kvar i landet. Sammantaget leder det till slutsatsen, att nuvarande svenska regler får anses motsvara EG-direktivets krav när det gäller förbudet mot att i nu berörda fall utvisa personer som haft tillfälligt skydd.

I EG-direktivet anges inget om vilken typ av regler som skall tillämpas för att den berörda personen i nu aktuella situationer tillfälligt skall få stanna kvar, utan det överläts följaktligen till respektive medlemsstat att avgöra. Eftersom direktivet, i likhet med vad som är fallet i samband med program om frivilligt återvändande (se avsnitt 7.1.1), inte uttryckligen öppnar möjligheten att förlänga giltighetstiden för tillstånd grundat på direktivet, kan det förutsättas att frågan måste lösas helt inom ramen för den övriga nationella utlänningslagstiftningen. För svensk rätts vidkommande innebär det att den tillståndsmyndighet som avgör ärendet får bedöma saken enligt de regler som generellt gäller om uppehållstillstånd (eller möjligen om hinder mot verkställighet) enligt utlänningslagen.

Det finns här anledning att peka på det förhållandet, att det av utlänningslagens bestämmelser inte uttryckligen framgår att det finns en möjlighet att ge uppehållstillstånd av humanitära skäl annat än för bosättning här (2 kap. 4 § första stycket 5 utlänningslagen; jämför dock vissa undantag enligt 2 kap. 4 c § samma lag). I rättstillämpningen torde det emellertid i speciella situationer förekomma att tillfälliga uppehållstillstånd ges av t.ex. synnerligen tunga medicinska skäl av övergående karaktär (se avsnitt 7.2.2). Det bör framhållas, att det inte kan anses vara förenligt med den svenska invandringspolitiken om praxis utvecklas

så, att permanent tillstånd ges i de fallen utan att det finns fullgoda skäl för det.

Enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen kan en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd bifallas om den grundas på omständigheter som inte tidigare har prövats och om det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa ett laga kraft vunnit beslut om avvísning eller utvisning. Bestämmelsen förutsätter alltså att det vid prövningen föreligger ett verkställbart avlägsnandebeslut. Beträffande den som har eller har haft ett tillstånd grundat på EG-direktivet föreligger inte något utvisningsbeslut innan dess att det nämnda tillståndet har gått ut och en ansökan av den som haft tillståndet om ett nytt tillstånd har avslagits och vunnit laga kraft. Det senare kan ta lång tid, efter överklagande inte sällan ett år eller mer. Den bestämmelsen bör därför i normalfallet inte vara aktuell att tillämpa då humanitära skäl hindrar en utvisning av den som haft uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Som ovan återgivits (avsnitt 7.2.2) har emellertid regeringen i prop. 1999/2000:43, som godtagits av riksdagen, uttalat att tidsbegränsade uppehållstillstånd kan förlängas med stöd av 2 kap. 5 § andra stycket punkt 4 utlänningslagen i andra fall än de som avses i 2 kap. 5 § andra stycket punkt 3, även om en ny grund åberopas. Det skulle därför vara möjligt att, utan ändring i utlänningslagen, ge den som har uppehållstillstånd med särskilt skydd ett förlängt tillfälligt uppehållstillstånd av humanitära skäl i de fall som anges i direktivet.

Det finns dock skäl att framhålla att den nu redovisade möjligheten uttryckligen borde framgå av utlänningslagstiftningen och inte enbart av motivuttalanden och praxis. Det skulle dock sträcka sig alltför långt att i förevarande sammanhang bedöma vilken omfattning en generell reglering av denna fråga skulle ges.

De konsekvenser i form av bl.a. sjukvårdskostnader och sociala kostnader som kan uppkomma vid förlängning av uppehållstillstånd i nu angivna fall bör få sin lösning genom att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. görs tillämplig även för denna kategori. Frågan om det slutliga kostnadsansvaret

kommer då att följa den ordning som gäller idag när denna lag är tillämplig.

Bedömningen av humanitära skäl innefattar inte sällan avvägningar som gäller barn. I 2 kap. har lämnats en sammanfattande redogörelse för barnkonventionen och den därpå grundade bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen, om att i fall som rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Detta måste självklart vägas in vid bedömningen av om ett tillfälligt (eller permanent) uppehållstillstånd skall ges när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har gått ut.

## 8 Sociala förmåner, sjukvård m.m.

### 8.1 Utredningsuppdraget

#### 8.1.1 EG-direktivet

I artikel 12 av EG-direktivet anges att medlemsstaterna skall tillåta dem som åtnjuter tillfälligt skydd enligt direktivet att utföra arbete som anställda eller egenföretagare och att ta del av utbildningsmöjligheter för vuxna, yrkesutbildning och praktisk arbetsplatsorientering. I anslutning till det föreskrivs, att den gängse lagstiftningen i medlemsstaterna om ersättning, tillgång till sociala trygghetssystem vid verksamhet som anställd eller egenföretagare samt övriga villkor skall tillämpas.

Artikel 13 av direktivet behandlar sociala villkor m.m. för samtliga som omfattas av det tillfälliga tillståndet.

I punkt 1 av artikeln föreskrivs att medlemsstaterna skall se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får lämplig inkvartering eller, om så krävs, medel till att skaffa sig bostad. Medlemsstaterna skall enligt punkt 2 se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle, om de saknar tillräckliga medel, samt sjukvård. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 4, som gäller personer med särskilda behov, skall sjukvården åtminstone innefatta akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar. I punkt 3 föreskrivs att om personer som åtnjuter tillfälligt skydd utför arbete som anställda eller egenföretagare, skall deras förmåga att själva tillgodose sina behov beaktas vid fastställandet av biståndsnivån. Slutligen gäller enligt punkt 4 av artikeln att

medlemsstaterna skall tillhandahålla nödvändig läkarvård eller annan hjälp till personer som åtnjuter tillfälligt skydd och som har särskilda behov, till exempel underåriga utan medföljande vuxen eller personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Artikeln bör ses i belysning av punkt 16 i preambeln till EG-direktivet, som hänvisar till medlemsstaternas förpliktelser enligt de internationella instrument som förbjuder diskriminering.

### 8.1.2 Utredningsdirektivet

I regeringens utredningsdirektiv anges att utredningsbehovet omfattar EG-direktivets konsekvenser och behovet av regeländringar inte bara med avseende på utlänningslagstiftningen utan också andra berörda regelverk, såsom socialförsäkringslagen (1999:799), folkbokföringslagen (1991:481), socialtjänstlagen (1980:620; numera 2001:453) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

## 8.2 Genèvekonventionen

I artikel 23 av Genèvekonventionen anges att en flykting som lovligen vistas inom statsområdet skall tillerkännas samma behandling som statens egna medborgare i fråga om understöd och bistånd från det allmänna. När det gäller arbetslagstiftning och socialförsäkring preciseras detta i artikel 24 till att – kort sammanfattat – avse

- a. avlöning jämte en rad andra till arbete anknutna och under myndighetskontroll lagda ämnen och
- b. socialförsäkring (dock med vissa reservationer).

Artikeln tar enligt sin ordalydelse sikte enbart på dem, som har tillerkänts flyktingstatus och reglerar således inte uttryckligen förhållandena för dem vars ansökan är under prövning eller har

uppehållstillstånd av annan art. Reglerna torde emellertid i viss utsträckning tillämpas även på dem som ansöker om asyl.

### 8.3 Nuvarande svenska regler

En sammanfattande redogörelse för gällande regler om sociala rättigheter m.m. med avseende på utlänningar som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen har lämnats i regeringens prop. 1999/2000:42 (s. 16–19). Eftersom tillämpningen av 2 kap. 4 a § utlänningslagen är mycket näraliggande den i en massflyktsituation som omfattas av EG-direktivet, hänvisas till vad som anförs i propositionen. För sammanhangets skull redovisas dock här översiktligt några av huvudpunkterna i gällande rätt.

Ansvar för att ta emot asylsökande och andra som söker uppehållstillstånd i Sverige är delat mellan stat och kommun. Migrationsverket har huvudansvaret för asylsökande, de utlänningar som söker uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt och för de utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen, dvs. för dem som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl. När en utlänning beviljats permanent uppehållstillstånd eller sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som kan ligga till grund för bosättning övergår ansvaret för utlänningen till en kommun som skall svara för och samordna introduktionen av utlänningen i det svenska samhället.

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

Enligt huvudregeln i 3 § folkbokföringslagen (1991:481) skall den som efter inflyttning kan antas komma att under sin normala livsföring regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år folkbokföras här. Barn som föds i Sverige följer som regel förälders/vårdnadshavares folkbokföring. En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall enligt 4 § inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd om det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs.

De som inte är folkbokförda här räknas vanligtvis inte som bosatta i Sverige och omfattas därmed inte av det svenska regelsystemet rörande sociala rättigheter m.m. som ställer krav på bosättning. För dessa personer finns andra bestämmelser som garanterar deras välfärd.

Socialtjänstlagen (2001:453), som ger enskilda rätt till både ekonomisk och annan hjälp, ställer inte några krav på uppehållstillstånd eller bosättning. Enligt 2 kap. 2 § har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär att en kommun har det yttersta ansvaret för alla som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen. Däremot kan vistelsens art ha betydelse för det bistånd som ges. Det har även betydelse om det behov av stöd och hjälp som finns kan tillgodoses på annat sätt än via den kommunala socialtjänsten. Det framgår av 4 kap. 1 § som säger 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 § i samma kapitel får socialnämnden även ge bistånd härutöver om det finns skäl för det.

Socialtjänstlagen rymmer en rad olika hjälp- och stödinsatser som personer som vistas i riket under en längre tidsperiod kan ha rätt till. Biståndet kan förutom försörjningsstöd bestå av äldreomsorg i form av hemtjänst eller bostad i särskilt boende med service och omvårdnad. Det kan också bestå av insatser till personer med funktionshinder och avse hjälp i hemmet,

ledsagarservice, avlösarservice eller bostad med särskild service. För personer med omfattande funktionshinder finns även en särskild rättighetslag, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), som ger den personkrets som omfattas av lagen rätt till en rad olika insatser. Det skall dock sägas att kommunens ansvar i den senare lagen inte är helt klarlagd för personer som vistas i riket under en längre tid utan att vara folkbokförda här. Enligt 16 § har kommunen ansvar för dem som är bosatta i kommunen. Vad som menas med bosättning i lagens mening är inte helt entydigt.

Annat bistånd enligt socialtjänstlagen kan avse insatser till barn och unga och insatser till personer som har missbruksproblem. I 5 kap. 1 § socialtjänstlagen sägs bland annat att socialnämnden skall sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. I 9 § samma kapitel sägs att socialnämnden aktivt skall sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket.

Lagen (1990:52) om vård av unga (LVU) eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) gäller för dem som vistas i riket om det skulle uppstå behov av tvångsvård.

För dem som har tillfälligt uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen, och som inte genom eget arbete eller egna medel kan tillgodose sin försörjning, tillämpas reglerna om bistånd i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I denna lag anges uttryckligen att den som omfattas av lagen inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är enligt 1 § första stycket främst tillämplig på utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 § eller 3 § utlänningslagen, dvs. flyktingar och skyddsbehövande i övrigt (det kan anmärkas att bägge dessa kategorier av skyddsbehövande i lagtexten inom parentes felaktigt har



betecknats som asylsökande; enbart de som omfattas av 3 kap. 2 § är asylsökande),

2. har beviljats uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen.

De som omfattas av lagen och som inte själva önskar eller kan ordna sitt boende får detta tillgodosett genom Migrationsverkets försorg. Den som saknar medel får sitt boende i förläggning utan kostnad, alternativt viss bostadsersättning för att ordna sitt boende på egen hand, vartill kommer vissa andra ersättningar.

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. regleras frågor om sysselsättning och bistånd för dem som omfattas av lagen. De som tillhör de i 1 § första stycket punkt 1 och 2 angivna kategorierna av utlänningar skall ges sysselsättning i lämplig omfattning genom deltagande i svenskundervisning, skötsel av förläggningar och deltagande i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull. De anses därvid inte som arbetstagare men likställs enligt 5 § i vissa hänseenden med arbetstagare vid tillämpningen av arbetsmiljölagen.

Rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller nämnda kategorier av utlänningar under förutsättning att de är registrerade vid en av Migrationsverkets anläggningar. Biståndet kan sättas ner vid vägran att delta i verksamhet eller vid försvärande av utredning i ärende om uppehållstillstånd. Rätten till bistånd upphör när uppehållstillstånd ges, dock inte för den som ges tillfälligt tillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Rätten till bistånd upphör även när utlänningen lämnar landet. Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd.

Bistånd ges i form av logi eller bostadsersättning, dagersättning för daglig livsföring och särskilt bidrag för angeläget behov. Egen inkomst eller egna tillgångar kan leda till nedsättning av bidraget eller medföra att utlänningen får ersätta Migrationsverket för kostnader för mat och logi m.m. Grunder för beräkningen av bidragsbeloppen fastställs enligt 19 § av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt 14 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har utlänningar som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 och som inte själva ordnar bostad rätt till logi på en förläggning. Migrationsverkets skyldighet att tillhandahålla logi för dessa personer torde vara att uppfatta så att den logi som erbjuds utlänningen skall vara anpassad till den enskilde individens behov. Om utlänningen, på grund av funktionshinder eller av annan orsak, inte kan bo på sådan förläggning som Migrationsverket driver, får verket ordna ett annat boende. Detta kan ske genom att Migrationsverket upphandlar tjänsten av någon utomstående, t.ex. av en kommun.

I förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. regleras kommunens rätt till ersättning för vissa kostnader som kommunen haft för dem som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (27–31 §§). En kommun som lämnat bistånd enligt den sistnämnda lagen har rätt att få ersättning från staten för det lämnade biståndet (27 §). Kommunen har även rätt till ersättning för transport av asylsökande till förläggning (28 §), för utbildning för barn till asylsökande m.fl. (28 a §) och för kostnader avseende vissa insatser till barn och unga som givits med stöd av socialtjänstlagen och lagen om vård av unga (29 §). Såsom bestämmelsen i förordningens 29 § nu är utformad har kommunen rätt till ersättning endast för insatser som lämnats under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas eller om en sådan ansökan har avslagits. Rätten till ersättning omfattar enligt lagtexten inte insatser som lämnats till barn som har uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen.

Asylsökande och andra som inte är att räkna som bosatta i Sverige har endast i begränsad omfattning rätt till hälso- och sjukvård. Personer som fyllt 18 år får akut hälso- och sjukvård, sådan hälso- och sjukvård som inte kan anstå samt bl.a. vissa typer av vård med anknytning till graviditet. Vidare får de akut tandvård och tandvård som inte kan anstå. Barn som inte fyllt 18 år får hälso- och sjukvård samt tandvård på samma sätt som de som är bosatta i landet. Den vård som ges till utlänningar som

inte är bosatta här grundas på ett avtal mellan staten och Landstingsförbundet. Ersättning ges till vårdgivare m.fl. enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

De som med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen beviljas tillfälligt uppehållstillstånd under en tid av minst ett år skall enligt huvudregeln folkbokföras i Sverige och har i princip rätt till samma sociala förmåner som andra i Sverige bosatta personer. Samtidigt omfattas de, oavsett tillståndstidens längd, av den ovan nämnda lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det innebär att dessa utlänningar även efter det att de folkbokförts skall få sina behov av bistånd tillgodosedda i första hand enligt de normer som gäller enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och att socialtjänstlagens regler även fortsättningsvis skall tillämpas subsidiärt.

Sjukvårdskostnader som uppkommer för den som har tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen och som är folkbokförd i Sverige skall enligt Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) bekostas av det landsting (eller i vissa fall av den kommun) där personen är bosatt. I dessa fall utgår inte ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl. Viss ersättning till vårdgivaren kan emellertid utgå vid långvarig och kostnadskrävande sjukvård.

På socialförsäkringsområdet gäller sedan den 1 januari 2001 en ny socialförsäkringslag (1999:799). Enligt den nya lagen delas socialförsäkringen in i två delar. Den ena delen innehåller förmåner som grundas på bosättning i Sverige och den andra delen förmåner som är beroende av arbete här i landet. Den bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen avser garantibelopp och bidrag (bl.a. barnbidrag, bostadsbidrag, assistansersättning, underhållsstöd) och den arbetsbaserade försäkringen avser inkomstförlust (bl.a. sjukpenning, arbetsskadeförsäkring). Båda försäkringarna gäller lika för alla som är bosatta respektive arbetar i Sverige, dvs. oberoende av svenskt medborgarskap eller inskrivning hos allmän försäkringskassa. Den som kommer till

Sverige anses bosatt här, om det kan antas att vistelsen kommer att överstiga ett år.

En person som måste ha uppehållstillstånd, har dock rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner endast om ett sådant tillstånd beviljats (3 kap. 3 §). Om uppehållstillstånd beviljas retroaktivt får förmåner inte betalas ut för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Föreligger synnerliga skäl får förmåner utges även om uppehållstillstånd inte har beviljats. Detta gäller bl.a. när prövning av uppehållstillstånd endast är av formell natur, t.ex. för inflyttade utländska adoptivbarn till här i landet bosatta personer. I syfte att undvika att det utgår dubbla förmåner för asylsökande m.fl. finns en generell föreskrift om att de bosättningsbaserade förmånerna inte betalas ut för tid då bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär (3 kap. 3 §).

#### 8.4 Regeringens förslag i prop. 1999/2000:42

Regeringen föreslog i prop. 1999/2000:42 (s. 21 ff.), vilken sedermera återkallades, sammanfattningsvis följande.

En utlänning i en massflyktsituation som med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd som understiger två år – eller, i fall då ett program för återvändande inletts, därefter beviljas ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd som understiger ett år – skall vara berättigad till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Utlänningen skall under denna tid inte folkbokföras enligt folkbokföringslagen (1991:481). Han eller hon skall inte heller omfattas av de bosättningsbaserade förmåner som följer av den nya lagstiftningen på socialförsäkringsområdet som träder i kraft år 2001.

Om utlänningen beviljas flyktingförklaring eller resedokument skall dock folkbokföringslagens generella regler gälla.

En utlänning som vistas här i landet med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelat med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen föreslås inte ha rätt till lån till hemutrustning. För de utlänningar som folkbokförs här skall ersättning hänförliga till boendet ges till kommunerna inom ramen för den statliga ersättningen för flyktingmottagandet.

### Som skäl för regeringens förslag anfördes följande:

Det skyddsbehov som tillgodoses genom bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen är av tillfällig natur. Tanken är att de utläningar som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i en massflyktsituation avses återvända hem så snart den akuta situationen i hemlandet är över. En utgångspunkt är därför att dessa utläningar inte fullt ut bör omfattas av alla sociala rättigheter som normalt tillkommer de utläningar som inleder en permanent bosättning i landet. Personer med tillfälligt skyddsbehov måste dock få en rimlig levnadsnivå och en meningsfull vistelse i landet under den övergångsperiod som de behöver skydd här.

Statens invandrarverk bör även fortsättningsvis vara huvudman för mottagandet av dem som i en massflyktsituation beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd och som inte folkbokförs. Invandrarverket skall se till att det finns plats på verkets anläggningar för dem som inte själva önskar ordna sitt boende. Verket skall även ha samma ansvar för att bereda organiserad verksamhet för denna personkrets som verket har i fråga om asylsökande. Dessa utläningar bör även i övrigt erhålla sociala förmåner samt hälso- och sjukvård enligt samma ordning som gäller för asylsökande.

För att en person skall kunna omfattas av de skilda sociala förmåner som samhället erbjuder gäller i allmänhet och som en huvudregel att han eller hon skall vara bosatt i landet. I rättstillämpningen anses detta innebära att personen skall uppfylla i princip samma bosättningskrav som gäller för den som skall vara folkbokförd enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481). Detta gäller exempelvis rätten till hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialförsäkringsförmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620).

Enligt 3 § folkbokföringslagen skall den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet skall folkbokföras om han eller hon med hänsyn till omständigheterna får anses ha sitt egentliga hemvist här. En utläning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall enligt 4 § inte folkbokföras om han eller hon saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att utläningen ändå skall folkbokföras. Om en person beviljats uppehållstillstånd för kortare tid än ett år och det kan antas att tillståndet inte kommer att förlängas, folkbokförs personen normalt inte.

Ètt tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelas i en situation av massflykt kan, beroende på hur förhållandena i utläningens hemland utvecklas, komma att gälla under längre tid än ett år. Enligt

regeringens bedömning bör de personer som erhåller tidsbegränsat uppehållstillstånd i en massflyktsituation under en första tid uppgående till högst två år inte fullt ut omfattas av alla sociala förmåner. Enligt gällande lydelse av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) skall en utlänning som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen vara berättigad till de förmåner som följer av den lagen. ----- Regeringen anser att denna grupp av utlänningar fortsatt bör omfattas av samma förmåner och rättigheter som gäller för de utlänningar som söker asyl i landet. Utgångspunkten är ju att dessa utlänningar skall återvända till sitt hemland så snart behovet av det tillfälliga skyddet upphör, varför såväl en något lägre nivå på det ekonomiska stödet som på den sjukvård som ges inte framstår som oskäligt i förhållande till andra utlänningar som beviljas uppehållstillstånd i landet. Det är endast sådan vård som kan skjutas upp som denna grupp utlänningar inte kommer att erhålla. Barn och ungdomar under 18 år har dock alltid rätt till samma sjukvård som i Sverige bosatta barn. ----- Här kan även nämnas att Sverige vid en jämförelse med andra medlemsstater i EU ligger väl till vad avser sociala förmåner och rättigheter för personer som beviljats tidsbegränsat skydd.

En utlänning kan som längst beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen under två år. Denna tid kan dock förlängas med ytterligare två år om ett program för återvändande dessförinnan har inletts, dvs. totalt fyra år. Bestämmelserna i LMA innehåller inte någon tidsbegränsning och den situationen kan därför inträffa att en utlänning som är berättigad till förmåner enligt LMA samtidigt, enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen, skall folkbokföras. Av detta följer att utlänningen därmed även kan erhålla förmåner som en person bosatt i landet eftersom de flesta sociala rättigheter i dag är kopplade till det bosättningskrav som tillämpas enligt folkbokföringen. De utlänningar som skall erhålla förmåner som följer av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör därför inte vara folkbokförda och inte vara berättigade till förmåner som bosatta enligt lagstiftningen inom exempelvis socialförsäkringsområdet samtidigt som de omfattas av lagen om mottagande av asylsökande. Dessa utlänningar måste därför undantas från folkbokföring. Ett undantag från folkbokföringen innebär ett avsteg från den grundläggande principen att alla personer som vistas här i landet under mer än ett år skall folkbokföras. De fall då en massflyktsituation kan antas uppkomma torde dock vara sällsynta. En sådan situation är så speciell att ett undantag får anses motiverat. En regel med detta innehåll förs därför in i folkbokföringslagen. En korresponderande bestämmelse med innehåll att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte skall omfatta de utlänningar som folkbokförs måste samtidigt föras in i den lagen. Ett undantag från folkbokföringen och bosättnings-

begreppet får också betydelse på andra områden som gäller sociala rättigheter. I och med detta kommer de sociala rättigheter som är kopplade till bosättning inte att utgå till dessa personer.

Lagrådet har i sitt yttrande som en särskild olägenhet av ändringen i fråga om folkbokföring framhållit att det kan förflyta upp till tre år innan socialnämnden kan medverka till fastställande av faderskap, eftersom sådan medverkan förutsätter att barnet är folkbokfört i kommunen. Lagrådet har dock inte sett någon lämplig lösning på problemet men anmärkt att detta kan medföra en viss rättsosäkerhet för barnet. Regeringen vill i detta sammanhang peka på att det inte finns något som hindrar att socialnämnden biträder med utredningen av ett faderskap även i de fall då ett barn inte anses ha hemvist i internationellt privaträttslig betydelse i Sverige och socialnämnden inte är skyldig att utreda och medverka vid fastställandet av faderskapet. (Jämför prop. 1984/85:124 s. 20.)

-----

Det är enligt regeringens mening inte rimligt att den nu aktuella gruppen av utlänningar vistas alltför länge i landet utan att få del av de rättigheter som tillkommer övriga bosatta i landet. Denna inledande tid anser regeringen som huvudregel skall vara begränsad till högst två år. Normalt kommer tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen att beviljas under högst två år. Om ett program för att förbereda återvändandet har inletts innan dess, får uppehållstillståndet dock som tidigare nämnts förlängas med högst två år. Om en utlänning efter två år erhåller ett sådant förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd, bör också han eller hon enligt regeringens mening i princip jämföras med andra utlänningar som lovligen vistas i landet. Detta innebär att folkbokföring i princip bör ske efter denna tid. Han eller hon kommer då också att anses som bosatt enligt socialförsäkringslagen och få tillgång till de sociala förmåner som tillkommer andra grupper i samhället, dvs. fullt ut jämföras med de utlänningar som accepterats och tagits emot som invandrare i landet. Dessa utlänningar bör således kunna tas emot för bosättning i en kommun inom ramen för de riktlinjer för flyktingmottagandet som beskrivs i prop. 1989/90:105 om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna och som vidareutvecklats i propositionen Sverige, framtiden och mångfald – från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16). Med hänvisning till att ett program för att förbereda återvändandet skall ha inletts, måste dock kommunens introduktionsprogram anpassas till detta förhållande och bygga på de återvändandeinsatser som redan påbörjats.

Under vissa förhållanden framstår det dock som mindre lämpligt att personerna direkt efter två år skall anses som bosatta här i landet. Detta gäller i de fall där ett tidsbegränsat uppehållstillstånd förlängts för endast en kortare tid utöver den inledande tvåårs-

perioden efter vilken utlänningen avses återvända till hemlandet. Om en utlänning i denna situation exempelvis beviljas ett förlängt uppehållstillstånd om sex månader, innebär folkbokföringen att han eller hon skulle överföras från Invandrarverkets huvudmannaskap till det kommunala flyktingmottagandet. Regelmässigt tar det någon månad innan det är klart i vilken kommun som utlänningen skall vistas. Av den resterande tiden på uppehållstillståndet återstår då kanske bara ett par månader. För de utlänningar som har fått tidsbegränsat uppehållstillstånd för en kortare tid kan flyttning till en annan ort bli aktuell. Särskilt för barnen vore det olyckligt att tvingas bryta upp från en tidigare invand miljö för att under en tid av några månader avsluta sin vistelse i landet i en ny och okänd miljö. Mot bakgrund av den förväntade korta vistelsetiden samt att utlänningarna har hunnit påbörja ett återvändandeprogram är det enligt regeringens mening inte en acceptabel ordning att de tas emot i en kommun på samma villkor som bosatta. För att denna grupp av utlänningar skall föras över till det kommunala flyktingmottagandet bör därför krävas att den nya vistelsen är av någon varaktighet. En rimlig avvägning är då att det förlängda uppehållstillståndet skall gälla för minst ett år, dvs. vistelsen i landet bör sammanlagt uppgå till minst tre år. Regeringen föreslår därför att det i folkbokföringslagen tas in en bestämmelse om att en utlänning i en massflyktsituation som kan antas vistas här i landet under kortare tid än tre år inte skall folkbokföras.

För de utlänningar som folkbokförs och därmed tas emot för bosättning i en kommun gäller en rätt till hemutrustningslån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Lånen skall i princip vara en del i integrationen i det svenska samhället och medverka till att utlänningen så långt möjligt skall ta ansvar för sin livssituation i Sverige. Avbetalningsplanen för lånen är mellan 5 och 15 år. Eftersom dessa förutsättningar inte gäller för tillfälligt skyddsbehövande, bör de inte kunna beviljas hemutrustningslån. Boendet bör i stället lösas temporärt och finansieras inom ramen för den statliga ersättningen för flyktingmottagandet.

Under de två första åren som en utlänning vistas i landet med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen skall prövningen av en ansökan om flyktingförklaring eller resedokument kunna skjutas upp. För skälen till detta förslag har redogjorts ovan----. Efter utgången av denna inledande period är utlänningen oförhindrad att få en ansökan om flyktingförklaring eller resedokument prövad. En föreskrift av regeringen om tillfälligt skydd kan som huvudregel längst gälla i två år. I de fall där regeringen gjort den bedömningen att det tidigare eller senast efter utgången av denna tid inte längre föreligger något behov av tillfälligt skydd i landet, utfärdas inte någon ytterligare föreskrift enligt



2 kap. 4 a § utlänningslagen. Därmed kommer inte några särregler att gälla för de utlänningar som därefter väljer att stanna kvar i landet och söker asyl.

Om regeringen utfärdar en föreskrift om förlängning av de tidsbegränsade uppehållstillstånden, kan de utlänningar som beviljats sådana förlängda tillstånd under den förlängda tillståndstiden ansöka om flyktingförklaring eller resedokument. I de fall ansökan beviljas skall utlänningen vad gäller sociala förmåner i flertalet hänseenden jämföras med svenska medborgare. En sådan utlänning bör därför folkbokföras. En särskild bestämmelse för dessa fall förs in i folkbokföringslagen. I praktiken torde denna bestämmelse inte komma att tillämpas i någon större omfattning. Så kan nämligen endast bli fallet när de två inledande åren, under vilken asylprövningen får skjutas upp, gått till ända och där utlänningen samtidigt beviljats ett förlängt tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen därför att ett program för återvändande inletts. Det torde vara mindre sannolikt att utlänningen under dessa förhållanden skulle kunna åberopa flyktingskäl i förhållande till sitt hemland.

## 8.5 Slutsatser

### 8.5.1 Allmänt

EG-direktivets skyddsregler avser personer som flytt från områden där det råder väpnad konflikt med ständigt återkommande utbrott av våld och andra särskilt utsatta personer såsom bl.a. de som är utsatta för en allvarlig risk för eller som har blivit offer för systematiska eller omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Det tillfälliga skyddet skall vara en åtgärd av undantagskaraktär som ger ett omedelbart och tillfälligt skydd (artikel 2). Utgångspunkten är således, liksom vid tillfälligt skydd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen, att skyddsbehovet enbart är tillfälligt. Det kan förväntas att flertalet av utlänningarna återvänder till hemlandet när förhållandena så medger.

EG-direktivet omfattar sådana situationer och personer för vilka ett behov av att åstadkomma ett tillfälligt skydd skulle kunna tillgodoses redan idag med stöd av 2 kap. 4 a § utlännings-

lagen. Som redovisats i kapitel 2.3 saknas det anledning att anta att tillämpningsområdet för tillstånd beviljade på grund av EG-direktivet skulle komma att bli mer vidsträckt än vad som avses med de nuvarande reglerna om tillfälligt skydd. Tillämpningsområdet för det förra skyddet torde på sin höjd komma att sammanfalla med det som nu kan åstadkommas enligt gällande svenska regler. Regler om social välfärd, uppehälle, sjukvård etc. för dem som omfattas av skydd enligt EG-direktivet bör därför i möjligaste mån vara desamma som för dem som ges tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen.

Olika regelsystem bör inte vara tillämpliga på samma gång. Som anförts angående asylprövningen (kapitel 6) är den som är berättigad till tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet oförhindrad att under tillståndstiden ansöka om asyl. En sådan ansökan kan när som helst återkallas med de konsekvenser detta kan medföra ifråga om tillämpliga regelsystem avseende de rättigheter m.m. som gäller under vistelsen här. För att undvika en komplicerad ordning där ibland ett regelsystem äger tillämpning och ibland ett annat, är det angeläget att om möjligt samma status gäller med avseende på sociala förmåner och sjukvård m.m. för bägge kategorier av utlänningar eller att eventuella skillnader i vart fall minimeras så långt det är möjligt.

### 8.5.2 Socialförsäkringsförmåner

Socialförsäkringslagen skiljer i sin systematik mellan å ena sidan bosättningsbaserad försäkring och å andra sidan arbetsbaserad försäkring. Den bosättningsbaserade försäkringen avser garantibelopp och bidrag medan den arbetsbaserade försäkringen avser inkomstförluster. Denna uppdelning ansluter till den systematik som gäller enligt EG-direktivet.

De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna betalas inte ut för tid då bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats, om förmånerna är av motsvarande karaktär. Det betyder att flertalet av de utlänningar som omfattas

av reglerna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte samtidigt har rätt till förmåner enligt den bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen (3 kap. 3 § socialförsäkringslagen).

För en utlänning som har uppehållstillstånd i Sverige är bosättningsbegreppet enligt socialförsäkringslagen avgörande för tillämpligheten av den del av lagens regler som är knutna till bosättningen, medan den arbetsbaserade ersättningen saknar motsvarande koppling. Vid tillämpningen av socialförsäkringslagen skall en person anses vara bosatt i Sverige, om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet (2 kap. 1 § första stycket). När det gäller personer som kommer till Sverige förutsätts för bosättning här enligt andra stycket av det nyss angivna lagrummet, att vederbörande kan antas komma att vistas här under en längre tid än ett år (prop. 1998/99:119 s. 89). Om synnerliga skäl talar mot det skall personen trots det inte anses som bosatt i Sverige. Undantaget är avsett att tillämpas exempelvis när en person vistas i Sverige enbart för att avtjäna ett fängelsestraff. Ett sådant skäl för vistelsen här medför inte att personen ifråga räknas som bosatt i Sverige.

Tillfälligt skydd enligt EG-direktivet har en varaktighet av ett år (artikel 4). Någon annan tolkning av varaktighetsbegreppet än att det gäller under en tidsperiod av ett år från det att EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor har fattat beslut i saken kan knappast komma ifråga. En längre varaktighet för direktivets tillämplighet än ett år torde initialt inte kunna beslutas. Det innebär att den som får tillfälligt skydd enligt direktivet inte kan antas komma att vistas här längre tid än ett år och följaktligen vid tillämpningen av socialförsäkringslagen inte kan anses bosatt här. Det förhållandet att tillståndstiden enligt EG-direktivet förlängs automatiskt om inte annat beslutas torde inte förändra den bedömningen, bl.a. eftersom den allmänna utgångspunkten är att vistelsen endast skall vara tillfällig. Vid en förlängning av tiden för tillståndet kan dock bosättningsfrågan komma i ett annat läge. Socialförsäkringslagens bosättningsbaserade förmåner skulle då kunna tillämpas.

Varaktigheten av den tid som gäller för vistelsen för dem som har tillfälligt skydd är som nämnts initialt ett år med, om inte annat beslutas, automatisk förlängning sex månader i taget i högst ett år. För ytterligare förlängning, vilket i så fall kan ske med upp till ett år, krävs beslut med kvalificerad majoritet av rådet efter förslag av kommissionen. Med detta som bakgrund och med hänsyn till den tillfälliga karaktär som skyddet har framstår det som acceptabelt med ett system där personer som har tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet inte fullt ut ges samma rätt till socialförsäkringsförmåner som gäller för svenska medborgare och övriga personer som är bosatta i Sverige. Om det sedermera blir så att en person som haft tillfälligt skydd beviljas uppehållstillstånd för bosättning här i landet får vederbörande därmed tillgång till förmåner på samma villkor som normalt gäller för personer som bor här.

Som tidigare har anförts bör gälla att personer som ges tillfälligt skydd med stöd av EG-direktivets regler eller enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen om möjligt ges samma rättigheter. Även de som söker uppehållstillstånd här med stöd av 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen befinner sig under ansökningstiden i en slags undantagssituation som är avsedd att bestå endast under en kortare tid. Övervägande skäl talar därför för att personer som inryms i nämnda kategorier av utlänningar likabehandlas i så stor utsträckning som möjligt, även såvitt gäller rätten till sociala förmåner.

Socialförsäkringsskyddets bosättningsbaserade förmåner bör äga tillämpning endast på personer som kan antas ha sitt egentliga hemvist i landet. Det som har anförts beträffande vistelsens tillfälliga karaktär m.m. gör att övervägande skäl talar för att rätten till bosättningsbaserade förmåner, på samma sätt som gäller för de utlänningar som inte har uppehållstillstånd, inte skall gälla för dem som omfattas av tillfälligt skydd enligt EG-direktivet och inte heller för dem som har tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Dessa personer måste dock alltid tillförsäkras en skälig levnadsnivå och godtagbara sociala villkor i övrigt. En sådan levnadsstandard kan

tillförsäkras dem om lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är tillämplig på nämnda kategorier utlänningar under den tid som de tillfälliga tillstånden ges. De får då del av det bistånd och övriga förmåner som tillhandahålls av Migrationsverket. För dem som har uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen gäller redan idag att de, så länge uppehållstillståndet gäller, inte har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner om bistånd av motsvarande karaktär har lämnats enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Den ordning som nu föreslås gälla i fråga om rätten till bosättningsbaserad försäkring enligt socialförsäkringslagen förutsätter att de aktuella grupperna av utlänningar uttryckligen undantas från att omfattas av bosättningsbegreppet i den lagen. En sådan bestämmelse måste alltså föras in i socialförsäkringslagen.

Här bör påpekas att enligt det förslag som utredaren lämnar skall de som ges tillfälligt skydd enligt EG-direktivet och de som har uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen alltid tillförsäkras rätten att ansöka om asyl (se kapitel 6). En sådan ansökan skall alltid prövas så fort som möjligt och prövningen får skjutas upp endast om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till arbetsbelastningen eller andra tungt vägande omständigheter som gör att prövningen tillfälligt måste skjutas upp. Det torde innebära att de som ansöker om asyl kommer att få sin sak prövad inom rimlig tid. Om ansökningen bifalls kommer personen att beviljas uppehållstillstånd för bosättning och därmed omfattas av de förmåner som tillkommer andra personer som är bosatta i Sverige.

Tillfälligt skydd enligt EG-direktivet kan – efter beslut av rådet om förlängning – som längst gälla under en period om tre år (artikel 6). Enligt utredarens förslag skall även uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen som huvudregel gälla i maximalt tre år. Därefter har såväl de som omfattas av EG-direktivet som de som haft skydd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen rätt att ansöka om uppehållstillstånd även enligt andra regler i utlänningslagen än de om asyl och är således oför-

hindrade att till stöd för sin ansökan anföra vilka skäl de vill. Den som får bifall till en sådan ansökan kommer också att ges uppehållstillstånd för bosättning här och garanteras förmåner på lika villkor som gäller för personer som är bosatta här.

Personer som efter den angivna treårsperioden inte ges eller ansöker om uppehållstillstånd för bosättning kan enligt förslaget komma att få ett särskilt tillfälligt uppehållstillstånd om de ingår i ett program för frivilligt återvändande. I 2 kap. 4 a § andra stycket utlänningslagen anges enbart att tillstånd kan ges om ett program för att förbereda återvändandet har inletts. För att tillstånd skall ges, torde dock krävas att den som får tillståndet frivilligt är med i ett sådant program. En förutsättning för att ett nytt tillstånd skall ges är alltså, för bägge kategorierna av tillfälligt skyddsbehövande, att personen i fråga ingår i ett program för frivilligt återvändande. I dessa fall kan i extrema situationer personer komma att vistas här i sammanlagt högst fem år utan att anses som bosatta här och utan att få tillgång till samma förmåner som gäller för personer som är varaktigt bosatta här. Det ifrågavarande tillfälliga uppehållstillståndet torde dock endast undantagsvis komma att gälla under en så lång period.

Den grundläggande tanken bakom ett återvändandeprogram är att underlätta för utläningen att återvända till sitt hemland och att göra hemflytten så smidig som möjligt. I de fall där någon ges tillstånd att stanna kvar i landet i samband med att ett program för frivilligt återvändande genomförs framstår det mot den bakgrunden knappast som väl övervägt att personen i fråga just under den tiden ges förmåner som denne inte kunnat få under sin tidigare vistelse i landet. En sådan förbättring av villkoren för de utläningar som omfattas av ett program för frivilligt återvändande skulle stå i motsättning till och försvåra genomförandet av ett sådant program.

Det är rimligt att Migrationsverket behåller huvudansvaret för dem som har uppehållstillstånd av tillfällig karaktär och som är föremål för ett program för återvändande. Under den tid som det tillfälliga tillståndet gäller bör därför de personer som berörs omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

De krav på medlemsstaterna som uppställs i artikel 13 i EG-direktivet i fråga om sociala förmåner i form av inkvartering eller medel till bostad, social välfärd och uppehälle, blir väl tillgodosedda om lagen om mottagande av asylsökande m.fl. görs tillämplig även på dem som erhåller tillfälligt skydd här enligt direktivet.

De krav som EG-direktivet uppställer i fråga om arbetsanknutna förmåner vid verksamhet som anställd eller egenföretagare i form av tillämpning av nationell lagstiftning om ersättning, tillgång till sociala trygghetssystem samt övriga villkor etc. (artikel 12, sista meningen) torde, även om de inte är lika preciserade, motsvara vad som anges i artikel 24 punkt 1 a i Genèvekonventionen. Så som socialförsäkringslagen numera är uppbyggd är alla som arbetar i Sverige, inklusive de personer som omfattas av EG-direktivet, försäkrade för de arbetsbaserade förmånerna såsom sjukpenning, arbetsskadersättning och pension. Den som enligt utlänningslagen behöver ha arbetstillstånd i Sverige eller ett uppehållstillstånd med motsvarande verkan, har rätt till arbetsbaserade förmåner först då tillståndet beviljats. Begränsningarna gäller inte arbetsskadeförsäkringen (3 kap. 11 § socialförsäkringslagen).

### 8.5.3 Övriga sociala förmåner

Som utgångspunkt bör gälla att även de som ges tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet skall omfattas av reglerna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Socialtjänstlagens regler blir då tillämpliga i den utsträckning som behovet av bistånd inte kan tillgodoses genom de förmåner som tillhandahålls genom Migrationsverkets försorg eller på annat sätt. Migrationsverket erbjuder bistånd i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. Dessutom anordnar Migrationsverket olika verksamheter och sysselsättningar för dem som vistas där. De insatser inom socialtjänsten som främst torde bli aktuella för den här gruppen av tillfälligt skyddsbehövande är bl.a. stöd- och

hjälpinsatser till barn och ungdom som behöver det, insatser av olika former till personer med missbruksproblematik, insatser i form av omsorger i hemmet och i vardagen liksom särskilda boendeformer till äldre och till personer med funktionshinder som behöver det för att klara sin livsföring i övrigt. Det kan också bli aktuellt att hjälpa personer som utsatts för brott och då särskilt kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet. (Jämför dock med vad som anförts i avsnitt 8.3 om att det är Migrationsverket som har det huvudsakliga ansvaret för dessa personer).

Det kan konstateras att den reglering som gäller för de kategorier av utlänningar som i dag får sitt huvudsakliga bistånd med stöd av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. fullt ut motsvarar de krav som anges i EG-direktivet, dvs. att de som är i behov av tillfälligt skydd skall få sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle. Med hänsyn härtill och med den angivna utgångspunkten att utlänningar som ges tillfälligt skydd i Sverige om möjligt skall behandlas enligt samma regler och ges likvärdiga rättigheter, föreslås att de som omfattas av tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet i första hand skall erhålla sociala förmåner enligt de regler som gäller enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

#### 8.5.4 Sjuk- och hälsovård m.m.

I EG-direktivet anges att personer som åtnjuter tillfälligt skydd dels skall få sina behov tillgodosedda när det gäller sjukvård, åtminstone akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar, dels därutöver att de som har särskilda behov, t.ex. minderåriga utan medföljande vuxen eller personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra former av fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld skall tillhandahållas nödvändig läkarvård eller annan hjälp.

I avsnitt 8.3 har översiktligt redovisats den ordning som gäller i fråga om hälso- och sjukvård för asylsökande och personer som



omfattas av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Barn, dvs. personer under 18 år, får sådan vård samt tandvård på samma sätt som de som är bosatta i landet. Övriga får hälso-, sjuk- och tandvård som är akut eller inte kan anstå samt viss annan vård.

På motsvarande sätt som redovisats ovan i fråga om sociala förmåner för personer med tillfälligt skydd kan konstateras att ett likställande av dem som har tillfälligt skydd enligt EG-direktivet med dem som på nyss angivet sätt omfattas av den ordning som redovisats rörande sjuk- och hälsovård leder till att EG-direktivets krav tillgodoses. När det gäller genomförandet av direktivet i denna del måste däremot framhållas, att den rättsliga grunden för den vård som avses inte utgörs av en offentligrättslig reglering utan bygger på ett avtal mellan staten och landstingsförbundet. En komplettering av detta avtal så att det inbegriper dem som får tillfälligt skydd enligt direktivet torde därför erfordras. Förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande bör då kompletteras så att den omfattar utlänningsar med tillfälligt skydd.

#### 8.5.5 Särskilda insatser för underåriga (barn under 18 år)

I avsnitt 8.5.3 och 8.5.4. har redovisats förslag till regleringen av dels underårigas rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen och deras rätt till sjukvård. Detta motsvarar EG-direktivets krav enligt artikel 13.

Frågor som gäller behandlingen av underåriga som kommit hit utan medföljande vuxen (artikel 16) har berörts ovan i kapitel 5.

#### 8.5.6 Folkbokföring

I avsnitt 8.4 har redovisats de skäl som regeringen anförde i prop.1999/2000:42 om folkbokföring i Sverige av personer som omfattas av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Förslaget utmynnade sammanfattningsvis i att en utlänning i en massflyktsituation

som med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd som understiger två år – eller, i fall då ett program för återvändande inletts, därefter beviljas ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd som understiger ett år – skulle vara berättigad till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Utlänningen skulle under denna tid inte folkbokföras och skulle inte heller omfattas av de bosättningsbaserade förmåner som följer av den nya lagstiftningen på socialförsäkringsområdet.

Av de skäl som har anförts, bl.a. i avsnitt 2.4 och 8.5.1, angående likabehandling av personer med tillfälligt uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen och personer med tillfälligt skydd enligt EG-direktivet bör samma principer för folkbokföring gälla för dessa två aktuella grupper.

Ett undantag från folkbokföring får vissa konsekvenser. Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning enligt folkbokföringslagen och registrering av identitetsuppgifter m.m. Idag gäller att den som efter inflyttning kan antas komma att tillbringa minst ett år i landet skall folkbokföras. Det gäller även dem som har ett tillfälligt uppehållstillstånd. Den som inte har uppehållstillstånd skall däremot som regel inte folkbokföras. Det måste finnas starka skäl för att avsteg skall göras från de nuvarande reglerna om folkbokföring. Flera rättigheter och skyldigheter är beroende av folkbokföringen, t.ex. är flera sociala förmåner på ett eller annat sätt kopplade till bosättningsbegreppet i folkbokföringslagen. Ett avsteg från nuvarande ordning skulle också innebära ett undantag från den enhetliga princip som hittills har gällt för folkbokföring. Företrädare för skatte- och tullavdelningen vid Finansdepartementet har under hand framfört betänkligheter mot att göra undantag från nuvarande regler om folkbokföring.

Regeringen anförde i den nämnda propositionen (s. 24) att det inte är rimligt att en utlänning vistas alltför länge i landet utan att få del av de rättigheter som tillkommer övriga bosatta i landet. I det förslag som lades fram angavs att utlänningen under alla förhållanden skulle folkbokföras om det kunde antas att

utlänningens vistelse här i landet skulle vara längre än tre år. Som huvudregel anfördes emellertid att utlänningen borde folkbokföras redan efter två år om det tillfälliga uppehållstillståndet här efter förlängdes och det kunde antas att han eller hon skulle vistas här i ytterligare minst ett år.

De argument som anfördes i propositionen till stöd för att utlänningar som vistats här med tillfälligt uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen skulle undantas från folkbokföring – och därmed flera sociala förmåner – om deras vistelse inte kunde antas överstiga tre år har alltså giltighet. Motsvarande resonemang kan föras beträffande personer som ges tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet.

Det tillfälliga skyddet enligt EG-direktivet avses ha en varaktighet av ett år med förlängningar om sex plus sex månader såvida inte beslut fattas om att det tillfälliga skyddet inte längre skall gälla. En varaktighet i tid om två år enligt vad som således kan betecknas som huvudregeln överensstämmer med den sammanlagda tid om högst två år som kan beviljas för tillfälligt skydd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Det skydd som är grundat på direktivet kan dock komma att förlängas till att gälla under en sammanlagd tid av högst tre år. Så torde emellertid bli fallet endast i undantagssituationer och förutsätter ett rådsbeslut med kvalificerad majoritet. Ovan (avsnitt 3.3.2) har, i parallellitet med skyddet enligt direktivet, föreslagits att skydd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen skall kunna ges för en sammanlagd tid av högst tre år.

Det bör påpekas att de allra flesta som ges tillfälligt skydd med stöd av någon av de aktuella bestämmelserna inte kommer att ha vistats här i tre år då skyddsperioden löpt ut. Skyddsperioden är nämligen fixerad i tiden och börjar att löpa fr.o.m. ett visst bestämt datum och upphör ett visst datum. Den sammanlagda tiden får inte överstiga tre år. De som anländer hit under skyddsperioden får inte ges tillfälligt uppehållstillstånd som gäller efter det att skyddsperioden har löpt ut. Endast den som kommer hit samma dag eller i vissa fall före det att skyddsperioden börjar löpa, kommer att ha varit här i tre år när perioden löpt ut.

Efter det att skyddsperioden har löpt ut kan, enligt utredarens förslag, de som haft tillfälligt skydd grundat på reglerna i EG-direktivet eller 2 kap. 4 a § utlänningslagen få nytt tillfälligt uppehållstillstånd endast om de frivilligt är med i ett program för återvändande. En grundläggande förutsättning för att ett sådant program skall komma till stånd är att situationen i hemlandet bedöms vara, eller inom en snar framtid bli, så stabil att de som återvänder dit inte längre har behov av skydd i Sverige.

Enligt det förslag som gavs i propositionen 1999/2000:42 skulle den utlänning som vistas längre tid än tre år i Sverige folkbokföras och därigenom få tillgång sociala förmåner och bidrag under samma förutsättningar som gäller för personer som varaktigt är bosatta i Sverige. En sådan ordning förefaller emellertid inte vara lämplig i alla situationer. Det skulle nämligen innebära att en person som varit här i tre år och som förbereder sig för att återvända till sitt hemland skulle folkbokföras i anslutning till att personen bestämt sig för att lämna Sverige och tillsammans med att det svenska samhället lägger ner olika former av resurser på återvändandet. En folkbokföring i detta skede kan mot angiven bakgrund anses svår att förena med grundtanken bakom 1 § folkbokföringslagen, där det sägs att folkbokföring enligt denna lag innebär ett fastställande av en persons bosättning. Vidare skulle en folkbokföring efter tre år medföra ett ökat ansvar och ökade kostnader för kommunerna. Ett system där folkbokföring sker efter tre år skulle även kunna uppfattas som orättvist därigenom att personer som vistats här kortare tid och som även de deltar i återvändandeprogrammet skulle behandlas på annat sätt än de som folkbokförs.

Enligt det förslag som lämnas här, skall personer som får särskilt tillfälligt uppehållstillstånd grundat på att de ingår i ett program för frivilligt återvändande omfattas av samma regler som dittills gällt under deras vistelse här. Migrationsverket skall ha ett fortsatt huvudansvar för deras välfärd samtidigt som Migrationsverket skall administrera och ansvara för innehållet i återvändandeprogrammen.

En effekt av att en person inte folkbokförs är att denne inte får tillgång till sjuk- och hälsovård på samma villkor som gäller för personer som anses vara bosatta här. Det måste samtidigt understrykas, att barn under hela sin vistelse här har rätt till samma sjuk- och hälsovård som barn som är bosatta här. Om särskilda omständigheter föreligger kan även en vuxen person ges vård enligt de regler som nu finns, i vart fall om reglerna ges en generös tolkning och tillämpning. Det är också angeläget att påpeka, att det vore en missuppfattning att tro att den som inte folkbokförs här därmed också står utan stöd socialt och hälsovårdande m.m. Ovan har redovisats det skyddsnet som finns enligt bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl., regler om hälso- och sjukvård och de allmänna regler i socialförsäkrings- och socialtjänstlagstiftningen som gäller för dem som är asylsökande m.fl. och som nu föreslås gälla även dem som omfattas av EG-direktivet om tillfälligt skydd.

Det finns skäl som talar både för och emot en folkbokföring i olika skeden av vistelsen här. Utredaren bedömer emellertid sammanfattningsvis att övervägande skäl talar för att folkbokföring inte bör ske, varken under den tid som uppehållstillstånd med tillfälligt skydd gäller eller för tiden därefter i samband med tillfälligt tillstånd under deltagande i ett program för frivilligt återvändande. Motsvarande bör gälla även för dem som vistas här i samband med tillfälligt uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen.

## 9 Arbetstillstånd vid tillfälligt skydd m.m.

### 9.1 Utredningsuppdraget

#### 9.1.1 EG-direktivet

Enligt artikel 12 i EG-direktivet skall medlemsstaterna, under den tid som tillfälligt skydd gäller, tillåta personer som åtnjuter tillfälligt skydd att utföra arbete som anställda eller som egenföretagare och att ta del av till exempel utbildningsmöjligheter för vuxna, yrkesutbildning och praktisk arbetsplatsorientering. De nationella bestämmelser som reglerar sådan verksamhet skall då gälla. Medlemsstaterna får av arbetsmarknadspolitiska skäl prioritera EU-medborgare och medborgare i stater som är bundna av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt även medborgare från tredje land med uppehållstillstånd som får arbetslöshetsersättning. Den gängse lagstiftningen i medlemsstaterna om ersättning, tillgång till sociala trygghets-system vid verksamhet som anställd eller egenföretagare samt övriga villkor skall tillämpas.

#### 9.1.2 Utredningsdirektivet

I utredningsdirektivet konstateras att personer som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen också får beviljas arbetstillstånd. Vidare hänvisas till att EG-direktivet föreskriver att denna möjlighet till arbete skall ges vid tillfälligt skydd enligt direktivet, men tillåter att EU-medborgare och medborgare i en EES-stat

kan få prioriteras av arbetsmarknadspolitiska skäl. Utredaren skall undersöka om behov av regeländringar i detta avseende föreligger.

## 9.2 Nuvarande svenska regler

### 9.2.1 Arbetsstillstånd

Den som har permanent uppehållstillstånd här är undantagen från skyldigheten att ha arbetsstillstånd. I övrigt krävs, i den mån det inte finns särskilda regler som t.ex. för EES-medborgare, att den utlänning som vill arbeta här skall ha arbetsstillstånd. Enligt 4 kap. 3 a § utlänningsförordningen (1989:547) kan den som sökt uppehållstillstånd och därvid åberopat skäl enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen undantas från skyldigheten att ha arbetsstillstånd. Det gäller om Migrationsverket bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. På det sätt som bestämmelsen är utformad omfattar den även dem som har uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Huvudregeln, som dock är förenad med väsentliga undantag, är att sådant tillstånd skall ha beviljats före ankomsten hit.

Den som har fått tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen är, i likhet med dem som har rätt till uppehållstillstånd som skyddsbehövande, enligt 6 § andra stycket jämfört med 5 § andra stycket 1 samma kapitel, undantagen från kravet på att ha utverkat arbetsstillstånd före inresan. Ett arbetsstillstånd får som huvudregel inte beviljas för längre tid än utlänningen har rätt att vistas här och inte heller för längre tid än utlänningens pass gäller. Hemlandspass kan under vissa förutsättningar ersättas av s.k. främlingspass. Migrationsverket får enligt 1 kap. 11 § utlänningsförordningen (1989:547) utfärda ett främlingspass om en utlänning saknar godtagbar passhandling och inte har möjlighet att skaffa någon eller om det finns särskilda skäl. Främlingspass torde regelmässigt ha utfärdats för

dem som fick tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen och som begärde att få ett sådant.

### 9.2.2 Möjligheter till yrkesutbildning m.m. för vuxna

Migrationsverket skall i lämplig omfattning ordna så att asylsökande, de som söker uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt samt de som har uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen ge olika former av sysselsättning. Enligt 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall dessa kategorier av utlänningar genom Migrationsverkets försorg få tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.

## 9.3 Slutsatser

### 9.3.1 Arbetsstillstånd för dem som har tillfälligt skydd

Direktivet förutsätter att arbetsstillstånd skall beviljas personer som ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. En utlänning som har uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen ges enligt nuvarande praxis så gott som undantagslöst tillfälligt arbetsstillstånd, men har ingen ovillkorlig rätt att få ett sådant tillstånd. Att införa regler motsvarande de som gäller för denna kategori av utlänningar är därför inte tillräckligt för att direktivets krav skall tillgodoses. En uttrycklig bestämmelse som ger dem som omfattas av direktivets skyddsregler rätt att få arbetsstillstånd måste därför införas. Någon förändring som kan ha betydelse av arbetsmarknadsskäl eller andra skäl innebär detta inte. Det bör emellertid uppmärksammas, att en sådan reglering bör utformas så, att den inte kan tolkas motsättningsvis på ett sätt som kan leda till att personer med andra former av tillfälliga



uppehållstillstånd utesluts från möjligheten att få tillfälligt arbetsstillstånd.

När det gäller möjligheten att låta EU-medborgare och medborgare i EES-länder m.fl. få företräde på arbetsmarkanden framför dem som får tillstånd med tillfälligt skydd kan kort konstateras, att en sådan ordning framstår som främmande för grunderna för den hittillsvarande svenska arbetsmarknadspolitiken. Anledning saknas att i förevarande sammanhang överväga att införa ett sådant förslag.

### 9.3.2 Vuxnas möjlighet till arbetsmarknadsutbildning m.m.

Enligt artikel 12 skall medlemsstaterna, under den tid som det tillfälliga skyddet ges, tillåta att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får ta del av utbildningsmöjligheter för vuxna, yrkesutbildning och praktisk arbetsplatsorientering. Bestämmelsen tillkom under medlemsstaternas förhandlingar om direktivet bl.a. på begäran av länder i vilka ett lärlingssystem för yrkesutbildning tillämpas. Den kan inte anses vara tillämplig på de olika former av arbetsmarknadsåtgärder som gäller enligt svensk rätt. Bestämmelsen får emellertid anses medföra en skyldighet för medlemsstaterna att anordna åtminstone vissa aktiviteter för de som åtnjuter tillfälligt skydd i syfte att göra deras tillvaro meningsfull och förhindra att de blir passiva. Den organiserade verksamhet som bedrivs genom Migrationsverkets försorg torde motsvara direktivets krav.

## 10 Utbildning vid tillfälligt skydd

### 10.1 Utredningsuppdraget

#### 10.1.1 EG-direktivet om barns rätt till skolutbildning

Enligt EG-direktivet, artikel 14 punkten 1, skall medlemsstaterna bevilja personer under 18 år som åtnjuter tillfälligt skydd i en medlemsstat tillträde till utbildningsväsendet på samma villkor som gäller för den statens egna medborgare. Medlemsstaterna får föreskriva att tillträdet skall begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet.

Nivån på utbildningen kan variera beroende på vilken stat som ger barnet skydd. Alla barn som har tillfälligt skydd i en medlemsstat skall emellertid ges tillträde till det offentliga utbildningsväsendet på samma villkor som gäller för barn som är medborgare i den staten. Vad som menas med samma villkor definieras inte i direktivet, utan det får avgöras av respektive medlemsstat. I förslaget till direktivet (kommentaren till rådets förslag till direktiv, KOM (2000) 303 slutlig, under artikel 12) sägs att bestämmelsen skall tolkas i enlighet med andan i konventionen om barnets rättigheter.

### 10.1.2 EG-direktivet om möjligheten till förlängning av uppehållstillstånd för att låta barn fullfölja en skoltermin m.m.

Efter det att det tillfälliga skyddet har upphört får medlemsstaterna enligt artikel 23 punkten 2 tillåta att familjer vars barn är underåriga och går i skolan i en medlemsstat, får sådana villkor för uppehåll som gör det möjligt för de berörda barnen att fullfölja pågående termin eller läsår.

Bestämmelsen är inte tvingande, men ger medlemsstaterna möjlighet att låta barnfamiljer stanna kvar till dess barnen avslutat en termin eller ett läsår. Den stat som inför en regel här om får själv bestämma de villkor som skall gälla för familjens fortsatta vistelse. Bestämmelsens största betydelse ligger förmodligen däri att medlemsstaterna uppmärksammas på de problem som barn ställs inför om de alltför abrupt tvingas att lämna sin invanda skolmiljö och sina skolkamrater. Bestämmelsen pekar också på att det kan vara värdefullt för ett barn att få gå klart en påbörjad termin eller ett läsår.

Kretsen av de personer som skall räknas tillhöra familjen bör vara de personer som anses ingå i familjegemenskapen vid tillämpning av artikel 15.

### 10.1.3 EG-direktivet om vuxnas möjligheter till utbildning

I artikel 14 punkten 2 anges att medlemsstaterna får ge vuxna som åtnjuter tillfälligt skydd tillträde till det offentliga utbildningsväsendet. Bestämmelsen innebär således inte någon obligatorisk skyldighet för medlemsstaterna att ge sådan utbildning utan får ses som en målsättning inom EU.

#### 10.1.4 Utredningsdirektivet

I regeringens direktiv för utredningen anges bl.a. följande angående utbildning. När det gäller barns tillgång till skolväsendet har regeringen lämnat förslag (prop. 2000/01:115) om asylsökandes barns skolgång m.m. Enligt förslaget är rätten till utbildning begränsad till det offentliga skolväsendet, om inte en fristående skola ställer en utbildningsplats till förfogande för den ersättning som betalas ut för en plats i det offentliga utbildningsväsendet. Genomförandet av utredningsdirektivet kan innebära behov av regeländringar.

I EG-direktivet ges en möjlighet för medlemsstaten att tillåta minderåriga barn att fullfölja pågående termin eller läsår i skolan innan återvändande sker. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i Sverige i dag. Det finns därför behov av att överväga om en sådan regel bör införas eller inte. Dessutom måste konsekvenserna av den långa väntetiden mellan beslut och återvändande som i vissa fall kan bli följden av en sådan regel belysas. Barnets bästa skall särskilt beaktas i denna fråga.

Medlemsstaterna får ge vuxna tillträde till det offentliga utbildningsväsendet. Vuxnas tillträde till det allmänna utbildningsväsendet regleras inte i den svenska ordningen. Utredaren skall göra en bedömning av om denna möjlighet bör införas och redogöra för vilka konsekvenser detta i så fall innebär.

#### 10.1.5 Barnkonventionen

Barnkonventionen innehåller särskilda bestämmelser om rätt till barnomsorg och utbildning bl.a. i artiklarna 18 och 28.

Av artikel 18 framgår bl.a. att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som barnet är berättigat till.

Barnets rätt till utbildning behandlas i artikel 28. Konventionsstaterna erkänner att barn har rätt till utbildning. I syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter skall konventionsstaterna särskilt

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

## 10.2 Nuvarande svenska regler

### 10.2.1 Barns rätt till skolutbildning

När det gäller barns tillgång till skolutbildning har riksdagen i oktober 2001 antagit regeringens förslag i prop. 2000/01:115 om asylsökande barns skolgång m.m. De nya reglerna skall träda i kraft den 1 januari 2002 och innebär i korthet att asylsökande barn, andra barn som söker uppehållstillstånd här och barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen skall få tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet på i huvudsak samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige. Skolplikt gäller endast för barn som är bosatta i Sverige. De barn som berörs av de nya reglerna kommer inte att folkbokföras i Sverige och omfattas inte av skolplikt. Rätten till utbildning skall för dessa barn ses som ett

erbjudande om att delta i undervisning. Det är inget som hindrar att utbildningen tillhandahålls av en fristående skola. I sådant fall har den fristående skolan rätt till ersättning motsvarande vad som betalas ut för en plats i det offentliga utbildningssystemet. Staten svarar på visst sätt för kostnaderna för utbildningen.

Bestämmelser som reglerar det allmännas skyldighet att tillhandahålla utbildning till barn och ungdomar finns i skollagen (1985:1100). Enligt 15 kap. 5 § skollagen har regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om mottagande i det offentliga skolväsendet av elever som inte räknas som bosatta i Sverige. Förordningsrätten innefattar alla barn som vistas i Sverige utan att vara folkbokförda. De ovan redovisade bestämmelserna införs genom förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet, och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl.

Förordningen ger asylsökande barn, andra barn som söker uppehållstillstånd samt de barn som beviljats uppehållstillstånd här med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen rätt att delta i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt motsvarande skolformer. Rätten att delta i gymnasieundervisning gäller endast för ungdomar som påbörjar sina gymnasiala studier före 18 års ålder. Det är dock inget som hindrar att en kommun erbjuder även ungdomar som fyllt 18 år sådan utbildning. Asylsökande ungdomar m.fl. som fyllt 18 år erbjuds sysselsättning inom ramen för Migrationsverkets organiserade verksamhet.

#### **10.2.2 Barns rätt till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg**

Varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande i vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (2 a kap. 1 § skollagen). Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov (2 a kap. 6 § skol-

lagen). Det tillhandahålls också på visst sätt vid förälders arbetslöshet eller föräldraledighet (2 a kap. 6 a och 6 b §).

I propositionen 2000/01:115 om asylsökande barns skolgång m.m. föreslogs att berörd kategori barn skulle få tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som gäller för barn som är folkbokförda i Sverige. Förslaget godtogs av riksdagen som, genom ändring av bestämmelsen i 15 kap. 5 § skollagen, gav regeringen rätt att utfärda föreskrifter härom. Den del av reformen som avser allmän förskola för asylsökande m.fl. barn i åldern 4–5 år blir, liksom för andra barn, aktuell först från och med den 1 januari 2003.

### 10.2.3 Förlängt uppehållstillstånd för att låta barn fullfölja en skoltermin m.m.

En person som vistas i Sverige och som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vilja få detta förlängt. Skälen härför kan variera. Även för dem som önskar få sitt tillstånd förlängt är huvudregeln att ansökan om uppehållstillstånd skall göras innan det att utlänningen kommer till Sverige (jfr 2 kap. 5 § första stycket utlänningslagen). För de utlänningar som redan är här innebär det att de måste lämna Sverige och invänta ett nytt uppehållstillstånd innan de kan återvända hit. Från nämnda huvudregel finns flera undantag. Ett av undantagen återfinns i 2 kap. 5 a § utlänningslagen. Där anges att en utlänning som rest in i landet för besök eller annan tidsbegränsad vistelse kan, utan att behöva lämna Sverige, ansöka om förlängning av tillståndet. En sådan ansökan får bifallas om utlänningen har vägande skäl för förlängningen. Rent språkligt kan bestämmelsen uppfattas så att alla utlänningar som har tidsbegränsade uppehållstillstånd, och som vistas här av annan orsak än för besök, borde innefattas under begreppet "annan tidsbegränsad vistelse". Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1994/95:179 s. 67) anges emellertid att uttrycket "annan tidsbegränsad vistelse" i första hand avser personer som är gäststuderande eller gästforskare.

Utlänningslagen innehåller inte några bestämmelser som direkt tar sikte på möjligheten att förlänga ett tillfälligt uppehållstillstånd i akt och mening att ge underåriga eller andra möjlighet att avsluta en pågående skoltermin eller ett läsår. I praxis kan förekomma att tillfälliga tillstånd ges för att låta skolelever få möjlighet att avsluta en utbildning, ett läsår eller en termin. Någon fast sådan praxis kan emellertid inte sägas ha utbildats. Grunden för att bevilja sådana tillstånd torde vara att det föreligger humanitära skäl mot att verkställa en avvisning eller utvisning (jfr 2 kap. 5 b § utlänningslagen) före det att en sådan avslutning skett. Särskilt torde då ha beaktats den på barnkonventionen grundade bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen, att vid tillämpningen av lagen skall beaktas hänsynen bl.a. till barnets utveckling och barnets bästa i övrigt.

#### 10.2.4 Vuxnas rätt till utbildning

Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som söker uppehållstillstånd här som skyddsbehövande enligt 3 kap. utlänningslagen och för utlänningar som har tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Migrationsverket skall bl.a. tillse att dessa utlänningar ges sysselsättning i lämplig omfattning genom att de får delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningen eller i annan verksamhet som gör vistelsen meningsfull. För den enskilde utlänningen kan "väntetiden" här upplevas som oerhört påfrestande. Avsikten med den verksamhet som anordnas av Migrationsverket är främst att motverka uppkomsten av passivitet och tristess hos utlänningarna.

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



Utbildning vid universitet och högskolor regleras främst i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). 4 kap. 1 § högskolelagen anger att den som uppfyller behörighetskraven skall tas emot. I 7 kap. högskoleförordningen finns bestämmelser om tillträde till grundläggande högskoleutbildning. För behörighet krävs s.k. grundläggande och särskild behörighet. Tillträdet till den högre utbildningen är öppen för alla som lagligen vistas i Sverige och som uppfyller behörighetskraven för utbildningen.

I skollagen (1985:1100) finns, förutom bestämmelser om utbildning för barn och ungdomar, även bestämmelser om vuxenutbildning. I lagen regleras kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox), och svenskundervisning för invandrare (sfi). Precis som utbildningen för barn och ungdomar är rätten till ovan nämnda utbildning bl.a. kopplad till om personen är att räkna som bosatt i Sverige.

### 10.3 Slutsatser

#### 10.3.1 Barns rätt till utbildning

Som utgångspunkt bör gälla att alla barn, oavsett varför de vistas här, har samma grundläggande behov av omsorg och utbildning. Barnens möjlighet att själva påverka sin livssituation är, särskilt vid en flykt från hemlandet, ytterst begränsad. En rimlig utgångspunkt bör vara att barn som omfattas av EG-direktivets bestämmelser varken ges större eller mindre förmåner än andra barn som befinner sig här i landet under liknande förutsättningar.

För att någon form av särbehandling mellan olika kategorier av barn skall komma i fråga måste det föreligga sakligt grundade skäl för det. Det finns inga övertygande argument som motiverar att de barn som omfattas av EG-direktivets bestämmelser om tillfälligt skydd ges sämre möjligheter till utbildning än vad som gäller för asylsökande barn, andra barn som söker om uppehålls-

tillstånd och barn som har tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. En annan sak är att likaväl som när det gäller svenska barn kan vissa kompletterande inslag i utbildningen i form av särskilt stöd vara påkallade.

För att göra regleringen i nu aktuellt hänseende mer generös för de som har tillfälligt skydd grundat på EG-direktivets bestämmelser kan möjligen tala att den initiala tiden för tillfälligt skydd är ett år, dvs. en längre period än den tid som normalt sett brukar gälla för prövning i annat sammanhang av en ansökan om uppehållstillstånd. Det som närmast bör övervägas är om unga personer som omfattas av det tillfälliga skyddet skall tillförsäkras en rätt att påbörja gymnasiala studier även efter det att de fyllt 18 år. Möjligheten för denna kategori ungdomar att få tillgång till gymnasieskolans program finns ju i dag endast om en kommun frivilligt, dvs. utan statlig kompensationsersättning, ställer en plats till förfogande. Samtidigt står det dock klart, att det definitionsmässigt är fråga om ett tillfälligt skydd och att den nuvarande regleringen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen även den avser personer som är i behov av ett tillfälligt skydd. Det bör också noteras, att enligt den ordning som följer av EG-direktivet kan den som givits tillfälligt skydd och behandlas enligt vad som följer med det, ansöka om asyl och därigenom komma in under den reglering som gäller för denna kategori av utlänningar. Det finns mot denna bakgrund inte skäl att i nu aktuellt sammanhang skilja mellan de som omfattas av EG-direktivet och övriga kategorier av utlänningar.

Genom regeringens förordning SFS 2001:976, som träder i kraft den 1 januari 2002, har flertalet barn som vistas i Sverige rätt till grundskoleutbildning och gymnasieutbildning (om gymnasieutbildningen påbörjats före 18 års ålder) på i princip jämlika villkor. EG-direktivets krav på fri tillgång till utbildningsväsendet för de barn som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd tillgodoses genom att 1 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. föreslås gälla för dem.

Artikel 14 i EG-direktivet anger att de barn (personer under 18 år) som omfattas av direktivets bestämmelser skall ges till-

träde till utbildningsväsendet på samma villkor som medborgarna i den egna medlemsstaten. Vad som menas med samma villkor anges inte i direktivet. Det säger sig självt att barn som inte behärskar det svenska språket inte har samma förutsättningar att tillgodogöra sig den undervisning som ges i en vanlig svenskspråkig klass. Ett erbjudande om att få delta i sådan undervisningsform kan uppfattas som tämligen meningslös och ointressant och snarare motverka att barnet får sitt behov av utbildning tillgodosett. Utgångspunkten för ett barn som omfattas av EG-direktivets tillfälliga skydd är, till skillnad från vad som gäller för barn som ansöker om varaktigt uppehållstillstånd, att barnet och dess familj så snart som möjligt skall återvända till sitt hemland. Med detta i åtanke framstår det som mindre lämpligt och ändamålsenligt att satsa stora resurser på att lära dessa barn svenska språket. I stället bör resurser satsas på sådan undervisning som bäst gagnar de här barnen. Ett exempel härpå kan, förutom grundläggande kunskaper i att lära sig läsa, skriva och räkna, vara att barnen får förkovra sig i sitt eget språk eller något av de stora världsspråken. Undervisningsformerna måste naturligtvis anpassas till de förutsättningar som finns och de berördas önskemål och behov. Inom vissa befolkningsgrupper är flertalet analfabeter, medan befolkningen i andra länder ges utbildning på hög nivå. Detta ställer stora krav på de skolor som skall tillhandahålla undervisningen, vilket talar för att det offentliga utbildningsväsendet troligtvis har bäst möjlighet att klara av det. Emellertid bör inget hindra att ifrågavarande utbildning ges i en fristående skola som, mot den ersättning som betalas ut för en plats i det offentliga utbildningssystemet, erbjuder samma kvalitet på utbildningen. Den närmare utformningen av skolutbildningen för barn som omfattas av EG-direktivets regler om massflyktingar får bestämmas inom skolväsendet.

### 10.3.2 Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Utifrån barnets synvinkel finns det inte skäl att behandla barn som omfattas av EG-direktivets bestämmelser om tillfälligt skydd på annat sätt än barn som är asylsökande, ansöker om uppehållstillstånd på annan grund eller som har tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. När det gäller förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg finns det inte heller några andra tungt vägande skäl som motiverar en särbehandling. Flera av de barn som berörs kommer troligen att vistas på samma flyktingförläggning och i övrigt ha i stort sett likvärdiga villkor. Det skulle framstå som orättvist och godtyckligt om vissa barn erbjöds rätt att delta i särskild anordnad barnverksamhet medan andra förvägrades detta. Även om det inte uppställs något krav om det i EG-direktivet bör därför de ändrade reglerna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som införs den 1 januari 2003 omfatta även de barn som har tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet.

### 10.3.3 Förlängt uppehållstillstånd för att låta barn fullfölja en skoltermin m.m.

En regel med sådant innehåll skulle kunna införas i svensk rätt. Konsekvenserna av en dylik bestämmelse skulle variera beroende på hur den utformades. En möjlighet är att ge en i princip obligatorisk rätt för barnfamiljer att få stanna i Sverige till dess barnen avslutat en påbörjad termin eller ett läsår. Det skulle innebära att barnfamiljers återvändande till hemlandet förlades till jullovet respektive inledningen på sommarlovet. I vissa fall och för vissa personer kunde en sådan ordning vara att föredra. Regeln skulle vara förutsebar och utrymmet för godtycke skulle minimeras.

Om ett terminsslut är nära förestående kan det finnas skäl som talar för att återvändandet förläggs i anslutning härtill. I de fall där en termin just har påbörjats är det däremot inte lika själv-

klart att det är lämpligt att vänta med återvändandet för familjen. Tiden för ett barn, i synnerhet i den lägre skolåldern, har en annan dimension än för vuxna. Ju längre tid ett barn vistas i Sverige desto mer avlägset kan hemlandet te sig. Anknytningen till den miljö där barnet befinner sig kan antas bli starkare med tiden. Skillnaden mellan Sverige och hemlandet kan dessutom vara mycket stor både i kulturellt och materiellt hänseende. En aspekt som inte får glömmas bort i sammanhanget är att de barnfamiljer som berörs skall återvända till sitt hemland och skapa sig en framtid där. Utgångspunkten för vad som gagnar barnens bästa måste alltså vara den att barnens framtid skall gestalta sig i hemlandet och inte här.

Vanligtvis består en barnfamilj av flera barn i olika åldrar. Vad som är till det ena barnets bästa kanske inte överensstämmer med de andra barnens bästa. Avgörande för vad som är till barnens bästa måste vara vad som är bäst för familjen som helhet. Man kan fråga sig i vilka situationer hänsynen till familjens bästa bör leda till att familjen får stanna till dess att barnen avslutat en pågående termin eller ett läsår. För barnen skulle möjligen uppbrottet från klasskamrater upplevas som mer naturligt och mindre uppsplitande om det skedde i samband med något av de lov som infaller då. Hållbarheten av det argumentet kan starkt ifrågasättas. Snarare är det så att barnens anknytning till klasskamraterna stärks med tiden och ju starkare anknytningen till klasskamraterna är desto mer påfrestande blir ett avsked. När det gäller de känslomässiga påfrestningar som sammanhänger med ett avsked är det nog av underordnad betydelse om uppbrottet från skolan sker mitt i en termin eller vid ett terminsslut.

En annan omständighet som måste beaktas är att ett avbrott mitt i en termin kan medföra att de studier som har påbörjats inte kan slutföras. De barn som tvingas avbryta sina studier under en pågående termin kan inte kräva att få något slutbetyg. För flertalet av de barn som kan komma i fråga för tillfälligt skydd skulle dessa omständigheter troligen inte ha någon avgörande betydelse för deras framtidsutsikter i hemlandet. I

Sverige ges för övrigt betyg först fr.o.m. årskurs åtta. Vidare är de barn som skall återvända till sitt hemland hänvisade till det landets utbildningssituation för sina fortsatta studier. För vissa barn kan det innebära att de överhuvudtaget inte får tillgång till någon skolutbildning. Andra barn får anpassa sig till den skolform som finns på hemorten; en undervisning som kan ha en helt annan inriktning än den som tillhandahållits i Sverige.

Tyngden av de skäl som talar för en förlängning av tiden för tillfälligt skydd inför ett kommande terminsslut etc. kan variera starkt mellan olika enskilda fall. Den som t.ex. endast har en mycket kort tid kvar till tidpunkten för att avsluta en hel grundskole- eller gymnasieutbildning kan regelmässigt anses ha tungt vägande skäl för att få stanna kvar och fullborda sina studier. Medan däremot skälen inte är fullt lika starka för den som just har påbörjat en termin i en ny skola utan att ha någon avslutning på sin utbildning nära förestående. De individuella skälen får också, så länge det inte strider mot barnkonventionens intentioner, vägas mot skäl av annan beskaffenhet, t.ex. samhällsekonomiska sådana. Det måste också hållas i minnet att man kan förutsätta att de skäl som hänger samman enbart med utbildningen som sådan sällan torde vara det enda skälet som åberopas för en förlängning. Inte minst humanitära skäl av olika art kan förutsättas bli vanligt förekommande. Det framstår mot den nu redovisade bakgrunden inte som lämpligt att införa någon form av fixerade regler för förlängning av tillstånd grundade enbart på skolgång.

Samtidigt bör det inte komma i fråga att, så som ibland sker när det gäller utlänningsfrågor, s.a.s. reglera saken enbart genom motivuttalanden. Och inte heller framstår det som särskilt lämpligt att ge de inom utlänningsrätten sedan länge etablerade begreppen humanitära skäl respektive barnets bästa en ny och delvis utvidgad innebörd. Sakligt sett finns det därför skäl som talar för att tillföra utlänningslagen en regel som öppnar möjligheten för att i situationer som här avses ge barnet, och därmed även övriga familjemedlemmar, möjlighet att stanna något längre än vad som eljest skulle vara möjligt. Det kan

ifrågasättas om en sådan reglering bör ske genom en förlängning av tillståndstiden, något som i så fall vore en för svensk rätts vidkommande helt ny tillståndsgrund med alla de följdverkningar som det skulle kunna leda till. Ett tänkbart alternativ vore att reglerna om verkställighet av avvisning och utvisning kompletteras med en bestämmelse om möjlighet att skjuta upp verkställigheten i fall som dessa. Möjligheten att besluta om tillfälliga förlängningar av tillfälliga uppehållstillstånd bör dock lösas genom en generell reglering (jämför avsnitt 7.3.3). Något förslag om det lämnas därför inte här.

#### 10.3.4 Utbildning för vuxna

De utlänningar som har tillräckliga kvalifikationer har rätt att bedriva studier på högskola eller universitet. För att antas till sådan utbildning krävs inte att utlänningen anses som bosatt här. De som uppehåller sig här med stöd av tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet omfattas givetvis av dessa regler och kan när det tillfälliga skyddet upphör ansöka om förlängt uppehållstillstånd som gäststuderande.

De personer som berörs av EG-direktivets regler om massflyktingar förmodas stanna i landet under en tidsmässigt begränsad period. Under den perioden bör de, om inga väl grundade skäl talar häremot, behandlas på ett sätt som är likvärdigt med vad som gäller för andra utlänningar som vistas här under jämförbara förhållanden. Sålunda bör Migrationsverkets skyldighet att tillhandahålla olika former av sysselsättning och utbildning även omfatta personer som ges tillfälligt skydd i Sverige. När det gäller denna grupp av utlänningar, som inte särskilt skall knytas till Sverige, bör Migrationsverket mot bakgrund av innehållet i artikel 12 i EG-direktivet överväga en annan inriktning på studierna än förkovran i det svenska språket. Exempel härpå kan vara studier i hemspråket eller annat språk, t.ex. engelska, eller utbildning med inriktning på något praktiskt som utlänningen kan antas få nytta av i framtiden. Härutöver finns det knappas

anledning att införa särskilda regler om vuxenutbildning inom det offentliga utbildningsväsendet för dem som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.



# 11 Mottagandekapacitet m.m.

## 11.1 Utredningsuppdraget

### 11.1.1 EG-direktivet

I artikel 25 i EG-direktivet anges bl.a. att medlemsstaterna i en anda av gemenskapssolidaritet skall ta emot personer som kan komma i fråga för tillfälligt skydd. Medlemsstaterna skall i sifferuppgifter eller i allmänna termer ange sin mottagningskapacitet för sådana personer. Uppgifterna skall anges i rådets beslut enligt artikel 5 om att det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer. Efter det att beslutet har antagits kan medlemsstaterna ange att de har ytterligare mottagningskapacitet, genom att underrätta rådet och kommissionen om detta. När antalet personer som kan komma i fråga för tillfälligt skydd efter en plötslig och massiv tillströmning överskrider den angivna mottagningskapaciteten skall rådet undersöka situationen och vidta lämpliga åtgärder.

Även om det inte uttryckligen framgår av EG-direktivet finns det anledning att anta, att uppgiftslämnandet skall ske i samband med att frågan om beslut angående förekomsten av en massflyktsituation aktualiseras i kommissionen.

### 11.1.2 Utredningsdirektivet

I utredningsdirektivet anges att utredaren skall lämna förslag på vilket sätt mottagandekapaciteten kan fastställas i Sverige liksom hur dessa uppgifter skall kunna vidarebefordras till gemen-

skapen. Utredaren skall närmare klargöra hur denna del av förfarandet skall se ut. Formerna för det administrativa samarbetet, inbegripet frågan om en nationell kontaktpunkt genom vilken informationsutbyte och direkt samarbete skall ske, behöver utredas. Sveriges erfarenheter från masstillströmningen av personer i relation till massflyktsituationen i Kosovo skulle här kunna vara till nytta.

## 11.2 Mottagande i samband med Kosovokrisen m.m.

I regeringsbeslut den 6 april 1999 angavs att Sverige skulle evakuera 5 000 personer som flytt från Kosovo till Makedonien. Beslutet kompletterades med ett anslag om 15 miljoner kr för överföringskostnader. Från denna anslagspost skulle uttagning och överföring finansieras. Invandrarverket fick inga ytterligare medel för mottagningskostnader, men kostnaderna skulle kontrolleras så att de var urskiljbara i efterhand. Samtidigt gjordes besparingar på andra anslag, bl.a. bestämdes att kvotuttagningen skulle avbrytas.

Regeringen antog den 15 april 1999 förordningen (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. I ett nytt regeringsbeslut den 23 juni samma år ändrades det antal som fick evakueras till 4 000 personer. I samband med det minskades anslagsposten för överföringskostnader till 11,1 miljoner kr. Samtidigt tillkom en anslagspost för återvändandekostnader med 8 miljoner kr. Invandrarverket hade fått tillstånd att överskrida tilldelade medel avseende mottagningskostnader med totalt 408 miljoner kr. Detta beroende dels på att verket fått ett för lågt anslag för den ordinarie mottagningsverksamheten, dels på kostnaderna för överförda personer från Kosovo. I slutet av september månad 1999 uppgick mottagningskostnaderna för dessa personer till 78 miljoner kr eller 173 kr person/dygn.

Antalet personer från Kosovo som evakuerades till Sverige uppgick till 3 697 av de 87 156 som totalt evakuerades till

29 länder. Utöver de som evakuerades fanns cirka 3 500 personer från provinsen Kosovo som kommit till Sverige före evakueringen. De personer som överfördes från Kosovo gavs tidsbegränsade tillstånd i enlighet med den ovan nämnda förordningen om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. De kriterier som ställdes upp för att en person skulle bli föremål överföring till Sverige var frivillighet, utsatthet, sammanhållen familj, sammanhållen geografisk bakgrund och släkt i Sverige. Även de personer som tagit sig till Sverige på egen hand beviljades i huvudsak tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt förordningen.

Det kan nämnas, att den ifrågavarande förordningen om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden omfattade enbart personer som antingen evakuerats eller sökt uppehållstillstånd efter inresan hit och som inte fått sin ansökan prövad när förordningen trädde i kraft. De som redan fått avslag på sin ansökan omfattades inte av förordningen och föll därför utanför invandrarverkets mottagningssystem.

När det gäller kvotuttagningar framgår av Migrationsverkets statistik att Sverige år 1999 mottog 548 kvotflyktingar, år 2000 mottogs 1 501 och år 2001 hade till och med november månad, mottagits 1 039 kvotflyktingar. Av verksamhetsplanen för år 1999 framgår att det inom Migrationsverket som helhet skall finnas en beredskap för en omedelbar ökning av antalet platser med motsvarande 50 procents ökning av beräknat antal asylsökande, dvs. med 500 platser. Det skall även finnas en plan, som kan verkställas inom en vecka, för ett tillskott med 500 platser per månad samt för administration för mottagande av ytterligare 500 personer per månad i eget boende, under en tid av ett år. Migrationsverket har ytterligare en plan för sin beredskap. Den kan verkställas inom en månad och enligt denna finns kapacitet för ett tillskott med 1 000 platser per månad samt administration av ytterligare 1 000 skyddssökande i eget boende per månad, under en tid av ett år. Migrationsverket får inga ytterligare anslag för sin beredskap.

I detta sammanhang bör vidare nämnas, att om det behövs med hänsyn till uppkomna begränsningar i Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar får regeringen enligt 3 kap. 8 § andra stycket utlänningslagen meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas skyddsbehövande enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen, således bland annat personer som på grund av en väpnad konflikt inte kan återvända till sitt hemland. Bestämmelsen blir dock inte tillämplig på utlänningar som är berättigade till skydd enligt EG-direktivet.

### 11.3 Bedömning

Migrationsverket är huvudman för mottagandet av utlänningar i en massflyktsituation. Verket har en organisation med god kapacitet och flexibilitet för mottagande av asylsökande och övriga skyddsbehövande. Utgångspunkten för verkets mottagandeförmåga är den nivå som anges i den av riksdagen varje år fastställda statsbudgeten. Migrationsverkets förmåga att klara det första mottagandet i en massflyktsituation kan dock under vissa omständigheter vara otillräcklig. Det kan exempelvis vara fråga om ett mycket stort antal utlänningar som under en kort tid kommer till Sverige eller att dessa anländer till orter där Migrationsverkets resurser är begränsade.

Det finns inte någon reglering av mottagningskapaciteten som uttryckligen anger hur många skyddsbehövande Sverige totalt sett har möjlighet att ta emot. Som framgått ovan ingår möjligheterna att utvidga antalet platser för asylsökande i Migrationsverkets verksamhetsplan. Migrationsverket har också erfarenhet av att anpassa verksamheten i samband med att ett ökat antal skyddssökande kommer till Sverige. Exempelvis kom år 1992 ca 84 000 personer från Bosnien-Herzegovina. Även år 1989 kom ett stort antal sökande till Sverige. I samband med Kosovo-krisen bestämde regeringen, efter att ha konsulterat Migrationsverket, att Sverige skulle kunna ta emot 5 000 personer från

Kosovo. Evakueringen från Makedonien år 1999 utgjorde en planerad och begränsad operation.

Det har med den korta tid som utredaren haft inte varit möjligt att analysera de modeller som byggdes upp eller studera de kostnadsbedömningar som gjordes i samband med de aktuella tidpunkterna. Migrationsverket har nyligen slutredovisat Kosovoprojektet för EU. Denna slutredovisning bör innehålla uppgifter som kan vara av betydelse vid närmare analys av mottagningskapaciteten.

Det är utomordentligt svårt att förutse vilka mottagandebestånd som kan uppkomma i samband med eventuella framtida situationer av massflykt. Det går knappast heller att i absoluta tal ange vilka resurser som framdeles vid olika tidpunkter kan finnas i fråga om möjligheten till mottagande av tillfälligt skyddsbehövande. T.ex. kan det aktuella utnyttjandet av tillgänglig kapacitet hos Migrationsverket för mottagande variera avsevärt och vara svårförutsägbart. Det för närvarande stora antalet tillståndssökande från Bosnien-Herzegovina är ett aktuellt exempel på det. Det önskvärda är att i en situation med massflykt, i likhet med vad som gjordes i samband med Kosovokrisen, behöva utnyttja flyktingkvoten kan diskuteras. Frågan om det går att öka flexibiliteten och förbättra resurserna genom att göra det möjligt för en kommun att inledningsvis svara för den enskilde utlänningens behov står än så länge öppen. Eftersom ett ställningstagande beträffande det sist nämnda kan få stor betydelse för mottagandekapaciteten skulle det vara önskvärt att få den frågan klarlagd först.

Sammanfattningsvis görs den bedömningen, att det endast i en aktuell situation är möjligt att ange några närmare uppgifter om mottagandekapaciteten och att detta även då endast i viss utsträckning kan ske på annat sätt än i allmänna termer. EG-direktivet ger också medlemsstaterna denna möjlighet. Det bör därför ankomma på Migrationsverket, som har bäst förutsättningar för det, att i samband med en sådan situation ta fram ett aktuellt underlag till regeringen med alternativ för vad som bedöms kunna vara ett möjligt mottagande jämte erforderligt

underlag för kostnadsberäkningar. Det förutsätter att en modell för uppgiftslämnandet och en beredskap för att snabbt ta fram underlaget finns. De erfarenheter som gjordes i samband med Kosovokrisen torde här kunna tjäna som utgångspunkt. Det aktuella informationsutbytet och samarbetet med EG och dess medlemsstater bör ske centralt via Utrikesdepartementet i samarbete med en nationell arbetsgrupp i vilken företrädare för Migrationsverket ingår.

## 12 Vissa övriga frågor

I EG-direktivet regleras vissa frågor som inte har behandlats närmare i de föregående kapitlen. Några av dem berörs i korthet enbart här.

Enligt artikel 9 i direktivet skall medlemsstaterna ge personer som åtnjuter tillfälligt skydd en handling på ett språk som de kan förstå, där de bestämmelser om tillfälligt skydd som är relevanta för dem tydligt anges. Det torde ankomma på Migrationsverket att i samband med att en massflyktsituation uppkommer ombesörja att sådant material tas fram. Genom att tolk alltid anlitas vid behov då en utlänning som inte behärskar svenska har kontakt med en förvaltningsmyndighet finns även goda möjligheter att ge muntlig information (jämför 8 § förvaltningslagen (1986:223)).

I artikel 30 av EG-direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall fastställa påföljder som är tillämpliga för överträdelse av nationella bestämmelser som har antagits enligt direktivet. Tillämpningen av påföljderna, som skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande, skall vara säkerställd. Det finns inte anledning att utgå från annat än att det svenska regelsystemet är sådant, att det motsvarar direktivets krav. Någon detaljerad analys av frågan har dock inte varit möjlig att genomföra under utredningstiden.

Den som har nekats tillfälligt skydd eller familjeåterförening skall enligt artikel 29 i EG-direktivet ha rätt att ansöka om rättslig prövning av beslutet. Rätten att överklaga beslut i utlänningsärenden regleras i 7 kap. utlänningslagen. Av 2 och 3 §§ i nämnda kapitel framgår att en polismyndighets beslut om avvis-

ning kan överklagas till Migrationsverket och att Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan överklagas till Utlänningsnämnden. Såväl ärenden om tillfälligt skydd som ärenden om familjeåterförening kommer därigenom att kunna göras föremål för en rättslig prövning som motsvarar de krav som ställs upp i EG-direktivet. Det kan tilläggas, att genomgripande förändringar av processen i utlänningsärenden för närvarande är föremål för överväganden inom Utrikesdepartementet.

Även om det inte uttryckligen nämns i EG-direktivet torde det kunna förutsättas att även beslut om avslag på ansökan om arbetstillstånd måste kunna bli föremål för rättslig prövning. I 7 kap. 3 § utlänningslagen finns en begränsning i möjligheten att överklaga beslut om arbetstillstånd. I avsnitt 9.3 föreslås emellertid att arbetstillstånd alltid skall ges vid uppehållstillstånd enligt direktivet. Den nämnda begränsning i utlänningslagen om möjligheten att överklaga beslut om arbetsstillstånd skall därför inte behöva aktualiseras. Om ett avslagsbeslut likafullt skulle fattas kan resning enligt 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291) komma i fråga.



## 13 Kostnadsbedömningar

I avsnitt 2.3 redovisas uppfattningen, att i sak kommer genomförandet av EG-direktivet inte att innebära någon utvidgning av Sveriges mottagande av tillfälligt skyddsbehövande jämfört med vad som gäller idag med det skydd som ges enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen. I direktivet anges att mottagande och en fördelning av de personer som kan komma ifråga för tillfälligt skydd skall ske i en anda av gemenskapssolidaritet medlemsstaterna emellan (artikel 25). Det förutsätts ske i enlighet med en i förväg för varje medlemsstat angiven mottagningskapacitet. Fördelningsprinciperna bör leda till att kostnader, som kan uppstå vid en massiv tillströmning av fördrivna personer, fördelas jämnare mellan medlemsstaterna. Detta ger stöd för uppfattningen att den nya regleringen inte kommer att medföra någon ökad belastning för Sveriges del jämfört med vad som skulle kunna bli fallet enligt nuvarande regler. De förslag som redovisats ovan i kapitel 3–10 är sådana, att genomförandet av dem inte kommer att innebära några förändringar för Sveriges vidkommande när det gäller kostnader för mottagandet av eller insatser från samhällets sida för de personer som kommer hit efter att av här redovisade skäl ha lämnat sitt hemland. Konsekvenserna av ett av förslagen bör dock belysas närmare.

Uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen kan enligt den hittillsvarande ordningen medges för högst två år. Nu föreslås för såväl denna kategori av tillfälligt skyddsbehövande som för dem som ges tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av EG-direktivet att tiden skall kunna bli högst tre år. I samtliga nu nämnda fall kan ett särskilt tillstånd till fortsatt vistelse här i

samband med ett program för frivilligt återvändande eventuellt komma i fråga. Vad man kan kalla grundtiden förlängs alltså från två till tre år. En förutsättning för att det skall kunna ske är att skyddsbehovet kvarstår, således att det fortfarande föreligger hinder mot ett återsändande till hemlandet eller till annat land från vilket återsändande till hemlandet kan komma att ske. Det innebär att personerna i fråga på ett eller annat sätt fortfarande måste ges en fristad här. Att därvid frånta dem de rättigheter etc. som de tidigare har haft kan inte komma i fråga. De möjligheter som finns är att antingen ge permanent uppehållstillstånd eller att i annan form besluta om ett förlängt tillstånd i en sådan ordning att tidigare förmåner kvarstår. Kostnaderna för samhället som helhet torde därför inte öka om tiden av tillfälligt uppehållstillstånd på grund av kvarstående skyddsbehov blir tre år, vilket nu föreslås. Däremot kan det slutliga kostnadsansvaret skilja sig åt beroende på valet av lösning. Med den föreslagna ordningen kommer staten att behålla det huvudsakliga kostnadsansvaret.

Sammanfattningsvis görs den bedömningen, att förslaget inte kommer att innebära någon ökad samhällsekonomisk belastning jämfört med den nuvarande ordningen.