

Utvärdering av praxis i asylärenden

BETÄNKANDE AV PRAXISUTREDNINGEN

SOU
1994:54



Statens offentliga utredningar

1994:54

Kulturdepartementet

Utvärdering av praxis i asylärenden

Betänkande av Praxisutredningen
Stockholm 1994

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13637-6
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet Birgit Friggebo

Genom beslut den 24 juni 1993 bemyndigade regeringen statsrådet Birgit Friggebo att tillkalla två utredare. Utredarnas uppgift skulle bestå i att göra en översyn av utvecklingen av praxis i asylärenden, efter det att Utlänningsnämnden övertagit överinstansprövningen av regeringen.

Med stöd av bemyndigandet förordnades som särskilda utredare numera t.f. professor Göran Melander (fr.o.m. den 23 augusti 1993) och chefsrådmannen Lena Berke (fr.o.m. den 28 september 1993).

Sekreterare i utredningen har varit jur.kand. Wiktorina Dagerås.

Utredningen begärde den 18 november 1993 om förlängd tid med tre månader.

Utredningen har antagit namnet praxisutredningen.

Vi överlämnar härmed vårt betänkande (SOU 1994:54) Utvärdering av praxis i asylärenden.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm och Lund den 6 april 1994

Lena Berke

Göran Melander

/Wiktorina Dagerås

Innehåll

Förkortningar	7
Förteckning över asylrättsliga begrepp	9
Sammanfattning	11
Summary	23
1 Utredningens uppdrag och arbete	37
2 Utlänningsrättslig bakgrund	39
2.1 Det utökade skyddet etableras	39
2.2 Ny utlänningslag syftar till att ge bättre överskådlighet och kortare handläggningstider	47
2.3 Åtgärder vidtas för att bemästra den ökande strömmen av asylsökande	53
2.4 Utlänningsnämnden inrättas för att avlasta regeringen	59
2.5 Asylsituationen idag	62
3 Statistiska uppgifter	63
3.1 Metod, material och avgränsning	63
3.2 Inresta asylsökande	64
3.2.1 Inledning	64
3.2.2 Antal asylsökande	65
3.3 Beviljade permanenta uppehållstillstånd	65
3.3.1 Inledning	65
3.3.2 Permanenta uppehållstillstånd beviljade av andra instans	66
3.3.3 Permanenta uppehållstillstånd beviljade av enbart första instans, Invandrarverket	68
3.3.4 Bifallsprocent för permanenta uppehållstillstånd beviljade för konventionsflyktingar, de facto- flyktingar eller av humanitära skäl	70
3.3.5 Konventionsflyktingar i både första och andra instans	73
3.3.6 De factoflyktingar i både första och andra instans ...	76
3.3.7 Upphållstillstånd beviljade på humanitära skäl i både första och andra instans	79
3.4 Invandringens sammansättning 1989–1993	81

4	Utvecklingen av praxis i asylärenden	89
4.1	Metod, material och avgränsning	89
4.2	Allmänna synpunkter	91
4.3	Konventionsflyktingar och de facto flyktingar	94
4.4	Humanitära skäl för uppehållstillstånd	102
4.5	Dokumentlöshet/trovärdighet	112
4.6	Praxisdokumentation i framtiden	116
Bilaga 1	Kommittédirektiv	119
Bilaga 2	Tillfälliga asylpraxisregler december 1988–oktober 1992 . . .	125
Bilaga 3	Protokoll hearings Malmö och Stockholm	127
Bilaga 4	Dagordning hearings Malmö och Stockholm	139
Bilaga 5	Sändlista Malmö	141
Bilaga 6	Sändlista Stockholm	143
Bilaga 7	Antal beslut samt bifallsprocent i andra instans	145
Bilaga 8	Antal beslut samt bifallsprocent i första instans	147
Bilaga 9	Bifallsprocent för personer som beviljats permanent uppehållstillstånd som konventionsflykting, de facto eller av humanitära skäl	149
Bilaga 10	Totalt antal beslut i Statens invandrarverks asylhantering . . .	151

Förkortningar

Adep	Arbetsmarknadsdepartementet
Dir	Direktiv
FN	Förenta Nationerna
IPOK	Invandrarpolitiska kommittén
Kudep	Kulturdepartementet
NUT	Ny ansökan om uppehållstillstånd
PM	Pressmeddelande
Prop	Proposition
PUT	Permanent uppehållstillstånd
SIV	Statens Invandrarverk
Skr	Regeringens skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
TUT	Tidsbegränsat uppehållstillstånd
UN	Utlänningsnämnden
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UT	Upphållstillstånd

Förteckning över asylrättsliga begrepp

Amnestiregeln	54
Anknytning	53
Avvisning	48
Barnpraxis	55
Benefit of the doubt	101
De facto flykting	40
Direktavvisning	45
Dokumentlöshet	49
Dokumentlöshetspraxis	55
En route principen	47
Flyktingförklaring	43
Första asyllandsprincipen	46
Konventionsflykting	42
Krigsvägrare	40
Tidsförordningen	58
Treterminersregeln	58
Trettonde december beslutet	55
Utvisning	48
Återbrytning	44

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har haft uppdraget att göra en översyn av hur praxis utvecklats sedan Utlänningsnämnden den 1 januari 1992 övertog ansvaret för överprövningen i utlänningsärenden. Bakgrunden var främst att det i den allmänna debatten gjorts gällande att praxis påtagligt skärpts sedan Utlänningsnämnden inrättades.

Varför inrättades Utlänningsnämnden

Inströmningen av asylsökande till Sverige steg kontinuerligt under andra halvan av 80-talet för att kulminera under hösten 1989. Utlänningsärendena kom att utgöra den största enskilda grupp av ärenden som ankom på regeringen och de tog en oproportionerligt stor del av invandrarministerns tid. Utlänningsnämnden inrättades således för att avlasta regeringen som överinstans i invandrar- och flyktingärenden. Samtidigt lämnades en möjlighet för regeringen att påverka praxisbildningen genom att både Invandrarverket och Utlänningsnämnden kunde överlämna ärenden, som bedöms vara av en särskild vikt för rättstillämpningen, till regeringens avgörande.

Hur undersökningen genomförts

Den period vi undersökt sträcker sig från juli 1989 till februari 1994. Det har inte varit möjligt att under de sex månader som stått till vårt förfogande gå igenom samtliga av den mycket stora mängd ärenden som behandlats av regeringen respektive Utlänningsnämnden under denna tid. Vi har därför varit hänvisade till ett slumpmässigt urval. Därutöver har vi gått igenom de praxis-samlingar som funnits hos regeringen och Utlänningsnämnden. Vidare har vi tagit fram ett statistiskt material grundat på Invandrarverkets statistik. Slutligen har vi arrangerat två hearings med advokater och intresseorganisationer som gett oss värdefulla upplysningar. Material har också ställts till vårt förfogande av dessa grupper liksom av privatpersoner. På den grund att det var nödvändigt att hitta typärenden som avgjorts av både regeringen och Utlänningsnämnden har ett visst urval gjorts beträffande medborgarskap. Således har följande länder granskats särskilt; Iran, Irak, Libanon, Peru, Chile, Somalia, Etiopien och Rumänien.

Komplikationer

Då utredningen startade var det vår ambition att göra en detaljstudie. Vi avsåg att hitta så identiska fall som möjligt avgjorda av regeringen respektive Utlänningsnämnden. På grund av bristen på dokumentation av praxis visade sig denna ambition bli ytterligt svår att förverkliga. Inte desto mindre lyckades vi samla ett antal fall med, vid första anblicken, likartade förutsättningar. Vi gjorde därefter en inledande analys av det slag vi tänkt oss. Förutsättning jämfördes med förutsättning, formuleringarna vägdes mot varandra. Det visade sig ganska snabbt att vid en närmare analys slutade fallen oftast att vara jämförbara. De faktorer som vi ville ta hänsyn till var alltför *många*, alltför *rörliga* och inte minst alltför *okända*. Att ge sken av att ha dragit en slutsats efter hänsynstagande till dessa faktorer ansåg vi bli missvisande. För en fullvärdig analys anser vi att det måste finnas en möjlighet att konkretisera alla de ständigt rörliga variabler som påverkar praxis. Vi återkommer till denna fråga nedan under Praxisdokumentation inför framtiden. Vi har därför kommit till slutsatsen att det är lämpligast att redovisa de *utvecklingstendenser* som vi, efter att ha studerat ca 600 ärenden anser oss vara övertygade om.

Att uppmärksamma

Det finns stora möjligheter att missförstånd uppstår vid den här typen av undersökningar. Det gäller för utredarna och för dem som läser utredningsresultatet. Vi vill därför klargöra en mycket viktig aspekt. För att kunna göra en bedömning av praxisutvecklingen krävs att ett förhållandevis stort antal fall granskas för att – med hjälp av de kriterier som varit för handen i kombination med beslutsfattarens bedömning av desamma – kunna dra slutsatser om hur praxis ser ut och i vilken riktning denna utvecklats. I de granskade fallen måste vidare både sakomständigheterna och beslutsorganets beslutsresonemang vara förhållandevis utförligt beskrivna. Under sådana omständigheter kan utredaren dra en slutsats. Det är dock viktigt att förstå att dessa fall inte ger utredaren information om det stora antalet schablonartade fall, som naturligtvis också har betydelse för praxisutvecklingen. För den information som går att utläsa ur dessa ärenden måste vi förlita oss på de statistiska uppgifterna.

Slutsatser

Skäl för asyl

När man med juridiskt språkbruk talar om en "flykting" i svensk rätt avses vad som brukar betecknas som *konventionsflykting*. I Sverige används denna

benämning på personer som befinner sig utanför det land vari han eller hon är medborgare därför att personen känner en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning och därför inte kan eller vill begagna sig av sitt lands beskydd.

Det torde vara en väl förankrad uppfattning att nivån för att erhålla konventionsflyktingstatus i Sverige av tradition är hög. Vi har funnit att Utlänningsnämnden till övervägande delar följer regeringens linje beträffande de kriterier som krävs för att erhålla konventionsflyktingstatus. Det rör personer som varit föremål för långa interneringar, övergrepp i fångenskap, haft ledande poster i oppositionella rörelser, under lång tid trakasserats av myndigheterna varvid ingripandena uppgått till förföljelse på kumulativa grunder, på grund av sin religiösa tillhörighet inte accepterats av myndigheterna i sitt hemland samt personer som på grund av sina oppositionella aktiviteter i exil omöjliggjort ett återvändande till hemlandet.

En *de facto* flykting är en person som på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit, även om han eller hon inte riskerar "svår direkt förföljelse". Därutöver krävs att personen kan anföra tungt vägande skäl till stöd för sin ovilja att återvända till hemlandet.

Vi har konstaterat att för regeringen låg det nära till hands att ge den asylsökande skydd på grundval av *de facto* flyktingstatus när personen redogjorde för ingripanden från hemlandets myndigheter på politiska grunder av svårbedömd dignitet. Under den tid när det sk 13 december beslutet gällde erhöll den asylsökande *de facto* flyktingstatus då denne ansågs ha "ett särskilt starkt skyddsbehov". Mindre ofta gjordes bedömningen att ett skyddsbehov av den graden kvalificerade för ett konventionsflyktingskap. Sverige har efter *de facto* flyktingskapets införande 1976 successivt utvecklat en praxis vari även de asylsökande med något starkare skäl än vad som ursprungligen avsågs gälla för *de facto* flyktingar likväl inte har erhållit konventionsflyktingstatus. De förändringar vi sett yttrar sig i att Utlänningsnämnden i större utsträckning än regeringen ger dessa asylsökande konventionsflyktingstatus. Orsaken bedömer vi främst ligga i en mer stringent juridisk tillämpning av bestämmelserna.

En exemplifiering av de omständigheter som utgör grund för *de facto* flyktingstatus låter sig inte göras på samma säkra sätt som avseende konventionsflyktingar. Gemensamt för både regeringens och Utlänningsnämndens avgöranden är dock att dessa personers flykt genomgående föregåtts av *någon* händelse med politiska, religiösa eller etniska förtecken varefter personerna blivit föremål för hemlandets myndigheters intresse och/eller åtgärder på ett mer eller mindre påtagligt hotfullt sätt.

Vi har funnit att digniteten på skälen i de ärenden där regeringen beviljade *de facto* flyktingstatus hade en stor spännvidd.

Vad beträffar Utlänningsnämnden kan vi konstatera att kriterierna för *de facto* flyktingstatus håller en jämnare nivå. Generellt har personen utsatts för ett flertal mer eller mindre allvarliga men kontinuerligt återkommande trakasserier utan någon indikation på att de kommer att upphöra och kan därför anföra tungt vägande skäl till varför de inte vill återvända till sitt hemland.

En annan intressant omständighet som vi uppmärksammat är bedömningen av förhållandet mellan politiska och humanitära skäl. Hos båda beslutsorganen kan man finna beslut ur vilka det är svårt att utläsa varför den ena omständigheten fått en avgörande tyngd framför en annan. Beträffande regeringen har vi närmast fått känslan av att personen skulle få stanna i landet men på vilken grund var en sekundär fråga. Uppehållstillstånd på humanitär grund har då ofta tillämpats. Avseende Utlänningsnämnden förefaller den inriktad på att göra en strikt juridisk bedömning där en klassificering av de grunder som åberopas prioriteras. Den helhetssyn som är nödvändig vid bedömningen av omständigheter av humanitär art får därför ibland stå tillbaka.

Ett viktigt begrepp är det som kallas för utövare av förföljelse. För att detta förföljelsesätt skall föreligga i flyktingkonventionens och utlänningslagens mening krävs att staten (t.ex. regeringen eller något statsorgan med myndighetsutövning som uppgift eller det regerande politiska partiet) direkt eller indirekt kan göras ansvarig för förföljelsen. Staten kan själv utöva förföljelse, exempelvis genom att upprätthålla en lagstiftning av diskriminerande karaktär. Förföljelse kan emellertid också föreligga om denna sker antingen med statmaktens goda minne, trots att denna inte själv vidtar några åtgärder eller då statsmakten visar sig inte ha förmåga att erbjuda skydd åt sin medborgare.

Fråga om utövare av förföljelse har aktualiserats i ett flertal ärenden under senare år. Regeringen fattade i december 1991 några principbeslut beträffande judar i Ryssland. Utlänningsnämnden följer den praxis beträffande ryska judar som regeringen lagt fram. De personer som utsatts för mer omfattande trakasserier och där polismyndigheten inte ingripit till deras hjälp, vilket innebär att man måste anse att trakasserierna understöts av statsmakten, beviljas vanligtvis asyl såsom *de facto* flyktingar. Även avseende asylsökande från det f.d. Jugoslavien görs i majoriteten av fall samma bedömning.

Vi har vidare uppmärksammat en utvecklingstendens beträffande förhållandet mellan olika grader av politisk asyl, dvs huruvida den asylsökande får konventions- eller *de facto* flyktingstatus och trovärdighet. Av förarbetena till *de facto* flykting bestämmelsen framgår att ett av skälen till att en person får *de facto* flyktingstatus kan vara att den handläggande myndigheten ställer sig skeptisk till påståendena om svår politisk förföljelse men likväl måste dra slutsatsen att trakasserier förekommit. Således uppfattas påståendena om den förföljelse som förekommit liksom konsekvenserna därav som överdrivna. Personens rädsla bör dock inte diskvalificera denne från skydd varför det görs en bedömning av tyngden av de påståenden om trakasserier som man inte ställer sig skeptisk till. Kan den handläggande myndigheten då konstatera

att vad sökanden anfört likväl innebär att denne återopat tungt vägande skäl mot att återvända till hemlandet skall personen få *de facto* flyktingstatus.

Regeringen avgjorde i ett klagörande fall från februari 1991 en praxis som sedan dess vidareutvecklats. Den uttalade att eftersom den asylsökande gjort sig av med sin passhandling måste regeringen dra slutsatsen att det varit i syfte att undanhålla omständigheter av betydelse för bedömningen av sökandens rätt att få skydd i Sverige. Därmed minskade tilltron till de uppgifter han lämnat till stöd för ansökan om resedokument och regeringen ansåg därför inte sökanden som flykting.

Det är alltså så att regeringen ställer sig skeptisk till påståenden om svår politisk förföljelse endast på grund av att personen inte kan uppvisa sina dokument, oavsett grunden härför. Den är av uppfattningen att den asylsökande undanhållit dem information och därmed inte skall vara berättigad till konventionsflyktingstatus. Enligt vår mening har konsekvensen av avsaknad av dokument, nämligen att personen inte anses trovärdig, används på ett stelbent sätt och närmast som en ursäkt för att inte behöva göra en nyanserad avvägning mellan ett konventionsflyktingskap och ett *de facto* flyktingskap. Utlänningsnämnden avviker inte i sin praxisbildning från denna linje. Dokumentlöshet diskvalificerar som huvudregel ett konventionsflyktingskap. I övrigt följer Utlänningsnämnden förarbetena. Om den ställer sig frågande till vissa delar av den asylsökandes uppgifter men anser att de likväl återopat tungt vägande omständigheter mot att vilja återvända till hemlandet beviljas asyl på *de facto* flyktinggrund.

Av det statistiska materialet kan utläsas en nedåtgående trend för såväl konventions- som *de facto* flyktingar. Nedgången inleds i slutet på 1989. Det är svårt att uttala sig om skälet till detta. Orsaken kan ligga i en mer restriktiv praxis, förändringar i de asylsökandes hemländer eller att de asylsökande som anlänt på senare tid haft svagare asylskäl. Det rimliga torde vara en kombination av dessa skäl. De beslut med en åtstramande effekt som togs av regeringen i slutet av 1989, det s.k. dokumentlöshetsbeslutet och 13 decemberbeslutet, *se bilaga 2*, bör naturligt ha medverkat till nedgången.

Humanitära skäl för uppehållstillstånd

Beträffande enskild invandring utöver asylsökande finns för inga informativa direkta lagregler att följa utan endast i förarbetena uttalade principer som anger de ramar inom vilka beslutsfattarna skall hålla sig. I riktlinjerna anförts att uppehållstillstånd av humanitära skäl enbart hänförliga till den hjälpsökandes personliga förhållanden endast ska beviljas i undantagsfall, när synnerliga skäl föreligger.

I specialmotiveringen till 1989 års utlänningslag preciserades ramen för de humanitära grunderna till att omfatta personer som

- på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd;
- inte omfattas av reglerna om asyl men där det ter sig inhumant att tvinga dem att återvända till ett visst land på grund av förhållandena där, t.ex. ett pågående krig;
- i och för sig borde avvisas eller utvisas men där verkställighet inte kan ske på grund av att det inte finns något land där utlänningsen kan tas emot.

Fysisk sjukdom,

De generella kriterierna hos denna ärendetyp kännetecknas av främst två förhållanden

- personen lider av en livshotande sjukdom för vilken vård inte kan beredas i hemlandet;
- personen lider av ett handikapp av allvarlig art.

Under utredningens gång har vi har funnit att dessa ärendetyper delvis på grund av deras vidd, men också genom det stora inslag av medmänskliga hänsyn som karaktäriserar dem, i mindre utsträckning än de politiska skälen låter sig delas in i jämförbara kategorier. En viss försiktighet bör därför iakttagas avseende slutsatser som har generell giltighet.

Vi har kunnat konstatera att i majoriteten av de fall vi undersökt där uppehållstillstånd beviljats på grund av sjukdom eller handikapp har det rört sig om barn. Såväl regeringen som Utlänningsnämnden kräver starka skäl för att få uppehållstillstånd på grund av fysisk sjukdom. Det har emellertid inte varit möjligt att precisera gränsen för hur allvarlig sjukdom en asylsökande skall lida av för att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Vid vår genomgång har vi inte funnit belägg för att Utlänningsnämnden skärpt praxis rörande uppehållstillstånd vid fysisk sjukdom på det sätt som hävdats på olika håll (exempelvis vid våra hearings). Den har under hela perioden varit restriktiv. Av betydelse torde vara att de olika tidsförordningarna spelat ut sin roll. Med stöd av dessa beviljades en stor mängd sökande i princip med automatik uppehållstillstånd. I många av dessa fall åberopades humanitära skäl. Det kan dock ha uppfattats som om den beslutande myndigheten tog intryck av de humanitära skälen.

Regeringen avgjorde i februari 1994 en grupp ärenden i vilka medicinska och humanitära skäl åberopats. Ärendena hade överlämnats av Invandrarverket och samtliga gällde barn.

Regeringen betonade inledningsvis att beslut i denna typ av ärenden ofta inte hade betydelse utöver det enskilda ärendet, då förhållandena sällan var likartade. Den uttalade vidare att de restriktiva riktlinjer som tidigare dragits upp alltså gällde. Således kan uppehållstillstånd beviljas endast i undantagsfall, vid livshotande sjukdom eller ett handikapp av synnerligen allvarlig art. Den framlade vidare att det är inte möjligt att ställa upp en regel av generell natur för hur allvarlig en sjukdom måste vara för att personen

skall få vård i Sverige. De humanitära aspekterna måste vägas mot de ekonomiska åtagandena, särskilt utöver det enskilda fallet, som kan bli följden av att tillstånd beviljas. Sverige kan på flera områden erbjuda medicinsk vård på en högre nivå än andra länder. Samtidigt är våra vårdresurser begränsade.

Av dessa skäl betonade regeringen att det för uppehållstillstånd av medicin-humanitära skäl krävdes att vården eller behandlingen antingen var livsnödvändig eller kunde leda till en förbättring av tillståndet. Vidare måste beaktas huruvida det förelåg någon möjlighet till vård i hemlandet. Enbart den omständigheten att den svenska vården höll en högre kvalitetsnivå eller att den hjälpsökande hade ekonomiska svårigheter att få vård i hemlandet utgjorde inte grund för uppehållstillstånd.

Regeringen anförde vidare att det i vissa fall kunde finnas skäl att göra en generösare bedömning. Den avsåg de ärenden som rörde barn där ett återsändande på grund av barnets sjukdom eller handikapp på ett livsavgörande sätt skulle påverka barnets utveckling.

Enligt vår uppfattning befäster regeringens uttalanden i de delar de berör generella grunder för uppehållstillstånd den praxis som redan föreligger. Praxis har under början på 90-talet utvecklats mot målet att sätta in dessa ärenden i ett större sammanhang, vari det inför beslut i ärenden av medicinsk och humanitär natur görs en samhällsekonomisk bedömning av de resurser som finns till förfogande. Vidare görs det en noggrann undersökning av personens tillgång till vård i hemlandet.

Vad avser tidsbegränsade uppehållstillstånd förekommer detta redan i praxis. Dock kan man förvänta sig att detta förfaringssätt efter regeringens klarläggande kommer att tillämpas i allt större utsträckning.

I ett avseende innebär dock regeringens uttalande en öppning mot en generösare tillämpning av uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Det gäller tolkningen av reglerna då det är fråga om sjuka eller handikappade barn. Redan tidigare gällde majoriteten av dessa uppehållstillstånd just barn. Regeringens ställningstagande får därför uppfattas som att denna linje bör utvecklas i än högre grad.

Psykisk sjukdom,

När psykisk sjukdom åberopas i asylärenden har den vanligen uppstått efter det att den asylsökande anlänt till Sverige. Något fall där den asylsökande har varit sjuk redan vid ankomsten till Sverige har vi inte funnit i vårt material.

Bedömningen av läkarintygen är av avgörande betydelse för tyngden av de humanitära skälen. Det har varit svårt att ur de enskilda fallen läsa ut några särskilda utgångspunkter för hur läkarintygen använts. Vi har därför nöjt oss med att peka på sådant som vi säkert kunnat se har en generell betydelse.

Följande slutsatser kan dras ur materialet. För vuxna asylsökande kräver Utlänningsnämnden att personen gjort ett allvarligt menat självmordsförsök och att det föreligger fortsatt risk för suicid för att personen skall beviljas uppehållstillstånd på grund av psykiska besvär. Under regeringens tid kunde

de psykiska skäl som gav uppehållstillstånd vara av ett mer varierat slag. Enligt vår mening har praxis stramats upp något.

Personliga förhållanden

Det ligger i dessa ärendens natur att de kriterier som anses ligga till grund för uppehållstillstånd är mycket skiftande och i hög grad avvägs mot personens förmåga att hantera sin situation. Det som för den ene skulle framstå som ett oöverstigligt hinder kan av någon annan uppfattas som ett problem av övergående natur. De omständigheter som främst karaktäriserar dessa ärenden kännetecknas av att personen hamnat i en socialt utsatt situation på grund av förlust av exempelvis bostaden, arbetet, make/maka och barn samt de stora svårigheter till ett drägligt liv detta medför på grund av speciella sociala eller kulturella förhållandena i hemlandet.

Vi har inte funnit att de skiftningar i beslutfattarnas inställning som vi uppmärksammat kunnat ge oss belägg för att dra slutsatsen att deras grundinställning till frågan om uppehållstillstånd på grund av specifika personliga förhållanden har förändrats under den tidsperiod vi undersökt.

Inhumana förhållanden

Upphållstillstånd på grund av inhumana förhållanden kännetecknas av att den hjälpsökandes erfarenheter från hemlandet inte inkluderar några asylgrundande skäl. Dock skulle det vara uppenbart inhumant att tvinga personen att återvända till hemlandet. I förarbetena exemplifieras detta förhållande med att krigstillstånd råder.

En krigssituation inkluderar i en del fall också inslag av politisk förföljelse. Vid en granskning av praxis i den här frågan är det därför viktigt att, söka renodla dessa skäl. Om exempelvis även politiska eller religiösa skäl åberopas, är det viktigt att dessa kommer in i andra hand och att den hjälpsökandes problem främst har initierats av att ett krigstillstånd råder.

Det förefaller oss som om man vid bedömningen av asylsökande från det fd Jugoslavien börjat använda det sk inre flykt alternativet på ett sätt som inte skett tidigare. Inre flykt alternativet således används numera generellt i denna krigssituation på ett sofistikerat sätt.

Av det statistiska materialet kan beträffande humanitära skäl utläsas en nedåtgående trend som inleddes i slutet av 1989. Bifallsprocenten låg dessförinnan på dryga 40 % för att därefter under år 1990 och första halvåret av 1991 sjunka till ca 10 %, för att sedan fortsätta sjunka. Denna nedgång bröts därefter under den period som Tidförordningen, *se bilaga 2*, tillämpades. Efter andra halvåret 1992 kan vi konstatera att bifallsprocenten återigen går ned och den ligger idag på ca 3 %. Det bör dock noteras att denna procentsats

inte inkluderar uppehållstillstånd för personer från Bosnien. Bifallsprocenten avseende dessa ligger på ca 45 %. Man kan anta att asylmottagningens resurser till stor del tagits i anspråk av denna grupp.

Dokumentlöshet/trovärdighet

Vi har valt att behandla frågan om betydelsen av att den asylsökande anländer till Sverige utan pass- och resehandlingar samt bedömningen av personens trovärdighet generellt i tillsammans då praxis har visat att dessa båda bedömningar är intimt förknippade.

Den ökade tyngd som dokumentlösheten kommit att få vid asylbedömningen initierades genom ett regeringsbeslut i november 1989. Det slogs fast att den asylsökandes uppgifter om orsaken till avsaknaden av dokument inte kunde ge anledning till annan slutsats än att personen haft sådana dokument men gjort sig av med dem i syfte att undanhålla omständigheter av väsentlig betydelse för bedömningen av hans rätt att få skydd i Sverige. Den asylsökandes handlande var ägnat att minska tilltron till de uppgifter som personen lämnat till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd.

Beslutet har sedermera kommit att få stor genomslagskraft vid asylbedömningen. Det är vår uppfattning att avsaknaden av pass kommit att bedömas på ett mycket generaliserat och onyanserat sätt. Besluten är ofta av schablonartad natur. Samma formulering – som återfinns i regeringens ovan redovisade beslut – återkommer i ärende efter ärende. Denna tendens inleddes med beslutet i november 1989 och har sedan dess accentuerats. I många ärenden går inte annat att utläsa än att sakbedömningen fått stå tillbaka efter det att man konstaterat att dokument saknas.

Om vi övergår till bedömningen av trovärdighet generellt är det vår uppfattning att regeringen och Utlänningsnämnden har haft mycket likartade grunder för att ställa sig skeptisk till den asylsökandes uppgifter.

Vi har således inte kunnat se några skillnader i regeringens och Utlänningsnämndens sätt att ifrågasätta den asylsökandes trovärdighet. På en punkt har vi dock uppmärksammat en differens. Det gäller bedömningen av betydelsen av den tid som förflutit mellan ankomsten till Sverige och ansökan om asyl. Det framgår inte av regeringsbesluten att den vägt in någon värdering av den asylsökandes trovärdighet beroende på om personen sökt asyl direkt vid gränsen eller dröjt en tid efter ankomsten till Sverige. Utlänningsnämnden å sin sida lägger vikt vid att den asylsökande kan förklara varför han eller hon inte sökt asyl omedelbart. Vi har dragit slutsatsen att en uppstramning skett i det avseendet.

Däremot kan vi inte uttala oss om i hur många ärenden avslag skett med motiveringen att sökandens uppgifter inte vunnit tilltro. För detta skulle krävas att vi känt till hur många av det totala antalet avslag som, såsom huvudmotiv, baserats på frånvaro av trovärdighet. Denna uppgift är idag inte

känd och har inte varit möjligt att få fram eftersom det idag inte sker någon kodning av skälen.

Slutligen vill vi belysa den omständighet som är av stor betydelse beträffande trovärdighetsbedömningar, nämligen frågan om utvecklingen av länderkunskapen. Länderkunskapen har utvecklats kontinuerligt sedan andra halvan av 1980-talet. Det ligger i sakens natur att den ökade länderkunskapen är både till fördel och nackdel för den asylsökande. På samma sätt som en person kan avvisas därför att dennes påståenden framstår som befängda på grund av att den beslutande myndigheten inte har fullvärdig sakkunskap, kan samma person få stanna just därför att myndigheten har kännedom om att förhållandena är såsom personen påstår. Likväl innebär den fördjupade länderkunskapen ökade möjligheter för den beslutande myndigheten att avslå ansökan eftersom den känner till att vad sökanden påstår inte är korrekt. Det är i detta sammanhang viktigt att betona att asylprocessen är ett förfarande med ojämlika parter.

Enligt vår mening är den ökade länderkunskapen en positiv och välkommen utveckling. Det är vår uppfattning att Utlänningsnämnden i besluten redovisar den länderkunskap som legat till grund för beslutet på ett betydligt bättre sätt än regeringen.

Praxisdokumentation i framtiden

Undersökningen har inte kunnat bedrivas fullt ut på det sätt som angivits i direktiven, nämligen med hänsynstagande till alla de faktorer som påverkar praxis. Orsaken ligger i att denna information inte är tillgänglig för en utomstående utredare. Den finns naturligtvis hos beslutsfattarna men är inte skriftligen nedtecknad. Vi har lämnat förslag på hur dokumentationen av praxis bör bedrivas i framtiden. Detta innefattar såväl insamlandet av uppgifter rörande de olika förhållanden som inverkar på praxisbildningen som en möjlighet att datatekniskt söka i densamma.

Om man i framtiden dokumenterar praxis på det sätt vi föreslår, ger man möjlighet att fortlöpande ha en någorlunda korrekt uppfattning av praxis' utveckling. Man ger också möjlighet att från tid till annan göra en analys av utvecklingen som skulle kunna leva upp till de krav man kan spåra i våra direktiv.

Resultatet av undersökningen i sammandrag

- Generellt nedåtgående trend kan utläsas av det statistiska materialet. Nedgången inleds i slutet på 1989. Det är svårt att uttala sig om skälet till detta. Orsaken kan ligga i en mer restriktiv praxis, förändringar i de asylsökandes hemländer eller att de asylsökande som anlänt på senare tid haft

svagare asylskäl. Det rimliga torde vara en kombination av dessa skäl. De beslut med en åtstramande effekt som togs av regeringen i slutet av 1989, det s.k. dokumentlöshetsbeslutet och 13 decemberbeslutet bör ha medverkat till nedgången. Kurvan bryts av regeringens beslut om permanent uppehållstillstånd för personer från Bosnien.

- Fortfarande stränga krav för konventionsflyktingstatus. Utlänningsnämnden mer stringent i sitt sätt att fastställa sådan status.
- Hos regeringen stor spännvidd på de omständigheter som kan grunda *de facto* flyktingstatus. Det har förefallit oss som om beslutsfattarna ansett att det avgörande varit att sökanden fått uppehållstillstånd medan man ansett det mindre viktigt på vilken grund. Vad beträffar Utlänningsnämnden har vi konstaterat att kriterierna för *de facto* flyktingstatus håller en jämnare nivå. Dock förefaller Utlänningsnämnden vara strikt inriktad på att göra en juridisk bedömning, varför de omständigheter av humanitär art som kan förekomma i ärendet ibland får stå tillbaka.
- Praxis beträffande uppehållstillstånd på grund av fysisk sjukdom har under hela perioden varit restriktiv. Under tidsperioden har vi kunnat konstatera att praxis utvecklats mot att sätta in dessa ärenden i ett större sammanhang; det görs således en samhällsekonomisk bedömning av de resurser som står till förfogande samt undersöks allt noggrannare personens tillgång till vård i hemlandet.
- Avseende psykisk sjukdom krävs numera som regel att personen gjort ett allvarligt menat självmordsförsök och att det föreligger fortsatt risk för suicid för att personen skall beredas uppehållstillstånd på grund av psykiska besvär. Under regeringens tid som överprövningsinstans kunde de psykiska skäl som gav uppehållstillstånd vara av ett mer varierat slag.
- Det s.k. inre flykt alternativet har börjat användas på ett sätt som inte skett tidigare. Det tillämpas numera generellt i en krigssituation av det slag som råder i det f.d. Jugoslavien på ett sofistikerat sätt. Det innebär att man i större utsträckning hänvisar asylsökande att söka sig till en annan del av hemlandet. Detta "säkra område" kan vara snävt definierat.
- Betydelsen av dokumentlösheten, som initerades av regeringen men som utvecklats ytterligare av Utlänningsnämnden har fått oproportionerligt stor genomslagskraft. Avsaknaden av pass har kommit att bedömas på generaliserat och onyanserat sätt. I många ärenden går det inte att läsa ut annat än att sakbedömningen fått stå tillbaka efter det att man konstaterat att pass saknas. Dokumentlöshet diskvalificerar också i många fall konventionsflyktingkap. Principen används på ett stelbent sätt och närmast som en ursäkt för att inte behöva göra en nyanserad avvägning mellan ett konventions- och *de facto* flyktingkap.

- Beträffande trovärdigheten i övrigt har betydelsen av den tid som förflutit mellan ankomsten till Sverige och ansökan om asyl fått en ny innebörd. Utlänningsnämnden lägger vikt vid att den asylsökande kan förklara varför han eller hon inte sökt asyl omedelbart.
- Vi vill betona att det inte går att uttala sig om i hur många det totala antalet ärenden avslag skett på grund av bristande trovärdighet då det inte sker någon kodning av grund för avslag. Det som med någorlunda säkerhet kan slås fast är att, på grund av den vikt som frånvaro av dokument har kommit att få för trovärdigheten, det därmed är sannolikt att fler personer av det skälet får avslag på grund av bristande trovärdighet.

Summary

The Commission

We have been commissioned to review the development of practice following the assumption of responsibility for appeals by the Aliens Appeals Board from 1st January 1992. The background was primarily that it was commonly suggested in public debate that practice had become manifestly more stringent following the formation of the Aliens Appeals Board.

The Reason for Forming the Aliens Appeals Board

The influx of persons seeking asylum to Sweden increased continuously during the second half of the 1980's and culminated during the Autumn of 1989. Cases concerning aliens grew to comprise the largest single group of matters to be determined by the Government and they took a disproportionately great part of the Minister of Immigration's time. The Aliens Appeals Board was thus formed in order to relieve the Government as an appeal instance for immigrant and refugee matters. At the same time an opportunity was left open for the Government to influence the development of practice as both the Immigration Board and Aliens Appeals Board could transfer cases, which were considered to be of particular importance for the application of the law, to the Government for determination.

How the Inquiry was Accomplished

We examined the period from July 1989 to February 1994. It has not been possible during the six months which have been available to us to review all of the very great number of cases which have been dealt with by the Government or the Aliens Appeals Board. This had probably not been particularly meaningful. We have therefore used a random sample. Beside this we have reviewed the collections of precedents which are found with both the Government and the Aliens Appeals Board. We have also prepared statistical material based on the Immigration Board's statistics. Finally, we have arranged two hearings with lawyers and interested bodies which have provided us with valuable information. These persons, together with private persons, have also made material available to us. As it was necessary to identify typical cases which have been determined by both the Government and the Aliens Appeals Board a certain selection has been made on the basis

of nationality. Thus the following countries have been examined in particular; Iran, Iraq, Lebanon, Peru, Chile, Somalia, Ethiopia and Rumania.

Complications

When the Commission commenced it was our ambition to make a detailed study. We intended to find cases as identical as possible which had been determined by the Government and the Aliens Appeals Board. By reason of the virtual non-existence of documentation on practice this ambition proved to be exceedingly difficult to realize. Notwithstanding this we managed to collect a number of cases which, at first glance, had similar facts. We then conducted a preliminary analysis of the kind we envisaged. Circumstances were compared with circumstances, formulations were balanced against each other. It soon became apparent that on closer analysis the cases most often finally proved to be incomparable. The factors which we wished to take account of were far too *many*, far too *variable* and, not least, far too *unknown*. We considered it would be misleading to give the impression of drawing conclusions with reference to these factors. We consider that a proper analysis of this kind requires the possibility of placing all the continuously shifting variables which affect practice into a concrete form. We return to this question below under Practice Documentation in the Future. We have therefore drawn the conclusion that it is most appropriate to account for the *tendencies in development* which we, following our study of 600 cases, consider ourselves to be convinced about.

To be Noted

There is a great risk of misunderstanding occurring with this kind of examination. This applies to both those conducting the inquiry and to those who read the findings of the inquiry. We therefore wish to mention a very important aspect. In order to make an assessment of the development of practice it is necessary for a relatively large number of cases to be examined in order – with the aid of criteria which have been employed in combination with the decision-maker's evaluation of the same – to be able to draw a conclusion concerning the direction of the development of practice. In the examined cases both the factual circumstances and the deciding organs' means of deliberation must also be rather extensively described. Under such circumstances the investigator may draw a conclusion. It is however important to understand that these cases do not provide the investigator with information concerning the great number of standard kinds of cases which, of course, are also important for the development of practice. As regards the

information which may be derived from these cases we are bound to rely on the statistical information.

Conclusions

Reasons for Asylum

When using the legal term "refugee" in Swedish law one means what is normally termed *convention refugee*, referring to the 1951 Refugee Convention. This name is used in Sweden for persons who are outside the country of which they are a national because the person has a well founded fear of persecution by reason of his or her race, nationality, associations with a particular social group, religious beliefs or political opinions and therefore is unable or unwilling to take advantage of the protection of his country.

It is a well established view that the level of requirements to obtain convention refugee status in Sweden are traditionally high. We have found that the Aliens Appeals Board, for the greater part, adopt the Government line regarding criteria for obtaining convention refugee status. This applies to persons who have been the subject of long incarceration, have been maltreated while prisoners, held leading positions in opposition movements, have been harassed for an extended period by the authorities whereby the actions have comprised persecution on cumulative grounds, by reason of his or her religious creed, have not been accepted by the authorities in his or her country of origin, together with persons who by reason of their oppositional activities in exile have made return to their country of origin impossible.

A *de facto refugee* is a person who by reason of the political situation in their country of origin do not want to return there, even if he or she is not at risk of "serious direct persecution". Beside this it is required that the person can show very strong reasons in support of his or her reluctance to return to the country of origin.

We have observed that the Government readily gave the person seeking asylum protection on the basis of *de facto* refugee status when the person accounted for interference by the authorities in the country of origin on political grounds which were considered to be difficult to judge. During the period when the so-called 13th December Decision applied, see sect. 2, the person seeking asylum obtained *de facto* refugee status when he or she was considered to have "a particularly great need for protection". Less often, the assessment was made that the need for protection of that extent qualified for convention refugee status. Sweden has, following the introduction of *de facto* refugeeship in 1976, gradually developed the practice whereby even those persons who seek asylum on somewhat stronger grounds than what was originally considered to apply for *de facto* refugees nevertheless did not receive convention refugee status. The changes we observed are illustrated by

the Aliens Appeals Board affording to a greater extent than the Government refugee status to these persons seeking asylum. We consider the reason to be primarily attributable to a more stringent legal application of the provisions.

It is not possible to exemplify the criteria which constitute grounds for *de facto* refugee status in the same sure manner as with convention refugees. Common to both the Government's and Alien Board's decisions is, however, that these persons' flight is invariably preceded by *some* occurrence with political, religious or ethnic characteristics following which the persons have become the subject of interest and/or measures in a more or less tangibly threatening manner on the part of the authorities in the country of origin.

We have found that the strength of the criteria in those matters where the Government granted *de facto* refugee status vary greatly.

In relation to the Aliens Appeals Board we are able to observe that the criteria for *de facto* refugee status maintain closer levels. Usually the person has been exposed to a number of more or less serious but continuously recurrent harassments without any indication that they will cease and is therefore able to adduce very strong reasons as to why he or she do not wish to return to their country of origin.

Another interesting factor which we observed is the assessment of the relationship between political and humanitarian reasons. One can find, with both decision-making organs, decisions where it is difficult to see why one circumstance was afforded decisive weight in favour of another. In relation to the Government we have almost got the feeling that a person would be permitted to remain in the country while the actual ground for this was of secondary importance. A residence permit has then often been granted for humanitarian reasons. As for the Aliens Appeals Board they appear to be inclined towards making a strict legal assessment where a classification of the grounds which are pleaded are afforded priority. The holistic view which is necessary when assessing the circumstances of a humanitarian nature may therefore sometimes remain in the background.

An important concept is what is known as the "agent of persecution". For such a means of persecution to exist within the meaning of the Refugee Convention and the Aliens Act it is required that the State (e.g. the Government or some State agency engaged with the exercise of public authority or the governing political party) directly or indirectly can be held responsible liable for the persecution. The State may itself exercise persecution, for example by upholding laws of a discriminatory character. Persecution may however also exist if it occurs either with the tacit support of the powers of the state, even though it does not itself take any measure, or when the state exhibits an incapacity to provide protection to its nationals.

The issue of agents of persecution has been brought up in a number of cases during recent years. The Government made a number of decisions of principle concerning jews in Russia. The Aliens Appeals Board follows this

practice laid down by the Government in relation to Russian jews. Those persons who are exposed to more extensive harassment and where the police authorities have not intervened to help them, which means that one must consider that the harassment is tacitly supported by the State powers, asylum is usually granted as *de facto* refugees. Even in respect of refugees from the former Yugoslavia, the same assessment is made in the majority of cases.

We have also noted a tendency in development concerning the relation between different grades of political asylum, ie whether the person seeking asylum receives convention or *de facto* refugee status and credibility. From the preparatory works of the *de facto* refugee provision it is shown that one of the reasons for a person receiving *de facto* refugee status may be that the handling authority adopt a sceptic view concerning the suggestion of serious political persecution though they must nevertheless draw the conclusion that there has been harassment. Consequently the allegation concerning the persecution that has occurred, like the consequences, are considered to be exaggerated. The persons fear should however not disqualify him or her from protection as an assessment is made of the severity of the allegations of harassment of which there is no scepticism. If the authority handling the matter then concludes that what the applicant has shown nevertheless means that he or she has shown very strong reasons against returning to the country of origin, the person will be granted *de facto* refugee status.

The Government decided by an explanatory case from 1991 a practice which since then has developed further. The Government stated that as the applicant had disposed of his passport document the Government must draw the conclusion that this was done with the purpose of concealing facts of importance to the assessment of the applicant's right to receive protection in Sweden. Thereby the credibility of the information he had provided in support of the application for travel documents was reduced and the Government therefore did not consider the applicant to be a refugee.

It is actually the case that the Government is sceptic of allegations of serious political persecution for the sole reason that the person is not able to produce his or her documents, irrespective of the cause. It is their opinion that the applicant for asylum withheld information from them and consequently should not be entitled to convention refugee status. We have formed the opinion that the consequences of the absence of documents, namely that the person is not considered to be credible, is used in a rigid manner and virtually as an excuse to avoid the need of making a balanced assessment between convention refugeeship and *de facto* refugeeship. The Aliens Appeals Board do not deviate from this line in the development of their practice. As a main rule the absence of documents disqualifies convention refugeeship. Generally the Aliens Appeals Board follow the preparatory works. If they question certain parts of the information from the person seeking asylum but consider that he or she has nevertheless adduced very

strong facts for not wishing to return to the country of origin, asylum is granted on *de facto* refugee grounds.

It can be seen from the statistical material that there is a declining trend for both convention and *de facto* refugees. The decline commenced in late 1989. It is difficult to state the reasons for this. The cause may be found in a more restrictive practice, changes in the country of origin of the person seeking asylum or that the persons seeking asylum in recent times have weaker reasons for asylum. It is reasonably likely to be due to a combination of these reasons. The decisions with a tightening effect which were made by the Government in late 1989, the so-called Absence of Documents Decision and the 13th December Decision, see Appendix 2, ought to have contributed to the decline of course.

Humanitarian Reasons for Residence Permits

As regards individual immigration, beside persons seeking asylum, there are no informative direct legal rules to be followed but the only principles expressed are in the preparatory works which lay down the parameters within which the decision-makers must hold themselves. In the guidelines it is said that residence permits on humanitarian grounds, only referable to the personal circumstances of the person seeking help, shall only be granted in exceptional cases when extraordinary reasons exist.

In the special explanatory works to the 1989 Aliens Act the parameters were defined so that humanitarian grounds covered persons who:

- by reason of sickness or other personal circumstances should not be denied a residence permit;
- are not covered by the rules on asylum but it appears inhumane to force them to return to a particular country by reason of the situation there, eg a war being waged.
- in fact should be refused entry or be deported but where enforcement cannot take place by reason of there not being any country where the alien can be received.

Physical Illness

The general criteria with this type of case is characterised primarily by two factors:

- the person suffers from a potentially terminal illness for which health care cannot be provided in the country of origin;
- the person suffers from a handicap of a serious kind;

During the course of the investigations we have found that these kinds of cases, partly by reason of their breadth but also due to the great element of

considerations of human compassion which characterize them, are to a less extent than the political reasons susceptible to division into comparable categories. A certain caution ought therefore to be observed concerning conclusions of general validity.

We have been able to conclude that the majority of those cases examined by us where a residence permit was granted on the grounds of illness or handicap in fact related to children. Both the Government and the Aliens Appeals Board require strong reasons in order to grant a residence permit on grounds of physical illness. It has, however, not been possible to define the limit for how serious an illness a person seeking asylum must suffer in order to be granted a residence permit on humanitarian grounds.

We have not in our review found support for the view that the Aliens Appeals Board have employed a more rigorous practice concerning the grant of residence permits by reason of physical illness. It has been restrictive during the whole period. It is probably of importance that the various time ordinances have exhausted their purpose. On the basis of them a great number of applicants were, in principle, granted residence permits automatically. In many of these cases humanitarian reasons of some weight were certainly pleaded. It may however be interpreted that the deciding-authority was influenced by humanitarian considerations.

The Government determined a group of cases in February 1994 where medical and humanitarian reasons were cited. The cases had been referred to the Immigration Board and they all related to children.

The Government opened by emphasising that decisions in this type of matter often did not have any significance apart from the particular case as circumstances were rarely similar. It further stated that the restrictive guidelines which had previously been prepared still applied. Consequently residence permits may only be granted in exceptional cases, involving potentially terminal illness or a handicap of particularly serious nature. They further explained that it was not possible to present a rule of a general kind concerning how serious an illness must be in order that a person might receive care in Sweden. The humanitarian aspects must be weighed against the economic commitment, especially beyond the individual case, which may be the consequence of the grant of a permit. Sweden can in several areas offer medical care of a higher quality than other countries. At the same time our health care resources are limited.

For these reasons the Government emphasised that residence on medical-humanitarian grounds required that the care or treatment was either necessary to preserve life or could lead to an improvement of the condition. Note should also be taken of the existence of any opportunities for care in the country of origin. The mere fact that the Swedish health care maintains a higher standard or that the person seeking help had economic difficulties in receiving health care in his or her country of origin did not constitute a ground for a residence permit.

The Government further stated that in certain cases reasons may be found to make a more generous determination. This referred to the cases which concerned children where a return on the grounds of the child's illness or handicap would affect the development of the child in a manner decisive for life.

In our opinion the Government's statement affirms, in those parts which relate to general grounds for residence permits, the practice which already exists. Practice during the beginning of the 90's has developed towards an objective of placing these cases in a greater perspective, ie whereby a socio-economic assessment of the resources which are available is undertaken before making a decision in a case of a medical and humanitarian nature. Further a careful examination of the person's access to health care in the country of origin is made.

As regards residence permits limited in time, these already occur in practice. However, one may expect that this means of proceeding, following the Government's explanation, may be employed to an even greater extent.

However, in one respect the Government's statement involves an opening towards a more generous grant of residence permits on grounds of humanitarian reasons. This relates to the interpretation of the rules when it is a question of ill or handicapped children. Even previously the majority of these residence permits applied to children. The Government's adoption of a position may therefore be interpreted as indicating that this approach ought to be developed to a further extent.

Psychological Illness.

When psychological illness is pleaded in asylum cases it has usually occurred after the arrival in Sweden of the person seeking asylum. We have not found in our material any case where the person seeking asylum has already been ill on arrival in Sweden.

The evaluation of the medical certificate is of decisive importance to the weight of the humanitarian reasons. It has been difficult, from the individual cases, to see any special point of departure for the use of medical certificates. We have therefore contented ourselves to indicating what is certainly of general importance.

The following conclusions may be derived from the material. In the case of adult persons seeking asylum, the Aliens Appeals Board requires that the person has attempted (seriously intended) suicide and that there exists a continued risk of suicide, in order that the grant of a residence permit may be made on the grounds of psychological illness. During the Government's time the psychological reasons which gave rise to the grant of residence permits were of various kinds.

Personal Circumstances

It lies in the nature of such cases that the criteria which are considered to form the basis of a residence permit vary widely and to a great extent measured against the person's capacity to cope with his or her situation. What may for

one appear to be an insurmountable obstacle may by another be considered to be a problem of a temporary nature. The circumstances which primarily characterize such cases are distinguished by the person having been placed in a socially exposed situation by reason of the loss of for instance house, work, spouse and children together with the great difficulties of maintaining a tolerable life this involves by reason of special social or cultural circumstances in the country of origin.

We have not found that the variations in the decision-maker's approach which we observed could provide us with any support to draw the conclusion that their basic approach on questions of residence permits on account of specific personal circumstances has changed during the period we examined.

Inhumane Conditions

Residence permits on grounds of inhumane conditions are distinguished by the fact that the experiences from the country of origin of the person seeking assistance do not include any reasons for the grant of asylum. However it would be obviously inhuman to force the person to return to the country of origin. The preparatory works exemplify this situation with the existence of a state of war.

A state of war also includes, in a number of cases, elements of political persecution. On an examination of practice on this issue it is therefore important to endeavour to isolate these reasons. If, for example, political or religious reasons are also pleaded, it is important that these are introduced secondarily and that the problems of the person seeking assistance have been primarily caused by reason of a state of war existing.

It appears to us as if one, when assessing persons seeking asylum from the former Yugoslavia, has started to use the so-called internal refugee alternative in a manner which has not occurred previously. This means that for some asyleekers, who are coming from war areas, they are given the alternative to seek shelter in some other part of Yugoslavia, where no war-incidents appear, rather than to receive asylum in Sweden. The internal refugee alternative is consequently used nowadays generally in this state of war situation in a sophisticated manner.

It can be seen from the statistical material that, in relation to humanitarian reasons, there is a declining trend which commenced in late 1989. Approvals in per cent were formerly just over 40 % and subsequently during 1990 and the first half of 1991 sank to approx. 10 %, and then continued to sink. This decline was subsequently broken during the period when the Time Ordinance (see Appendix 2) was applied. After the second half of 1992 we are able to observe that the percentage of approvals yet again declines and it lies today at about 3%. It should however be noted that this per cent does not include residence permits for persons from Bosnia. The percentage of approvals in

relation to these is approx. 45 %. One may assume that the refugee reception resources have largely been employed in connection with this group.

Absence of Documents / Credibility

We have chosen to deal with the questions of the importance of the fact that the person seeking asylum arrives in Sweden without a passport or travel documents and with the assessment of a person's credibility together, as it has been shown in practice that both these assessments are intimately connected.

The increased weight afforded to the absence of documents when deciding on asylum was initiated by a Government decision from November 1989. It was established that the information from the persons seeking asylum concerning the cause of the lack of documents could only lead to the conclusion that the person had such documents but disposed of them with the purpose of withholding facts of material importance to the assessment of his or her right to obtain protection in Sweden. The action of the person seeking asylum had the effect of reducing the credibility of the information which the person had provided in support of his or her application for a residence permit.

The decision has subsequently had a great impact on the assessment of asylum. It is our opinion that the absence of a passport has been assessed in a very generalized and indiscriminate fashion. Decisions are often of a stereotype nature. The same formulations, which are found – in the Government's decision given above – are repeated in case after case. This tendency was introduced with the decision of November 1989 and has since then been accentuated. In many cases it is clear that the assessment of the factual issue has been left aside when it is found that documents are absent.

If we move to the assessment of credibility generally, it is our opinion that the Government and the Aliens Appeals Board have had a very similar basis for their scepticism concerning information provided by persons seeking asylum.

We have not been able to observe any differences in the Government's and the Aliens Appeals Board's manner of questioning the credibility of the person seeking asylum. In one respect however we have noted a difference, namely the assessment of the importance of the time which has passed since arrival in Sweden and the application for asylum. It is not apparent from the Government's decision whether it made any evaluation of the reliability of the person seeking asylum based on whether the person sought asylum directly at the border or waited some time after arrival in Sweden. The Aliens Appeals Board for their part consider it important that the person seeking asylum is able to explain why he or she did not seek asylum immediately. We have drawn the conclusion that there has been a tightening up in this respect.

On the other hand we are not able to express an opinion on how many applications were rejected by reason of the applicant's information not being afforded credence. For this it would be necessary for us to know how many of the total number of rejections which, as a principal reason, were based on the absence of credibility. This information is not known at this time and has not been possible to obtain as at present the reasons for making decisions are not attributed codes.

Finally, we wish to illustrate the factor which is of great importance concerning the evaluation of credibility, namely the question of developing country-knowledge. Since the second half of the 1980's country-knowledge has developed continuously. It lies in the nature of the matter that increased country-knowledge is both an advantage and a disadvantage to the person seeking asylum. In the same way as a person may be refused entry because his or her assertions appear to be absurd to the deciding-authority as they do not possess complete expert knowledge, the same person may be allowed to stay just as a result of the authority having knowledge that the situation is as the person claims. Similarly more extensive country-knowledge affords greater opportunity for the deciding-authority to reject applications as they are aware that what the applicant claims is not correct. It is however important to emphasise that the asylum process is a procedure with unequal parties. It is our view that increased country-knowledge is a positive and welcome development. Further, it is our opinion that the Aliens Appeals Board in their decisions account for the country-knowledge which has been used as a basis for the decision in a considerably better way than the Government did.

Practice Documents in the Future

It has not been possible to conduct the inquiry completely to the extent that was laid down in the Directive, namely with regard being taken to all the factors which influence practice. The reason is that this information is not available to an independent examiner. It is found of course with the decision-maker but is not recorded in writing. We have made proposals concerning how the documentation of practice should be effected in the future. This embraces both the collection of information concerning the various circumstances which affect the formation of practice and the possibility to search through the information by computerised means.

If future practice is documented in the manner we propose, the opportunity will be provided for continuously having a reasonably correct understanding of the development of practice. One is also giving the opportunity of periodically conducting analyses of the development which could satisfy the requirements found in our terms of reference.

The result of the inquiry in brief

- Generally declining trend can be seen from the statistical material. The decline commenced in late 1989. It is difficult to state the reasons for this. The cause may be found in a more restrictive practice, changes in the country of origin of the person seeking asylum or that the persons seeking asylum in recent times have weaker reasons for asylum. It is reasonably likely to be due to a combination of these reasons. The decisions with a tightening effect which were made by the Government in late 1989, the so called Absence of Documents Decision and the 13th December decision, see Appendix 2, ought to have contributed to the decline.
- Still stringent requirements for convention refugee status. Aliens Appeals Board more stringent in their manner of establishing such status;
- With the Government great range of circumstances which are grounds for *de facto* refugee status. It has appeared to us as if the decision-makers consider that the important matter was that the applicant obtained a residence permit while one considered the basis to be of less importance.
- As regards the Aliens Appeals Board we have concluded that the criteria for *de facto* refugee status maintains a more stable level. It seems though that they focus on applying strictly legal considerations and for this reason circumstances of a humanitarian nature are sometimes kept in the background;
- Practice relating to residence permits on the grounds of physical illness has throughout the period been restrictive. During the period we have been able to observe that practice has developed towards placing these cases in a broader context; consequently a socio-economic assessment is made of the resources which are available and the person's access to care in the country of origin is examined more meticulously;
- As regards psychological illness it is nowadays required that the person has seriously attempted to commit suicide and that a continued risk of suicide exists. During the Government's time as an instance of appeal the psychological reasons which could afford the grant of a residence permit were more varied;
- The so-called internal refugee alternative has begun to be used in manner which has not occurred previously. It is nowadays generally applied in a sophisticated way to a state of war of the kind which now endures in the former Yugoslavia;
- The importance of the absence of documents, which was introduced by the Government but advanced further by the Aliens Appeals Board, has had a disproportionately great impact. The absence of a passport has come to be judged in a generalized and indiscriminate fashion. In many cases it is not possible to conclude anything other than that the assessment of the factual issues have been left aside when it has been discovered that

documents were absent. The absence of documents does also, in many cases, disqualify the person seeking asylum from obtaining convention refugee status. The principle is used in a rigid manner and almost as an excuse for not making a balanced assessment between a convention and a *de facto* refugee status. The Aliens Appeals Board do not deviate from this line;

- As regards credibility generally, the importance of the time which has elapsed between the arrival in Sweden and the application for asylum has been given new meaning. The Aliens Appeals Board consider it important that the person seeking asylum is able to explain why he or she did not seek asylum immediately;

We wish to emphasise that it is not possible to express an opinion on how many of the total number of cases were rejected on grounds of inadequate credibility, as the grounds for rejection are not attributed any code. It may with reasonable confidence be established that, by reason of the weight which the absence of documents has come to have in relation to the issue of credibility, it is consequently probable that more persons for that reason receive rejections on grounds of inadequate credibility.

1 Utredningens uppdrag och arbete

Antalet asylsökande till Sverige steg kontinuerligt under den senare delen av 1980-talet för att kulminera under hösten 1989. Utlänningsärenden kom att utgöra den största enskilda grupp av ärenden som ankom på regeringen och de tog oproportionerligt stor del av invandrarministerns tid. I syfte att avlasta regeringen inrättades från den 1 januari 1992 en fristående myndighet, Utlänningsnämnden, med uppgift att fungera som överinstans i invandrar- och flyktinärenden. Regeringen har dock kvar vissa möjligheter att även fortsättningsvis styra praxis genom att både Utlänningsnämnden och Invandrarverket kan överlämna sådana ärenden till regeringen som bedöms av särskild vikt för rättstillämpningen. Överlämnande kan också ske om det på grund av ärendets art synes lämpligare att frågan avgörs av regeringen.

I den allmänna debatten framfördes under våren 1993 att praxis skärpts påtagligt sedan Utlänningsnämnden inrättades. Antalet asylsökande hade ökat kraftigt samtidigt som sammansättningen av och bakgrunden hos de asylsökande förändrats. Mot denna bakgrund befanns det angeläget att få en klar bild av hur praxis utvecklats sedan Utlänningsnämnden övertog ansvaret för överprövningen.

Det är denna undersökning som anförts oss. Den skulle särskilt inriktas på att belysa utvecklingen av praxis i sådana ärenden i vilka politiska och humanitära skäl åberopats.

I direktiven pekades på att sammansättningen av gruppen asylsökande ändrats. Detta liksom förändringar i politiskt och ekonomiskt hänseende i de sökandes hemländer ansågs försvåra bilden av hur praxis utvecklats. Be-
träffande de renodlat humanitära skälen anfördes att de grunder som medfört uppehållstillstånd hade en mycket stor spännvidd och på senare år, i majoriteten av fall, grundats på omständigheter som uppstått efter det att den hjälp-sökande anlänt till Sverige.

Direktiven (Dir 1993:80) återges i sin helhet i *bilaga 1*.

Undersökningen har genomförts på sex månader. Den period vi har under-sökt sträcker sig från juli 1989 till februari 1994. Under denna period avgjordes nästan 200 000 ärenden. Det har således inte varit möjligt – och förmodligen inte särskilt meningsfullt – att gå igenom samtliga. Vi har därför varit hänvisade till ett slumpmässigt urval. För att kunna genomföra detta har vi haft hjälp av avdelningsdirektör Kjell Ekfeldt och byrådirektör Rolf Danielsson på Invandrarverket i Norrköping. Vidare har för vår räkning jur. kand. Anders Wigand gjort statistiska beräkningar samt färdigställt diagram över desamma. Hos regeringen, Utlänningsnämnden och Invandrarverket har

funnits praxissamlingar som gått igenom. Vidare har det hos Invandrarverket gått igenom de regeringsärenden som, utan att ha införts i en praxissamling, ansetts som vägledande under den tid regeringen utgjorde andra instans. Därutöver har, beträffande Utlänningsnämnden, samtliga ärenden som under 1993 tagits i s.k. utökad sammansättning granskats. Slutligen har hos Utlänningsnämnden studerats de ärenden som samlats av handläggarna i syfte att eventuellt föras in i Utlänningsnämndens officiella praxissamling.

Utredarna har haft en hearing i Malmö och en i Stockholm med i asylärenden verksamma advokater och olika intresseorganisationer. Dessa grupper har också tillfört utredningen visst material. Vi har sammanträffat med representanter för FN's flyktingkommissarie liksom företrädare för Utlänningsnämnden. Kontakter i olika former har förekommit mellan utredningen och företrädare för Kulturdepartementet, Utlänningsnämnden och Invandrarverket.

2 Utlänningsrättslig bakgrund

Asylrätten

Inledning

I vårt uppdrag ingår en översyn av ett antal asylärenden. Översynen skall utmynna i en analys som klargör utvecklingen av asylrätten efter det att Utlänningsnämnden tagit över överinstansprövningen från regeringen. Kapitlet är en översikt av de senaste årens flyktingpolitik med betoning på lagstiftning och regeringsbeslut. Det är inte uttömmande. Vi har istället haft ambitionen att redogöra för de milstolpar som varit grundläggande för den asylpolitik Sverige har idag.

2.1 Det utökade skyddet etableras

De facto begreppet införs

1954 års utlänningslag utgick från grundsatsen att endast det egna landets medborgare hade en ovillkorlig rätt att vistas och verka i landet. Man trodde samtidigt att invandringen fortsättningsvis skulle ligga på en både låg och jämn nivå, varför en lagstadgad reglering av invandringen inte skulle vara nödvändig. Sedan följde 1960- och 1970-talets massarbetskraftsinvandring och myndigheterna tvingades tänka om. En bärande tanke utvecklades som innebar en förskjutning av synen på utlänningars ställning och rättigheter i riktning mot att i största möjliga utsträckning jämställa dem med svenska medborgare. Denna idé kom till uttryck i 1968 års riktlinjer för invandringspolitiken, (prop. 1968:142) vari uttalades att invandringen till Sverige måste kontrolleras för att kunna anpassas till landets resurser och politik inom andra områden. Kontrollen skulle förstärka resurserna för de svenska myndigheterna att möjliggöra för invandraren att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen. Vid tiden för 1975 års proposition om invandrar- och minoritetspolitiken hade någon kollektiv arbetskraftsinvandring inte ägt rum sedan 1972. Idéerna från 1968 fortsatte dock att vara en bas för invandringspolitiken i stort och målen konkretiserades såsom jämlikhet, valfrihet och samverkan. Målen skulle inte äventyras genom en invandringspolitik som innebar en oreglerad invandring, (prop. 1975:26 s.14). I 1979 års flyktingpolitiska beslut modifierades inställningen till vilka flyktingar som Sverige skulle ta emot vid organiserad överföring. Insatserna borde inriktas på flyktingar i akut behov av räddning. För övrigt fastlades principen om att

Sverige skulle delta i det internationella samarbetet, både för att hindra uppkomsten av flyktingströmmar och för att bistå de länder som drabbats av stora grupper på flykt. Dessa mål och riktlinjer gäller fortfarande.

I regeringens proposition om ändring i utlänningslagen, (1975/76:18 s. 107) föreslogs ett utökat skydd för utlänningar. Utöver de politiska flyktningarna skulle vissa andra utlänningar med ett särskilt skyddsbehov ha en möjlighet att få en fristad i Sverige. Det gällde två grupper; den utlänning som antingen övergett en krigsskådeplats eller flytt från sitt hemland för att undvika förestående krigstjänstgöring, s.k. krigsvägrare samt också den utlänning som, utan att vara politisk flykting, inte ville återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och som kunde åberopa tungt vägande skäl. Den sistnämnda gruppen kom i dagligt tal att kallas *de facto* flyktingar. Riksdagen antog förslaget. Det innebar ett lagfästande av den praxis som funnits sedan flera år.

Den betydelse som etableringen av ett skydd för dessa båda grupper i svensk asylrätt kommit att få, ger anledning till en mer utförlig beskrivning av vad som menas med begreppen.

Krigsvägrare

Vad avser s.k. krigsvägrare uttalade föredraganden att Sverige inte borde sända tillbaka personer som därmed skickas ut i krig eller straffas för att de vägrat delta i krig. Det gäller dem som avvikit från pågående militärtjänst som antingen äger rum på krigsskådeplats eller kommer att förläggas dit. Motsvarande gäller för den som flyr för att undgå att bli uttagen till militärtjänst i krig. Risker för krigstjänstgöring måste dock vara påtaglig. Utlänningens hemland för krig eller står i begrepp att inleda krigshandlingar. Vapenvägrare i allmänhet innefattas inte i denna grupp. Gruppen av desertörer och krigsvägrare intar en särställning bland dem som, utan att vara politiska flyktingar, är i behov av skydd och är därför lätt att avgränsa.

Skyddsgraden för denna grupp borde enligt föredraganden sättas något lägre än för politiska flyktingar, för vilka de krävs *synnerliga skäl* att förvägra dem asyl. En s.k. krigsvägrare skall inte utan *särskilda skäl* vägras tillstånd att vistas i landet. Vid bedömningen av vad som skall utgöra särskilda skäl skall det vara möjligt att ta nödvändig hänsyn till våra möjligheter att ta emot utlänningar vid sidan om den reglerade invandringen (prop. s. 107 ff).

De facto

Beträffande den andra skyddsgruppen, de s.k. *de facto* flyktingarna, fortsatte föredraganden, var det inte möjligt att ge en uttömmande beskrivning av dessa. Deras gemensamma nämnare består i att de på grund av de politiska förhållandena i hemlandet inte vill återvända dit. De riskerar inte svår, direkt förföljelse men åberopar ändå tungt vägande omständigheter till stöd för sin ovilja att återvända. Vad kan då detta vara? Skäl som politiska flyktingar åberopar men som inte är lika starka och därmed inte berättigar till flyktingskap; trakasserier av olika slag, inte sällan från de lokala myndigheternas sida, med syfte att förhindra eller försvåra viss yrkes-utövning eller utbildning; upprepade polisförhör varvid grundlösa anklagelser om otillåten politisk aktivitet

framförts; krigsvägrare som inte riskerar att sändas till krigsskådeplats men som kommer att straffas för sin krigsvägran samt värnpliktsvägrare som riskerar oproportionerligt strängt straff. Vidare kan den asylsökande komma med påståenden om svår politisk förföljelse som den behandlande myndigheten har anledning att ställa sig skeptisk till men det är ändå klarlagt att förföljelse och trakasserier i olika former förekommit.

För båda dessa grupper föreligger alltså en presumtion för att de har rätt till skydd i Sverige, vilken bryts om särskilda skäl föreligger.

1980 års utlänningslag. En anpassning till utvecklingen av immigrationsrörelserna och konsekvensen för svenskt asylmottagande

Under 1970-talet framstod 1954 års utlänningslag som alltmer föråldrad. Världen hade förändrats radikalt. Man hade att räkna med en fortsatt och kanske ökad flyktinginvandring. Det betydde att en ny anpassad lagstiftning var önskvärd om målen om valfrihet, jämlikhet och samverkan skulle ha en möjlighet att leva vidare. Utlänningslagskommittén utformade i sitt betänkande, (SOU 1979:64) regler som syftade till att personer som enligt gällande bestämmelser inte borde tas emot, förhindras att vistas i Sverige, samtidigt som möjligheterna förbättras att ge skydd åt de som behöver en fristad eller som annars av humanitära skäl bör tas emot.

Förslaget ledde till lagstiftning, (prop. 1979/80:96). De viktigaste förändringarna avsåg prövningen av frågor om uppehållstillstånd, skyddet för flyktingar samt återbrytning av lagakraftvunna avlägsnandebeslut (prop. s. 29).

Om den utlänning inte hade för avsikt att arbeta i Sverige, kunde han enligt 1954 års regler resa in i Sverige och uppehålla sig här under tre månader utan uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd för att stanna längre kunde sökas både före eller efter inresan. Arbetskraftsinvandringen hade dock minimerats och invandringen dominerade vid den här tiden av utlänningsar som sökte sig till Sverige pga. familjeanknytning, genom att återropa asyl eller av humanitärt motiverade skäl.

I den nya lagen slogs fast att uppehållstillstånd skulle som huvudregel sökas före inresa. Motivet var tvåfaldigt; dels fick de svenska myndigheterna en bättre kontroll över invandringen, dels var det fördelaktigare för utlänningen att redan före uppbrottet från hemlandet veta om han eller hon fick stanna eller inte. Från kravet på uppehållstillstånd före inresa undantogs de som sökte asyl och återopade flyktinggrundande skäl, krigsvägrare, de som återopade skäl som kunde grunda *de facto* flyktingskap, de traditionella familjesammanföringsfallen, dvs. make/maka och barn samt de som anförde mycket starka humanitära skäl. Därutöver kunde andra undantag förekomma, t.ex. för förlängning av besökstid och andra fall när det framstod som uppenbart stridande mot rättvisekänslan att begära att uppehållstillstånd skulle sökas från hemlandet. Den sistnämnda målgruppen var närmast de fall där det

endast skulle röra sig om formalia att låta personen resa hem för att söka därför att det var uppenbart att uppehållstillstånd skulle komma att beviljas. Föredraganden betonade att undantagsfallen begränsades genom en strikt tillämpning, (prop. s. 34).

Samtidigt liberaliserades anhörginvandringen. För flyktingar kunde även andra än kärnfamiljen komma ifråga. Föredraganden framhöll att oron och ängslan för anhöriga i hemlandet kunde försämra möjligheten att finna sig tillrätta i det nya landet, speciellt när det för en politisk flykting inte fanns några möjligheter att göra eller ta emot ett besök. En flykting utan familj i Sverige kanske hade en speciell gemenskap med en person, t.ex. en bror utanför kärnfamiljen och det kunde finnas särskilda skäl att låta denne bosätta sig här, (prop. s. 38). Vad avsåg anhöriga till andra än flyktingar tog man bort de krav som tidigare ställts upp för prövning av barnens möjligheter att försörja sina anhöriga; prövningen var ändå meningslös och orättvis då det inte fanns några möjligheter att kontrollera om barnen verkligen kom att försörja dem.

Flyktingskyddet förstärks

Avseende skyddet för flyktingar fanns i 1954 års lag ett skydd för "politiska flyktingar". De rörde sig om personer som utsatts för eller löpte risk att vara föremål för politisk förföljelse. Förföljelsen kunde ha sin grund i deras härstamning, tillhörighet till en viss samhällsgrupp, på grund av deras religiösa eller politiska uppfattning eller "annars på grund av politiska förhållanden". Den sistnämnda gruppen rörde främst de som riskerade ett strängt straff på grund av att de lämnat sitt land utan tillstånd eller inte återvänt inom föreskriven tid. Personen manifesterade en avvikande politisk uppfattning genom sin illegala utresa. Därutöver skyddades den som begått ett "politiskt brott", dvs. oavsett gärningen fick personen fristad i Sverige om myndigheterna i personens hemland betraktade gärningen som politisk och han eller hon riskerade ett strängt straff. "Förföljelse" definierades i lagen som en handling som riktade sig mot utlänningens liv, frihet eller i övrigt var av svår beskaffenhet. Trakasserier från myndigheternas sida av mindre ingripande natur var inte flyktinggrundande.

Begreppen var svåröverskådliga och överensstämde inte med definitionen i 1951 års flyktingkonvention som Sverige ratificerat. I konventionen existerade inte någon uttrycklig motsvarighet till "annars på grund av politiska förhållanden" samt "politiskt brott". Förenta Nationernas flyktingkommissaries exekutivkommitté propagerade för en harmonisering av skyddet för flyktingar och i 1980 års lag infördes definitionen av en flykting som stämde överens med konventionens: "...en utlänning som befinner sig utanför det land som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhälls-

grupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför där han tidigare haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit." Denna grupp särskildes från *de facto* flyktingar i en egen paragraf och brukar beskrivas som s.k. *konventionsflyktingar*. På grund av den nya formuleringen – "välgrundad fruktan" – fick det subjektiva elementet en mer framträdande roll än tidigare. Definitionen av förföljelse bibehölls trots att någon motsvarighet inte finns i flyktingkonventionen.

Införandet av flyktingkonventionsdefinitionen fick till följd att det generella skyddet för den som begått "politiskt brott" försvann. Föredraganden ansåg dock att personen ifråga i allmänhet ändå skulle få skydd i Sverige, såsom flykting eller av humanitära skäl, då hans eller hennes handling oftast var ett uttryck för en politisk uppfattning (prop. s. 41).

Beträffande gruppen "...annars på grund av politiska förhållanden..." var det föredragandens uppfattning att dessa personer omfattades av den nya definitionen. Införandet av flyktingkonventionens formulering innebar därmed ingen reell förändring av de asylsökandes möjligheter till skydd. Föredraganden betonade att: "Den omständigheten att den asylsökande har tillräckliga skäl för att få stanna här på annan grund än flyktingskap är en omständighet som under inga förhållanden får inverka på bedömningen av om de åberopade asylskälen berättigar honom till status som flykting" (prop. s. 42).

I samband med anpassningen till flyktingkonventionen infördes institutet flyktingförklaring. Förklaringen innebär att personen har ett officiellt dokument som bekräftar att denne är flykting. Det är bindande för både myndigheter och domstolar. Konsekvensen är ett utökat skydd och en förmånligare behandling. Den som har flyktingförklaring har ett mycket starkt skydd mot att bli återsänd till hemlandet, liksom mot att bli utvisad eller utlämnad på grund av brott. Personen erhåller handlingar, som visar att de har ett internationellt skydd.

Flyktingförklaring

Tidigare hade den utlänning som ville ha ett dokument som visade att han eller hon var flykting, särskilt fått begära ett internationellt resedokument, enligt en kungörelse som motsvarade art. 28 i flyktingkonventionen. Nu infördes regeln att det av utlänningens uppehållstillstånd skulle framgå om han eller hon hade flyktingstatus. Förklaringen ges av Invandrarverket i samband med att de utfärdar uppehållstillstånd men kan också sökas särskilt vid ett senare tillfälle t.ex på grund av ändrade förhållanden. Den består av två handlingar, dels en identitetshandling, dels ett internationellt resedokument som berättigar till återinresa in i asyllandet. Båda dokumenten är i enlighet med reglerna i 1951 års Flyktingkonvention. Beslut avseende flyktingförklaring och resedokument överklagas numera till Utlänningsnämnden.

Slutligen förändrades, i samband med tillkomsten av 1980 års utlännings

Återbrytning

lag, återbrytningsmöjligheten av lagakraftvunna avlägsnandebeslut, dvs. att hos regeringen begära att beslutet skulle upphävas.

Skälet var att mängden ansökningar hade ökat väsentligt. Institutet ansågs ha missbrukats i syfte att fördröja och förhindra verkställigheten av ett lagakraftvunnet beslut. Föredraganden ansåg att situationen hade blivit oacceptabel då en stor del av arbetet på det ansvariga departementet gick åt till att ompröva nyss fattade beslut. Hon betonade att det var, utöver regeringens arbetssituation, otillfredsställande dels då det rent generellt måste anses som olämpligt att utlännningen får stanna i Sverige enbart på grund av den långa handläggningstiden och den anknytning till landet det medfört, dels med tanke på att den nya huvudregeln, vari uppehållstillstånd skall sökas före inresa, därmed urholkas (prop. s. 77).

Den nya återbrytningsregeln aktualiserades fortfarande på verkställighetsstadiet men grunden för omprövning begränsades till två typer av situationer; om utlännningen åberopade risk för förföljelse i landet dit han eller hon skulle sändas på grund av väsentligt ändrade politiska förhållanden eller, personen åberopade allvarlig sjukdom som inte var av övergående art. Gemensamt gällde att dessa skäl inte tidigare hade prövats. Verkställande myndighet, dvs. polisen, skulle därmed för det fall personens påståenden inte framstod som uppenbart ogrundade, underställa Invandrarverket ärendet som hade möjlighet att upphäva avlägsnandebeslutet. Endast i tveksamma fall lämnades ärendet över till regeringen. Därmed var regeringen avlastad utan att rättssäkerhetskraven åsidosattes.

Utlänningslagen modifieras år 1985 för att korta handläggningstiderna. Rutiner införs för kontinuerlig överblick av invandringspolitiken

Efter det att arbetet med utlänningslagen, avslutats tillsattes en ny invandrarpolitisk kommitté, IPOK, vilken skulle föreslå långsiktiga principer och riktlinjer för invandringen. Kommittén skulle också titta på om det var lämpligt att förändra instansordningen i utlänningsärenden samt genomgående ägna särskild uppmärksamhet åt de långa väntetiderna.

IPOK betonade att Sverige skulle fortsätta på den väg som slagits in i form av en generös flyktingpolitik. När det gällde den nationella politiken krävdes det dock en reglering av invandringen för att upprätthålla principen om invandrarens jämställdhet med den svenske medborgarens, dvs. invandringen måste anpassas till samhällets resurser. (SOU 1983:29 s. 18).

Beträffande instansordningen ansåg IPOK att regeringen hade en viktig uppgift att leda och utveckla praxisbildningen, vilket den gjorde bäst genom att kontinuerligt pröva besvärärendena. Regeringen skulle därför kvarstå som sista instans i avlägsnandearärenden. Endast om ärendemängden ökade i en sådan grad att det blev praktiskt omöjligt att upprätthålla en rimlig

handläggningstid var det aktuellt att överlägga en annan instansordning. (SOU 1983:29 s. 29).

De allt längre handläggningstiderna innebar enligt IPOK ett stort problem med flera dimensioner. Rättssäkerheten naggades i kanten då två från början likartade fall kunde komma att få olika utgång på grund av olika långa handläggningstider. Påfrestningen för den enskilde som väntade på besked var stor. Kostnaderna för samhället var också påtagliga. (SOU 1983:29 s. 181). IPOK föreslog därför förändringar som syftade till att förkorta handläggningstiderna. Kommittén ville också initiera en redovisningsrutin för regeringen med syfte att skapa en överblick och kontinuitet i invandrings- och flyktingpolitiken.

De mest genomgripande ändringarna rörde; permanent uppehållstillstånd direkt; möjlighet för polisen att ta beslut om avvisning inom de första tre månaderna, dvs enveckobegränsningen avskaffas; den s.k. en route-principen införs samt en rutin med en från regeringen årligen återkommande redogörelse av invandrar- och flyktingpolitiken till Riksdagen instiftas (prop. 1983/84:144 s. 1 ff).

Enligt den praxis som gällde före modifieringen beviljades invandraren först uppehållstillstånd under ett år. Därefter fick personen ansöka om permanent uppehållstillstånd, PUT. Det stora flertalet sökande beviljades PUT efter den första ettåriga provperioden. Mängden personer som vägrades PUT på grund av vandelsskäl var så liten att den var försumbar. IPOK ställde frågan om det var försvarbart med en dubbel tillståndsprövning? Från principiell synpunkt borde PUT beviljas redan från början eftersom den reella prövningen skedde vid första ansökan. Ur en ekonomisk synvinkel skulle detta rationaliserade förfarande innebära att betydande resurser hos polisen och Invandrarverket kunde frigöras och användas för mer angelägna ändamål. Övervägande skäl talade för att PUT beviljades redan från början. (SOU 1983:29 s. 169 ff).

Föredraganden anslöt sig till IPOK's uppfattning men ville göra en modifiering på en punkt. Eftersom möjligheten för Invandrarverket att vägra en utlänning fortsatt vistelse på grund av vandel bortföll, borde verket kunna utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i de fall där tveksamhet råder rörande försörjning, vandel etc. (prop. 1983/84:144 s. 87-88).

Beträffande avvisning gällde följande regler efter ikraftträdandet av 1980 års lag. Polisen hade möjlighet att direkt avvisa de personer som inte hade rätt att vistas i Sverige. De vanligaste avvisningsgrunderna rörde avsaknad av pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. Denna typ, s.k. direktavvisning, kunde verkställas utan hinder av eventuella anförda besvär under förutsättning att beslutet fattades inom en vecka från ankomsten. Avseende avvisning på grund av avsaknad av tillräckliga medel för uppehälle och/eller återresa, skulle beslutet tas inom tre månader. Beslutanderätten efter dessa tidsfrister tillföll Invandrarverket. Regeln gällde inte de personer som

Direktavvisning

åberopade politiska skäl för att få stanna i Sverige. IPOK fann att mindre än 10 % av polisens direktavvisningsbeslut överklagades och det var synnerligen ovanligt att beslutet ändrades av Invandrarverket. För de fall där beslutanderätten gått över till Invandrarverket var dock bilden annorlunda. Mer än 80 % av de avlägsnandebeslut som meddelades av Invandrarverket överklagades till regeringen. Det innebär att även om det i denna grupp fanns fall med politiska inslag, var majoriteten sådana ärenden där sökanden enligt gällande regler inte kunde få tillstånd efter inresan. Det var IPOK's uppfattning att om polisen fick möjlighet att meddela och verkställa beslut också i dessa fall, skulle det leda till en väsentlig minskning av både antalet avlägsnandeärenden hos Invandrarverket och besvärärenden till regeringen. För att en sådan regel skulle vara effektiv förutsattes dock dels att avvisningsbeslut alltid skall kunna verkställas utan hinder av anförda besvär, dels att enveckoregeln avskaffades och tidsfristen sträcktes ut till tre månader för alla de typer av direktavvisningar som grundade sig på ett avvisningsbeslut baserat på enbart formella skäl. Regeln gäller som nämnts inte de ansökningar vari politiska skäl åberopades, då polisen tvärtom hade en överlämningskyldighet till Invandrarverket (SOU 1983:29 s. 189, 192 ff).

Föredraganden delade i väsentliga delar IPOK's uppfattning. Hon anförde att i Sverige gällde regeln att de tre första månaderna är uppehållstillståndsfria. Den som rest in i syfte att stanna kvar därefter men som inte hade erforderliga tillstånd eller inte kunde försörja sig och som avvisades under denna period har inte något berättigat intresse av att avvisningen inte skulle få verkställas förrän beslutet långt senare vunnit laga kraft. Hon anförde vidare att med tanke på de typer av fall vi talar om, där avvisningsbeslutet fattas helt på en formell grund, gör det ingen skillnad för individen om polisens beslutsbefogenhet utsträcks att gälla i tre månader. Polisen bör dock också fortsättningsvis iaktta skyndsamhet när frågan om avvisning väl uppkommit (prop. 1983/84:144 s. 100 ff, 115).

Första asyllands-
principen

Beträffande frågan om avvisning till tredje land tillämpar Sverige, liksom flera andra västeuropeiska länder, första asyllandsprincipen. (Regeln tillämpades i praxis och skrevs sedemera in i lagtexten i 1989 års utlänningslag 3 kap. 4 § 2 st. 4 p.) Den innebär att det är det första land som den som söker skydd anländer till, som har att ta ansvar för flyktingen och eventuellt bevilja honom eller henne fristad. Tillämpningen av regeln kompliceras av att varje stat har sin egen definition av begreppet, varför uppfattningen om vilken stat som egentligen är första asylland och som därför skall vara ansvarig går i sär. Konsekvensen blir att den asylsökande kan bli sänd hit och dit utan att få en materiell prövning av sitt fall. Enligt svensk rätt anses Sverige som första asylland i de fall där det inte är möjligt att sända den asylsökande till något annat land där han eller hon inte riskerar förföljelse eller bli vidare-sänd till ett land där de riskerar förföljelse (prop. 1988/89:86 s. 75 ff samt Melander/Nobel, Handbok i invandrar rätt, 1984, s. 42).

I samband med modifieringen av 1980 års lag bestämdes också att Sverige skulle ansluta sig till den sk en route principen. Den innebär att den asylsökande som under sin resa till Sverige endast tillfälligtvis, t.ex. pga. en mellanlandning, uppehållit sig i ett tredje land inte skulle sändas åter till detta land på grund av första asylsökningsprincipen. Föredraganden betonade att vid bedömningen av om en avvisning skall ske, när rekvisiten för avvisning är uppfyllda, skall inte hänsyn tas endast till om personen riskerar förföljelse på grund av att denne sänds vidare till hemlandet. Det måste också göras en bedömning avseende t ex längden av vistelsen i det andra landet, anknytning till Sverige etc för att dra en slutsats i frågan var det är rimligt att personens fall prövas någonstans. Därför bör vi i allmänhet pröva också sådana asylsökningar där personen alltsedan de lämnade hemlandet har varit på väg till Sverige (prop. 1983/84:144 s 53).

En route principen

Avslutningsvis betonade IPOK att om den av statsmakterna fastlagda invandrings- och flyktingpolitiken skulle kunna genomföras enligt intentionerna, måste de handläggande tjänstemännen på landets myndigheter kunna få tillgång till den på något smidigt sätt. Det krävdes en utförlig och någorlunda lättillgänglig dokumentation av bestämmelser, praxis och riktlinjer. Detta var inte av mindre vikt för landets advokater och intresserad allmänhet. Det var dock IPOK's uppfattning att, då tillståndsprövningen i så stor utsträckning innebar en sammanvägning av en rad olika faktorer, det inte var möjligt att i vidare mån än idag ange rekvisiten för uppehållstillstånd i författningstext. IPOK föreslog därför en samlad och systematisk sammanställning av såväl författningar som praxis (SOU 1983:29 s. 249 ff).

I propositionen stödde statsrådet idén om metoder för genomförande och uppföljning av invandrings- och flyktingpolitiken (prop. 1983/84:144 s. 121, 129). Därefter har vissa idéer förverkligats, t.ex. lämnar regeringen en årlig återkommande redogörelse till Riksdagen, medan praxisdokumentation endast skett sporadiskt.

2.2 Ny utlänningslag syftar till att ge bättre överskådlighet och kortare handläggningstider

Teknisk omförflyttning och rationellare beslutsordning

I slutet på 80-talet hade 1980 års lag hunnit bli trasslig och svåröverskådlig på grund av omfattande ändringar. Handläggnings- och verkställighetsreglerna var så komplicerade att de i sig bidrog till att förlänga handläggningstiden som successivt tänjts på grund av det ökande antalet asylsökande. Enighet rådde om att det mesta knutet till invandrapolitiken tog för lång tid. Det gällde såväl handläggningen och beslutsfattandet i asylärenden som handläggningen i kommunerna. Regeringen beslutade därför att tillsätta två utredningar. Den ena, (härefter Lagutredningen) skulle dels göra en teknisk översyn av

lagen för att dels få den mer begriplig och överskådlig, dels föreslå regler för att förkorta handläggningstiderna. Den andra gruppen, (härefter Asylärendeutredningen) skulle å sin sida förkorta handläggningstiderna genom organisatoriska och administrativa förändringar.

Arbetet resulterade i en ny Utlänningslag (1989:529) som innebar en genomgripande revidering av regelsystemen. De viktigaste nyheterna var följande:

1. en stor teknisk omflyttning inom lagen men också från lag till förordning och vice versa;
2. utbrytning av vissa regler till egna lagar;
3. begreppen avvisning och utvisning gjordes nu beroende av på vilken grund personen lämnat hemlandet och inte längre vistelsetid;
4. reglerna för dokumentlöshet skärptes;
5. större möjlighet till muntlig handläggning gavs;
6. krav ställdes på utförligare beslutsmotiveringar;
7. beslutande myndighet skulle också ta hänsyn till eventuella verkställighets hinder.

Omstruktureringen av reglerna var genomgripande främst genom att systematiken väsentligt ändrades. Lagen kapitelindelades. Asylbestämmelserna samlades i ett eget kapitel där det också angavs vad det innebar att få asyl. Vissa obsoleta regler togs bort. Avseende fördelningen av normer mellan lag och förordning, gjordes genomgående en omstrukturering så att huvudregeln framgick av lagen, med möjlighet för regeringen att föreskriva undantag i förordningen. Flera bestämmelser som rörde specifika områden bröts ut till självständiga lagar. Det gällde terroristbestämmelserna och anställning på svenskt fartyg, som inte ansågs höra hemma i utlänningslagstiftningen.

Beträffande de materiella ändringarna i lagen syftade de alla till att åstadkomma en rationellare beslutsordning, en ökad rättssäkerhet samt i viss mån att komma till rätta med missbruk av asylrätten, som främst yttrade sig genom den växande gruppen av asylsökande utan pass eller resehandlingar.

Avvisning
Utvisning

Rörande avvisning och utvisning ändrades begreppens användning. Enligt 1980 års lag blev man avvisad från Sverige om beslutet togs inom tre månader efter ankomsten. Beslutet togs av polisen så länge det endast var en formell prövning, t.ex. avsaknad av visering samt vid viss materiell prövning av mindre komplicerad natur, t.ex. avsaknad av medel för uppehållet. Om personen däremot åberopade politiska skäl för att få stanna i Sverige, lämnades ärendet över till Invandrarverket. Det kunde också avvisa på formella grunder men om tre månaders perioden hade gått beslutades istället att personen skulle lämna landet genom utvisning. Det innebar att det fanns parallella regler om avvisning för polisen och Invandrarverket. Det var Lagutredningens uppfattning att det knappast var ändamålsenligt att för åtgärder

som beslutas på samma grund använda olika benämningar beroende på om beslutet fattats inom en viss tidsrymd (SOU 1988:1 s. 138).

Föredraganden instämde i Lagutredningens åsikter och föreslog att avvisning skulle få ske utan tidsgräns om utlänningen inte uppfyllde de formella krav som gällde för in- och utresa i Sverige. Avvisning skulle vidare användas också för avvisning på de materiella grunder som berörde medellöshet eller risk för brottslig verksamhet, dock med tremånadersgränsen kvar. Rörande de som hade uppehållstillstånd när de kom till Sverige eller fått det senare men stannat kvar sedan tillståndet löpt eller återkallats, borde liksom för närvarande begreppet utvisning alltså användas. Beträffande beslutsbehörigheten gjordes inga förändringar. Det innebar att polisen skulle fatta beslut inom de tre första månaderna från ankomsten och därefter Invandrarverket (prop. 1988/89:86 s. 69 ff).

I linje med en mer renodlad begreppsanvändning låg åtgärder för att åstadkomma rationellare beslutsordningar. Enligt 1980 års lag var många beslut som naturligt hörde samman skilda åt genom att beslutsbehörigheten för överinstansen var begränsad. Det skulle föra för långt att här redogöra för alla de gamla reglerna. Vi har istället valt att beskriva de mest genomgripande förändringarna. När regeringen beslutade om upphävande av avvisning eller utvisning kunde den inte samtidigt ta beslut om uppehållstillstånd, utan ärendet skickades tillbaka till Invandrarverket som så att säga skulle legitimera utlänningens närvaro genom att bevilja uppehållstillstånd. För att få till stånd en snabbare och smidigare beslutsordning gavs överinstanserna en möjlighet att i ett sammanhang fatta beslut i närliggande frågor. Således fick regeringen befogenhet att ta beslut både avseende uppehållstillstånd och/eller arbetstillstånd i samband med att en av- eller utvisning hävdades. Invandrarverket och regeringen gavs vidare en möjlighet att, i samband med att föräldern överprövades avseende sin rätt att stanna i Sverige, också ta beslut avseende deras mindre barn, oavsett om barnet prövats tidigare (prop. 1988/89:86 s. 104 ff).

Åtgärder mot dokumentlösheten

Problemet med dokumentlösheten, dvs. att de personer som söker uppehåll i ett land, strax före inresa gör sig av med sitt pass och resehandlingar, har i modern tid blivit allt större för alla mottagande stater. Behovet av arbetskraftsinvandring är mycket låg och för dem som önskar flytta på sig för att leva och arbeta i ett annat land återstår i de flesta fall inget annat än att söka asyl. Dessa folkvandringar sker ofta i organiserad form och de sk flykting-organisatörerna uppmanar ofta de asylsökande att förstöra sina pass. Motivet är tvåfaldigt, dels kan den asylsökandes resväg och eventuella uppehåll inte spåras, dels kan personen hävda att han eller hon inte erhållit något pass av sitt hemland, varför de därmed inte anses ha sin regerings beskydd. Systemet

Dokumentlöshet

får flera negativa konsekvenser. Det mottagande landet får svårt att fatta ett korrekt beslut. Myndigheterna är inte riktigt säkra på personens identitet och man vet följaktligen inte vem som släpps in i landet. Vidare blir det mer komplicerat att fastställa hur personen rest och var han eller hon uppehållit sig på vägen, vilket har betydelse för tillämpningen av såväl första asylbudsom en route regeln. Till sist kvarstår problemet med att eventuellt kunna få verifierat personens påståenden om sina erfarenheter i sitt hemland av ambassaden där, om personens identitet inte är klar. Den yttersta konsekvensen blir att handläggningen tar mycket lång tid och att beslutet tas på mer eller mindre lösa boliner. Dessa problem är ändå ett intet jämfört med den förödande effekt det får för de personer som hals över huvud flyr från sitt hemland utan att, antingen inte ha ett pass eller också inte ha möjlighet att använda det och som har behov av asyl. Även deras trovärdighet ifrågasätts på grund av det system som etablerats. Förenta Nationernas flyktingkommissaries Exekutivkommitté, har reagerat och har uppmanat stater att vidta åtgärder för att bekämpa dokumentlösheten som man menar innebär ett missbruk av asylrätten till förfång för personer i behov av asyl (prop. 1988/89:86 s. 92 ff).

Föredraganden föreslog ett flertal åtgärder för att motverka dokumentförstöring. Mest genomgripande var en utökad befogenhet för polisen att dels kroppsvisitera den asylsökande och gå igenom väskor, eventuella bagageutrymmen i bilar och liknande, dels ta personen i förvar om det var nödvändigt för att utreda personens identitet och resväg till Sverige. Föredraganden betonade att båda metoderna skulle utnyttjas med urskiljning och återhållsamhet. Om utlänningens berättelse framstod som trovärdig och dennes förklaring till att han eller hon saknar identitetshandling var sannolik, borde även uppgiften om identiteten godtas. Befogenheten för polisen att utnyttja dessa möjligheter kringgärdades av en mängd restriktioner (Se vidare prop. 1988/89:86 s. 169).

I anslutning till de åtgärder som vidtogs för att fastställa utlänningens identitet, skärptes den föreliggande sanktionsregeln avseende oriktigt uppgivna uppgifter om identitet. Återkallelse av permanent uppehållstillstånd, visering eller arbetstillstånd gjordes i det närmaste obligatoriskt om de uppgifter som lämnats för att få tillståndet varit osanna. Det föreskrevs undantag för det fall det kunde antas att den oriktiga uppgiften inte hade inverkat på frågan om tillstånd skulle ha beviljats eller om det förelåg särskilda skäl, t.ex. om starka humanitära skäl likväl skulle tala för att utlänningen bör tillåtas att stanna i landet (prop. 1988/89:86 s. 62 ff).

Utökad möjlighet till muntlig handläggning

Handläggningen i utlänningsärenden föll under förvaltningslagen (1986:223). I dess 14 § föreskrivs att om en part vill lämna muntliga uppgifter i ett ärende

som avser myndighetsutövning mot en enskild person, skall parten få tillfälle att göra det, under förutsättning att det *kan ske* med hänsyn till arbetets behöriga gång. Nu infördes en ny regel i 1989 års lag som ersatte 14 § förvaltningslagen i asylärenden. Den var strängare och förordade att det i ett asylärende *skall* ingå muntlig handläggning om det kan antas vara till fördel för utredningen eller i övrigt främja ett snabbt avgörande av ärendet. Muntlig handläggning kan också företas på begäran av utlänningen själv om inte myndigheten finner att en sådan handläggning saknar betydelse för att kunna avgöra frågan. Vinsten med ett större inslag av muntlighet var tvåfaldig; ett övergripande mål för hela den nya lagen var ju att göra processen smidigare och därmed snabbare för att förkorta handläggningstiderna. Föredraganden underströk att muntlig handläggning också inkluderade mer informella sammanträffanden och telefonkontakter. Ett lika starkt motiv var dock att skapa ett bättre underlag för ett riktigt beslut. Sökanden skulle nu få en möjlighet att själv presentera sin sak och beslutsfattaren i sin tur att ställa kompletterande frågor. Trovärdighetsbedömningar skulle underlättas och det kunde bli lättare att klargöra för sökanden att alla uppgifter av betydelse måste föras fram.

Genom den omorganisation i form av bl.a. decentraliseringar av beslutsfattandet till de regionala utredningsslussar där också utlänningen vistades, som infördes i samband med ikraftträdandet av 1989 års lag, skulle möjligheten till muntlig förhandling utökas (prop. 1988/89:86 s. 83 ff och 209). Möjligheten till muntlig handläggning har dock inte fått den genomslagskraft som lagstiftaren önskade. Det främsta skälet till den utvecklingen torde vara den kraftigt ökade mängden asylsökande till Sverige. Arbetssituationen har blivit mycket pressad och många handläggare har, med kravet på en snabb handläggning, tvingats göra bedömningen att ärendet avgörs snabbare på handlingarna. Dock har informella telefonkontakter ökat successivt.

Krav på utförligare beslutsmotiveringar

En annan fråga som också är förknippad med handläggningstid och rätts-säkerhet gäller beslutsmotiveringen. Enligt 20 § förvaltningslagen är myndigheter skyldiga att lämna en motivering för sitt beslut vid ärendets avgörande, innehållande de skäl som bestämt utgången. Skälen får utelämnas om beslutet inte går någon av parterna emot, om det är uppenbart att det inte behövs eller om något säkerhets- eller sekretessskäl föreligger. Det sistnämnda gäller t.ex. rikets säkerhet liksom den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. En liknande bestämmelse fanns i 1980 års utlänningslag. Invandrarverket framhöll vid remissbehandlingen att grunden för avvisning ofta var entydig, personen saknade pass eller tillstånd för att resa in i Sverige, därför borde det räcka som motivering att återge innehållet i det aktuella lagrummet. Allteftersom tiden gick, visade det sig att ärendena ofta var mer komplicerade

än så. Fler och fler personer sökte asyl i Sverige och handläggningen blev alltmer delikat. Kritiken mot den bristfälliga motiveringen växte. Invandrarverket bemötte kritiken med att hänvisa till sekretesslagens bestämmelser. Problemet löstes med ett tillägg i 7 kap. 14 § sekretesslagen vari stadgades att om en uppgift, för vilken sekretess gällde enligt den paragrafen, togs in i skälen till ett beslut, fick det förordnas att sekretessen för uppgiften skulle bestå (prop. s. 261). Motiveringarna har härefter successivt förbättrats men det finns ett behov av en ständig utveckling mot ökad utförlighet.

Beslutande myndighets hänsyn till verkställighetshinder

Det är polismyndigheten som handlägger verkställighetsärenden. Enligt 1980 års lag var det så att om utlänningen på det stadiet hävdade att han eller hon inte kan sändas till ett visst land eftersom han där riskerar antingen förföljelse eller att bli sänd till en krigsskådeplats, skulle polisen överlämna ärendet till Invandrarverket. Detsamma gällde om polisen gjorde bedömningen att det på grund av något starkt humanitärt skäl var tveksamt om verkställighet skulle ske. Ärendet överlämnades dock inte om polisen ansåg att de nya skäl som utlänningen åberopade trots allt var sådana som redan prövats, var uppenbart oriktiga eller kunde lämnas utan avseende. Utlänningen hade då möjlighet att överklaga polisens beslut till Invandrarverket. Vid bifall övertog därefter Invandrarverket ärendet för att på nytt titta på de skäl utlänningen åberopat.

Detaljerade regler av det här slaget saknade motsvarighet såväl i svensk rätt avseende verkställighet av beslut inom andra rättsområden som i utlänningslagstiftningen i utlandet. De ledde till att det ofta skedde en ny prövning under verkställigheten efter det att regeringen hade fattat sitt beslut om avlägsnande och det vunnit laga kraft. Denna prövning kunde leda till ett beslut med reverserad utgång. För de fall ett felaktigt beslut utbyttes mot ett riktigt var effekten god. Ofta var dock det första beslutet korrekt med hänsyn till förhållandena vid den tidpunkt det fattades. Istället blev det så att just på grund av att ärendet genomgick en ny behandling och den tidsutdräkt som detta medförde, uppkom nya omständigheter, som egentligen saknade samband med frågan om risk för förföljelse i hemlandet. Lagutredningen hade undersökt förhållandena beträffande överlämnade eller överklagade ärenden. I de fall där beslutet ändrats till utlännings fördel var grunden i 80 % av ärendena angiven som anknytning till Sverige eller humanitära skäl (prop. 1988/89:86 s. 113). Lagutredningen ansåg att ett handläggningssystem som erbjuder i det närmaste obegränsade möjligheter att få sitt ärende prövat på nytt leder automatiskt till att handläggningstiderna blir långa, vilket i sin tur skapar osäkerhet avseende rättsläget. Även detta är en negativ konsekvens av de långa handläggningstiderna. Om tiden mellan ansökan och beslut är kort begränsas fallen, där nya skäl endast hänförliga till tidsutdräkten, uppkommer.

Föredraganden ansåg, att reglerna om överlämnande och övertagande inte borde få någon motsvarighet i 1989 års utlänningslag. De politiska verkställighetshindren som fanns i den gamla lagen överfördes i princip oförändrade och återfinns i 8 kap. 1–4 §§. En avvisning eller utvisning får inte verkställas om:

1. det finns grundad anledning att tro att personen kommer att vara i fara för dödsstraff, kroppsstraff eller utsättas för tortyr;
2. personen riskerar att utsättas för förföljelse;
3. en krigsvägrare riskerar att sändas till en krigsskådeplats.

För alla grupperna gäller det också ett skydd mot att sändas till ett land från vilket personen kan komma att sändas vidare till ett land där han eller hon kan utsättas för ovannämnda risker. Som ett led i att effektivisera handläggningen infördes regeln att den myndighet som beslutar att utlänningen, genom avvisning eller utvisning ska lämna Sverige, ska beakta dessa verkställighetshinder eller annars särskilda hinder, vid beslutstillfället. Med "annars särskilda hinder" åsyftas skäl av humanitär natur. Detta var ett stadfästande av den praxis som redan gällde. Såväl hos Invandrarverket som regeringen hade i sina beslut tagit hänsyn till om det fanns något bestående verkställighets hinder och meddelade i så fall uppehållstillstånd. Föredraganden ville dock att denna praxis skulle utvidgas så att även hinder av mer övergående natur beaktades redan på detta stadium genom att i förekommande fall meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Hon fann det också viktigt att genom en uttrycklig regel i lagtexten markera för utlänningen att denne själv bör på ett så tidigt stadium som möjligt föra fram de hinder som han eller hon anser finns mot att återvända till ett visst land (prop. 1988/89:86 s. 166). Arrangemanget lämnar inte utlänningen helt rättslös för det fall Utlänningsnämnden inte ansett något verkställighetshinder föreligga och beslutet vunnit laga kraft. Fortfarande återstår möjligheten för utlänningen att söka uppehållstillstånd på nytt och åberopa de nya omständigheter som kan ha uppkommit, i Sverige eller i hemlandet, samt begära inhibition av verkställigheten medan de nya uppgifterna prövas.

2.3 Åtgärder vidtas för att bemästra den ökande strömmen av asylsökande

Hösten 1989, det svenska asylmottagandet når gränsen för sin förmåga

Den huvudsakliga invandringen under den senare delen av 80-talet bestod av flyktingar, personer som fick stanna i Sverige av flyktingliknande eller humanitära skäl, (55 %) samt på grund av s.k. anknytning, dvs. anhöriga till i Sverige bosatta personer, (42 %). De flesta, exklusive asylsökande från det f.d. Jugoslavien, kom från länder utanför Europa. Detta förhållande gäller

Anknytning

fortfarande. Uppehålls- eller arbetstillstånd av rena arbetsmarknadsskäl beviljas mycket sällan. Det förekommer i princip bara om det specifika arbetskraftsbehovet inte kan tillgodoses i Sverige och rör sig om några hundra personer per år. Resterande 3% består av viss arbetskraftsinvandring samt adoptivbarn. (Regeringens skrivelse 1989/90:68 s. 23–24).

Efter en tillfällig nedgång mellan 1981 och 1983 har invandringen stadigt ökat och från 1988 och framåt med dramatiska siffror. Invandringsöverskottet bestod 1984 av 11 400 personer. Det steg därefter för att 1988 ha nått upp till 32 600 personer och 1989 kulminera i 45 700 invandrade. Av dessa var knappt 10 000 från de nordiska länderna, en smärre del från övriga Europa; Polen, Rumänien, Turkiet, Jugoslavien, Ungern och f.d. Sovjetunionen medan de flesta kom från utomeuropeiska länder: Iran, Irak, Etiopien, Chile samt från Libanon och därifrån härstammande statslösa (Skr 1989/90:68 s. 23–25). Skälen till den ökande gruppen personer som sökte sig till Sverige torde vara flera. Migrationen generellt var i en ständigt ökande och allt snabbare rörelse. Sveriges flyktingpolitik var i flera avseenden generösare än det övriga Europa's.

Siffrorna under år 1989 visade den högsta inströmningen av asylsökande sedan andra världskriget. Bara under perioden från juli – december 1989 kom över 20 000 personer. Det var lika många som anlände under hela 1988. Som framgår av siffrorna hade det svenska systemet för asylmottagande pressats och tänjts under flera år. Handläggningstiderna blev trots de rationaliseringsåtgärder som vidtagits i samband med införandet av 1989 års lag allt längre. Det påverkade menligt arbetssituationen både i förläggningarna och bland handläggarna på Invandrarverket och i regeringskansliet, den asylsökandes mentala hälsa samt kostade givetvis mycket pengar.

Successivt hade en praxis införts enligt vilken väntetiden spelade en avgörande roll för om uppehållstillstånd beviljades eller inte. Under budgetåret 1988/89 baserades nästan 15 % av uppehållstillstånden på s.k. tillfälligt ändrad asylpraxis (Skr. 1989/90:68 s. 26). Strax före **nyår 1988** deklarerade regeringen i ett pressmeddelande den **s.k. Amnestiregeln** vari föreskrevs att den som sökt asyl före den 1 januari 1988 och som då inte fått slutligt beslut som huvudregel skulle beviljas uppehållstillstånd. Undantag gällde då särskilda skäl i det enskilda fallet talade däremot; brottslighet, annan asocialitet eller då det "framstod som orimligt" att personen fick stanna i Sverige. Åtgärden betraktades som tillfällig. Regeringen betonade att arbetet med den nya utlänningslagen var inne i ett slutskede. Det var viktigt att den nya lagen skulle kunna träda i kraft på sommaren 1989 som planerat utan att Invandrarverket och regeringen var belastade av ett alltför stort antal gamla ärenden (Pressmeddelande Arbetsmarknadsdepartementet, Nr 31, 1988-12-28. Härefter PM Arbetsmarknadsdepartementet).

Amnestiregeln

Väntetiden drabbade barnfamiljer extra hårt. I **maj 1989** deklarerade Barnpraxisen regeringen återigen genom pressmeddelande den **s.k. Barnpraxisen**. Den innebar att de familjer som sökt uppehållstillstånd, som hade barn under 17 år och som vistats i Sverige mer än ett år utan att ha fått slutligt beslut av regeringen, skulle få stanna, om inte avgörande skäl talade däremot. Sådana skäl kunde vara brottslighet, säkerhetsskäl, "att det inte framstod som rimligt" eller att personerna själva hade medverkat till tidsutdräkten (PM Arbetsmarknadsdepartementet, Nr 8, 1989-05-31). Detta var ännu en tillfällig åtgärd inför den nya lagen och som förväntades nedbringa väntetiderna till ca sex månader.

Ett problem med den ökande migrationsrörelsen var, som vi tidigare berört, de personer som missbrukade asylrätten. Det fanns en grupp som gjorde sig av med sina identitets- och resehandlingar till förfång för den mottagande myndighetens utredningsmöjligheter. Detta var ett problem för alla mottagande stater. Den nya utlänningslagen innehöll regler som gav polisen utökade möjligheter att söka efter pass- och resehandlingar hos den asylsökande. Problemet kvarstod dock och regeringen tog ytterligare ett steg för att följa FN's Exekutivkommittés uppmaning till kraftigare åtgärder mot vad man uppfattade som ett utbrett missbruk av asylrätten. I **november 1989** tog regeringen i ett enskilt fall ett principbeslut som presenterades i ett pressmeddelande, det **s.k. Dokumentlöshetsbeslutet**. Regeringen menade att om en majoritet av de asylsökande vid ankomsten till Sverige inte har en enda identitets- eller resehandling kan det ha två syften; dels att förhindra en utredning vars resultat skulle kunna visa att personerna inte är flyktingar i rättslig mening, dels att dölja att de redan har skydd i ett annat land och därför inte behöver skydd i Sverige. Regeringen föreslog flera åtgärder för att komma tillrätta med problemet, bl.a. kraftigt förstärkt passkontroll och utökade resurser för att bekämpa organiserad "människosmuggling" (PM Arbetsmarknadsdepartementet Nr 20, 1989-11-02) Principbeslutet i det enskilda fallet rörde frågan om tilltro. Den som medvetet hade förstört sina pass- och resehandlingar under färden till Sverige skall presumeras "...ha avhänt sig dem med syfte att undanhålla omständigheter av väsentlig betydelse för bedömningen av personens rätt att få skydd i Sverige. Detta är ägnat att minska tilltron till de uppgifter personen har lämnat till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd".

Den stegring av asylsökande som skett under flera år fick ackumulerade effekter. Resurserna räckte helt enkelt inte till. Vid slutet av 1989 fanns det 23.000 personer i förläggningar runt om i Sverige. Av dessa hade ca 7.000 personer redan fått uppehållstillstånd men det fanns ingen plats för dem ute i kommunerna (Skr. 1989/90:68 s. 34). Problemen i asylmottagandet hade blivit akuta. Regeringen tillkännagav i **december 1989** i ett pressmeddelande det **s.k. 13 decemberbeslutet**, baserat på beslut i två enskilda fall. Endast den som uppfyllde kraven enligt FN's flyktingkonvention eller

Dokumentlöshetspraxis

13 decemberbeslutet

hade ett särskilt starkt skyddsbehov, skulle komma att beviljas asyl. Beslutet förklarades på följande sätt. De senaste åren hade Sverige i ökande omfattning fått ta emot asylsökande utlänningar och speciellt under de sista fem månaderna hade ett synnerligen stort antal sökt sig till Sverige. I princip hela nästa års utrymme av kommunplatser var in-tecknat av de som redan fanns på förläggningarna. Extraordinära åtgärder för att lösa boendefrågan hade tvingats fram; bostadsplattformar, fartyg, tält etc. Mottagnings- och utredningssystemen hade nått gränsen för sin förmåga och mottagandet kunde inte längre ske i värdiga former. Våra möjligheter att under överskådlig tid ta emot asylsökande skulle komma att vara ytterligt begränsade. Situationen var sådan att det i det enskilda fallet vid bedömningen skulle beaktas huruvida sådana särskilda skäl som avses i 3 kap. 4 § 2 st. 2 p. utlänningslagen förelåg.

Förändringen innebar att det inte blev möjligt att få asyl som krigsvägrare eller *de facto* flykting om inte särskilda skäl förelåg, dvs. personen ansågs ha ett särskilt starkt skyddsbehov. Regeringen stödde sig på motiven till bestäm-melsen vari uttrycktes; för att dessa särskilda skäl skulle kunna tillämpas, krävdes att förhållandena var sådana att det bedömdes vara nödvändigt för att reglera invandringen. Det skulle vara fråga om såpass många personer att det skulle medföra stora påfrestningar för det svenska samhället och den svenska asylmottagningen att ta emot dem i Sverige (prop. 1988/89:86 s 156). Ovan nämnda s.k. Barnpraxis berördes dock inte.

Hösten 1991, läget stabiliseras

De båda åtstramningsåtgärderna, beslutet rörande konsekvensen av dokumentlöshet samt de höjda kraven för att vara berättigad till asyl, hade en viss effekt. Direktavvisningarna och avslagsbesluten ökade samtidigt som tillströmningen successivt minskade.

Parallellt med den minskade inströmningen sattes ökade resurser in för att få ned handläggningstiderna. Polisens, Invandrarverkets och Arbetsmarknadsdepartementets handläggares arbetsinsatser ökade markant. Den genomsnittliga totala handläggningstiden kortades. Samtidigt kvarstod stora balanser i alla led till följd av den tidigare onormalt stora inströmningen (Skr. 1990/91:77 s. 36–37). Handläggningstiderna var fortfarande mycket långa och vissa av reglerna fick oförutsedda konsekvenser. I **september 1990** informerade regeringen genom ett pressmeddelande, som återgav den juridiska konsekvensen av ett avgörande i ett enskilt fall, att den s.k. **Barnpraxisen modifierats**. Schablonregeln skulle hädanefter gälla om beslut inte fattats av Invandrarverket efter ett år. Regeringen förklarade att barnpraxisregeln var ett uttryck för att barnfamiljerna måste prioriteras. Den skulle tillämpas i undantagsfall eftersom handläggningstiderna hade förväntats bli kortare. Så hade inte blivit fallet. Regeln riskerade nu att bli djupt orättvis när många ärenden från förra hösten närmade sig ettårsgränsen.

Barnfamiljer som kommit samtidigt och med så gott som identiska skäl kunde få helt olika beslut beroende på att utredningstiden varierat. Familjer som hamnat i en del av landet där handläggningstiden är kortare kunde bli avvisade, medan andra familjer fick stanna på grund av att beslutet tagit längre tid. Schablonregeln hade vidare resulterat i att människor som kommer till Sverige och återopar s.k. *de facto* flykting skäl blir avvisade, medan barnfamiljer som återopar svaga om ens några asylskäl beviljas uppehållstillstånd. Tiden avgör, inte styrkan i skälen att få stanna (Skr. 1990/91:77 s. 34, PM Arbetsmarknadsdepartementet, Nr 14, 1990-09-24).

I **augusti 1991** klargjorde den dåvarande regeringen praxis genom beslut i några enskilda ärenden. **Lång vistelse** i Sverige skulle medföra att en asylsökande kunde beviljas uppehållstillstånd på **humanitär grund** (Skr. 1991/92:80 s. 32).

Under budgetåret 1990/91 sökte ca 20 800 personer asyl i Sverige, vilket var en kraftig minskning jämfört med 1989/90 då motsvarande antal uppgick till 38 700. Samtidigt märktes en markant uppgång av asylsökande från det f.d. Jugoslavien. Sett i invandringssiffror minskade invandringsöverskottet från ovan nämnda 45 700 personer 1989 till 37 200 år 1990 för att hamna på 29 000 år 1991 (Skr. 1991/92:80 s. 14).

Under hösten 1991 tillträdde en ny regering. I **december 1991** tog den ett flertal för asylopolitiken omdanande beslut. I ett pressmeddelande konstaterade regeringen att de förhållanden som föranlett den tidigare regeringen att skärpa kriterierna för att få asyl, inte längre förelåg. Med hänsyn till såväl rättssäkerhetsintresset som den faktiska situationen inom mottagnings- och utredningssystemet borde de särskilda skäl som avsågs i regeringens beslut den **13 december 1989 inte längre beaktas**. Regeringen hade därför i ett enskilt ärende beviljat asyl till en person som tidigare visserligen bedömts uppfylla kriterierna för *de facto* flyktingskap men som fått avslag på grund av att den snävare tillämpningen gällt och eftersom personen inte hade bedömts ha ett särskilt skyddsbehov. Enligt regeringen var det **den enskildes skyddsbehov** som borde underställas en strikt tillämpning av utlänningslagens bestämmelser (PM Kulturdepartementet nr 13 1991-12-19).

Med de utökade resurserna i alla led av asylprövningen samt den minskade tillströmningen beräknade regeringen att det skulle finnas en möjlighet att komma ned i rimliga handläggningstider inom den närmaste framtiden. Regeringen förklarade att de tidsrelaterade schablonregler som från tid till annan använts som grund för beslut och som skapat ett stort mått av oklarhet samt lett till orättvisor och irrationella beslut skulle upphöra att gälla. Den hade därför i ytterligare ett enskilt asylärende fastställt att **vistelsetiden inte bör tillmätas särskild vikt** utan i fortsättningen beaktas som **en av flera omständigheter** som kan – men inte nödvändigtvis måste – leda till att uppehållstillstånd beviljas. För att tillmötesgå kraven på att den stora grupp asylsökande som vistats i landet en längre tid och ännu inte fått sina ansökan

Tidsförordningen

slutligt prövad, skall bedömas enligt dittills gällande regler förordnade regeringen om vissa övergångsbestämmelser, den **s.k. Tidsförordningen** som trädde i kraft den **1 januari 1992**. Bestämmelsen innebar att den utlänning som vid ikraftträdande vistats i Sverige mer än **18 månader** efter det att ansökan om uppehållstillstånd gjorts, men ännu inte fått en slutlig prövning, fick beviljas uppehållstillstånd om inte särskilda skäl talade däremot. Detsamma gällde familjer med barn som var sex år eller äldre och som vistats mer än **1 år** i Sverige. Förordningen var ett fastläggande i normform av den praxis som den förutvarande regeringen deklarerat i augusti 1991 (F 1991:1999). I förordningsmotiven beskrevs de särskilda skälen på följande sätt: Vistelsetidens betydelse minskar eller förloras helt om asylansökningen är ogrundad. Detsamma gäller om utlänningen eller någon i dennes familj handlat på ett sätt som ger anledning att ifrågasätta hans eller hennes beredvillighet att iaktta grundläggande normer i samhället. Brott är ett sådant handlingssätt. Ett annat skäl kan vara att utlänningens identitet, på grund av dennes egna åtgärder, framstår som osäker eller tveksam. Om utlänningen själv medverkat till att vistelsetiden blivit längre än nödvändigt kan detta få betydelse. Slutligen, beträffande föräldrar, är det också rimligt att ta hänsyn till om den andra föräldern och/eller andra barn i familjen finns kvar i hemlandet (Regeringens förordningsmotiv 1991:8).

Treterminersregeln

Till sist poängterade regeringen att ytterligare särskilda hänsyn också fortsättningsvis måste tas till familjer med barn. Den **s.k. Barnpraxisen** som funnits sedan maj 1989 **slopades**. Istället **infördes**, genom tillägg i 3 kap. 4 a § utlänningsförordningen, den **s.k. Tre terminers-regeln**. Den innebar att om det i familjen vid beslutstillfället fanns ett barn som fullgjort minst tre terminer i svensk skola, förskola eller liknande sedan ansökningen gjordes, beviljades familjen uppehållstillstånd, om inte särskilda skäl talade däremot. De särskilda skälen var desamma som de ovan ur förordningsmotiven beskrivna, med tillägget att om det är uppenbart med hänsyn till barnets ålder, faktisk närvaro i skolan eller på grund av andra omständigheter att barnet inte fått den anknytning till Sverige som förutsätts för uppehållstillstånd, sådant inte skulle beviljas (PM Kulturdepartementet nr 13 1991-12-19 samt Skr. 1991/92:80 s 32). Bestämmelsen **upphävdes** sedermera i **oktober 1992**. Väntetiderna för asylsökande från andra länder än det forna Jugoslavien var kraftigt förkortade och regeln, som ursprungligen instiftas som en övergångsregel, tenderade att få karaktären av huvudregel avseende personer från f.d. Jugoslavien (Information till Riksdagen, 1992-10-08, s. 6). Vi återkommer till inströmningen av f.d. Jugoslaviska asylsökande i avsnitt 2.5. Vi vill uppmärksamma läsaren på att de tillfälliga regler som gällt från årsskiftet 1988 till oktober 1992 finns i *sammanfattning i bilaga 2*.

2.4 Utlänningsnämnden inrättas för att avlasta regeringen

Bakgrund

Frågan om inrättandet av en särskild besvärsnämnd i utlänningsärenden hade diskuterats vid ett flertal tillfällen efter det att den allmänna rätten att överklaga Invandrarverkets beslut om avlägsnande och verkställighet infördes 1976. Majoriteten i Utlänningslagskommittén förordade i betänkande (SOU 1977:28) av lämplighetsskäl att regeringen skulle kvarstå som överprövningsinstans även om antalet besvärärenden skulle stiga till närmare 2 000. De uppgick då till 626 ärenden. Regeringen menade att eftersom den generella rätten att överklaga hade införts endast året före, borde man först avvakta erfarenheterna av de nya bestämmelserna. Därefter togs saken upp av 1980 års invandrapolitiska kommitté (SOU 1983:29) samt i den efterföljande propositionen (1983/84:144). Både kommittén och statsrådet var överens om att det var viktigt med den möjlighet att styra praxisutvecklingen som regeringen hade genom att vara överinstans. Endast om det på grund av en mycket stor tillströmning av ärenden skulle bli praktiskt ohållbart att inom en rimlig tid pröva ärendena, borde man överväga en annan instansordning. Inför 1989 års Utlänningslag konstaterade utredningen (SOU 1988:1) att det inte varit möjligt att undersöka förutsättningarna för ett helt nytt handläggningssystem i utlänningsärenden, varför saken inte debatterades närmare i propositionen (prop. 1988/89:86).

I september 1989 närmade sig det svenska asylmottagandet gränsen för sin förmåga. Detta gällde inte minst den del av arbetet som föll på regeringen. På Arbetsmarknadsdepartementet var ca 50 personer sysselsatta på heltid med överklagade utlänningsärenden. En vanlig vecka togs 100-150 beslut, varav majoriteten var rutinärenden med föga betydelse för utvecklingen av praxis. Regeringen gjorde bedömningen att Sverige skulle få fortsätta att ta emot ett relativt stort antal asylsökande under de närmaste åren. Den ansåg det därför nödvändigt att utreda möjligheten att flytta större delen av dessa ärenden till någon annan överprövningsinstans. Utredarna, som fick namnet Asylprövningskommittén, skulle prioritera avlastning av regeringen och gavs direktiv att fritt att söka sig fram bland alternativen. Samtidigt som det var nödvändigt att minska regeringens arbetsbörda i detta avseende ansågs det önskvärt att det kvarstod någon möjlighet för regeringen att styra praxis. Utredarna skulle därför undersöka om det kunde åstadkommas utan att regeringen fungerade som överinstans (Dir. 1989:43).

Vid tiden för framläggandet av den proposition som följde betänkandet - september 1991 - hade antalet utlänningsärenden hos regeringen ökat med nästan 200 %. Summa inkomna ärenden var för år 1989 3 714. Motsvarande siffra för år 1991 var t.o.m. september 9 075. Föredraganden menade att utlänningsärendena, som nu utgjorde den största enskilda grupp av ärenden som ankom på regeringen, tog en oproportionerligt stor del av i första hand invandrarministerns tid. Tid, som behövdes till reformarbete, aktiva insatser,

övergripande planering och prioritering av invandrapolitiken i stort, vilket var av stor betydelse inte minst mot bakgrund av de invandrarfientliga strömningar som på senare tid gjort sig märkbara. Tiden var därför mogen att flytta överinstansprövningen. Av de alternativ som Asylprövningskommittén undersökt instämde föredraganden i att en fristående myndighet, Utlänningsnämnden, framstod som lämpligast (prop. 1991/92:30 s. 12 ff). Riksdagen delade hennes uppfattning.

Utlänningsnämndens organisation, arbetsformer och uppgifter

Utlänningsnämnden, som började arbeta den 1 januari 1992, är en administrativt fristående myndighet som lyder under förvaltningslagen och leds av en generaldirektör. I nämnden ingår därutöver ett antal jurister, ordförande, varav majoriteten med domarerfarenhet, vilka samarbetar med lekmanaledamöter. Ordförande och ersättare för ordförande förordnas av regeringen. Även lekmännen utses av regeringen men på rekommendation av de politiska partierna. Nämnden har tre grader av beslutförhet; ordföranden ensam, ordföranden jämte två lekmän eller sk utökad sammansättning; två ordförande jämte fyra lekmän. I Utlänningsnämnden ingår vidare grupper av föredragande som leds av en gruppchef. Föredragande och gruppchefer är i handläggningen länderindelade. Därutöver har vissa föredragande ett speciellt ansvar för vissa länder. För ärendets beredning ansvarar en föredragande. När ärendet är klart för avgörande föredras det först för gruppchefen och därefter inför ordförande varannan tisdag. Om det i ärendet yppas mer komplicerade frågor, avgörs det av en nämnd, bestående av ordförande och två lekmän, på torsdagen i samma vecka. Ärendet kan också gå åter till föredraganden för kompletterande utredning. Sammansättningen sker genom lottning. Ordförande kan inte välja varken lekmän eller föredragande. Sammansättningen för beslutförhet är beroende av ärendets karaktär. Nämnden är beslutsför med ordförande och två nämndemän. Om ordförande och nämnden gör bedömningen att ärendet rör en fråga av principiell betydelse eller då det blir aktuellt att ändra gällande praxis, får de besluta att ärendet skall avgöras av två ordförande jämte fyra ledamöter. I denna större nämnd skall generaldirektören ingå. Sk stornämnd sammanträder i snitt ca en gång i månaden. Ordföranden kan avgöra ett ärende ensam om det berör frågor av enkelt slag (prop. 1991/92:30 s. 31–35. Förordning 1991:1817). Vid en granskning av antal beslut på olika nivåer under tiden januari till november 1993 framkom följande: Av 9.911 ärenden avgjordes 8.843 av ordföranden ensam, 1.022 ärenden av en ordförande och två lekmanaledamöter samt 46 ärenden i utökad sammansättning, dvs av två ordföranden och fyra lekmanaledamöter. Muntligt företräde inför föredraganden eller gruppchef har, sedan Utlänningsnämnden påbörjade sin verksamhet fram till 1 december 1993, förekommit vid 51 tillfällen.

Beslutskapaciteten har successivt stärkts och nämnden har nu åtta ordinarie ordförande, jämte fyra ersättare, 30 lekmanaledamöter samt 16 grupper om sex föredragande vardera, jämte gruppchefer. Utlänningsnämnden har fortlöpande samråd med FN's Flyktingkommissarie och Svenska Amnesty International. Inom Utlänningsnämnden förs löpande praxisdiskussioner mellan ordförandena varje vecka. Praxis vidareförmedlas till gruppcheferna av ordförande eller genom att den speciellt praxisansvarige sänder ut avgjorda ärenden av intresse.

Utlänningsnämnden övertog i princip de överinstansprövningsuppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som tidigare fallit på regeringen. Beträffande ärenden som rörde enskilda var detta följande:

- överklaganden av Invandrarverkets beslut ifråga om:
 - avvisning eller utvisning samt i samband därmed behandlade frågor om uppehålls- eller arbetstillstånd;
 - flyktningförklaring eller resedokument;
 - beslut att avvisa ombud eller biträde eller i jävsfrågor;
- ärenden som överlämnats av Invandrarverket till regeringen för avgörande;
- frågor om upphävande av utvisning på grund av brott (prop. 1991/92:30 s. 18 ff).

Övergångsbestämmelserna blev något okonventionella. De ärenden som redan anhängiggjorts hos regeringen överlämnades till Utlänningsnämnden. De ärenden som var av principiell natur och som därför ändå kanske kommit att överlämnas enligt de nya reglerna, se nedan, undantogs (prop. 1991/91:30 s 41). I januari 1992 fanns 10.596 ärenden som överklagats till men inte avgjorts av regeringen. Utlänningsnämnden fick därför en tuff start med förväntningen att snarast möjligt ha avverkat balanserna. Ärendetillströmningen har dock på senare tid återigen stigit. (Balans 31/12-93: 10.645).

Beträffande regeringens möjlighet att styra praxisutvecklingen, löste Asylprövningskommittén frågan genom att föreslå en möjlighet för Utlänningsnämnden att till regeringen överlämna särskilt viktiga eller principiella ärenden. Förslaget fick sedermera en uttrycklig reglering i lagen. Således kan Utlänningsnämnden välja att överlämna ett ärende om:

- det bedöms ha betydelse för rikets- eller allmän säkerhet liksom för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation;
- det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen;
- synnerliga skäl annars talar för att ärendet bör avgöras av regeringen.

Utlänningsnämnden har under 1993 överlämnat 24 ärenden, varav nio i december 1993. (Uppgift för 1992 saknas). De sistnämnda rör en fråga kring bosniska pass samt inkallade kroatiska män. För övrigt är grunden för överlämnande i de flesta fall antingen den svenska säkerhetspolisens förfrågan eller också rör ärendet ett medicinskt fall med betydande kostnader för den svenska staten. De regeringsbeslut som fått betydelse för en större

grupp personer som sökt uppehållstillstånd i Sverige, är ärenden överlämnade av Invandrarverket, t ex Bosnien beslutet.

2.5 Asylsituationen idag

Den omständighet som starkast präglat asylpolitiken sedan den stora tillströmningen under 1989 avtagit är kriget i Bosnien och de konsekvenser detta fått för svenskt asylmottagande. Under budgetåret 1991/92 steg antalet asylsökande återigen successivt. Totalt kom ca 55.000 personer varav 75 % från det f.d. Jugoslavien (Skr. 1992/93:157 s 38). Den höga inströmningen har fortsatt under 1992/93 då totalt ca 80.600 personer sökte asyl, varav 80 % från f.d. Jugoslavien och hälften av dessa från Bosnien-Herzegovina samt majoriteten av de resterande från kosovoprovinsen i Serbien-Montenegro. På grund av FN's flyktingkommissaries vädjan att avvakta med att återsända personer som inte var skyddsbehövande till Kosovo rådde från hösten 1991 till sommaren 1992 s.k. verkställighetsstopp för denna grupp. Därefter återupptogs beslutsfattandet. Beträffande skyddssökande bosnier, för vilka tillika beslutsstopp rått, meddelade regeringen i juni 1993, genom ett pressmeddelande som baserade sig på ett beslut i det enskilda fallet, att skyddsbehövande bosnier får permanent uppehållstillstånd. Samtidigt meddelades viseringstvang för medborgare från Bosnien-Herzegovina. Bakgrunden var att många av de som anlänt till Sverige inte kom från Bosnien utan från flyktingförläggningar övervakade av FN's flyktingkommissarie i Kroatien. Det var regeringens avsikt att de skyddsbehövande skulle kunna tas emot i lite mer ordnade former (PM nr 54 1993-06-21 Kulturdepartementet). För övrigt anländer för närvarande de flesta asylsökande från Irak, Somalia, f.d. Sovjetunionen och Iran. Bifallsprocenten för uppehållstillstånd ligger både hos Invandrarverket och Utlänningsnämnden på ca 10 % (Skr. 1993/94:127 s. 14 ff). Vi hänvisar avseende mer specificerade uppgifter om dagsläget till avsnitt 3.

3 Statistiska uppgifter

Huvudsakligt innehåll

Utredningens statistiska material kommer från Statens Invandrarverk. Det grundar sig på Invandrarverkets registrering av asylsökande och ärendehantering som berör tidsperioden juli 1989 – december 1993. I vårt material saknas uppgifter om hur många permanenta uppehållstillstånd som beviljades efter överklagande till regeringen under budgetåret 1989/90. Uppgifterna har inte stått att få varken från Invandrarverket eller regeringen. Detta har medfört att vi fått arbeta med siffror som utvisar det totala antalet uppehållstillstånd, dvs. även från Invandrarverket. Vi har således inte kunnat fokusera på avgöranden i andra instans på det sätt vi hade velat.

I avsnitt 3.2 redovisas antalet asylsökande uppdelat på de asylsökandes medborgarskap jämfört med antalet permanenta uppehållstillstånd som beviljades samma år för asylsökande från samma land.

I avsnitt 3.3 visar diagrammen 1 och 2 hur stor andel av besluten som innebär beviljande av permanenta uppehållstillstånd i andra respektive första instans. Diagrammen 3–10 redovisar hur stor andel som beviljas permanent uppehållstillstånd som konventionsflykting, de facto-flykting eller av humanitära skäl. Uppgifterna redovisas dels månadsvis, dels per tre månader för att visa förändringar över tiden.

I avsnitt 3.4 redovisas invandringens sammansättning för åren 1989–1993.

3.1 Metod, material och avgränsning

Vi har använt uppgifter från Statens Invandrarverk och gjort egna statistiska beräkningar med utgångspunkt från vad vi bedömt som intressant. Det grundmaterial vi erhållit har emellertid från våra utgångspunkter varit bristfälligt i en rad avseenden. Med hänsyn till den korta tid som stått till vårt förfogande har det inte varit möjligt att korrigera eller skapa eget material.

Utredningens material grundar sig således på uppgifter från Statens Invandrarverk och är inriktat på tidsperioden juli 1989 – december 1993. De uppgifter som idag är tillgängliga är bristfälliga ifråga om permanenta uppehållstillstånd som beviljats efter överklagande andra instans. I samtliga fall

utom två innehåller därför diagrammen i utredningen uppgifter från både första och andra instans.

I diagrammen redovisas när uppgifterna kommer från enbart första instans, enbart andra instans eller om uppgifterna kommer från båda instanserna.

Uppgifterna har till största delen hämtats från Invandrarverkets rapporter till regeringen som produceras budgetårsvis. Kompletteringar har sedan gjorts i de fall där det behövs.

Statistiska uppgifter om antal permanenta uppehållstillstånd som beviljats efter överklagande till andra instans har redovisats i Invandrarverkets rapporter från budgetåret 1990/91 och framåt. Motsvarande uppgifter har inte gått att få fram beträffande budgetåret 1989/90.

Skillnaden mellan regeringens och Utlänningsnämndens sätt att registrera ärenden har medfört att uppgifterna från budgetåret 1989/90 inte är helt tillförlitliga. Inom Arbetsmarknads- och Kulturdepartementen räknades en familj som ett ärende medan Invandrarverket och Utlänningsnämnden räknar en person som ett ärende. Vi har anslutit oss till den sistnämnda metoden. För att kunna jämföra regeringens siffror med Utlänningsnämnden, har regeringens siffror multiplicerats med en kompensationsfaktor. Metoden ger inte något rättvisande resultat eftersom kompensationsfaktorn inte tar hänsyn till vilken storlek på familjerna som var dominerande. Inom regeringen och Invandrarverket har en faktor 2,5 använts. Så har även skett i våra uträkningar. För att kunna jämföra äldre statistik med senare har för f.d. Jugoslavien och f.d. Sovjetunionen de stater som ingick i respektive land 1989 räknats in. I vissa fall har uppgifter om Bosnien särskilts. De uppgifter som legat till grund för diagrammen återfinns i bilagorna 7–10.

I enlighet med direktiven har materialets tyngdpunkt lagts på konventionsflyktingar, de factoflyktingar samt permanenta uppehållstillstånd som beviljats på humanitära skäl. Som närmare redogörs för under avsnitt 4 har vi begränsat undersökningen till följande stater: *Iran, Irak, Libanon, Peru, Chile, Somalia, Etiopien och Rumänien.*

3.2 Inresta asylsökande

3.2.1 Inledning

I samband med att en person söker asyl i Sverige registreras ärendet av Invandrarverkets. Till grund för registreringen ligger den asylansökan som ges in till polis- eller gränspersonal vid den asylsökandes första kontakt med en svensk myndighet. Personens medborgarland antecknas i enlighet med de dokument personen uppvisar.

Vi vill uppmärksamma läsaren på att vad beträffar de i diagrammen angivna tillfälligt gällande reglerna beträffande väntetid, som påverkar praxis

under den tidsperiod vi undersökt, finns dessa redovisade i sammanfattning i bilaga 2.

3.2.2 Antal asylsökande

	1989		1990		1991		1992		1993	
	Asyl- sök.	Antal tillst.	Asyl- sök.	Antal tillst.	Asyl- sök.	Antal tillst.	Asyl- sök.	Antal tillst.	Asyl- sök.	Antal tillst.
Jugoslavien (fd.) därav Bosnien	2 184	618	2 276	675	13 226	1 049	69 414	1 080	29 568	30 313
Rumänien	827	756	2 721	87	454	605	516	228	333	59
Etiopien	2 115	1 752	2 028	1 162	495	1 503	172	264	75	53
Somalia	867	358	2 401	30	1 355	122	2 951	1 420	733	654
Chile	154	5 418	30	437	113	53	98	25	21	15
Peru	242	89	293	90	532	193	785	115	462	188
Irak	1 909	1 375	1 956	1 925	2 236	2 715	3 217	3 355	2 323	2 907
Iran	4 574	4 509	4 323	1 842	1 266	2 709	754	1 741	339	662
Libanon	3 135	1 897	3 569	874	340	1 198	237	770	93	56
Sovjetunionen (fd.)	518	202	741	95	1 159	584	679	199	527	169
Övriga länder	13 833	7 905	9 082	5 622	6 168	7 932	5 234	3 594	3 107	1 406
Totalt	30 358	24 879	29 420	12 839	27 344	18 663	84 057	12 791	37 581	36 482

Tabell 1 Antal asylsökande samt antal beviljade permanenta uppehållstillstånd enligt utlänningslagen 3:1 punkt 1-3 och 2:4 p 2. Tomma fält beror på att uppgifter saknas.

I tabell 1 visas antalet asylsökande från ett visst land och antalet permanenta uppehållstillstånd som beviljats efter beslut i både första och andra instans. Det skall observeras att en person kan registreras som asylsökande ett år medan resultatet av hans ansökan redovisas ett annat år, vilket beror på de långa handläggningstiderna. Detta förhållande medför således att det vissa år kan finnas färre asylsökande än beviljade permanenta uppehållstillstånd.

Uppgifterna om antalet asylsökande bosnier är osäkra för 1992. Skälet till detta är att under en övergångsperiod registrerades en del personer som jugoslaver, fastän deras passnummer inleddes med bokstavskombinationen BH, vilket indikerade att de kom från Bosnien.

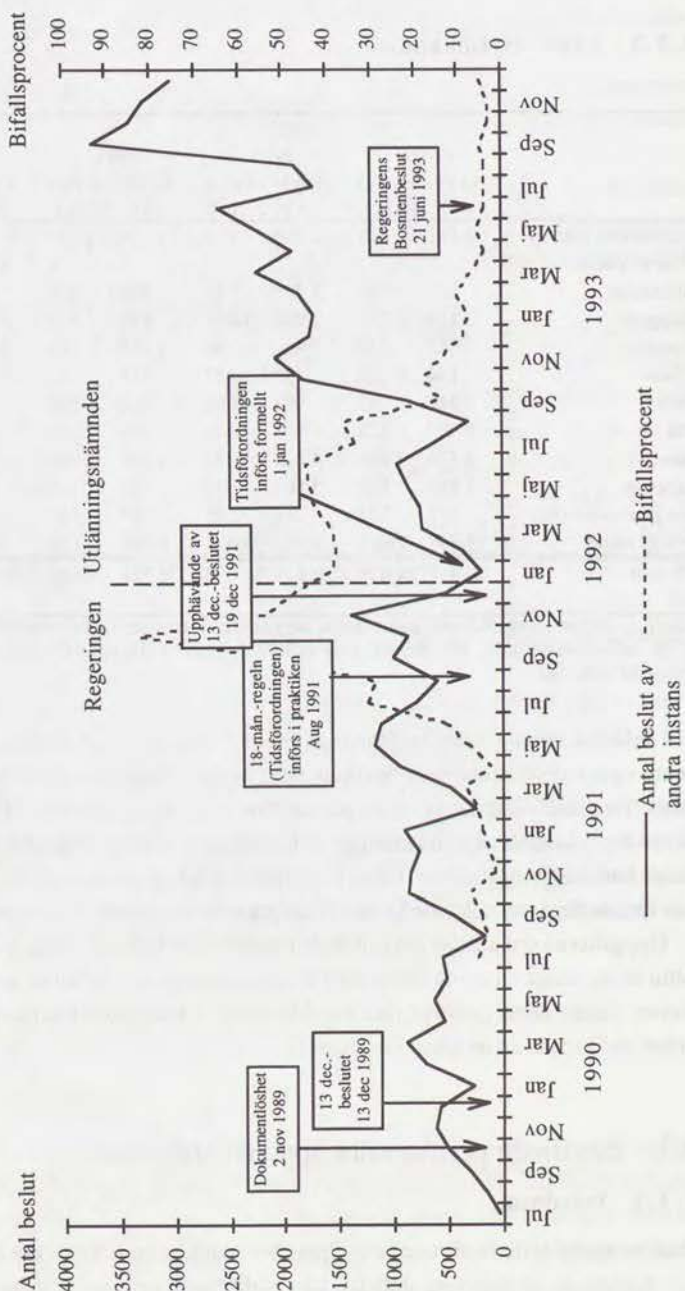
3.3 Beviljade permanenta uppehållstillstånd

3.3.1 Inledning

Utredningens syfte är att utreda asylpraxis i andra instans. Trots det kommer vi i huvudsak att redovisa statistik från både första och andra instans sammanslagen. Anledningen är att separata uppgifter från den tid då regeringen var andra instans inte gått att få fram.

3.3.2 Permanenta uppehållstillstånd beviljade av andra instans

Diagram 1 Antal beslut av andra instans, regeringen respektive Utlänningsnämnden, samt bifallsprocent



Kommentar till diagram 1

Vi har valt att i samma bild grafiskt visa *dels* antalet beslut i andra instans, *dels* bifallsprocenten eftersom vi anser att en sådan bild bättre åskådliggör utvecklingen. Bilden ställer krav på att läsaren uppmärksammar mot vilken axel en kurva skall läsas; den heldragna kurvans värden (antalet beslut av andra instans) avläses på den vänstra axeln och den streckade kurvans värden (bifallsprocent) avläses på den högra axeln. Om man exempelvis ser på månaden oktober 1991 visar diagrammet att beslut fattades i ca 800 ärenden av vilka ca 85 % bifölls.

Uppgifter om bifallsprocent saknas helt för budgetåret 1989/90. Den markant höga bifallsprocenten från september till december 1991 är en följd av en ändrad praxis, varigenom den s.k. 18-månadersregeln etablerades, dvs den regel som i januari 1992 infördes i förordningsform. Regeln innebar i princip automatiskt uppehållstillstånd för den som väntat i 18 månader eller längre.

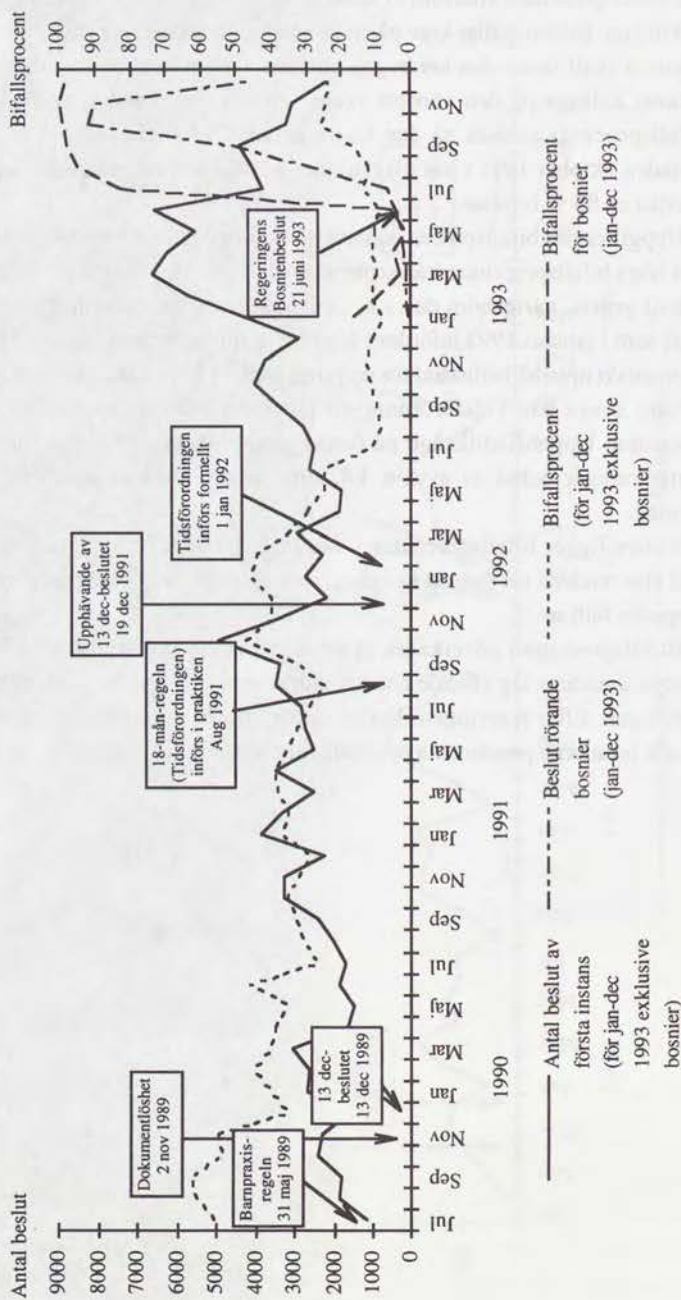
Som synes har Tidsförordningen fått stora effekter avseende bifallsprocenten. Upphållstillstånd på denna grund medges av humanitära skäl. Detta framgår också av avsnitt 3.4, som tar upp invandringens sammansättning.

Vidare ligger bifallsprocenten i dagsläget på ungefär samma nivå, 5 %, med viss tendens till fortsatt nedgång, som före det att Tidsförordningen tillämpades fullt ut.

Bifallsprocenten påverkades ej av regeringens Bosnienbeslut eftersom Bosnienärendena låg vilande hos Invandrarverket i avvaktan på direktiv från regeringen. Efter regeringens beslut var det därför Invandrarverket som beviljade bosnierna permanenta uppehållstillstånd, se även diagram 2 nedan.

3.3.3 Permanenta uppehållstillstånd beviljade av enbart första instans, Invandrarverket

Diagram 2. Antal beslut av första instans, Invandrarverket, samt bifallsprocent



Kommentar till diagram 2

Den heldragna kurvans värden avläses på den vänstra axeln och den streckade kurvan avläses på den högra axeln. Uppgifterna gäller grundärenden hos Invandrarverket. Exempelvis för månaden oktober 1991 avgjordes drygt 5.000 ärenden och ca 45 % av dessa bifölls.

För budgetåret 1989/90 är uppgifterna om antal beviljade permanenta uppehållstillstånd framräknade som differensen mellan antal avgjorda ärenden och antal avslag på asylansökan. Differensen har sedan kompenserats för avskrivna ärenden till följd av återtagna ansökningar, nöjdförklaringar etc.

Observera att från juli 1993 redovisas ärenden rörande bosnier separat. Det låg stora mängder Bosnienärenden vilande i avvaktan på direktiv från regeringen. Efter regeringens beslut i juni 1993 började Invandrarverket fatta beslut i dessa ärenden vilket fick till följd att både antalet beslut och bifallsprocenten ökade markant.

Diagrammet är intressant då det visar en betydande nedgång av bifallsprocenten efter första kvartalet 1992. Efter det att bifallsprocenten tidigare legat på ca 30–40 % sjunker den till ca 10 %. Det bör uppmärksammas att den s.k. Tidsförordningen tillämpades för de personer som anlänt till Sverige före den första juli 1990. En anledning till den dramatiska nedgången av bifallsprocenten som startar i maj 1992 kan vara att Invandrarverket vid den tiden behandlade ärenden vari personerna anlänt senare än första juli 1990.

3.3.4 Bifallsprocent för permanenta uppehållstillstånd beviljade för konventionsflyktingar, de factoflyktingar eller av humanitära skäl

Diagram 3 Bifallsprocent för permanenta uppehållstillstånd beviljade för konventionsflykting, de factoflykting eller av humanitära skäl

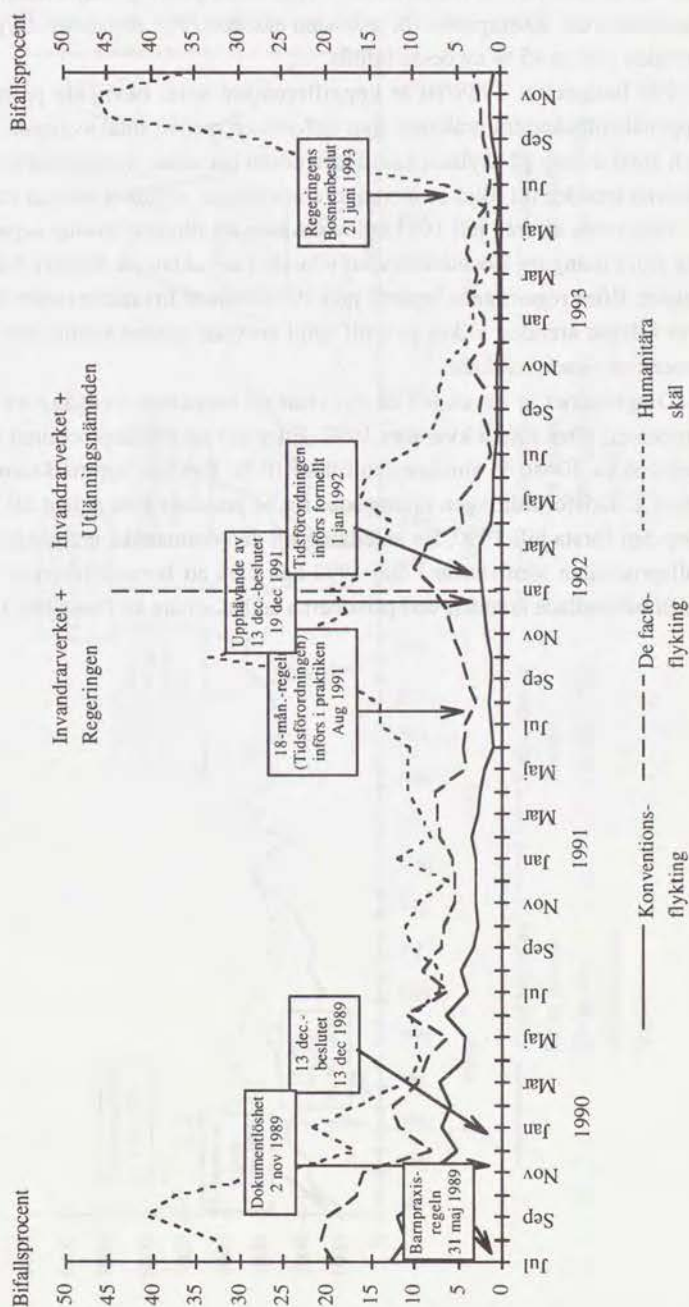
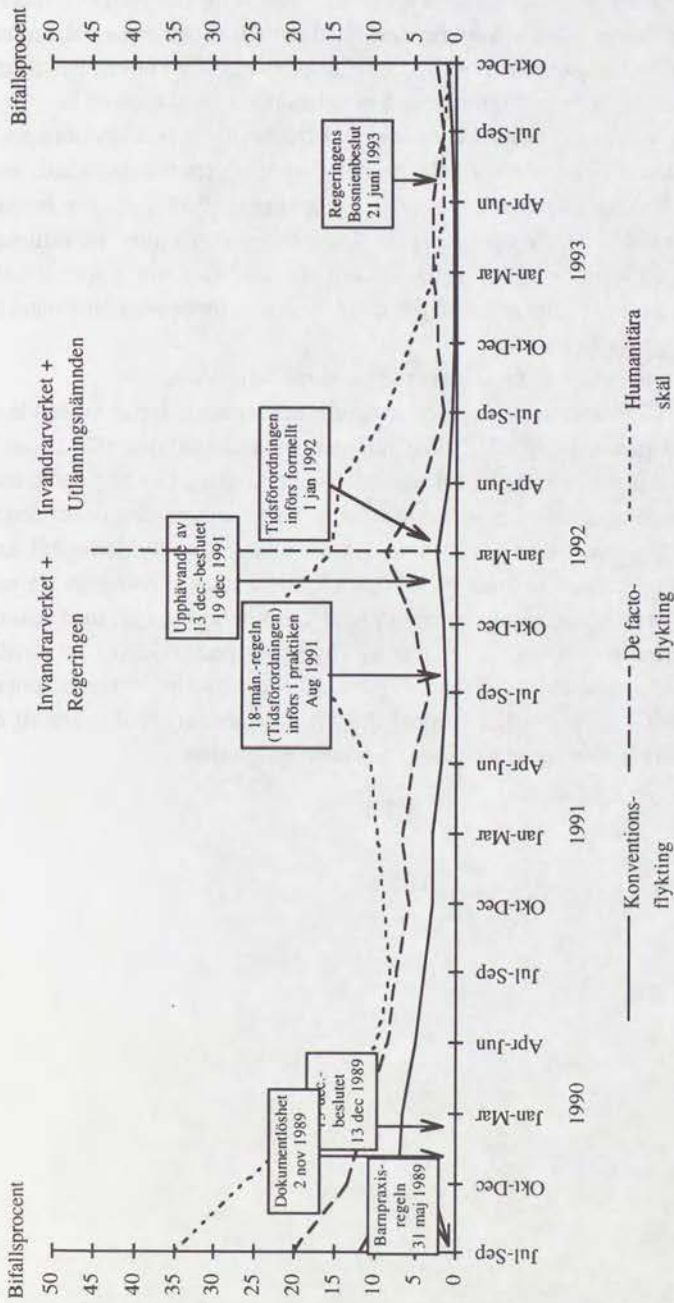


Diagram 4 För att visa tendenser tydligare visas samma statistik som i diagram 3 i tremånadersintervall



Kommentar till diagrammen 3 och 4

Diagrammen visar bifallsprocenten för alla de tre kategorier vi studerat närmare. Varje kategori kommer senare att redovisas i ett separat diagram. Exempelvis i maj månad 1992 ligger bifallsprocenten för konventionsflyktingar på ca 2 %, *de facto* flyktingar ca 5 % och humanitära skäl ca 15 %.

Värdena är framräknade som andelen beviljade permanenta uppehållstillstånd av det totala antalet beslut (beviljat uppehållstillstånd, avvisning, utvisning eller avskrivning) i asylärendena från samtliga beslutsnivåer (grundärende, omprövning av Invandrarverket enligt förvaltningslagen, överklagan i andra instans samt ny ansökan om uppehållstillstånd). Grundmaterialet är den registrering av skälen för uppehållstillstånd som sker hos Invandrarverket.

Observera att maxvärdet på y-axeln är 50 procent.

Diagrammet visar på en generellt nedåtgående trend avseende samtliga kategorier av uppehållstillstånd, med undantag för den effekt som Tidsförordningen medförde avseende humanitära skäl. Det bör dock noteras att också beträffande politiska skäl för asyl sker en uppgång under den tid Tidsförordningen verkar fullt ut. Vi har inte hittat någon förklaring till detta. Nedgången inleds i början på 1990 och framgår särskilt tydligt av tre-månadersintervallsdiagrammet, diagram 4. Det är inte möjligt att med säkerhet säga skälet till nedgången. Orsaken kan ligga i att praxis skärpts, att förhållandena i de asylsökandes hemländer förändrats eller att de asylsökande som anlänt på senare tid har svagare asylskäl. En rimlig slutsats torde vara att det är en kombination av dessa skäl som orsakat nedgången.

3.3.5 Konventionsflyktingar i både första och andra instans

Diagram 5 Antal personer som beviljats permanent uppehållstillstånd som konventionsflykting samt bifallsprocent

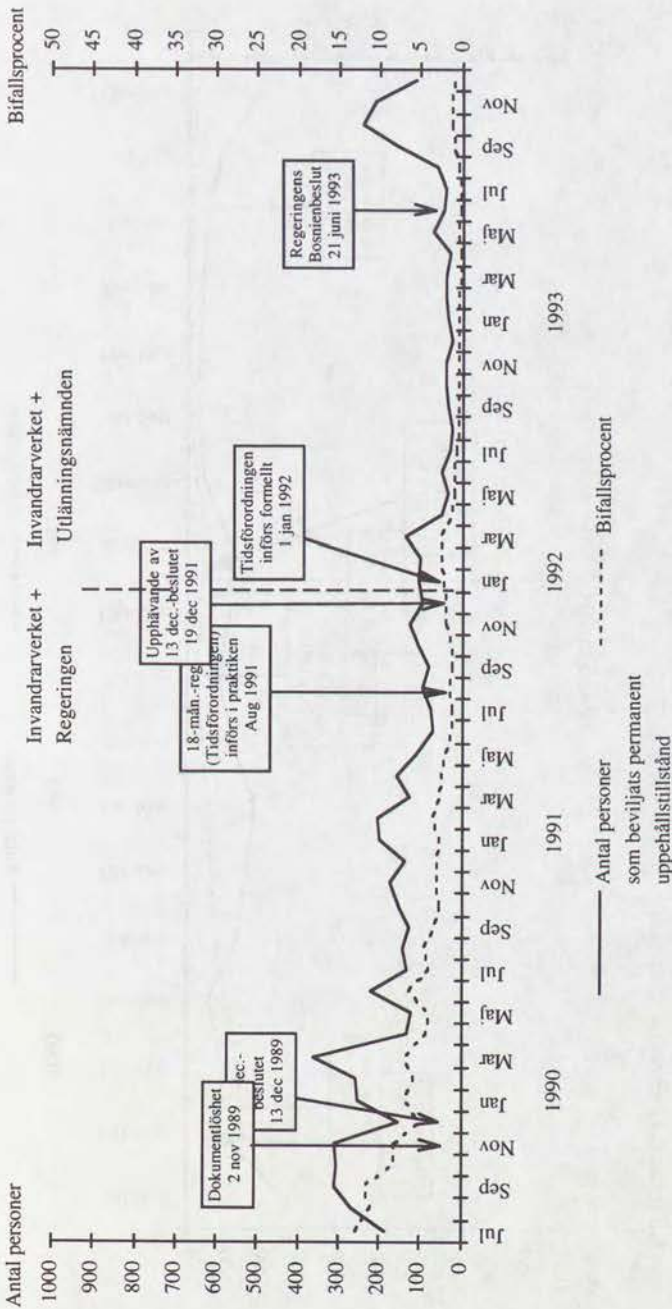
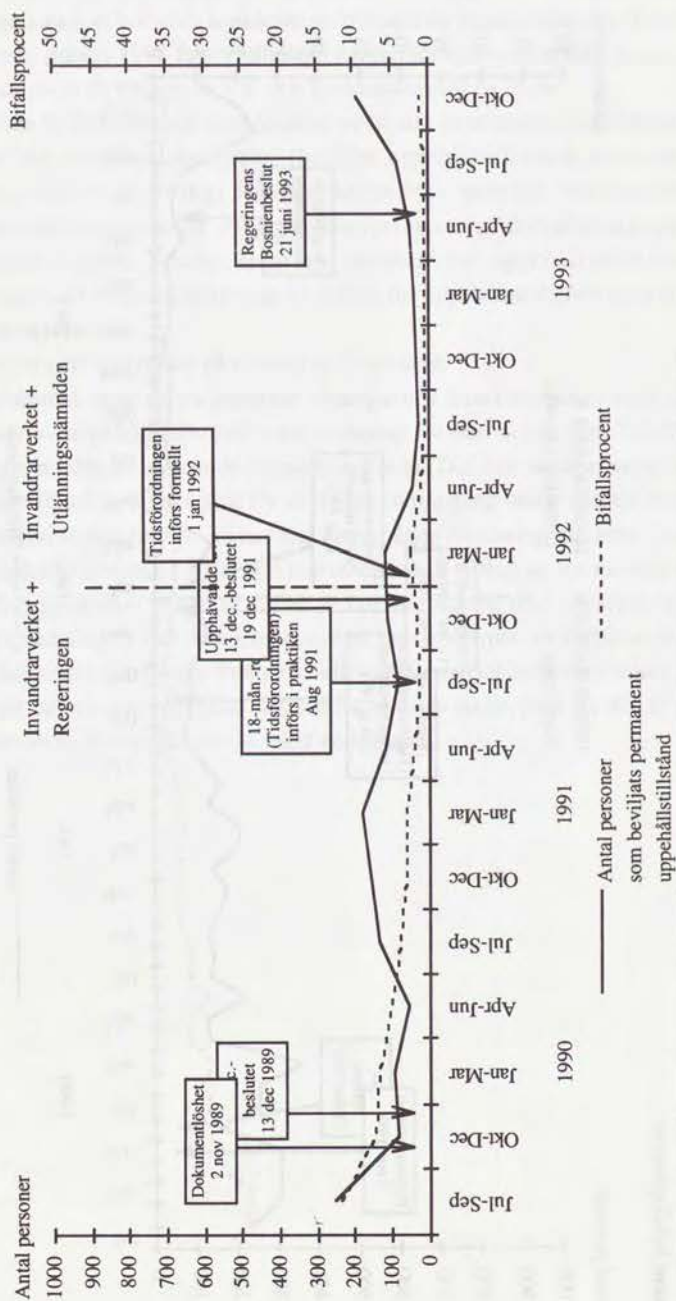


Diagram 6 För att visa tendenser tydligare visas samma statistik som i diagram 5 i tremånadersintervall



Kommentar till diagrammen 5 och 6

Den heldragna kurvans värden avläses på den vänstra axeln och den streckade kurvan avläses på den högra axeln. Exempelvis beviljades i maj 1992 ca 50 personer permanent uppehållstillstånd. Dessa personer utgjorde ca 2 % av den totala andelen fattade beslut.

Bifallsprocenten är framräknade som andelen beviljade permanenta uppehållstillstånd av det totala antalet beslut (beviljat uppehållstillstånd, avvisning, utvisning eller avskrivning) i asylärendena från samtliga beslutsnivåer (grundärende, omprövning av Invandrarverket enligt förvaltningslagen, överklagan i andra instans samt ny ansökan om uppehållstillstånd).

Observera att maxvärdet på y-axeln är 50 procent.

Diagrammet visar en klart nedåtgående trend vilken inleds i slutet av år 1989. Det är svårt att uttala sig om vad denna nedgång beror på då sammansättningen av de asylsökande och förhållandena i deras hemländer ständigt skiftar. En viss grund torde ligga i beslutet beträffande avsaknad av dokument. Även 13 december beslutet kan ha haft en viss effekt för beviljandet av konventionsflyktingstatus, fastän detta beslut formellt fokuserade *de facto* flyktingar, se bilaga 2. Intressant är att det skedde en viss uppgång av personer som erhöll konventionsflyktingstatus efter det att beslut började tas i Bosnienärendena.

3.3.6 De factoflyktingar i både första och andra instans

Diagram 7 Antal personer som beviljats permanent uppehållstillstånd
som de factoflykting samt bifallsprocent

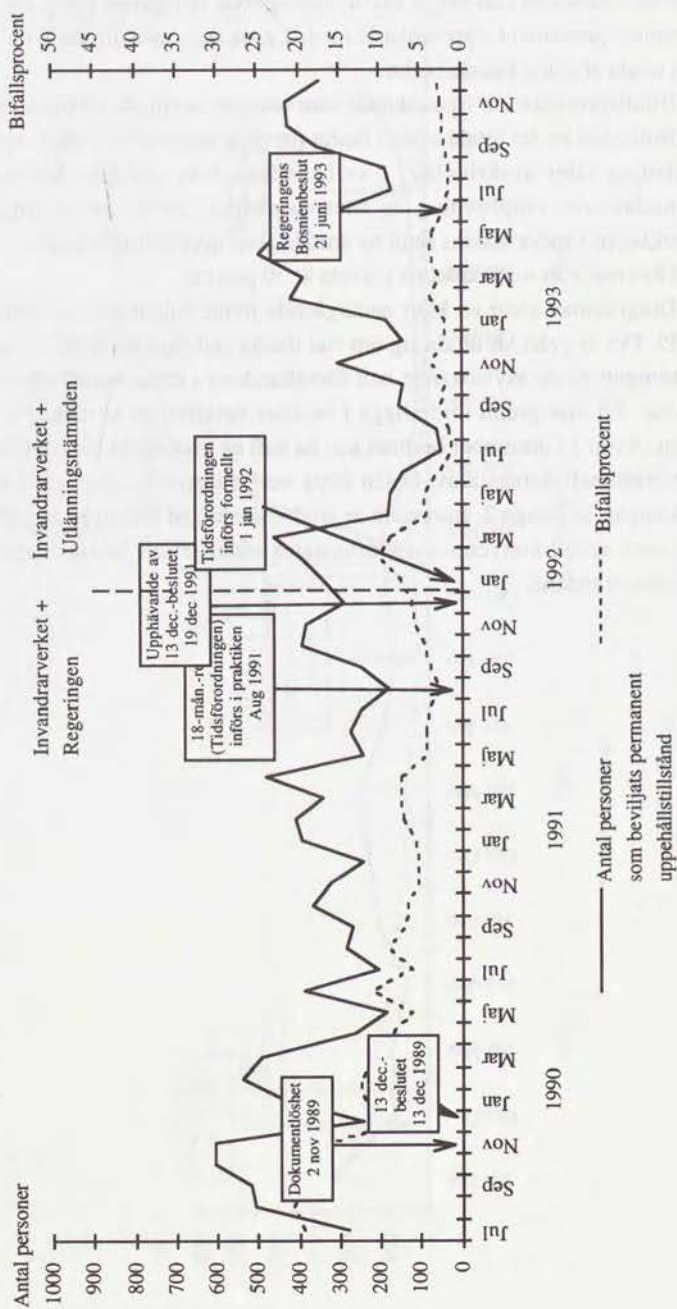
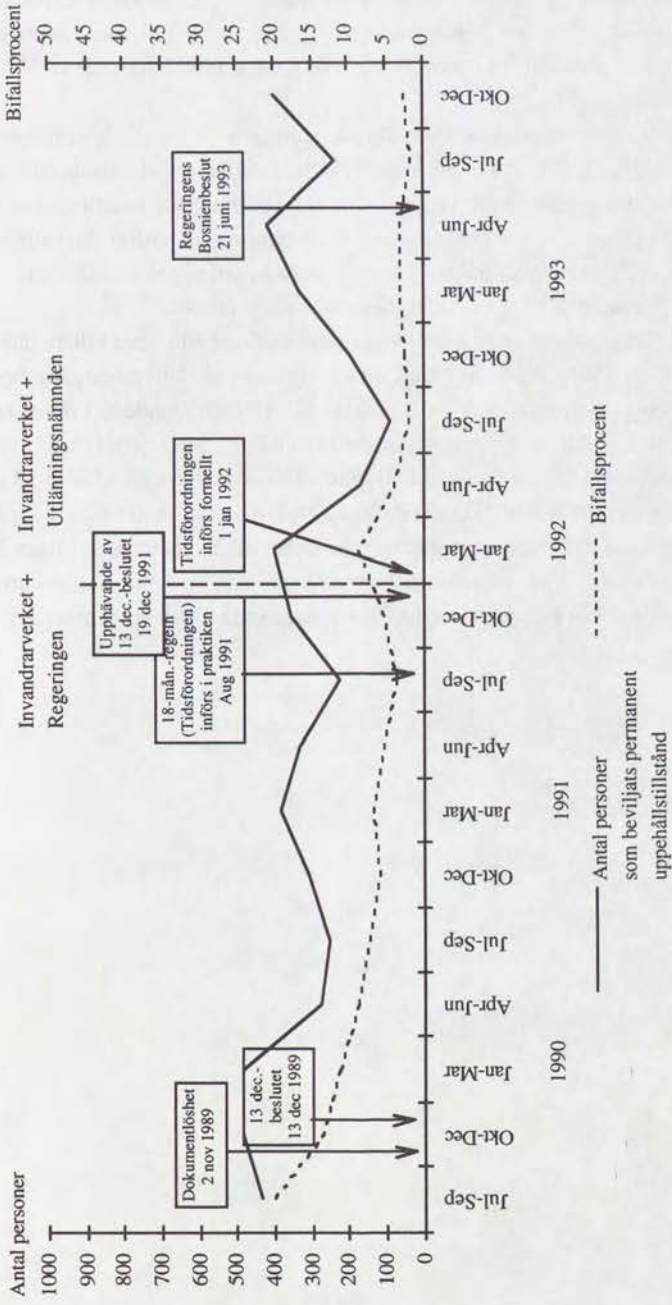


Diagram 8 För att visa tendenser tydligare visas samma statistik som i diagram 7 i tre månadersintervall



Kommentar till diagrammen 7 och 8

Den heldragna kurvans värden avläses på den vänstra axeln och den streckade kurvan avläses på den högra axeln. Exempelvis beviljades i september 1990 ca 275 personer asyl som *de facto* flyktingar vilket utgjorde ca 9% det totala antalet beslut.

Bifallsprocenten är framräknade som andelen beviljade permanenta uppehållstillstånd av det totala antalet beslut (beviljat uppehållstillstånd, avvisning, utvisning eller avskrivning) i asylärendena från samtliga beslutsnivåer (grundärende, omprövning av Invandrarverket enligt förvaltningslagen, överklagan i andra instans samt ny ansökan om uppehållstillstånd).

Observera att maxvärdet på y-axeln är 50 procent.

Diagrammet visar även här en klart nedåtgående trend vilken inleds i slutet av år 1989. Det är svårt att uttala sig om vad denna nedgång beror på då sammansättningen av de asylsökande och förhållandena i deras hemländer ständigt skiftar. En viss grund torde ligga i beslutet beträffande avsaknad av dokument. Även den inskränkning avseende asylskyddet som 13 december beslutet medförde då det krävdes ett särskilt starkt skyddsbehov för att erhålla *de facto* flyktingstatus torde ha medverkat till nedgången, se bilaga 2.

Det är intressant att notera hur *de facto* flyktingstatus, i större utsträckning än de andra grupperna, uppvisar en påfallande ojämnare kurva.

3.3.7 Uppehållstillstånd beviljade på humanitära skäl i både första och andra instans

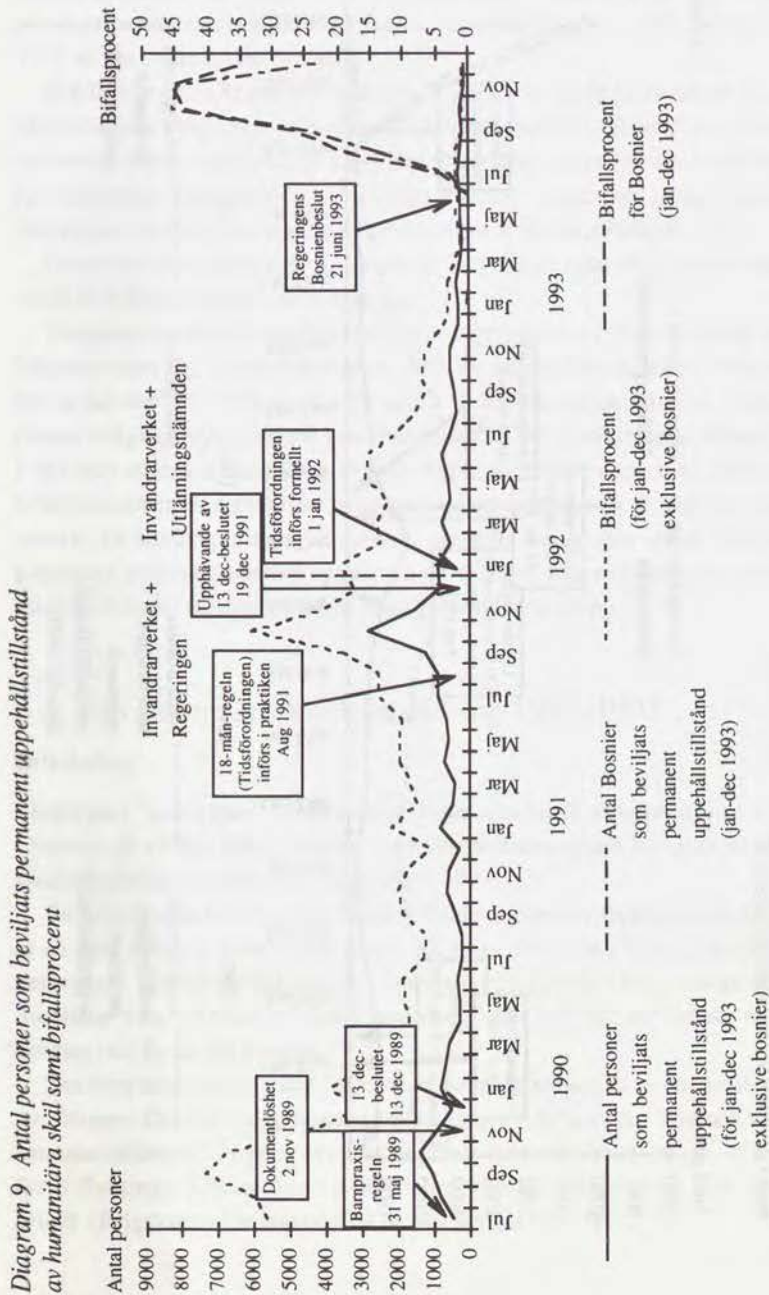
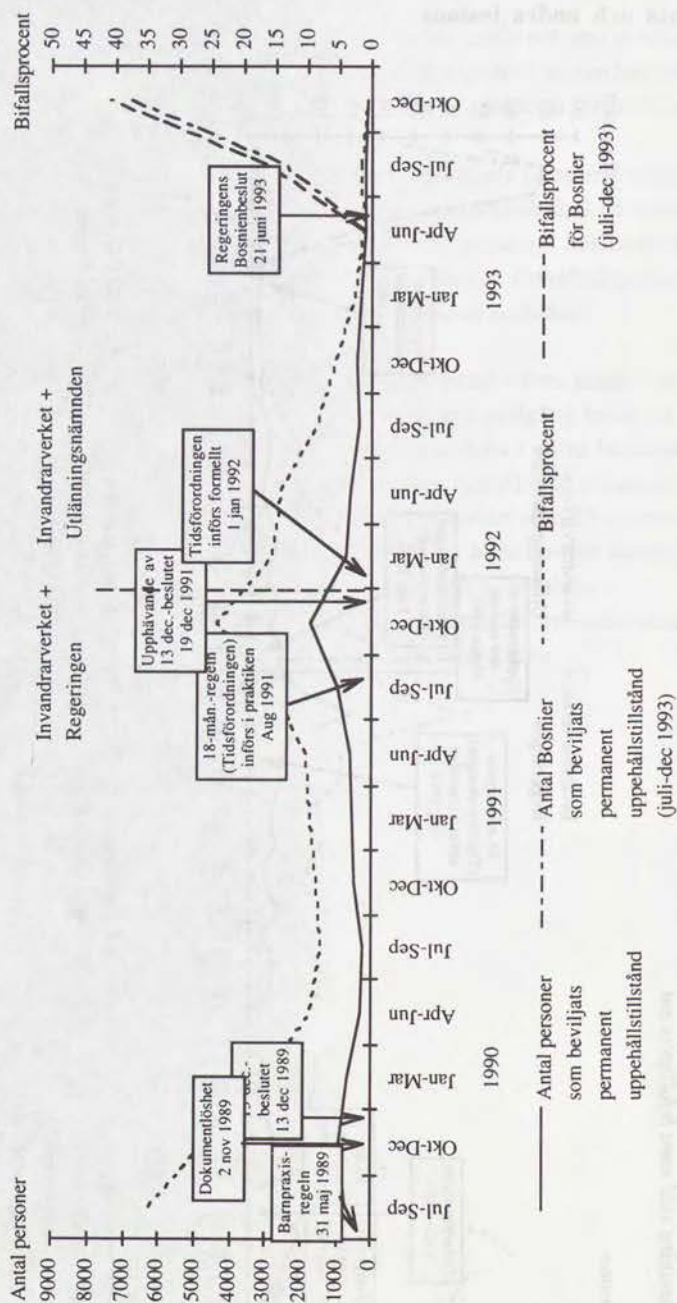


Diagram 10 För att visa tendenser tydligare visas samma statistik som i diagram 9 i tremånadersintervall



Kommentar till diagrammen 9 och 10

Den heldragna kurvans värden avläses på den vänstra axeln och den streckade kurvan avläses på den högra axeln. Exempelvis beviljades i maj 1992 ca 600 personer permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl, vilka utgjorde ca 15 % av det totala antalet beslut.

Bifallsprocenten är framräknade som andelen beviljade permanenta uppehållstillstånd av det totala antalet beslut (beviljat uppehållstillstånd, avvisning, utvisning eller avskrivning) i asylärendena från samtliga beslutsnivåer (grundärende, omprövning av Invandrarverket enligt förvaltningslagen, överklagan i andra instans samt ny ansökan om uppehållstillstånd).

Observera att maxvärdet på y-axeln är 50 procent samt att x-axelns maxvärde är 9.000 personer i detta diagram.

Diagrammet visar en nedåtgående trend som inleddes i slutet på 1989. Bifallsprocenten låg dessförinnan på ca 40% för att därefter under år 1990 och första halvåret av 1991 sjunka till ca 10 %, för att sedan fortsätta sjunka. Denna nedgång bryts markant i samband med att Tidsförordningen tillämpas. I takt med att denna förordning så småningom successivt upphör att gälla har bifallsprocenten stadigt sjunkit och ligger i dagsläget på ca 3 %. Det bör dock noteras att handläggningen av bosnier särskilts från denna siffra. Bifallsprocenten avseende bosnier uppgår till 45 %. Man kan anta att asylmottagningens resurser till stor del tagits i anspråk av denna grupp.

3.4 Invandringens sammansättning 1989–1993

Inledning

I begreppet "invandrare" finner man personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige på väldigt olika grunder. De följande diagrammen kommer att visa sammansättningen på invandringen 1989–1993.

En person som beviljas uppehållstillstånd på grund av flykt anknytning är en nära anhörig, exempelvis make, till en person som i Sverige beviljats permanent uppehållstillstånd som konventionsflykting. Övrig anknytning innefattar t.ex. utländska medborgare som gifter sig med en svensk medborgare och flyttar till Sverige.

Det övre diagrammet visar för varje år sammansättningen av den totala invandringen. Det undre diagrammet är ett utdrag av delar av det övre och visar sammansättningen av personer som beviljats asyl som konventions- och *de facto* flyktingar liksom de som meddelats uppehållstillstånd på humanitär grund. (Krigsvägrare är utskilda då de inte uppgår till 1 %:)

Diagram 11 Diagrammet nedan visar den totala invandringens sammansättning år 1989.

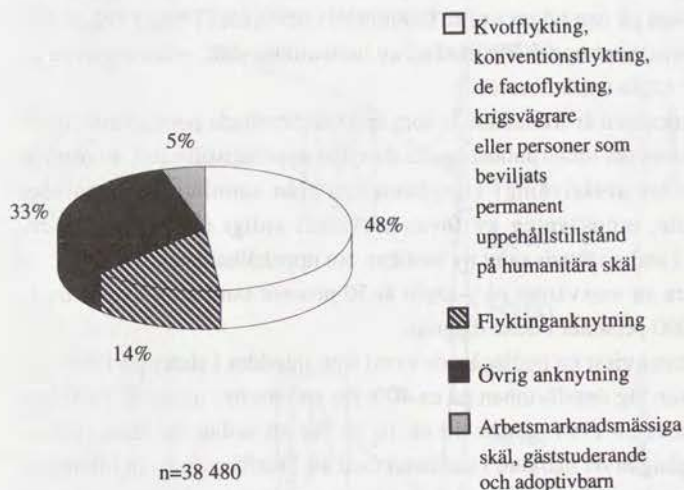


Diagram 12 Diagrammet nedan visar permanenta uppehållstillstånd beviljade år 1989, fördelat på skäl för asyl, dvs. kvot-, konventions- och de factoflyktingar, samt uppehållstillstånd på humanitär grund, dvs. enligt 2 4 utlänningslagen och i enlighet med tillfälligt ändrad praxis pga. lång väntetid.

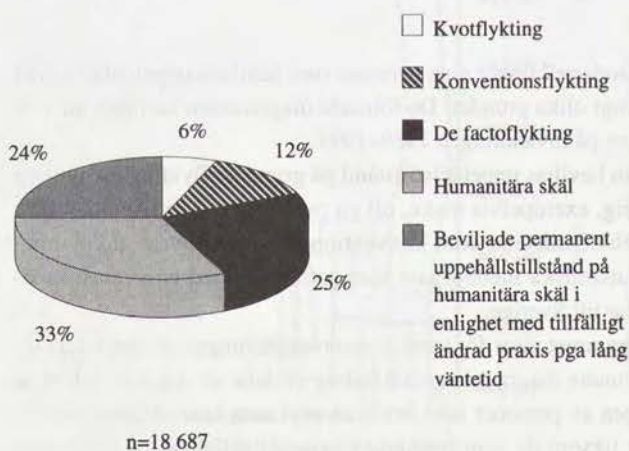


Diagram 13 Diagrammet nedan visar den totala invandringens sammansättning år 1990.

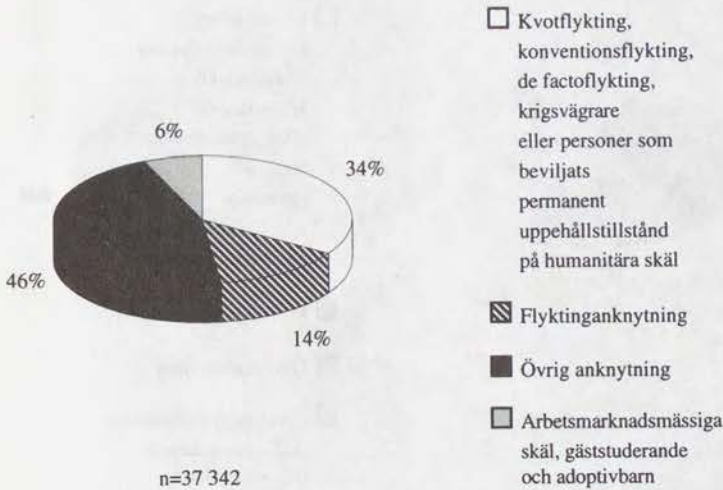


Diagram 14 Diagrammet nedan visar permanenta uppehållstillstånd beviljade år 1990, fördelat på skäl för asyl, dvs. kvot-, konventions- och de factoflyktingar, samt uppehållstillstånd på humanitär grund, dvs. enligt 2 4 utlänningslagen.

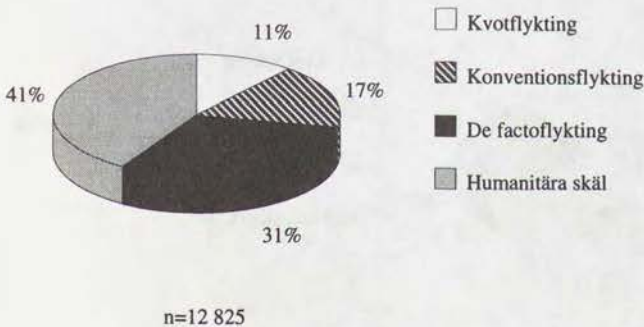


Diagram 15 Diagrammet nedan visar den totala invandringens sammansättning år 1991.

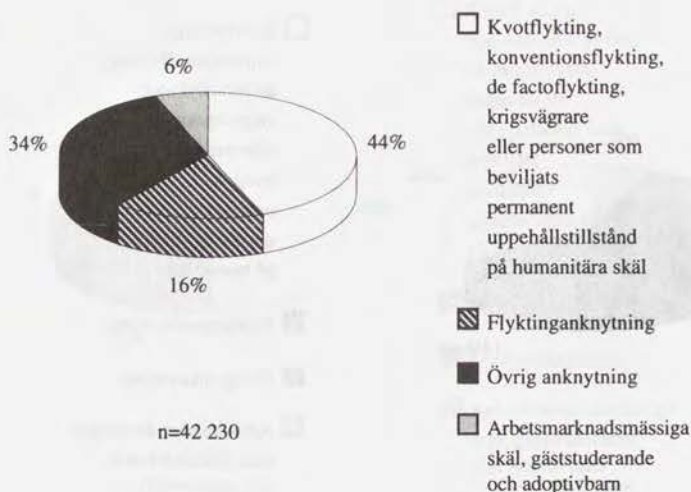


Diagram 16 Diagrammet nedan visar permanenta uppehållstillstånd beviljade år 1991, fördelat på skäl för asyl, dvs. kvot-, konventions- och de facto flyktingar, samt uppehållstillstånd på humanitär grund, dvs. enligt 2 4 utlänningslagen.

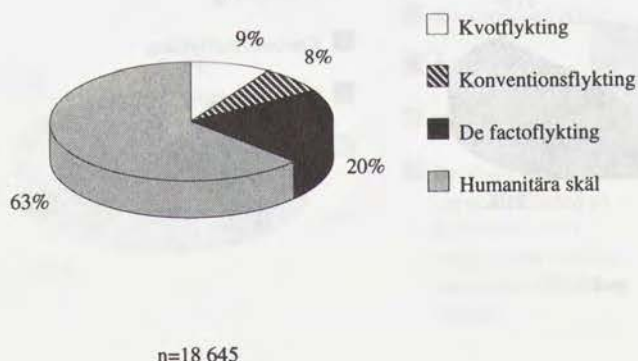


Diagram 17 Diagrammet nedan visar den totala invandringens sammansättning år 1992.

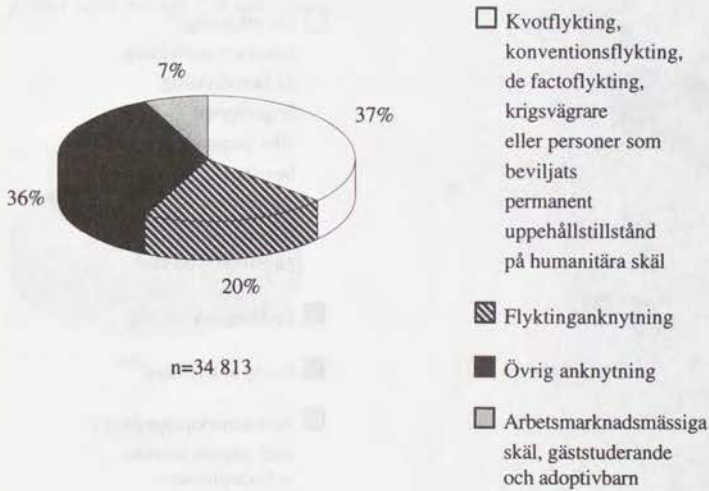


Diagram 18 Diagrammet nedan visar permanenta uppehållstillstånd beviljade år 1992, fördelat på skäl för asyl, dvs. kvot-, konventions- och de factoflyktingar, samt uppehållstillstånd på humanitär grund, dvs. enligt 2 4 utlänningslagen.

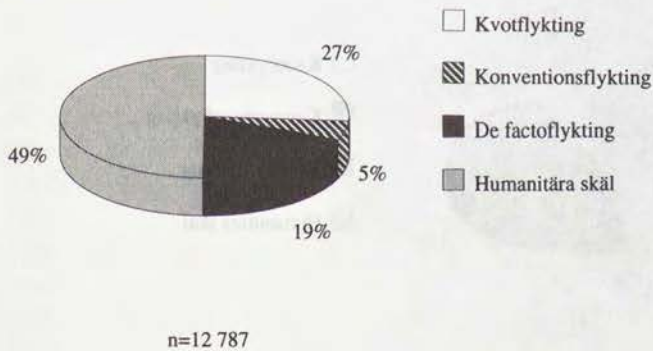


Diagram 19 Diagrammet nedan visar den totala invandringens sammansättning år 1993.

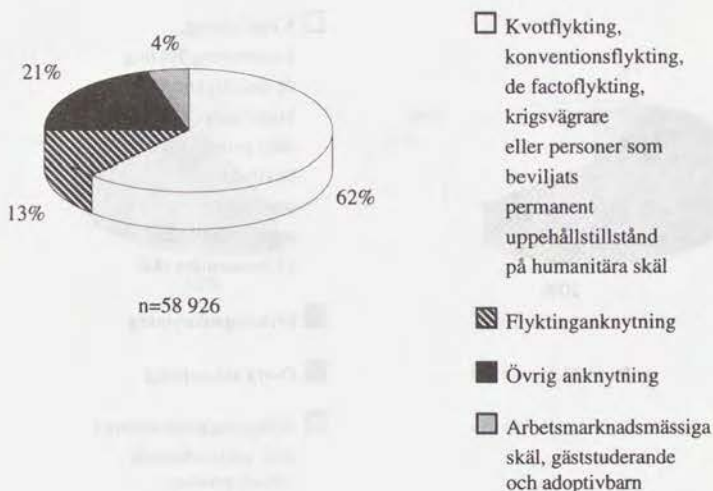


Diagram 20 Diagrammet nedan visar permanenta uppehållstillstånd beviljade år 1993 för asylsökande från samtliga länder utom Bosnien, fördelat på skäl för asyl, dvs. kvot-, konventions- och de facto flyktingar, samt uppehållstillstånd på humanitär grund, dvs. enligt 2 4 utlänningslagen.

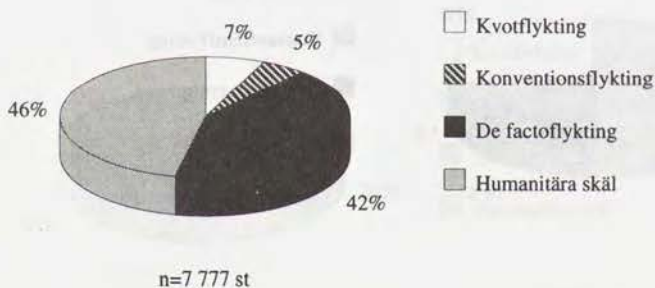
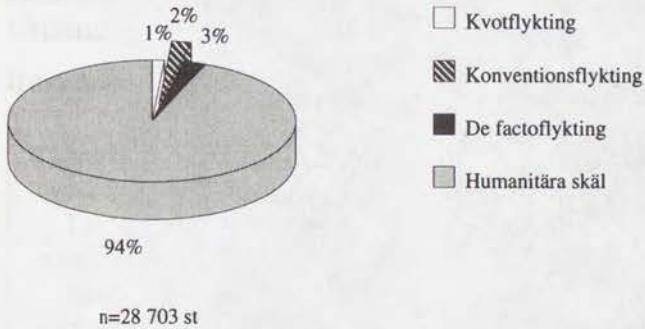


Diagram 21 Diagrammet nedan visar permanenta uppehållstillstånd beviljade år 1993 för asylsökande från Bosnien, fördelat på skäl för asyl, dvs. kvot-, konventions- och de factoflyktingar, samt uppehållstillstånd på humanitär grund, dvs. enligt 2:4 utlänningslagen.



4 Utvecklingen av praxis i asylärenden

Jämförande studie av regeringens och Utlänningsnämndens beslut

Huvudsakligt innehåll

I kapitlet behandlas dels utredningens arbetsmetod och de komplikationer som ämnets art medfört, dels redogörs för våra slutsatser.

I avsnitt 4.1 redogörs för hur undersökningen lagts upp och vilket material vi haft att grunda våra slutsatser på.

Under Allmänna synpunkter i avsnitt 4.2 diskuteras de olika faktorer som försvårar en översyn av praxis.

Därefter redovisas under avsnitt 4.3, 4.4 och 4.5 de slutsatser vi kommit till avseende konventionsflyktingar och *de facto* flyktingar, humanitära skäl för uppehållstillstånd samt dokumentlöshet och trovärdighet.

Slutligen lämnar vi under avsnitt 4.6 förslag på praxisdokumentation inför framtiden.

4.1 Metod, material och avgränsning

Den för utredningen aktuella tidsperioden sträcker sig från juli månad 1989 till och med februari månad 1994. Vi har valt att starta undersökningen i juli 1989 för att även studera regeringens praxis tiden före det s.k. 13 december beslutet 1989, som resulterade i en specifik praxis tiden därefter, se avsnitt 2.3.

Som bas för den jämförande studien ligger en genomgång av ett antal ärenden, totalt ca 600 stycken, avgjorda av den myndighet som utgjort andra instans i asylärenden under den tidsperiod vi undersökt. Överinstansprövningen utfördes fram till den 1 januari 1992 av regeringen – Arbetsmarknads- respektive Kulturdepartementet – men övertogs därefter av Utlänningsnämnden. Därutöver inkluderar det statistiska materialet i kapitel 3 ca 94 000 ärenden, vilka avser positiva beslut. Totalt har knappt 200 000 ärenden avgjorts under perioden.

Beträffande urvalet innefattar undersökningen ärenden ur Kulturdepartementets praxissamling, till vissa delar övertagen från Arbetsmarknadsdepartementet och Invandrarverkets praxissamling, i de delar den återger

regeringens uppfattning samt de ärenden som samlats i Utlänningsnämndens praxisutgåva. Vidare har vi granskat samtliga beslut som i Utlänningsnämnden fattats under år 1993 i utökad sammansättning, (se avsnitt 2.4). Därutöver har vi hos Invandrarverket studerat de regeringsärenden som, utan att ha införts i en praxisamling, ansetts som vägledande under den tid regeringen utgjorde andra instans. Slutligen har vi hos Utlänningsnämnden granskat de ärenden vilka av handläggarna insamlats för att så småningom, efter gallring, skall komma att ingå i Utlänningsnämndens officiella praxisamling. Detta material innefattar såväl positiva som negativa beslut och omfattar samtliga representerade medborgarskap.

Vi har fått värdefull information genom de två Hearings som utredningen arrangerat, vari i asylärenden aktiva advokater och representanter för intresseorganisationer vidarebefodrat sina uppfattningar om utvecklingen av den svenska asylrätten. Dessa grupper har också bestått oss med ett väsentligt skriftligt material. En svaghet i materialet har dock varit att det inte tillåtit oss att göra en jämförelse mellan de två beslutsorganen, eftersom det varit inriktat på Utlänningsnämnden. Materialet har också innefattat en stor mängd ärenden som rört psykiska besvär hos företrädesvis barn. Det har visat på svåra avvägningar av mycket starka humanitära skäl. Till större delen har det dock rört sig om förhållanden som uppstått efter det att andra instans avgjort ärendet och s.k. ny ansökan ingetts. Enligt kommittédirektiven skall utredningen fokusera beslut av andra instans varför avgöranden efter ny ansökan inte särskilt studerats. Problemen som uppstår efter det att ärendet avgjorts av andra instans är dock utan tvekan sådana att de borde granskas i en särskild studie.

En sammanfattning av de båda Hearings finns redovisat i *bilaga 3*.

Utöver detta material har vi undersökt ett slumpmässigt utvalt antal ärenden. I utredningens uppdrag ligger att fokusera granskningen på de ärenden vari asyl- eller humanitära skäl åberopats. Materialet omfattade tusentals ärenden och det visade sig svårt att göra ett för undersökningen meningsfullt slumpmässigt urval. Skälet var att vare sig departementen eller Utlänningsnämnden hade fört in en klassificering baserat på åberopade skäl för uppehållstillstånd eller grund för beviljat uppehållstillstånd i sina datasystem. Vi fick assistans från Invandrarverket i Norrköping. Med hjälp av deras interna klassificering blev det möjligt att, genom att utforma ett nytt dataprogram, kartlägga de ärenden vari personerna fått stanna i Sverige av asyl- eller humanitära skäl. Det rör således personer som fått uppehållstillstånd såsom konventionsflyktingar, *de facto* flyktingar eller av humanitära skäl. På grund av den stora ärendemängden och för att hitta komparabla fall var det nödvändigt att välja ut vissa medborgarskap. Urvalet skedde på två grunder, dels de där flest beslut hade tagits under den aktuella tidsperioden, dels de vari visst medborgarskap behandlats både av regeringen och Utlänningsnämnden. Med dessa utgångspunkter beslutade vi oss för att särskilt granska ärenden med sökande från följande länder: *Iran, Irak, Libanon, Peru, Chile, Somalia,*

Etiopien och Rumänien. Ur denna grupp gjordes därefter ett slumpmässigt urval om ca 250 ärenden. Genomgången av dessa ärenden har inte tillfört utredningen någon egentlig ny information men har å andra sidan bekräftat vad vi redan uppmärksammat vid granskningen av övrigt material.

Antalet asylsökande från det f.d. Jugoslavien dominerar senare års asylmottagning. Dock avgjorde regeringen i liten utsträckning dessa ärenden. En jämförande studie mellan regeringen och Utlänningsnämnden har därför genomförts i mindre omfattning än beträffande andra nationaliteter.

Slutligen vill vi peka på att följande frågor inte innefattas i utredningsuppgiften och därför inte studerats: praxis i första instans, dvs. Invandrarverkets beslut; frågor som på något sätt berör handlägningsproceduren, dvs. inklusive verkställighet; anknytningsfall; s.k. ny ansökan samt ärenden som innebär tillämpning av *en route*- eller första asylansökan.

4.2 Allmänna synpunkter

Att göra en studie som ska utmynna i en översyn av utvecklingen av praxis måste självfallet innefatta hänsynstagande till en mängd faktorer som kan ha påverkat den myndighet eller domstol som medverkat till en viss praxis. Vår utredning innebär därutöver en jämförelse av två olika typer av beslutsorgan. Vi har därför stött på ett antal faktorer som försvårat möjligheterna att dra säkra slutsatser av det material vi har granskat. Framförallt vill vi redan från början peka på några omständigheter som påverkat översynen.

En försvårande faktor är regeringens, i egenskap av andra instans, och Utlänningsnämndens skilda sätt att utforma ärendenas *beslutsmotivering*. Regeringen lyder inte formellt under förvaltningslagen. Lagens regler om motivering av beslut har dock tillämpats av kutym eller hävd men endast i viss utsträckning. Under den tidsperiod som vår undersökning omfattar är regeringens motiveringar i de flesta fall kortfattade utan någon redovisning av hur och på vilka grunder man nått en viss slutsats. För att försöka utröna vilket underlag regeringen haft för sina beslut har vi därför fått studera akten i ärendet. Det får till följd att det finns ett ganska stort utrymme för feltolkningar av vad som varit de avgörande faktorerna för ärendets utgång.

Utlänningsnämnden tillämpar utlänningslagens regler om besluts-motivering. I ärendena finns angivet den grund som varit avgörande. Många ärenden har därutöver en redogörelse för nämndens resonemang. I ärenden av mer principiell natur beskrivs såväl rättsläget och tolkningen av detsamma som situationen i den aktuella staten. För det fall avsaknad av trovärdighet har varit den avgörande faktorn anges i de flesta ärenden vilka uppgifter som ifrågasatts.

Dessa regeringens och Utlänningsnämndens fundamentalt skilda sätt att redovisa sina beslut får flera konsekvenser. Generellt blir en jämförelse mellan dem en svår uppgift. Vidare löper man risken att inte upptäcka att två

ärendens likhet, eller olikhet, enbart är skenbar. Slutligen kan de olika redovisningssätten ge en missvisande bild av hur ärendet rent faktiskt behandlats under beredningen. Å ena sidan kan ett välutrett ärende utmynna i ett kortfattat, formalistiskt beslut. Å andra sidan kan en lång motivering bara vara ett upprepande av för ärendetypen standardiserade fakta som inte utretts vidare för att ge underlag för beslut i det specifika fallet.

En annan stor skillnad är regeringens och Utlänningsnämndens *beslutsformer*. Vad gäller regeringen var i oktober 1991 ungefär 55 personer på Kulturdepartementets migrationspolitiska avdelning engagerade i överinstansprövningen av invandrar- och asylärenden. Av dessa arbetade 36 handläggare som föredragande, fördelade gruppvis på olika länderområden. Varje grupp leddes av en gruppchef. Ärendet fördrogs först för gruppchefen och därefter för expeditionschefen. Föredragning inför statsrådet skedde normalt var 14:e dag. Ungefär 150-200 ärenden presenterades vid varje föredragningstillfälle. Om statsrådet fann ärendet komplicerat, gick det tillbaka till föredraganden för ytterligare beredning. Efter slutlig föredragning för statsrådet presenterade denne samma vecka ärendet för regeringen, som var den formella beslutsfattaren.

Praxis förmedlades dels genom praxisdiskussioner inom gruppen, dels genom det ansvar som ålåg expeditionschefen och gruppcheferna att kommunicera principavgöranden med föredragandena. Vidare hölls särskilt arrangerade föredragningar när en ny grupp asylsökande anlände, dvs. med förutsättningar till vilka man inte tidigare tagit ställning, liksom om förhållandena i en stat radikalt förändrats. (Idag, då Kulturdepartementet endast handhar till regeringen överlämnade ärenden, är styrkan reducerad till fyra personer).

Hos regeringen var en person – invandrarministern – i praktiken ansvarig för besluten. Detta borde i sig befrämja överblicken över praxis och en lika bedömning i lika fall. Men den stora ärendemängden vid varje föredragningstillfällen torde ha medfört att majoriteten av ärendena fördrogs ytterst schematiskt. Detta ökade kravet på handläggarna och fick till följd att ministerns påverkansmöjlighet minskade i motsvarande mån.

Beredningen hos Utlänningsnämnden är visserligen i det inledande skedet i stort organiserad på liknande sätt som hos regeringen. För närvarande är handläggarna indelade i 16 grupper med en gruppchef och sex föredragande i varje. Ärendena fördras först för gruppchefen därefter för en ordförande ensam. Nämnden har nu åtta ordinarie ordföranden jämte fyra ersättare. Om ordföranden bedömer att ärendet inte är av enkel beskaffenhet, tas beslutet istället av nämnden i sammansättningen ordförande och två lekmanaledamöter. Ordförande ensam fattade emellertid beslut i över 90 % av ärendena enligt uppgift avseende år 1993. Detta innebär att förhållandevis många personer fattar beslut i nämndens namn. Det finns en viss risk att beslutsfattandet därmed blir mindre homogen. För att man med säkerhet skall kunna uttala sig

om en enhetlig praxis måste man finna förhållandevis många avgöranden som pekar i samma riktning – de s.k. stornämndsbesluten självklart undantagna.

En annan väsentlig skillnad är att vid prövningen i regeringen kunde av den ansvariga personen – ett statsråd – utkrävas ett politiskt ansvar. (Vi är givetvis medvetna om att formellt sett fattade hela regeringen beslutet). Det är oundvikligt att en sådan person är förhållandevis känslig för kampanjer i media och andra opinionsyttringar som kunde medföra politiska komplikationer. Från advokathåll har man varit väl medveten om det extra spelutrymme detta gett i de enskilda ärendena och har beklagat de inskränkningar som de ändrade förhållandena medfört.

Utlänningsnämnden är å andra sidan uppbyggd som en domstol och de jurister som arbetar som ordförande har alla domarkompetens. Det förefaller rimligt att anta att man inom Utlänningsnämnden i allt väsentligt strävar efter att arbeta på samma sätt som en domstol. I detta ligger att objektivt granska materialet och i sitt beslutsfattande endast styras av gällande lagstiftning samt uttalanden av regering och riksdag.

Det synes inte alltför djärvt att anta att dessa skillnader i vissa fall kan leda till olika utgång i enskilda ärenden. Utlänningsnämnden är säkerligen mindre känslig för exempelvis massmediekampanjer i enskilda ärenden. Enligt vår mening är detta i stort positivt. Tyngden av de åberopade skälen skall avgöra ett ärende, inte om man lyckats engagera media. Det finns emellertid en risk att man i sin strävan att inte låta sig påverkas blir något rigid. Vi är helt medvetna om att detta är en svår balansgång.

Ytterligare en försvårande faktor är att det för en bedömning av ärendena är fundamentalt att känna till förhållandena i sökandens hemländer. Dessa förhållanden skiftar hela tiden. Omständigheter som en månad varit av sådana att de skulle ha medfört asyl, kan några månader senare på grund av förändringar i hemlandet inte hindra att sökanden återsänds dit. Av tidsskäl har vi inte haft möjlighet att i varje enskilt fall gå in på i vad mån förändringar i hemlandet påverkat ärendets bedömning. Utredningen har därför begränsats till ärenden där sådana omständigheter, såvitt vi kunnat bedöma, haft mindre relevans.

Då utredningen startade var det vår ambition att göra en detaljstudie. Vi avsåg att hitta av regeringen och Utlänningsnämnden avgjorda jämförbara fall. På grund av bristen på dokumentation av praxis visade sig denna ambition bli ytterligt svår att förverkliga. Inte desto mindre lyckades vi samla ett antal fall med, vid första anblicken, likartade förutsättningar. Vi gjorde därefter ett inledande arbete med en analys av detta slag. Förutsättning jämfördes med förutsättning, formuleringarna vägdes mot varandra. Det visade sig ganska snabbt att det var en ogörlig uppgift. De faktorer som man borde ta hänsyn till var alltför *många*, alltför *rörliga* och inte minst alltför *okända*. Att ge sken av att ha dragit en slutsats efter hänsynstagande till dessa faktorer ansåg vi bli missvisande. För en fullvärdig analys av det här slaget anser vi att det måste

finnas en möjlighet att konkretisera alla de ständigt rörliga variabler som påverkar praxis. Vi har i avsnitt 4.6 angivet de förhållanden som bör vara för handen för att skapa förutsättningar för en analys av detta slag.

Vi har därför kommit till slutsatsen att det är lämpligast att redovisa de *utvecklingstendenser* som vi, efter att ha studerat ca 600 ärenden anser oss vara övertygade om. Vi har valt att illustrera våra iakttagelser och slutsatser med exempel ur vårt material. Skälen till detta är flera. Det viktigaste är att framställningen i annat fall skulle bli så abstrakt att vi skulle ha svårt att förklara vad vi menar. Ett annat skäl är givetvis att vi vill visa vad vi grundar våra slutsatser på. Svagheten är att det trots allt bara kan bli frågan om exempel och att invändningar kan resas mot hur urvalet skett. De ärenden som vi valt har främst skett mot bakgrund av att det skall vara möjligt att göra en jämförande studie av beslutsorganen.

4.3 Konventionsflyktingar och *de facto* flyktingar

När man med juridiskt språkbruk talar om en "flykting" i svensk rätt avses vad som brukar betecknas som konventionsflykting. I Sverige används denna benämning på personer som befinner sig utanför det land vari han eller hon är medborgare därför att personen känner en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning och därför inte kan eller vill begagna sig av sitt lands beskydd (3 kap. 2 § utlänningslagen). Denna definition överensstämmer med Förenta Nationernas flyktingkonvention från år 1951 och därav beteckningen "konventionsflykting". I förarbetena till 1980 års utlänningslag, i vilken dagens flyktingbegrepp infördes, betonades liksom i tidigare utlänningslagstiftning, att flyktingskapsbedömningen skulle äga rum i en generös anda. Under inga omständigheter fick det förhållandet att den asylsökande kunde åberopa ytterligare omständigheter till stöd för sin ansökan som kunde ge denne rätt till uppehållstillstånd på någon annan grund, inverka på bedömningen av om de åberopade asylskälen berättigade honom eller henne status som flykting (prop. 1979/80:96 s 42).

Det torde vara en väl förankrad uppfattning att nivån för att erhålla konventionsflyktingstatus i Sverige av tradition är hög. I praxis har flyktingstatus förbehållits de personer som antingen utsatts för grova övergrepp mot hälsa och/eller frihet av sitt hemlands myndigheter eller varit föremål för myndigheternas intresse genom gärningar av sådant slag att man haft fog för att befara att de skulle utsättas för övergrepp. Därmed är inte sagt att de personer som befunnit sig i inte fullt så traumatiska situationer inte fått skydd i Sverige men uppehållstillstånd har beviljats på andra grunder.

Vi har inte funnit annat än att Utlänningsnämnden fortsätter regeringens restriktiva praxis när det gäller att medge konventionsflyktingstatus. För sådan status krävs i det stora flertalet fall att det är fråga om personer som

varit föremål för långa interneringar, övergrepp i fångenskap, haft ledande poster i oppositionella rörelser, under lång tid trakasserats av myndigheterna varvid ingripandena uppgått till förföljelse på kumulativa grunder, på grund av sin religiösa tillhörighet inte accepterats av myndigheterna i sitt hemland samt personer som på grund av sina oppositionella aktiviteter i exil omöjligt gjort ett återvändande till hemlandet.

I detta sammanhang är det ofrånkomligt att komma in på bedömningen av *de facto* flyktingar eftersom svensk praxis alltsedan införandet år 1976 har inneburit en alltmer flytande gräns mellan dessa två kategorier.

En *de facto* flykting är en person som på grund av de politiska förhållandena i sitt hemland inte vill återvända dit, även om han eller hon inte riskerar "svår direkt förföljelse". Därutöver krävs att personen kan anföra tungt vägande skäl till stöd för sin ovilja att återvända till hemlandet. Oviljan kan ha sin grund i trakasserier av varierande grad, t.ex. svårigheter i vardagslivet av olika slag på grund av etnisk tillhörighet, svårighet att utöva sin religion, upprepade grundlösa polisförhör om politiska aktiviteter. Gemensamt gäller att trakasserier inte är så allvarliga att de riktar sig mot personens liv, frihet eller annars är av svår beskaffenhet. Personen kan också komma med påståenden om svår förföljelse som den handläggande myndigheten haft anledning att ställa sig skeptisk till. Myndigheten måste likväl dra slutsatsen att trakasserier i olika former har förekommit. Ett sådant fall kan berättiga till uppehållstillstånd som *de facto* flykting (prop. 1975/76:18 s 108 ff).

Vi har bland avgörandena från regeringen kunnat konstatera en benägenhet att ge den asylsökande skydd i Sverige som *de facto* flykting när sökanden åberopat ingripanden från hemlandets myndigheter som varit mer svårbedömda. Däremot var man mycket försiktig med att anse att skyddsbehovet var av ett sådant slag att det skulle kvalificera för ett konventionsflyktingsskap. Vi har också noterat att även om sökanden haft skäl som varit starkare än vad som ursprungligen avsågs gälla för *de facto* flyktingar har han likafullt inte fått konventionsflyktingstatus.

Det förefaller som om beslutsfattarna ansett att det viktiga varit att sökanden fått uppehållstillstånd medan man ansett det mindre betydelsefullt på vilken grund detta skett.

Utlänningsnämnden har enligt vår mening ändrat denna glidning i praxis och ger i större utsträckning dessa asylsökande konventionsflyktingstatus. Orsaken bedömer vi främst ligga i ett mer strikt juridisk tillämpning av bestämmelserna.

En exemplifiering av sådana omständigheter som kan utgöra grund för *de facto* flyktingstatus låter sig inte göras på samma säkra sätt som då det gäller konventionsflyktingar. Gemensamt för både regeringens och Utlänningsnämndens avgöranden är dock att dessa personers flykt genomgående föregåtts av någon händelse med politiska, religiösa eller etniska förtecken var-

efter personerna blivit föremål för hemlandets myndigheters intresse och/eller åtgärder på ett mer eller mindre påtagligt hotfullt sätt.

Lagstiftarens mening var som ovan nämnts att ett visst utökat skydd skulle ges till de personer som inte utsatts för förföljelse men som återopade tungt vägande omständigheter mot att återvända till sitt hemland. Det är dock vår uppfattning att de av de asylsökande återopade skälen i de fall där *de facto* flyktingstatus beviljats i många fall är av likartad natur som de som kan upp- ges av personer som sedemera erhåller konventionsflyktingstatus. Således, för det fall beslutsfattaren gjort bedömningen att risk för förföljelse förelåg, torde det vara möjligt att också personerna i dessa ärenden beviljats konventionsflyktingstatus om *de facto* flykting begreppet inte införts. Det är för oss klart att praxis visar att den stora skillnaden mellan huruvida den asylsökande erhåller konventions- eller *de facto* flyktingstatus ligger i bedömningen av personens trovärdighet. Vi återkommer till detta.

Vi har funnit att omständigheterna i de ärenden där regeringen beviljade *de facto* flyktingstatus hade en mycket stor spännvidd.

Det kan åskådliggöras med följande exempel:

- A) Från september 1990. En person, A är regimmotståndare. A deltar i politiska diskussioner men är för övrigt inte politiskt aktiv. Efter det att A's tre bröder sökt asyl i Sverige grips han av säkerhetspolisen. A förhörs om bröderna och blir misshandlad. Efter tre månader släpps A och åläggs anmälningsplikt. Då A är rädd att fängslas på nytt flyr A landet. (Nr 1);
- B) Från februari 1991. En person, B döms 1971 till ett års fängelse för statsfientlig verksamhet. Under åren 1974–1985 agerar B på olika sätt mot förtryck mot medborgare och döms under denna tid vid ett flertal tillfällen till kortare fängelsestraff. 1985 döms B till sex och ett halvt års fängelse. Han frigges 1989. B's hustru och ett barn har under fängelsetiden tvingats återvända till det land där de har sin etniska tillhörighet. B vägras utresetillstånd dit. B reser till Sverige. (Nr 2).

I båda fallen ansågs personerna ha ett särskilt starkt skyddsbehov och beviljades *de facto* flyktingstatus. I det ena fallet var det alltså fråga om ett enstaka ingripande utan – såvitt framgår av ärendet – antydning om att ingripandet kommer att upprepas. I det andra fråga om en politiskt aktiv person som dömts till upprepade fängelsestraff. I det senare fallet har vi svårt att se vilka skäl som medfört att han vägrats konventionsflyktingstatus. Som tidigare framhållits skall enligt förarbetena till utlänningslagen ingen förvägras status som konventionsflykting bara för att han eller hon kan ges uppehållstillstånd på annan grund.

Vad beträffar Utlänningsnämnden kan vi konstatera att kriterierna för *de facto* flyktingstatus håller en jämnare nivå. Generellt har personen utsatts för ett flertal mer eller mindre allvarliga men kontinuerligt återkommande trakas-

serier utan någon indikation på att de kommer att upphöra och kan därför anföras tungt vägande skäl till varför de inte vill återvända till sitt hemland.

Ett annat intressant förhållande som utredningen uppmärksammat är bedömningen av förhållandet mellan politiska och humanitära skäl. Hos båda beslutsorganen kan man finna beslut ur vilka det är svårt att utläsa vilka omständigheter man givit den avgörande tyngden. När det gäller regeringen har vi närmast fått känslan av att personen skulle få stanna i landet men på vilken grund var en sekundär fråga. Det fick till följd att i ärenden med kraftiga politiska eller religiösa inslag kunde personen likväl få uppehållstillstånd på humanitär grund. En hypotes om skälet till detta kan vara regeringens återhållsamhet med att ta beslut som fick politiska efterföljder. Följande ärende är ett exempel på detta;

C) – Från februari 1991. En person, C av judiskt ursprung sökte asyl i Sverige. C uppgav att han sedan 1989 varit föremål för trakasserier genom telefonhotelser och brev. Polisen hade vägrat att motta någon anmälan om detta. Davidsstjärnan hade ristats på C's bil och målats på hans dörr. Fyra män som färdades i en statligt ägd bil hade omringat C's hustru och skrämt henne så hon fick ett nervöst sammanbrott. C arbetade i sitt hemland som kirurg. Han fick en ny chef som visade sig vara anti-semit. Efter det att en patient avlidit efter en operation som C lett, hade chefen uppmanat patientens släktingar att anmäla C till åtal. C blev rädd att han riskerade åtal på falska grunder. (Nr 3).

Regeringen fann att C hade redogjort för flera händelser vid vilka han fysiskt och psykiskt hade trakasserats av enskilda och organisationer därför att han var jude. Det erinrades om att C hade påstått att han såväl i sin yrkesutövning hade falskeligen anklagats av sin anti-semitiske arbetsgivare för vållande till annans död, som att polisen genom sin passivitet i olika hänseenden hade gett de antijudiska krafterna sitt stöd.

Regeringen ansåg inte att C var att anse som flykting men fann att det skulle vara uppenbart inhumant att tvinga honom att återvända till hemlandet och förhållandena där. C's överklagande bifölls på humanitär grund.

Som synes diskuteras i ärendet inte frågan om någon form av flykting-status vilket är svårförståeligt. Vilken humanitärrettslig ramregel enligt förarbetena till 2 kap. 4 § utlänningslagen som regeringen tillämpat i detta ärende är för oss outgrundligt.

Detta fall kan jämföras med följande av Utlänningsnämnden

D) – En kvinna, D återopade följande: D arbetade i sitt hemland vid en radiostation där hon i de ungerskspråkiga programmen rapporterade om övergrepp mot den ungerska minoriteten. Serbiska vakter på radiostationen hade börjat trakassera D verbalt och gjort närmanden. De hade

sedemera våldtagit henne alla tre. De hotade D med att hon inte skulle få återse sina barn om hon yppade något om händelsen. Senare kom samma vakter, i sällskap med D's make, till bostaden och våldtog henne igen medan barnen var där. Det minsta barnet, som precis börjat gå, vägrade annat än att låta sig bäras och det större barnet, som var fyra år gammalt upphörde att tala. D försökte efter detta anmäla händelsen till den serbiska polisen men hennes anmälan togs inte på allvar. (Nr 4).

Utlänningsnämnden fann av flera olika skäl att det fanns anledning att ifrågasätta D's trovärdighet. De uttalade dock vidare att "även om hennes uppgifter om trakasserier och övergrepp i allt väsentligt skulle vara riktiga, har dessa inte utgjort led i någon politiskt betingad förföljelse av /D/ och kan därför inte grunda rätt till asyl". Därefter säger nämnden att D inte "har visat att det föreligger sådana skäl av humanitär art att uppehållstillstånd kan beviljas". Överklagandet avslogs.

Här istället läggs tyngdpunkten i bedömningen av sökandens skäl på frågan om det föreligger politiska skäl för asyl. Den tunga humanitära aspekten i ärendet kommer i skymundan. Enligt vår mening är Utlänningsnämndens ställningstagande mycket svårt att förstå. Det visar på en okänslighet som är speciellt upprörande i ett förfarande som i stor utsträckning går ut på att värdera mänskligt lidande och oro för sin framtid.

Utlänningsnämnden förefaller vara inriktad på att göra en strikt juridisk bedömning där en klassificering av de grunder som åberopas prioriteras. Den helhetssyn som är nödvändig vid bedömningen av omständigheter av humanitär art får därför ibland stå tillbaka.

Närmast ovanstående ärende är också ett exempel på hur orsakerna till förföljelse bedöms. Utlänningsnämnden har som synes inte ansett att D's engagemang för den ungerskspråkiga minoriteten haft något samband med den behandling som hon sedermera utsattes för av de serbiska vakterna.

De ovanstående två fallen för oss in på frågan om utvecklingen av bedömningen av det som kallas för utövare av förföljelse. För att detta förföljesätt skall föreligga i flyktingkonventionens och utlänningslagens mening krävs att staten (t ex regeringen eller något statsorgan med myndighetsutövning som uppgift eller det regerande politiska partiet) direkt eller indirekt kan göras ansvarig för förföljelsen. Staten kan själv utöva förföljelse, exempelvis genom att upprätthålla en lagstiftning av diskriminerande karaktär. Förföljelse kan emellertid också föreligga om denna sker antingen med statsmaktens goda minne, trots att denna inte själv vidtar några åtgärder eller då statsmakten visar sig inte ha förmåga att erbjuda skydd åt sin medborgare.

Fråga om utövare av förföljelse har aktualiserats i ett flertal ärenden under senare år. Regeringen fattade i december 1991 några principbeslut beträffande judar i Ryssland.

- E) En person, E, uppgav i samband med sin asylansökan att han var utbildad teaterregissör men att han på grund av sitt judiska ursprung inte kunnat utöva sitt yrke. E hade därför sedan 1978 arbetat som administratör vid olika teatrar. I februari 1991 kom E i konflikt med en anti-semitisk organisation. Han utsattes för försök till misshandel, allt intensivare hotelser och åverkan på sin egendom. Polisen förhöll sig passiv. När E försökte uppvakta en politiker och påtala orättvisorna greps han och fängslades i 15 dagar. Strax före E's och hans familjs utresa hade en anti-semitisk organisation delat ut flygblad med judefientligt innehåll vari familjens namn, adress och telefonnummer kunnat utläsas.

Regeringen uttalade att trakasserierna av E och hans familj inte var av så allvarlig beskaffenhet eller på sådant sätt understödda av statsmakten att familjen kunde anses som konventionsflyktingar. De måste dock anses ha åberopat sådana tungt vägande omständigheter mot att återvända till sitt hemland att de skulle beviljas asyl i Sverige såsom *de facto* flyktingar. (Nr 5).

- F) En person, F, uppgav i samband med asylansökan att han på grund av sitt judiska ursprung trakasserats. Då han vägrat att samarbeta med KGB för att spionera på andra judar, hade F och hans familj utsatts för anti-semitiska trakasserier genom anonyma brev, telefonsamtal och hakkorsmålning.

Regeringen klargjorde att dessa trakasserier inte varit av så allvarlig beskaffenhet och inte på sådant sätt understödda av statsmakterna att F och hans familj kunde anses som konventionsflyktingar. Inte heller hade de anfört så tungt vägande skäl mot att återvända till hemlandet så att det fanns grund att bevilja dem asyl såsom *de facto* flyktingar. (Nr 6)

Utlänningsnämnden följer i princip denna praxis beträffande ryska judar. De personer som utsatts för mer omfattande trakasserier och där polismyndigheten inte ingripit till deras hjälp, vilket innebär att man måste anse att trakasserierna understötts av statsmakten, beviljas vanligtvis asyl såsom *de facto* flyktingar. Följande ärende från januari 1994 representerar Utlänningsnämndens uppfattning beträffande personer från det f.d. Jugoslavien.

- G) – Makarna G uppgav vid sin asylansökan att de var albanska muslimer bosatta i Belgrad, där de drivit en bagerirörelse. Grannar hade vid två tillfällen krossat fönstren till bagerilokalen. Makarna G upplevde det som om hela bagerirörelsen förstörts. De hade anmält skadegörelsen till polisen som vägrat ta upp anmälan och istället hänvisat familjen G till att återvända till Kosovo. Makarna G var av uppfattningen att polisen tillåtit skadegörelsen på grund av att de var albanska muslimer och att det sker en etnisk utrensning av dem. Vidare hade barnen utsatts för mobbing i skolan vilket deras lärare blundat för.

I juni 1992 reste makarna G tillbaka till Kosovo, då hustruns mor insjuknat. När de efter några dagar återvände till Belgrad, fann de att deras bostad nu beboddes av en serbisk man. Makarna G förvägrades komma in i bostaden, trots att alla familjens ägodelar fanns kvar där. De flydde därefter till Sverige.

Av utredningen framgår inte huruvida makarna G polisanmält lägenhetsövertagandet.

Ärendet avgjordes i utökad sammansättning i Utlänningsnämnden, dvs. av två ordföranden och fyra lekmanaledamöter. Majoriteten beviljade familjen G asyl såsom *de facto* flyktingar och anförde att makarna /G/ inte hade anfört tillräckligt starka skäl för att beviljas konventionsflyktingstatus men

"..polisens underlåtenhet att ingripa till familjen /G's/ fördel i samband med deras anmälan om skadegörelse i bageriet och de trakasserier familjen /G/ i övrigt åberopat får emellertid vid en samlad bedömning anses utgöra sådana allvarliga trakasserier som avses i 3 kap. 1 § 3 utlänningslagen att de bör beviljas asyl enligt nämnda lagrum."

De två nämndordförandena som deltog i beslutet var skiljaktiga och anförde bl.a.:

"Mot bakgrund av de uppgivna trakasseriernas art och omfattning samt det förhållandet att familjen /G/, såvitt av utredningen framgår, inte polisanmält lägenhetsövertagandet och därmed inte heller berett polisen möjlighet att utreda de närmare omständigheterna kring övertagandet, föreligger enligt vår mening inte heller sådana skäl som avses i 3 kap. 1 § 3 samma lag. Inte heller i övrigt finns skäl att bevilja familjen /G/ uppehållstillstånd i Sverige." (Nr 7).

De fyra lekmanaledamöternas ståndpunkter representerar således den linje som dragits upp av regeringen i december 1991 medan de två ordförandena företräder en hårdare linje. Enligt deras uppfattning måste man – även i fall där polisen tidigare underlåtit att ingripa mot trakasserier – kräva att den asylsökande söker och förvägras skydd hos hemlandets myndigheter. Ett sådant synsätt skulle innebära en uppstramning av praxis. Även om Utlänningsnämndens beslut i ärendet gav uttryck för en annan inställning finns dock viss risk för att man i framtiden tar intryck av minoritetens sätt att resonera. Slutligen har vi uppmärksammat en utvecklingstendens beträffande förhållandet mellan olika grader av politisk asyl, dvs. huruvida den asylsökande får konventions- eller *de facto* flyktingstatus och trovärdighet. Som beskrivits ovan kan ett av skälen till att en person får *de facto* flyktingstatus vara att beslutsfattaren ställer sig skeptisk till påståendena om svår politisk förföljelse men likväl måste dra slutsatsen att trakasserier förekommit. Således uppfattas

påståendena om den förföljelse som förekommit liksom konsekvenserna därav som överdrivna. Personens rädsla bör dock inte diskvalificera denne från skydd varför det görs en bedömning av tyngden av de påståenden om de trakasserier som man inte ställer sig skeptisk till. Kan beslutsfattaren då konstatera att vad sökanden anfört likväl innebär att denne återopå tungt vägande skäl mot att återvända till hemlandet skall personen få *de facto* flyktstatus. Generellt gäller i asylrätt regeln att tveksamhet beträffande trovärdigheten av den asylsökandes påståenden om förföljelse inte skall utfalla till dennes nackdel. Den person som redogjort för upplevelser som, om de är sanna, skulle berättiga till asyl skall få förmånen av att den beslutande myndigheten tolkar uppgifterna till den asylsökandes fördel. Denna regel har sin grund i svårigheten för den asylsökande att kunna styrka sina påståenden, vilket ligger i flyktingskapets natur.

Benefit of the doubt

Beträffande förhållandet mellan konventionsflyktingskap och *de facto* flyktingskapets anknytning till trovärdighet avgjorde regeringen i ett klargörande fall från februari 1991 en praxis som sedan dess vidareutvecklats.

H) – En person, H hade varit aktiv i en gerillarörelse i sitt hemland sedan 1969. H anordnade politiska möten i lägret, utbildade gerillasoldater, delade ut flygblad nattetid och arrangerade också politiska möten utanför gerillan. 1986 greps några av gerillans medlemmar och då H fruktade att han också skulle bli gripen flydde han till en angränsande provins. 1987 skickades H av gerillan utomlands för att erhålla sjukvård. I samband med resan förlorade han sitt pass. H reste vidare med hjälp av ett falskt pass. Efter tillfrisknandet reste han vidare för att studera i ett tredje land och fortsatte därifrån till Sverige år 1990 där han sökte asyl. H beviljades i första instans asyl som *de facto* flyktning då han ansågs ha ett särskilt starkt skyddsbehov. Han överklagade till regeringen för att bli berättigad till resedokument. Att ett resedokument utfärdas visar att innehavaren anses som konventionsflyktning.

Regeringen avslag med motiveringen att då sökanden gjort sig av med sin passhandling, måste regeringen dra slutsatsen att det varit i syfte att undanhålla omständigheter av betydelse för bedömningen av sökandens rätt att få skydd i Sverige. Därmed minskade tilltron till de uppgifter han lämnat till stöd för ansökan om resedokument och regeringen ansåg därför inte sökanden som flyktning. (Nr 8).

Det var alltså så att regeringen ställde sig skeptisk till påståenden om svår politisk förföljelse endast på grund av att personen inte kunde uppvisa sina dokument på grund av att han förstört dem. Regeringen var av uppfattningen att den asylsökande undanhållit information och därmed inte skulle vara berättigad till konventionsflyktstatus. Vid genomgången av vårt material har vi uppmärksammat att presumptionsregeln vid dokumentlöshet – dvs. att avsaknad av dokument tyder på undanhållna uppgifter och därmed totalt

undergräver trovärdigheten – fått mycket stor genomslagskraft. Det förefaller oss som om denna presumptionsregel används på ett stelbent sätt och närmast som en ursäkt för att inte behöva göra en nyanserad avvägning mellan ett konventionsflyktingskap och ett *de facto* flyktingskap. Utlänningsnämnden avviker inte i sin praxisbildning från denna linje. Dokumentlöshet diskvalificerar som huvudregel konventionsflyktingskap. Om nämnden ställer sig frågande till vissa delar av den asylsökandes uppgifter men anser att de likväl åberopat tungt vägande omständigheter för att vilja återvända till hemlandet beviljas asyl på *de facto* flyktinggrund. Vi återkommer till frågan om trovärdighet i avsnitt 4.5.

4.4 Humanitära skäl för uppehållstillstånd

Beträffande enskild invandring utöver asylsökande finns inga informativa direkta lagregler att följa utan endast i förarbetena uttalade principer som anger de ramar inom vilka beslutsfattarna skall hålla sig. Enligt 1968 års riktlinjer borde invandring av andra hjälpsökande än asylfall endast tillåtas i undantagsfall, "när synnerliga skäl förelåg" (prop. 1968:142 s. 114). Vid en tillbakablick inför ändringarna i utlänningslagen år 1984 konstaterades att det var ett mycket litet antal fall i vilka utlänningsen åberopat enbart humanitära skäl, hänförliga till dennes personliga förhållanden och endast i några få sådana fall hade uppehållstillstånd beviljats. De sökande hade åberopat handikapp av något slag eller sjukdom. Upphållstillstånd hade beviljats då sjukdomen hade varit livshotande och adekvat vård inte stått att få i hemlandet. Vidare hade uppehållstillstånd beviljats om personen tillhört en viss etnisk grupp som särbehandlats och därför hade särskilda svårigheter att få erforderlig omvårdnad i hemlandet. Enbart ekonomiska problem med att få vård i hemlandet hade inte ansetts utgöra tillräckliga skäl för uppehållstillstånd, utom tillfälligtvis vid akut sjukdom. Föredraganden ansåg att även fortsättningsvis skulle uppehållstillstånd på humanitära grunder endast beviljas i undantagsfall och då utlänningsen anfört mycket starka humanitära skäl för att få stanna (prop. 1983/84:144 s.80 ff). I samband med tillkomsten av 1989 års utlänningslag gick man inte närmare in på grunderna för uppehållstillstånd av humanitära skäl. I specialmotiveringen till 2 kap. 4§ 2 specificerades ramen för de humanitära grunderna till att omfatta personer som;

- på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd;
- inte omfattas av reglerna om asyl men som det ter sig inhumant att tvinga att återvända till ett visst land på grund av förhållandena där, t.ex. ett pågående krig;

- i och för sig borde avvisas eller utvisas men där verkställighet inte kan ske på grund av att det inte finns något land där utlänningen kan tas emot (prop. 1988/89:86 s. 147).

På grund av lagtextens karaktär av ramregel har de närmare detaljerna i än högre grad utformats genom utveckling av praxis. Utöver de ovan angivna grunderna har det utkristalliserats en praxis där uppehållstillstånd beviljats i ärenden där det funnits en kombination av anknytningsskäl och starka, väsentligen till sökandens personliga förhållanden knutna, humanitära skäl vilka var för sig inte hade varit tillräckliga. Det har också funnits en möjlighet för en hjälpbehövande att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att genomgå en livsnödvändig behandling t.ex. en operation, som inte kan genomföras i hemlandet. Tanken har då varit att utlänningen efter behandlingen skulle återvända till sitt hemland.

Vad som inte omnämnts i förarbetena men som utan tvekan kommit att bli den vanligaste grunden för uppehållstillstånd på humanitära skäl är dock lång väntetid efter det att ansökan om asyl gjorts. Denna praxis har till övervägande del grundlagts genom beslut av regeringen i enskilda fall. I de fall uppehållstillstånd meddelats på grund av lång handläggningstid har vi inte funnit att dessa fall varit av ett huvudintresse i en jämförande studie. Förklaringen ligger i att under den tidsperiod vi undersökt har den större delen av tiden kännetecknats av att tillfälliga väntetidspraxisregler gällt. Majoriteten av dem har grundlagts av regeringen genom beslut i det enskilda fallet. För dem som uppfyllde villkoren medförde detta med i det närmaste automatik uppehållstillstånd. Reglerna fick till följd att beslutsmotiveringarna av båda beslutsorganen i majoriteten av fall var av en mycket schablonartad natur. Under den tidsperiod vi undersökt har endast Utlänningsnämnden fattat beslut under tid då någon särskild väntetidspraxis inte gällt utan väntetiden reducerats till en omständighet bland andra för uppehållstillstånd på humanitär grund. Det är sannolikt att uppehållstillstånd på denna grund fortfarande beviljas. Det har dock inte varit möjligt att fastslå om det i praxis finns en ny tidsgräns som är gällande. Som exempel kan nämnas ett avgörande från december 1993 vari föräldrarna väntat i två år och det äldre barnet väntat i ett och ett halvt år på beslut. Upphållstillstånd beviljades inte. Frågan om väntetiden togs inte upp till diskussion i ärendet, varken av ombudet eller Utlänningsnämnden.

En utförlig redogörelse av reglerna för väntetidspraxis återfinns i avsnitt 2.3.

Beträffande de ärenden vari personen fått uppehållstillstånd därför att verkställighet inte gått att genomföra, har vårt uppdrag inte varit inriktat på verkställighetshinder. Med hänsyn till den korta tid som stått oss till buds har därför inte någon sådan undersökning företagits. Det är dock vår uppfattning att en generell undersökning av verkställighet och de frågor som är för-

knippade därmed skulle vara av stort värde för den framtida asylmot- tagningen.

Framställningen nedan följer i huvuddrag struktureringen i utlännings- lagens motiv.

Fysisk sjukdom,

Enligt förarbetena kännetecknas de generella kriterierna hos denna ärendetyp av främst två förhållanden:

- personen lider av en livshotande sjukdom för vilken vård inte kan beredas i hemlandet;
- personen lider av ett handikapp av allvarlig art;

Under utredningens gång har vi funnit att dessa ärendetyper delvis på grund av deras vidd men också genom det stora inslag av medmänskliga hän- syn som karaktäriserar dem, i mindre utsträckning än de politiska skälen låter sig delas in i jämförbara kategorier. En viss försiktighet bör därför iakttagas avseende slutsatser som har generell giltighet.

I majoriteten av de fall under den tidsperiod vi undersökt där uppehålls- tillstånd beviljats på grund av sjukdom eller handikapp har det rört sig om minderåriga personer. I de flesta fall barn under tio år. Vi skall försöka tydliggöra begreppet "humanitära skäl" genom en exemplifiering av ärenden:

- I) Från april 1990. Två makar får efter tio års barnlöshet ett barn, efter be- handling i Sverige. Barnet föds dock för tidigt. Makarna ansöker om uppehållstillstånd av humanitära skäl då erforderlig vård inte finns i hemlandet och de därför löper risk att förlora barnet om de återvänder. Regeringen avslag överklagandet. (Nr 9);
- J) Från december 1993. Två makar och deras barn söker asyl i Sverige. Efter ankomsten föds ytterligare ett barn som från födseln lider av ett allvarligt hjärtfel. Barnet opereras men är i behov av ytterligare opera- tioner och kvalificerad behandling för att överleva. Utlänningsnämnden gjorde bedömningen att det var osäkert om barnet för närvarande kunde erbjudas adekvat vård i hemlandet och biföll överklagandet. (Nr 10);
- K) Från juni 1991. Två minderåriga bröder anländer till Sverige. De har i flyktinglägret utanför sitt hemland där de bor med föräldrarna överfallits av paramilitära grupper. Den äldre brodern sköts i huvudet. Han lider sedan dess av amnesia och ständig huvudvärk. Den yngre brodern är döv sedan födseln. Regeringen beviljade bröderna permanent uppehålls- tillstånd på humanitär grund. Den betonade dock att beslutet inte innebar någon ovillkorlig rätt för brödernas föräldrar att erhålla uppehålls- tillstånd i Sverige på grund av anknytning. (Nr 11);

- L) Från december 1992. En familj söker asyl i Sverige. Mannen har skadats av regeringstrupper på grund av sitt engagemang i en befrielseorganisation. Hustrun och barnen har trakasserats av desamma. Två av barnen är döva och kan inte längre tala då militär skjutit i marken bredvid dem. Utlänningsnämnden beviljar uppehållstillstånd dels på grund av mannens hälsotillstånd, dels på grund av den anknytning barnen fått genom sin skolgång vid Statens specialskola för döva och hörsel-skadade barn. (Nr 12).

Som synes visar dessa ärenden att såväl regeringen som Utlänningsnämnden kräver starka skäl för att ge uppehållstillstånd på grund av fysisk sjukdom. Det har emellertid inte varit möjligt att precisera gränsen för hur allvarlig sjukdom en asylsökande skall lida av för att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Vid vår genomgång har vi inte funnit belägg för att praxis skärpts rörande uppehållstillstånd vid fysisk sjukdom sedan Utlänningsnämnden inrättades. Den har under hela perioden varit restriktiv. Av betydelse torde vara att de olika tidsförordningarna spelat ut sin roll. Med stöd av dessa beviljades en stor mängd sökande i princip med automatik uppehållstillstånd. I många av dessa fall åberopades humanitära skäl av viss tyngd. Det kan ha uppfattats som om den beslutande myndigheten tog intryck av de humanitära skälen i och med att uppehållstillstånd beviljades.

Till ledning för praxis har under den period vi granskat bara funnits ett principavgörande som haft generell giltighet.

- M) – Ärendet, som avgjordes av regeringen i februari 1993, rörde två blödarsjuka barn. Modern hade ansökt om uppehållstillstånd för vård av dem. Regeringen uttalade att vård i Sverige under en begränsad tid inte skulle få någon betydande medicinsk effekt. Vidare skulle det medföra ett betydande ekonomiskt åtagande från Sveriges sida, med tanke på det stora antal blödarsjuka personer i olika länder som inte erbjuds den vård som kan ges i Sverige, om behov av vård för blödarsjuka skulle vara uppehållstillståndsgrundande. Regeringen fann att behov av vård för blödarsjuka i princip inte kan utgöra grund för uppehållstillstånd. (Nr 13).

Invandrarverket å sin sida har därefter, i juli 1993, anslutit sig till denna linje i en annan fråga.

- N) Ärendet rörde ett från Invandrarverket till regeringen överlämnat ärende avseende en person med en kronisk njursjukdom vilken krävde dialys två till tre gånger per vecka alternativt en njurtransplantation. Invandrarverket hänvisade i sina överväganden till avgörandet avseende de blödarsjuka barnen och drog paralleller till de betydande ekonomiska

åtaganden från svensk sida som skulle bli följden av att kroniska njursjukdomar skulle utgöra grund för uppehållstillstånd.

Utlänningsnämnden kom i sitt yttrande till regeringen till samma resultat men gick inte på samma linje avseende grunden.

Den uttalade i sitt yttrande att den hjälpsökande fram till utresan från hemlandet erhållit erforderlig dialysbehandling och att ingenting i utredningen visade att han vid en återkomst inte skulle kunna erhålla sådan vård igen. Således förordade Utlänningsnämnden ett avslag då dels adekvat vård kunde erhållas i hemlandet, dels ärenden av liknande slag tidigare avslagits och gällande lagstiftning inte medgav att personen beviljades uppehållstillstånd på humanitär grund. Regeringen har tidigare, i de få ärenden som förekommit, avvisat hjälpbehövande med njurbesvär. Motivet har främst legat i att det numera i de flesta länder finns tillgång till den här typen av behandling. (Nr 14).

Detta överlämnade ärenden har i mitten på mars 1994 inte avgjorts.

Regeringen avgjorde i februari 1994 en grupp ärenden rörande medicin-humanitära skäl, som överlämnats av Invandrarverket från vilka följande allmänna slutsatser kan dras:

Regeringen uttalade inledningsvis att beslut i denna typ av ärenden ofta inte hade betydelse utöver det enskilda ärendet, då förhållandena sällan var likartade. Den uttalade vidare att de restriktiva riktlinjer som tidigare dragits upp alltså gällde. Således kan uppehållstillstånd beviljas endast i undantagsfall, vid livshotande sjukdom eller ett handikapp av synnerligen allvarlig art. Den framlade vidare att det är inte möjligt att ställa upp en regel av generell natur för hur allvarlig en sjukdom måste vara för att personen skall få vård i Sverige. De humanitära aspekterna måste vägas mot de ekonomiska åtagandena, särskilt utöver det enskilda fallet, som kan bli följden av att tillstånd beviljas. Sverige kan på flera områden erbjuda medicinsk vård på en högre nivå än andra länder. Samtidigt är våra vårdresurser begränsade.

Av dessa skäl betonade regeringen att det för uppehållstillstånd av medicin-humanitära skäl krävdes att vården eller behandlingen antingen var livsnödvändig eller kunde leda till en förbättring av tillståndet. Vidare måste beaktas huruvida det förelåg någon möjlighet till vård i hemlandet. Enbart den omständigheten att den svenska vården höll en högre kvalitetsnivå eller att den hjälpsökande hade ekonomiska svårigheter att få vård i hemlandet utgjorde inte grund för uppehållstillstånd.

Regeringen uttalade också att det i vissa fall kunde föreligga behov för en asylsökande att stanna i Sverige en kortare tid för att genomgå en nödvändig behandling, exempelvis en operation som inte kan genomföras i hemlandet, samtidigt som utlänningsnämnden efter behandling borde ha möjlighet att återvända.

Vidare anförde regeringen att det i vissa fall kunde finnas skäl att göra en generösare bedömning. Den avsåg de ärenden som rörde barn där ett åter-

sändande på grund av barnets sjukdom eller handikapp på ett livsavgörande sätt skulle påverka barnets utveckling.

Enligt vår uppfattning bekräftar regeringens uttalanden, i de delar de berör generella grunder för uppehållstillstånd, den praxis som redan föreligger. Praxis har under 1990-talet utvecklats mot målet att sätta in dessa ärenden i ett större sammanhang, vari det inför beslut i ärenden av medicin-humanitär natur görs en samhällsekonomisk bedömning av de resurser som finns till förfogande. Vidare görs det en allt noggrannare undersökning av personens tillgång till vård i hemlandet.

Vad avser regeringens uttalanden om tidsbegränsade uppehållstillstånd förekommer detta redan i praxis. Dock kan man förvänta sig att förfaringsättet efter regeringens klarläggande i dessa fall kommer att tillämpas i allt större utsträckning.

Slutligen, beträffande regeringens uttalande avseende en mer generös tolkning av reglerna då ärendet berör sjuka eller handikappade barn, måste detta uppfattas som en markering mot rådande praxis. Som ovan beskrivits har vi funnit att majoriteten av uppehållstillstånd som beviljas på medicin-humanitär grund rör just minderåriga. Regeringens ställningstagande får därför uppfattas som att denna linje bör utvecklas i än högre grad.

Psykisk sjukdom,

När psykisk sjukdom åberopas i asylärenden har den vanligen uppstått efter det att den asylsökande anlänt till Sverige. Något fall där den asylsökande har varit sjuk redan vid ankomsten till Sverige har vi inte funnit i vårt material.

Bedömningen av läkarintyg är av avgörande betydelse för tyngden av de humanitära skälen. Det har varit svårt att ur de enskilda fallen läsa ut några särskilda utgångspunkter för hur läkarintygen använts. Vi har därför nöjt oss med att peka på sådant som vi säkert kunnat se har en generell betydelse.

Följande slutsatser kan dras ur materialet. För vuxna asylsökande kräver Utlänningsnämnden att personen gjort ett allvarligt menat självmordsförsök och att det föreligger fortsatt risk för suicid för att personen skall beviljas uppehållstillstånd på grund av psykiska besvär. Under regeringens tid kunde de psykiska skäl som gav uppehållstillstånd vara av ett mer varierat slag. Enligt vår mening har praxis stramats upp något. Då det gäller psykiska besvär hos barn präglas både regeringen och Utlänningsnämnden av större tolerans. Vi vill dock betona att de psykiska besvär som drabbar främst barnen ofta fördjupas efter det att andra instans avgjort ärendet och s.k. ny ansökan ingetts. Avgöranden efter ny ansökan har inte särskilt studerats.

Både förekomsten och betydelsen av intyg utställda av läkare avseende den asylsökandes psykiska tillstånd har varierat påtagligt under den tidsperiod vi undersökt. Vi har inte funnit stöd för annat än att betydelsen av läkarintygen

är fortsatt lika varierande. Det finns inte någon speciell linje och de ges från fall till fall olika utrymme.

Såsom ovan betonats har utredningen inte granskat frågan om s.k. ny ansökan, vilken som huvudregel prövas av Invandrarverket. Dock brukar psykisk sjukdom i många fall just åberopas i samband med ny ansökan, sedan överinstansen en gång skilt sig från ärendet. Därav valet av ärenden i följande exemplifiering.

- O) Regeringens avgörande, från maj 1991. Två makar samt deras tre barn anlände till Sverige 1987. De beviljades permanent uppehållstillstånd på grundval av verkställighetshinder. Under 1989 framkom att makarna O lämnat falska uppgifter rörande sina identiteter, vilket haft avgörande inverkan på beslutet om uppehållstillstånd. 1990 återkallades familjens permanenta uppehållstillstånd, på grundval av "...den stränga syn som måste läggas på ett förfarande där en utlännings medvetet lämnar falska uppgifter om sin identitet.", trots den anknytning till Sverige som uppstått. Familjen O lämnade senare samma år in s.k. ny ansökan, vilken överlämnades av Invandrarverket till regeringen för avgörande. Bifogat fanns ett läkarintyg utfärdat av en biträdande överläkare i vilket var antecknat i sammanfattning: Humanitära skäl av synnerlig art förelåg. Familjen levde under svåra psykiska förhållanden. Risken för destruktiva handlingar var stor. Föräldrarna uppvisade otillräcklighet beträffande sin förmåga att ta hand om sina barn. Statens förtroendeläkare hade därefter yttrat sig över intygen och konstaterat att: Hela familjen, utom det minst barnet uppvisade stressyndrom av måttlig allvarlig art. Diagnoserna i intygen gav inte anledning befara allvarlig suicidrisk men föräldrarnas otillräcklighet avseende att ta hand om barnen var mera allvarlig och det fanns uppenbara humanitära skäl.

Regeringen avsåg ansökan då de åberopade skälen inte var av sådan art som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket 2 utlänningslagen, dvs. det förelåg ingen fara för att någon av de asylsökande skulle begå självmord eller att ett avlägsnande i övrigt skulle medföra allvarlig fara för familjemedlemmarnas liv eller hälsa. (Nr 15);

- P) Utlänningsnämndens avgörande, från november 1992. Två makar och deras fyra barn anlände till Sverige 1988. Deras asylansökan avsågs av regeringen 1989. Nya ansökningar gavs därefter in vilka avsågs. Familjen P sökte också asyl i Finland och Norge. De reste på nytt in i Sverige 1991 och sökte asyl vilken ansökan avsågs av Invandrarverket. I överklagandet åberopades både politiska och humanitära skäl. Familjen P gav in ett flertal läkarintyg av vilka framgick att: Barn nr 1 och 2 led av en djup och mycket psykiskt skadlig apati vilken utgjorde ett hot mot hela personlighetsutvecklingen och krävde kvalificerad barnpsykiatrisk

behandling. Barn nr 3 led av en mildare form av depression samt att barn nr 4 hade vissa symptom orsakade av stress.

Utlänningsnämnden uttalade beträffande de politiska skäl som återopats att det i ärendet inte förelåg några asylskäl, inte minst mot bakgrund av att en falsk handling givits in som givit nämnden anledning att tvivla på familjeföreträdarens trovärdighet. Avseende de humanitära skälen betonade nämnden inledningsvis att familjen själva orsakat tidsutdräkten då de hållit sig undan verkställighet sedan november 1989. Vidare konstaterades att det av ingivna läkarintyg framgick att framförallt de två stora barnen var "...i stort behov av barnpsykiatrisk vård..." vilket var "...en direkt följd av att de levit under pressade förhållanden i samband med vistelsen utanför hemlandet." "...det skulle strida mot humanitetens krav att nu, efter fyra års vistelse utanför hemlandet, tvångsvis förflytta dem till X-land, där adekvat psykiatrisk behandling inte heller torde erhållas." Utlänningsnämnden betonade dock att det normalt inte bör komma ifråga att låta, en utlänning som håller sig undan verkställighet, få stanna kvar i landet. Familjen fick stanna enbart med hänsyn till barnens nuvarande tillstånd. (Nr 16).

Personliga förhållanden

Det ligger i dessa ärendens natur att de kriterier som anses ligga till grund för uppehållstillstånd kan vara mycket skiftande och i hög grad avvägs mot personens förmåga att hantera sin situation. Det som för den ene skulle framstå som ett oöverstigligt hinder, kan av någon annan uppfattas som ett problem av övergående natur. De omständigheter som främst karaktäriserar dessa ärenden kännetecknas av att personen hamnat i en socialt utsatt situation på grund av förlust av exempelvis bostaden, arbetet, make/maka och barn samt de stora svårigheter till ett drägligt liv detta medför på grund av speciella sociala eller kulturella förhållandena i hemlandet.

Nivån på de omständigheter som regeringen och Utlänningsnämnden funnit skall grunda uppehållstillstånd åskådliggörs tydligast genom exemplifiering:

- Q) Från mars 1993. Efter det att hela familjen Q sökt asyl i Sverige avled maken på grund av sjukdom. Utlänningsnämnden ansåg dels att familjens sociala situation starkt försvagats, dels att den enhet och sammanhållning som tidigare funnits riskerade att upplösas som en följd av att försörjningsmöjligheterna försvårats. Denna utsatta position skulle accentueras om familjen tvingades återvända till hemlandet. Upphållstillstånd beviljades. (Nr 17);
- R) Från maj 1991. En man, R, anlände till Sverige utan pass eller resedokument och sökte asyl. Efter utredning framkom omständigheter

avseende R's uppgivna erfarenheter som gav anledning ifrågasätta trovärdigheten av mannens berättelse. R återopade senare anknytning till en kvinna och deras gemensamma barn för att få uppehållstillstånd. Regeringen uttalade att det på grund av mannens handlande ifråga om dokument och trovärdighet saknades förutsättningar för att bevilja honom uppehållstillstånd. Han borde inte stanna kvar i landet med hänsyn till osäkerheten rörande hans identitet. Regeringen fann emellertid att det skulle strida mot humanitetens krav att i den situation som mannen nu befann sig, han var gift med en svensk medborgare och de hade ett gemensamt barn, tvinga honom att lämna landet. (Nr 18).

Vi har inte funnit att de skiftningar i beslutfattarnas inställning som vi uppmärksammat kunnat ge oss belägg för att dra slutsatsen att deras grundinställning till frågan om uppehållstillstånd på grund av specifika personliga förhållanden har förändrats under den tidsperiod vi undersökt.

Inhumana förhållanden

Uppهållstillstånd på grund av inhumana förhållanden kännetecknas av att den hjälpsökandes erfarenheter från hemlandet inte inkluderar några asylgrundande skäl enligt svensk rätt. Det skulle dock vara uppenbart inhumant att tvinga personen att återvända till hemlandet. I förarbetena exemplifieras detta förhållande med att krigstillstånd råder.

En krigssituation inkluderar i en del fall också inslag av politisk förföljelse. Vid en granskning av praxis i den här frågan är det därför viktigt att, söka renodla dessa skäl. Om exempelvis även politiska eller religiösa skäl återopas, är det viktigt att dessa kommer in i andra hand och att den hjälpsökandes problem främst har initierats av att ett krigstillstånd råder.

Handläggningen av de ärenden vari personerna härstammar från det f.d. Jugoslavien och de nya stater som bildats därur är för närvarande det bästa studiematerialet för att klarlägga praxis beträffande inställningen till inhumana förhållanden. Däremot har vi inte under den tidsperiod vi undersökt funnit krigsförhållanden som varit så likartade att de kunnat bli föremål för en jämförande studie.

Nuvarande praxis representeras väl av följande avgörande av regeringen från november 1993.

- S) En kroatisk familj, S, återopade i sin asylansökan att det på grund av kriget inte var möjligt för dem att återvända till hemorten Tenja, nära Osijek i östra Kroatien. Vidare kunde de i avsaknad av släkt och vänner i övriga delar av Kroatien och förekomsten av stora flyktingskaror där, inte vistas i någon annan del av landet.

Regeringen uttalade att familjen /S'/ hemort låg i ett serb-kontrollerat område där det förekommit etnisk förföljelse av kroater. Trots närvaro

av FN's fredsbevarande operation (UNPROFOR) i östra Kroatien ... har det ännu inte varit möjligt att för den del av ortsbefolkningen som flytt oroligheterna att återvända dit. Det är sannolikt att inte heller familjen /R/ för närvarande kan återvända till sin hemort. I de delar av Kroatien som kontrolleras av den kroatiska regeringen är förhållandena emellertid sådana att familjen /R/ kan leva utan risk för förföljelse eller annan otillbörlig behandling." Ansökan om asyl avslogs således. (Nr 19).

Utlänningsnämnden följer denna linje.

- T) Från december 1993. En person, T från Serbien med islamisk trostillhörighet söker skydd i Sverige. T åberopar både humanitära och politiska skäl. Efter avslag i första instans överklagar T och anför vidare: Kriget närmar sig hans hemort Priboj och det har även förekommit strider mellan hemorten och Rudo. Trakasserier av muslimer har ökat i hemorten och tolv muslimer har förts bort och mördats. Han är säker på att ännu fler muslimer från hemorten har mördats på senare tid.

Utlänningsnämnden anförde i skälen för beslut: "I regionen Sandzak, som ligger i gränsområdet mellan Serbien och Montenegro och består av elva kommuner, har såvitt är känt för nämnden inga påtagliga etniska oroligheter förekommit. I den norra delen av Sandzak, i Priboj och Pljevlja, har emellertid allvarliga trakasserier av muslimer skett.

Genom att uppehålla sig i andra delar av Förbundsrepubliken Jugoslavien kan /T/ emellertid undgå de oroligheter som förekommer på hemorten". (Nr 20).

Det förefaller oss som om man vid bedömningen av asylsökande från det f.d. Jugoslavien börjat använda det s.k. inre flykt alternativet på ett sätt som inte skett tidigare. Inre flykt alternativet innebär att personen hänvisas till att uppehålla sig i en annan landsända i sitt hemland för att undgå förföljelse. Det är mycket svårt att sia om var nästa krigssituation kommer att uppstå i det f.d. Jugoslavien. Det är vår uppfattning att nuvarande användning av det inre flykt alternativet i detta område är en utveckling som innebär en inskränkning av de möjligheter som tidigare fanns att få uppehållstillstånd på grund av inhumana förhållanden. S.k. inre flykt används numera generellt i denna krigssituation på ett sofistikerat sätt.

Tillämpningen av inre flykt alternativet har tidigare främst använts beträffande politiska skäl. Således har t ex i vissa fall kristna turkar avvisats då de har möjlighet att uppehålla sig i de delar av Turkiet, där de kristna inte förföljs.

4.5 Dokumentlöshet/trovärdighet

Vi har valt att behandla frågan om betydelsen av att den asylsökande anländer till Sverige utan pass- och resehandlingar samt bedömningen av personens trovärdighet, i samma avsnitt då praxis har visat att dessa båda bedömningar är intimt förknippade.

Den ökade tyngd som dokumentlösheten kommit att få vid asylbedömningen initierades genom ett regeringsbeslut i november 1989.

- U) – En person, U, anlände till Sverige och sökte asyl. S saknade såväl identitets- som resehandlingar. Regeringen skrev i avslagsbeslutet efter överklagan: ”/U/ s/ uppgifter om orsaken här till, (avsaknaden av dokument) kan inte ge anledning till annan slutsats än att /U/ haft sådana dokument men avhånt sig dessa i syfte att undanhålla omständigheter av väsentlig betydelse för bedömningen av /U/ s/ rätt att få skydd här. Detta är ägnat att minska tilltron till de uppgifter som /U/ har lämnat till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd.” (Nr 21).

Beslutet har sedermera kommit att få stor genomslagskraft vid asylbedömningen. Det är vår uppfattning att avsaknaden av pass kommit att bedömas på ett mycket generaliserat och onyanserat sätt. Besluten är ofta av schablonartad natur. I många ärenden kan man inte utläsa annat än att sakbedömningen fått stå tillbaka efter det att man konstaterat att dokument saknas. Vi hänvisar till följande exempel:

- V) Från februari 1991. En person, V, sökte asyl i Sverige och erhöll *de facto* flyktingstatus. Efter överklagande för att erhålla konventionsflyktingstatus avlog regeringen med följande motivering: ”Enligt egen uppgift har /V/ under resan till Sverige gjort sig av med den passhandling /V/ använde under resan till Sverige. Detta kan inte ge anledning till annan slutsats än att /V/ undanhåller omständigheter av betydelse för hans rätt till skydd här. Detta är ägnat att minska tilltron till de uppgifter /V/ har lämnat till stöd för sin ansökan om flyktingförklaring. Vid en samlad bedömning finner regeringen att /V/ inte är att anse som flykting enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529). Flyktingförklaring kan därför inte utfärdas för honom.” (Nr 22);
- X) Från november 1992. En person, X och dennes familj sökte asyl i Sverige. Efter avslag av Invandrarverket överklagade personen och yrkade att uppehållstillstånd, arbetstillstånd och flyktingförklaring skulle beviljas. Utlänningsnämnden skrev i sitt beslut: ”När /X/ ansökte om asyl i Sverige saknade han passhandling. /X/ s uppgifter om orsaken till detta kan inte ge anledning till annan slutsats än att /X/ undanhåller omständigheter av väsentlig betydelse för bedömningen av /X/ rätt att få skydd här. Detta är ägnat att minska tilltron till de uppgifter /U/ lämnat till stöd för sin ansökan om asyl. Mot bakgrund härav finner nämnden

att tilltro inte kan sättas till /X'/ påstående att /X/ är i behov av skydd som flykting enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529). Nämnden finner emellertid att /X/ har åberopat sådana tungt vägande omständigheter som avses i 3 kap. 1 § 3 utlänningslagen varför /X/ och /X'/ familj på den grunden bör beviljas asyl i Sverige". (Nr 23).

Ovanstående typ av beslutsmotiveringar är vanligt förekommande under hela perioden. Vi har dock i beslut av senare datum kunnat konstatera en mer nyanserad bedömning. I ett beslut från mars 1993 konstaterade Utlänningsnämnden att:

- Y) "...om...den asylsökande lämnat en sammanhängande berättelse som i sig är sannolik och dessutom vinner stöd av andra uppgifter i ärendet, kan icke enbart den omständigheten att passhandling saknas leda till slutsatsen att berättelsen saknar trovärdighet. Det kan dessutom finnas anledning att framhålla att även om vad som uppges rörande passhandlingen kan resa vissa tvivel bör dessa inte, med de principer som gäller för bevisvärdering i asylärenden, få bli utslagsgivande om den asylsökande i övrigt framstår som trovärdig och hans berättelse som sannolik." (Nr 24)

De principer för bevisvärdering som nämnden syftar på är bevisregeln "*the benefit of the doubt*", som innebär att vid tveksamhet rörande trovärdigheten av de omständigheter utlänningsnämnden åberopat, beslutet skall utfalla till sökandens förmån.

Om vi övergår till att granska den generella bedömningen av trovärdighet är det vår uppfattning att regeringen och Utlänningsnämnden har haft mycket likartade grunder för att ställa sig skeptisk till den asylsökandes uppgifter. Vid sidan av dokumentlösheten är de oftast förekommande skälen:

- a) att sökanden kommit med nya uppgifter efter avslag i första instans;
- b) att sökanden ändrat sina uppgifter;
- c) att sökanden åberopat omständigheter som konstaterats vara falska;

Följande beslutsmotiveringar är typiska exempel på detta:

- Z) "/Z/ har uppgivit att han inte begagnat sig av sitt hemlandspass när han lämnade P-land samt att passet finns där. Det har gjorts gällande att /Z/ inte använt sig av något pass under resan till Sverige. Detta bär, med hänsyn till vad /Z/ i övrigt har uppgivit om resan hit, inte sannolikhetens prägel. /Z/ har vidare lämnat vaga och odetaljerade samt i viss mån motstridiga uppgifter om sina asylskäl." Regeringen, från juni 1991. (Nr 25);
- Å) "Vid det tidigare ansökningstillfället åberopade /Å/ som skäl för asyl att han vägrat att arbeta som byvakt och att han ansåg sig sitta i en mellanställning mellan myndigheterna i sitt hemland och en gerillaorganisation

där. /Å/ åberopade då inte som skäl för asyl aktivitet inom någon politisk organisation.

Vid det senare ansökningstillfället har /Å/ som stöd för sin ansökan åberopat aktivitet inom en kurdisk organisation (KUK). /Å/ har vidare sagt att /Å/ blev fängslad i två och en halv månad, då /Å/ återvände från Norge till sitt hemland men att /Å/ därefter släpptes i väntan på en rättegång som skulle hållas på grund av att /Å/ sökt asyl i ett annat land. /Å/ har inga handlingar som bekräftar /Å's/ uppgifter om rättegången. /Å/ lämnade sitt hemland i mars eller april 1990.

Utlänningsnämnden finner det inte troligt att /Å/ under en tid av tre eller fyra månader efter sin återkomst till sitt hemland dels skulle ha hunnit vara fängslad i två och en halv månad, dels också skulle ha hunnit skaffa sig en sådan position inom sin organisation, att denna skulle vara villig att hjälpa /Å/ att lämna sitt land. Nämnden fäster för övrigt inte heller tilltro till de uppgifter som /Å/ har lämnat om att /Å/ skulle riskera en rättegång för att /Å/ har sökt asyl i Sverige.

Härtill kommer att /Å/ har förstört den passhandling som /Å/ har använt vid sin resa till Sverige. Detta är ytterligare ägnat att minska tilltron till de uppgifter som /Å/ har lämnat till stöd för sin ansökan om asyl och kan inte ge anledning till annan slutsats än att /Å/ har avhänt sig denna i syfte att undanhålla omständigheter av väsentlig betydelse för bedömningen av hans rätt till skydd här." (Nr 26).

Vi har således inte kunnat se några skillnader i regeringens och Utlänningsnämndens sätt att ifrågasätta den asylsökandes trovärdighet. På en punkt har vi dock uppmärksammat en differens. Det gäller bedömningen av betydelsen av den tid som förflutit mellan ankomsten till Sverige och ansökan om asyl. Det framgår inte av regeringsbesluten att den vägt in någon värdering av den asylsökandes trovärdighet beroende på om personen sökt asyl direkt vid gränsen eller dröjt en tid efter ankomsten till Sverige. Utlänningsnämnden å sin sida lägger vikt vid att den asylsökande kan förklara varför han eller hon inte sökt asyl omedelbart. Vi har dragit slutsatsen att en uppstramning skett i detta avseendet.

Vidare har vi noterat att Utlänningsnämnden tillåtit muntlig inställelse i ett begränsat antal fall, inför föredragande eller gruppchef vid 51 tillfällen under 1993. Muntlig förhandling har inte förekommit. Just i samband med trovärdighetsbedömningar måste en konfrontation med den asylsökande vara värdefull. Vi har svårt att förstå att inte Utlänningsnämnden begagnar sig av detta instrument.

Vi kan dock inte säga i hur många ärenden den asylsökande får avslag på grund av att han eller hon inte blir trodd. För detta skulle krävas att vi haft möjlighet att undersöka hur många av det totala antalet avslag som, såsom huvudskäl, baserats på frånvaro av trovärdighet. Denna uppgift är idag inte

känd och har inte heller varit möjlig att få fram eftersom det idag inte sker någon kodning av skälen för avslag. För att kunna ge en riktig bild av utvecklingen av praxis hade sådana uppgifter varit värdefulla. Det som med någorlunda säkerhet kan slås fast är att, på grund av den vikt som konsekvensen av frånvaro av dokument kommit att få för trovärdigheten, det därmed är sannolikt att fler personer därigenom får avslag på grund av bristande trovärdighet.

Slutligen vill vi i detta avsnitt belysa en omständighet som är av stor betydelse beträffande trovärdighetsbedömningar, nämligen frågan om utvecklingen av länderkunskapen. Under den senare hälften av 1980-talet har Invandrarverket kontinuerligt stärkt sina resurser dels för att inhämta information om de länder från vilka asylsökande är aktuella för bedömning, dels för att informera om och utbilda handläggande personal i densamma. På motsvarande sätt arbetade regeringen, där vissa av handläggarna utsetts till specialansvariga för olika länderområden. Också Utrikesdepartementets länderkunskap inklusive den information som erhålls från Sveriges ambassader låg till grund för beslut. Således skedde en samverkan mellan samtliga inblandade myndigheter. På grund av regeringens i de flesta fall mycket kortfattade beslutsmotiveringar är det dock mycket svårt att göra en bedömning av i vilken utsträckning kunskapen om förhållandena i de olika länderna spelat in vid avgörandet av ett asylärende. Utlänningsnämnden har i än vidare mån än regeringen byggt upp en informationsapparat för länderkunskap. Denna baserar sig på dels länderansvariga handläggare, dels studieresor för att inhämta information på plats. Därutöver används, liksom tidigare, utredningar beställda från respektive ambassad avseende specifika förhållanden i det enskilda fallet.

Det är vår uppfattning att den utökade länderkunskapen kommit att appliceras på den asylsökandes uppgifter på ett mycket skiftande sätt. I vissa avseenden framstår bedömningarna som något schablonartade, vilket åskådliggörs med följande exempel:

- Ä) En person, Ä, hävdade i samband med sin asylansökan att han var efterlyst i hemlandet på grund av sina politiska handlingar. Ä förklarade vidare att han mutat tjänstemännen på flygplatsen i hemlandet för att kunna passera gränskontrollen. Invandrarverket fann att, mot bakgrund av den rigorösa kontroll som sker av den som reser ut från just denna flygplats, /Ä's/ uppgift om att han var efterlyst inte var trovärdig och avslag ansökan. Regeringen fann vid en samlad bedömning att /Ä/ brast i trovärdighet och avslag ansökan likaså. Från september 1990. (Nr 27);

Ett annat fall ger prov på en mer ingående bedömning:

- Ö) En person, Ö hävdade i samband med sin asylansökan att han var efterlyst i hemlandet på grund av sina politiska handlingar. Invandrarverket ifrågasatte inte /Ö's/ uppgifter men bedömde de uppgivna följ-

derna därav som överdrivna. Utlänningsnämnden fann att /Ö/ hade lämnat X-lands flygplats med äkta hemlandspass. Då säkerhetskontrollen är rigorös vid denna flygplats ifrågasattes /Ö's/ påstående om att han var efterlyst. Vidare kunde Utlänningsnämnden konstatera att efterlysningshandlingen dels inte var äkta, dels av en typ som användes endast myndigheter emellan. Därutöver konstaterade nämnden, beträffande /Ö's/ politiska handlingar, att han inte själv deltagit i gerilla-verksamheten varför han inte riskerade förföljelse varken från myndigheterna eller gerillan, då gerillan inte fanns inne i /Ö's/ hemland. Ansökan avslogs. Från september 1993. (Nr 28).

Vi vill med dessa två ärenden som exempel peka på den utveckling som skett hos beslutsfattaren när det gäller förhållandena i de länder de sökande kommer ifrån. Det första beslutet visar på en schablonmässig bedömning medan det senare går längre än att grunda beslutet på att konstatera generella förhållanden och låter en bedömning av den asylsökandes uppgifter om sin politiska aktivitet bli avgörande trots uppvisandet av en falsk handling.

Det ligger i sakens natur att den ökade länderkunskapen är både till fördel och nackdel för den asylsökande. På samma sätt som en person kan avvisas därför att dennes påståenden framstår som befängda på grund av att den beslutande myndigheten inte har fullvärdig sakkunskap, kan samma person få stanna just därför att myndigheten har kännedom om att förhållandena är såsom personen påstår. Likväl innebär den fördjupade länderkunskapen ökade möjligheter för den beslutande myndigheten att avslå ansökan eftersom den känner till att vad sökanden påstår inte är korrekt. Och det är i detta sammanhang viktigt att betona att asylprocessen är ett förfarande med ojämlika parter. Enligt vår mening är den ökade länderkunskapen en positiv och välkommen utveckling. Det är vår uppfattning att Utlänningsnämnden i besluten redovisar den länderkunskap som legat till grund för beslutet på ett betydligt bättre sätt än regeringen.

Från advokathåll har framförts klagomål att den asylsökande inte alltid får del av den länderkunskap som i många fall är av stor betydelse för bedömningen i ärendet. Det är självfallet ett berättigat rättssäkerhetskrav att den asylsökande i så stor utsträckning som det överhuvudtaget är möjligt får del av utredningen. Denna rätt får endast inskränkas om det föreligger tungt vägande skäl för sekretess.

4.6 Praxisdokumentation i framtiden

Undersökningen har inte kunnat bedrivas fullt ut på det sätt som angivits i direktiven, nämligen med hänsynstagande till alla de faktorer som påverkar praxis. Orsaken ligger i att denna information inte är tillgänglig för en utomstående utredare.

För att i framtiden kunna göra en bättre analys av praxis krävs att:

- ambitionen beträffande beslutsmotiveringarna fortsätter att stiga;
- praxis dokumenteras så att det framgår dels på vilken/vilka grunder personen sökt uppehållstillstånd, dels på vilken grund personen sedermera fått stanna i Sverige alternativt den faktor som varit avgörande för att personen utvisats;
- det är möjligt att med hjälp av datatekniken söka i denna dokumentation; det finns en dokumentation som möjliggör en beräkning av handläggningstid;
- det finns en öronmärkning av ärendena så att det går att konstatera vilka av dem som en gång sökte uppehållstillstånd som sedermera fick stanna;
- det finns en dokumentation av länderförhållandena vid olika tidpunkter i vilken man också kan gå tillbaka och studera tidigare förhållanden;
- det finns en dokumentation av när större grupper anlänt från ett visst land, skälet till flykten samt på vilken generell grund större delen av denna grupp fått uppehållstillstånd eller avvisats/utvisats;
- det finns en dokumentation av de tillfällen när ett beslutstopp för en viss grupp rått och när det hävts.

Kännedom om dessa faktorer anser utredningen vara fundamental för möjligheten att göra en korrekt analys.

Kommittédirektiv

Dir. 1993:80

Utvärdering av praxis i asylärenden

Dir. 1993:80

Beslut vid regeringssammanträde 1993-06-24

Chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Friggebo, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att två särskilda utredare tillkallas för att i en rapport redovisa hur praxis i asylärenden utvecklats under senare år.

Bakgrund

Beslut om avvísning och utvisning som meddelats av Statens invandrarverk kunde till och med år 1991 överklagas till regeringen. Den 1 januari 1992 inrättades en ny fristående myndighet, Utlänningsnämnden, med uppdrag att överpröva vissa ärenden enligt utlänningslagen (1989:529) och medborgarskapslagen (1950:382). Överklaganden av Invandrarverkets avvísnings- och utvisningsbeslut prövas således numera av Utlänningsnämnden.

Att regeringen inte längre är högsta instans när det gäller överprövning av utlänningsärenden innebär att regeringen inte på samma sätt som tidigare kan leda och följa utvecklingen av praxis. Vissa möjligheter för regeringen att styra praxis kvarstår dock. Enligt 7 kap. 11 § utlänningslagen kan såväl Invandrarverket som Utlänningsnämnden överlämna ärenden till regeringen för beslut bl.a. om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av utlänningslagen. Regeringen har då möjlighet att fatta beslut som vägledning för praxis. Regeringen har vidare vissa möjligheter att påverka praxis genom generella föreskrifter i förordningsform. Utredningen (Ku 1992:05) om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. har nyligen i betänkandet Utlänningslagen – en partiell översyn (SOU 1993:24) föreslagit utvidgade sådana möjligheter. Regeringen kan även ta initiativ till lagändringar.

Regeringen har sedan den tillträdde hösten 1991 fattat ett antal beslut och tagit initiativ till åtgärder i syfte att påverka praxis i utlänningsärenden.

- I december 1989 fattade den dåvarande regeringen beslut i några enskilda ärenden av innebörd att – utöver konventionsflyktingar – endast de som hade särskilt starka skyddsbehov i fortsättningen kunde påräkna asyl. Genom beslut den 19 december 1991 konstaterade den nuvarande regeringen att de förhållanden som föranlett skärpningen av kriterierna för asyl inte längre förelåg.
- Den dåvarande regeringen bedömde i augusti 1991 i beslut i ett par enskilda ärenden att vistelse i Sverige under viss tid skulle medföra att en asylsökande kunde beviljas uppehållstillstånd på humanitär grund, såvida inte särskilda skäl i det enskilda fallet talade emot. Den nuvarande regeringen uttalade i december 1991 att vistelsetiden ensam i fortsättningen inte bör tillmätas avgörande betydelse utan beaktas som en av flera omständigheter som kan – men inte nödvändigtvis måste – leda till att uppehållstillstånd beviljas (se bl.a. Regeringens förordningsmotiv 1991:8).
- I samband med uttalandet om att vistelsetiden inte längre skulle tillmätas samma betydelse som tidigare beslöt regeringen om särskilda övergångsvisa bestämmelser för utlännningar som vistats i Sverige lång tid. Det skedde genom en särskild förordning (1991:1999) som trädde i kraft den 1 januari 1992. Den som vid tiden för förordningens ikraftträdande vistats i landet mer än 18 månader fick beviljas uppehållstillstånd om inte särskilda skäl talade emot det. Detsamma gällde medlemmar av en familj med barn som var sex år eller äldre och som vistats här minst ett år.
- Samtidigt som den ovan nämnda särskilda förordningen trädde i kraft genomfördes också en ändring i utlänningsförordningen avseende familjer med barn i skola. Enligt 3 kap. 4 a § utlänningsförordningen i dess lydelse från den 1 januari 1992 skulle uppehållstillstånd, om inte särskilda skäl talade däremot, få beviljas medlemmarna i en familj i vilken det vid beslutstillfället fanns barn som fullgjort minst tre terminer i svensk skola, förskola eller liknande.
- I oktober 1992 konstaterade regeringen att en mycket stor andel av dem som väntade på beslut i asylärenden var medborgare i det förutvarande Jugoslavien. Många av dem måste räkna med att vänta lång tid på beslut eftersom Invandrarverket och Utlänningsnämnden för åtskilliga grupper från det förutvarande Jugoslavien avvaktade med beslut på grund av det oklara läget i flera delar av det förutvarande Jugoslavien. För andra grupper asylsökande var väntetiderna generellt sett kortare. Regeringen konstaterade vidare att den s.k. treterminersregeln var en undantagsregel som tillkommit som en samlösning i avvaktan på att den stora ärendebalansen i asylärenden kunde nedbringas. En tillämpning av treterminersregeln på barnfamiljer från det förutvarande Jugoslavien skulle oundvikligen få till följd att denna undantagsregel kom till användning i sådan omfattning att den felaktigt skulle få karaktären av en huvudregel. Mot

denna bakgrund beslöt regeringen att treterminersregeln skulle upphöra att gälla vid utgången av november 1992. Den skulle dock fortfarande gälla i fråga om medlemmar i en familj i vilken det vid ändringens ikraftträdande fanns barn som fullgjort minst tre terminer i svensk skola, förskola eller liknande (SFS 1992:1005 och Regeringens förordningsmotiv 1992:6).

Även andra faktorer än de beslut för vilka jag redogjort här kan emellertid ha haft betydelse för utvecklingen av praxis i utlänningsärenden.

Den 1 juli 1992 övertog Statens invandrarverk utredningsansvaret i asylärenden från polisen. Invandrarverket har samtidigt övergått till att regelmässigt låta en skriftlig berättelse av sökanden själv ligga till grund för utredningen. Den ändrade ordningen för utredningar kan ha haft betydelse för beslutsunderlaget i asylärenden.

Under de två senaste åren har inte bara antalet asylsökande ökat dramatiskt. Det har också skett en förändring i sammansättningen av gruppen asylsökande genom att en så stor andel numera kommer från det förutvarande Jugoslavien. Budgetåret 1990/91 uppgick antalet asylsökande till knappt 21 000. Budgetåret 1991/92 ökade det till ca 55 000 och budgetåret 1992/93 beräknas antalet asylsökande bli ca 80 000. Budgetåret 1990/91 kom ca 14 % av de asylsökande från det förutvarande Jugoslavien. Under senare tid har ca 80 % av de asylsökande kommit därifrån. Ändringar när det gäller de asylsökandes ursprungsländer och bakgrund kan givetvis också medföra ändringar när det gäller andelen avslagsbeslut och grunderna för de uppehållstillstånd som beviljas.

Det har i den allmänna debatten gjorts gällande att en skärpning av praxis skett sedan Utlänningsnämnden inrättades. Om praxis ändrats – och i så fall i vilken riktning – är inte möjligt att avgöra med tillräcklig säkerhet utan en särskild undersökning.

Utlänningsnämnden påbörjade i slutet av år 1992 utgivningen av en praxissamling. Statens invandrarverk påbörjade visserligen under år 1991 en praxisredovisning men utgivningen har inte fortsatt efter det att Utlänningsnämnden inrättades. Utlänningsnämndens praxissamling innebär att utvecklingen av praxis i utlänningsärenden i framtiden kommer att bli lättare att följa.

Uppdraget

Utlänningsnämnden har nu fungerat under cirka ett och ett halvt år. Flera regeringsbeslut har sedan hösten 1991 fattats i syfte att i viss utsträckning skapa ny praxis. Under de senaste åren har vidare antalet asylsökande ökat mycket kraftigt och sammansättningen av och bakgrunden hos de asylsökande har ändrats. I den allmänna debatten har framförts att praxis i asylärenden skärpts under senare tid.

Det är mot ovanstående bakgrund angeläget att få en klar bild av hur praxis har utvecklats sedan Utlänningsnämnden övertog ansvaret för överprövningen i utlänningsärenden. Det gäller särskilt de ärenden där politiska eller humanitära skäl åberopas. Av den dokumentation av praxis som finns i dag går det inte att dra några säkra slutsatser om utvecklingen.

Som framgått ovan har antalet asylsökande ökat mycket kraftigt under senare år och sammansättningen av gruppen asylsökande har ändrats. Detta, liksom ändringar i politiskt och ekonomiskt hänseende på skilda håll i världen, försvårar självfallet en bedömning av hur praxis utvecklats. Det är inte helt lätt att jämföra praxis vid bedömningen av de åberopade skälen i fråga om asylsökande med helt olika bakgrund och som kommer från vitt skilda länder.

En mycket stor andel av de asylsökande som beviljas tillstånd i Sverige får emellertid tillstånd inte med hänsyn främst till de politiska skäl de åberopat utan av humanitära skäl. De humanitära skälen kan ibland vara vad som kan kallas renodlat humanitära, som t.ex. att sökanden är svårt sjuk. Oftare hänför sig emellertid de humanitära skälen till att sökanden fått vänta lång tid på ett slutligt beslut i ärendet eller till förhållanden som krig eller inbördeskrig i sökandens hemland. Av de asylsökande som fått stanna i Sverige under senare år har under vissa perioder två tredjedelar beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl. Under den senaste tiden har närmare hälften fått tillstånd på denna grund.

Om praxisutvecklingen när det gäller asylsökande med renodlat politiska skäl kan vara svår att följa bör den däremot vara något lättare när det gäller bedömningen av de humanitära skälen.

Hur praxis utvecklats i asylärenden sedan Utlänningsnämnden inrättades bör således undersökas. Därvid skall de faktorer för vilka jag ovan redogjort och som kan ha haft betydelse för praxisutvecklingen beaktas. Jag föreslår därför att en sådan undersökning kommer till stånd. Av särskilt intresse är utvecklingen när det gäller bedömningen av humanitära skäl. Undersökningen bör dock innefatta asylärenden i allmänhet. En sådan undersökning torde kräva genomgång av ett antal ärenden som avgjorts av regeringen och ett antal som avgjorts av Utlänningsnämnden. Det bör emellertid ankomma på dem som genomför undersökningen att närmare bedöma hur den bör läggas upp.

Arbetets bedrivande

Utredningsarbetet bör genomföras av juridisk expertis. Lämpligen bör uppdraget genomföras av två särskilda utredare, den ena med vetenskaplig bakgrund och den andra med domarerfarenhet, som gemensamt beslutar om arbetsuppgifternas fördelning dem emellan. Utredarna bör arbeta skyndsamt. Uppdraget bör vara slutfört före utgången av år 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigar chefen för Kulturdepartementet

att tillkalla två särskilda utredare – omfattade av kommittéförordningen
(1976:119) – med uppdrag att efter samråd i en rapport redovisa praxis-
utvecklingen i asylärenden, samt

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utre-
darna.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar
att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns anslag, Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hen-
nes hemställan.

(Kulturdepartementet)

Tillfälliga asylpraxisregler december 1988 – oktober 1992

Sammanställning

- **Amnestiregeln** PM 28 december 1988

Innebörd: Den som sökt asyl före den 1 januari 1988 och ännu inte fått slutligt besked av regeringen beviljas uppehållstillstånd. Undantag; brottslighet, annan asocialitet eller då det "framstod som orimligt" att personen fick stanna i Sverige.

Upphörande: Automatiskt

- **Barnpraxis** PM 31 maj 1989

Innebörd: De familjer med barn under 17 år som sökt uppehållstillstånd och som vistats i Sverige mer än ett år utan att ha fått slutligt besked av regeringen, får uppehållstillstånd. Undantag; brottslighet, säkerhetsskäl, "att det inte framstod som rimligt" eller att personerna själva hade medverkat till tidsutdräkten.

Modifiering: PM 24 september 1990. Ändring; schablonregeln gäller härnäst efter om beslut inte fattats av *Invandrarverket* efter ett år.

Upphörande: 19 december 1991. (Utbytt till Treterminersregeln, se nedan.)

- **Dokumentlöshet** PM 2 november 1989

Innebörd: Den som medvetet har förstört sina pass- och resehandlingar under färden till Sverige skall presumeras "...ha avhånt sig dem med syfte att undanhålla omständigheter av väsentlig betydelse för bedömningen av personens rätt att få skydd i Sverige. Detta är ägnat att minska tilltron till de uppgifter personen har lämnat till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd."

Upphörande: Gäller fortfarande.

- **13 december beslutet** PM 1989-12-14

Innebörd: Endast den som uppfyller kraven enligt FN's flyktingkonvention eller har ett särskilt starkt skyddsbehov, kommer att beviljas asyl.

Upphörande: 19 december 1991

- **Treterminers regeln** 3 kap. 4a § Utl.förordningen 1992-01-01

Innebörd: Om det i en familj vid beslutstillfället finns ett barn som tillbragt minst tre terminer i svensk skola, förskola eller liknande sedan ansöknings gjordes, beviljas familjen uppehållstillstånd, om inte särskilda skäl talar däremot. Särskilda skäl; ogrundad ansökan, någon av sökandena har handlat på ett sådant sätt att det ger anledning ifrågasätta

personens beredvillighet att iaktta grundläggande normer i samhället, någon sökandes identitet framstår som tveksam på grund av personens egna åtgärder, någon av sökande har själv medverkat till att vistelsetiden blivit längre än nödvändigt, andra föräldern eller andra barn finns kvar i hemlandet samt slutligen, om det är uppenbart med hänsyn till barnets ålder, faktisk närvaro i skolan eller på grund av andra omständigheter, att barnet inte fått den anknytning till Sverige som förutsätts.

Upphörande: 8 oktober 1992

• **Tidsförordningen F 1991:1999** 1 januari 1992

Innebörd: Den utlänning som vid ikraftträdandet vistats i Sverige mer än 18 månader efter ansökan om uppehållstillstånd gjordes men ännu inte fått slutlig prövning beviljas uppehållstillstånd, om inte särskilda skäl talar däremot. Detsamma gäller familjer med barn i åldern sex år eller äldre och som vistats mer än ett år i Sverige utan att ha erhållit slutligt besked. Särskilda skäl motsvaras av de vid Treterminers regeln ovan nämnda, med undantag för de specifika reglerna om barnets skolgång.

Upphörande: Automatiskt.

Protokoll hearings Malmö och Stockholm

Börshuset, Malmö 1993-12-17

Dagordning: Se **Bilaga 4**

Sändlista: Se **Bilaga 5**

Närvarande:

Intresseorganisationer

Representanter för:

Svenska Röda Korset

Nordiska Zigenarrådet, (genom ombud)

Iranska Flyktingrådet

BiH 82 (Bosnien)

Eritreanska Kvinnoförbundet

Advokater

Göran Hellberg

Olof Ahrnbom

Carl-Olof Lindberg

Hans Ola Mårtensson

Thomas Pettersson, jur.kand.

Bo Guntzsch, jur.kand.

Cecilia Kongbäck, jur.kand.

Mötet inleddes med att de deltagande hälsades välkomna. Därefter presenterade sig de särskilda utredarna, docent Göran Melander och chefsrådmän Lena Berke samt utredningssekreteraren, jur.kand. Wiktoria Dagerås, liksom övriga deltagare.

Mötet fortskred enligt dagordningen. Det följande är en sammanfattning av de åsikter som framfördes.

2 §

Beträffande Kosovo, speciellt albaner från Kosovo

Advokaterna anförde: Mot bakgrund av den senare tidens länderinformation från Kosovo och på grundval av vad våra klienter berättar har förhållandena skärpts men vi märker inte att Utlänningsnämnden, (UN), har anpassat sig därefter och deras inställning avseende faran att återvända är väldigt sval. Alla mänskliga rättighetsorganisationer är utkastade och vi har haft flera asylsökande som berättat om misshandel, tortyr och trakasserier. Enligt Amnesty International har UN under 1993 års första nio månader låtit 16 personer från Kosovo stanna; en konventionsflykting, två *de facto* flyktingar samt 13 per-

soner av humanitära skäl. Om detta är korrekt är det gravt. Var går gränsen för att godta flyktingskäl?

Avseende Ryssland

Advokaterna anförde: I ett ärende med en judisk kvinna som utsatts för sexuella övergrepp av polisen uttryckte UN att hon inte hade kunnat visa att våldtäkten utgjort ett led i förföljelse på grund av att hon var judinna. Detta anser vi definitivt vara ett skärpt synsätt jämfört med regeringens attityd.

Angående Iran och Irak

Representanten för Iranska Flyktingrådet anförde: Av totala antalet asylsökande från Iran beviljades bara under första halvåret 1990 15 % uppehållstillstånd, (UT) av asyl – eller humanitära skäl. Motsvarande siffra för hela 1991 var 5 %. För 1992 var siffran nere i 1% och slutligen för första halvåret 1993; 0,65 %. Det är svårt för iranska asylsökande i Sverige eftersom Statens Invandrarverk, (SIV) och UN propagerar i massmedia att den politiska situationen i Iran är bättre. De anser att det inte varit några problem efter 1982 så varför söker de asyl nu? Manifestationerna i Iran har dock ökat och många har levt gömda. En iranier accepteras inte som flykting om han inte varit engagerad i en politisk organisation. Ett exempel: 100.000 kvinnor greps därför att de inte bar rätt slöja. De var inte med i någon organisation. De kämpade själva. Många iranier är accepterade som konventionsflyktingar av Förenta Nationernas Flyktingkommissarie, (UNHCR) i Turkiet men när de kommer till Sverige får de uppehållstillstånd endast av humanitära skäl.

Advokaterna anförde: SIV och UN har skaffat sig bättre kunskaper om resvägar och kontroll på flygplatser och efter resrutten. Detta används mot den asylsökande i beslutet. Det är dock svårt att säga om denna utveckling har skett efter 1982 eller från 1992.

Representanten för Iranska Flyktingrådet fortsatte: Vad gäller irakierna visar siffrorna samma tendenser. Under 1991 fick 8 % av alla asylsökande från Irak uppehållstillstånd. Siffran steg till 9 % för 1992 för att därefter sjunka till 5 % för första halvåret 1993.

Advokaterna anförde vidare: Beträffande irakiska kurder har våra klienter åberopat förföljelse inte bara från regimen utan också från PKK eller av alliansen i norra Irak. UN har avslagit överklagandet på grundval av att Kurdistan är ett autonomt område kontrollerat av PKK och förföljelsen har därmed inte utövats av de irakiska myndigheterna.

Vad gäller Libanon

Advokaterna anförde: Väldigt få asylsökande kommer idag. Från och med 1992 har det varit mest avslag på grund av att Libanon numera bedöms vara en demokrati. Beträffande desertörer och liknande från den Sydlibanesiska armén, (SLA) beviljades dessa aldrig uppehållstillstånd av regeringen men kan ibland få asyl av UN om de gjort sannolikt att de varit verksamma i SLA.

Vad avser Rumänien

Advokaterna anförde: Det är SIV's och UN's uppfattning att det numera är en demokrati, men många maktavare från den gamla tiden sitter kvar och de har uttryckligen sagt att den som återvänder efter att ha sökt asyl kommer att bli föremål för ingripanden. F.d. frihetsaktivister utsätts fortfarande för godtyckliga arresteringar, husrannsakan m.m. Vi vet att den dåliga ekonomiska situationen spelar stor roll för att fly. Beträffande zigenare har vi inte fått uppfattningen att de behandlas annorlunda än andra asylsökande. Den största förändringen i praxis beror på demokratiseringsprocessen.

Nordiska Zigenarrådet framförde genom sitt ombud: Det är mycket svepande motiveringar och inga individuella bedömningar av zigenare.

Beträffande Somalia, Etiopien och Eritrea

Eritreanska kvinnoförbundet anförde: Situationen i Etiopien och Eritrea har förbättrats. Det har inte kommit så många asylsökande under 90-talet. Vi känner oss lite glömda i Sverige på grund av alla andra problem med ekonomi etc. Det är svårt att återvända hem. Landet är totalförstört av krig. Regeringen prioriterar personer från Sudan etc. Vi i Sverige kommer sist. Här har vi ju det bra. Varför ska Eritreanska regeringen ta tillbaka dem ? Eritrea satsar på jordbruk etc och har inte råd med flyktingar som återvänder. Skillnaden mellan Eritrea och Etiopien är att den sistnämnda staten nu har en ny regim och det är barnen till den gamla säkerhetspolisen som söker asyl i Sverige.

Avseende Peru och Chile

Advokaterna anförde: Vad gäller befrielserörelsen Sendero Luominoso, (SL) är den asylsökande som åberopar förföljelse eller risk för förföljelse från dem rättslös då UN har uppfattningen att regimen inte anses ha möjlighet att påverka SL. Det innebär att förföljelsen inte utövas av en myndighet eller med en myndighets goda minne varför kriterierna för flyktingstatus inte är uppfyllda.

3 §

Konventions- och de facto flyktingar

Advokaterna anförde: Ribban har alltid varit och är fortfarande mycket högt placerad för att erhålla konventionsflyktingstatus. Vad gäller *de facto* flyktingenskap medförde införandet av regeln i enlighet med 13 december beslutet 1989 följaktligen att det blev svårare att få *de facto* flyktingstatus. Vad vi dock uppmärksammat är att, trots beslutet den 19 december 1991 att återgå till det rättsläge där utlänningslagen gäller fullt ut, ribban likväl ligger kvar på en något högre nivå än före 13 december beslutet.

Humanitära skäl

Advokaterna anförde: Det har blivit en kraftig skärpning. Det krävs att klienten ligger i respirator för att få stanna. Det handlar mer om från vilket land personen kommer än vilka skäl han eller hon uppger. Den som kommer från Bosnien får oftast stanna, medan den som kommer från en bombad by i Kroatien får avslag. Det fanns mycket mer utrymme under regeringens tid att tänja på reglerna. Lagtolkningen var inte så stelbent. Vad gäller suicidrisk räckte det tidigare med ett någorlunda sannolikt självmordshot. Det godtas inte längre. Ett exempel; en asylsökande gjorde tre allvarliga självmordsförsök. Han var därefter intagen för psykiatrisk vård. I samband därmed ramlade han ur sängen och bröt höften. Han sändes ändå hem, transporterad i rullstol.

Läkarintyg

Advokaterna anförde: Beträffande läkarintyg avseende psykiska åkommor generellt är det till största delen ingen skillnad mellan regeringens och UN's bedömning.

Representanten för Röda Korset anförde: Asylsökande som är patienter på Rehabiliterings Centrum med dokumenterade tortyrskador får uppehållstillstånd på de mest skiftande grunder, allt från anknytning till konventionsflyktingstatus. De överklagar för att få flyktingstatus utan någon framgång. Man får uppfattningen att de ska vara tacksamma att de fått uppehållstillstånd överhuvudtaget. Läkarintyg om tortyr faller ofta på att trovärdigheten ifrågasätts generellt, som i sin tur är baserat på dokumentlöshet. Många läkare är upprörda över att deras kompetens underkänns och man frågar sig med vilken rätt? Det är en särskilt brännande fråga om UN dessutom inte tagit kontakt med någon förtroendeläkare.

Dokumentlöshet/Trovärdighet

Advokaterna anförde: Beslutet i november 1989 vari anfördes att frånvaron av pass - och resehandlingar innebar ett ifrågasättande, inte bara av trovärdigheten beträffande den uppgivna resvägen, men också av de uppgifter i övrigt som den asylsökande angav som grund för asyl, har fått mycket stor genomslagskraft. Möjligheten att uppväga denna initialt etablerade misstro med andra dokument har blivit mycket svår. Det är också en grogrund för falska dokument. Bättre med ett falskt än inget alls. Sedan dyker sanningen upp efter några år och det blir aktuellt med ett återkallande av uppehållstillståndet. Det är korrekt att många falska handlingar cirkulerar; domar och kallelser, men alla dokument ifrågasätts alltid, speciellt vid ny ansökan. Det inte tillräckligt att presentera *en* handling för att påvisa ett visst förhållande. Å andra sidan, om vi inte presenterar *någon* handling, dyker de ner på just det och ifrågasätter varför ingen handling har sänts in! Avseende trovärdigheten bedöms den väldigt olika beroende på vilket land den asylsökande kommer ifrån. Generellt är det väldigt svårt att få något gehör för sk nya uppgifter. Om vår klient berättat om en händelse först genom sitt offentliga biträde, gör UN bedömningen att allt vad personen berättat är osant. I den situationen är det helt meningslöst med ett offentligt biträde.

Uppfattningen allmänt om utvecklingen

Det har etablerats ett nytt synsätt vari vi får uppfattningen att UN betraktar de asylsökande som någon som endast försöker lura dem. De letar efter argument för att inte bevilja uppehållstillstånd. Vi får många gånger uppfattningen att de bestämt sig i förväg. Positivt är de utförligare beslutsmotiveringarna. UN ger ett intryck av att ha en bättre kompetens; det görs utförligare utredningar och de har en bättre länderinformation. De är mycket mer beredvilliga att göra anhörigutredningar. Överhuvudtaget har vi mer kontakt med UN. Kommunikationen har utvecklats både brevlades och per telefon.

Hearing, Rosenbad, Stockholm 1993-12-20

Dagordning: Se **Bilaga 4**

Sändlista: Se **Bilaga 6**

Närvarande:

Intresseorganisationer

Svenska Röda Korset

Rädda Barnens Riksförbund

Svenska sektionen av Amnesty International

Föreanta Nationernas Flyktingkommissarie

Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd

Centrum för Tortyrskadade

Svenska Kyrkans Centralstyrelse

Sveriges Frikyrkoråd

Ericastiftelsen

Peru Kommitté: Mänskliga Rättigheter

Kurdiska Riksförbundet

Svensk-Albanska Föreningen

Bosnien-Herzegovinas Riksförbund

Rumänska Ortodoxa Församlingen

Advokater

Berenike Alfvén

Gunnilla Fungdahl

Per Stadig

Erik Säterberg

Hans Bredberg

Sten de Geer

Hans Engström

Kjell Jönsson

Jan Kyrö, jur.kand.

Thomas Bodström, jur.kand.

Björn Törnell, jur.kand.

Anders Sundquist, jur.kand.

Mötet inleddes med att deltagarna hälsades välkomna samt en presentation av podiet och övriga deltagare. Därefter fortskred mötet enligt dagordningen med vissa tilläggs punkter. Det följande är en sammanfattning av de åsikter som framfördes.

2 §

Beträffande det s.k. rest-Jugoslavien

Advokaterna anförde: Regeringen under dess tid som andra instans gav fler kosovo-albaner konventionsflyktingstatus. Beträffande bosnier har regeringen numera presenterat nya principer angående vem som förföljer och Invandrarverkets föreskrifter har ändrats därefter. Staten ska medvetet underlåta att ge skydd, medan FN's flyktingkommissarie talar om hurvida staten har en "vilja eller förmåga" att ge skydd. Därför får bosnier stanna av humanitära och inte politiska skäl. Detta är en generell tendens. Vidare anser vi att bedömningarna hårdnat. Som exempel kan nämnas en kvinna som blivit våldtagen av serbiska vakter. Hon avvisades på grund av att UN ansåg att våldtäkten inte utgjorde ett led i någon politiskt betingad förföljelse. Personer med stort insulinbehov sänds tillbaka fastän insulintillgången är mycket liten. Representanten för Svensk-Albanska Föreningen anförde: Under 1989–1990 har det skett en stor förändring i Kosovo. Albanerna står sedan dess utanför systemet. Detta förhållande återspeglas inte i besluten från UN Endast några få procent får uppehållstillstånd Regeringen gav uppehållstillstånd till de som varit aktiva för att störta den dåvarande regimen. Det var politiska aktivister med goda dokument, rättegångsprotokoll etc.

Advokaterna anförde vidare: Det pågår en religiös förföljelse av muslimer i kosovo. Vi märker inte att UN fäster något avseende vid detta.

Angående Ryssland

Advokaterna anförde: Vad beträffar judar finns det vägledande beslut av regeringen från februari, juni och december 1991 samt sist från oktober 1992. Vi har fått in flera under året både som *de facto* flyktingar och på humanitära skäl men nu har UN återgått till den praxis som gällde från december 1991 så då får vi se var vi hamnar. Det största problemet för våra ryska klienter är att det inte fattas några beslut.

Vad avser Iran och Irak

Advokaterna anförde: Den allmänna uppfattningen är att det skett en ordentlig skärpning. Som exempel kan nämnas sharia-lagen som numera tillämpas strikt för de brutit mot den. Varken regeringen på sin tid eller UN tar någon hänsyn till det. Kvinnorna är många gånger i en ohållbar situation i muslimska länder. Vi tycker att det numera är tuffare tag mot kvinnor. På regeringens tid fick många fler stanna åtminstone på humanitära skäl. När UN nu utvecklat en teknik där personerna får avslag på grund av att de inte är trovärdiga, *inte* på grund av att de inte har tillräckligt starka politiska skäl, drabbas dessa grupper av kvinnor som ofta har goda politiska skäl. Vidare görs ofta inte en bedömning av förföljelsen utan av vem som utfört förföljelsen.

Men många länder är oförmögna eller har inget intresse av att skydda sina religiösa minoriteter från olika trakasserande grupper.

Representanten för Kurdiska Riksförbundet anförde: På grund av den kurdiska autonomi som bildats anses att det inte finns någon risk för förföljelse av kurderna, men läget är mycket instabilt. Vissa kurder som hör hemma i östra Turkiet och som utvisats har fått långa fängelsestraff. Det s.k. internflykt, dvs. att personen hänvisas till att vistas i någon annan del av sitt hemland där han eller hon inte riskerar förföljelse, används alltmer, ofta på ett schablonartat sätt.

Advokaterna anförde vidare: Vissa irakier som godkänts och bedömts vara berättigade till konventionsflyktingstatus av FN's flyktingkommissarie i Pakistan, får bara *de facto* flyktingstatus av UN.

Rörande Libanon

Advokaterna anförde: Praxis är mycket hårdare nu men det beror också på att förhållandena i landet ändrats. Statslösa skickas fram och tillbaka tills de blir insläppta. Utlänningsnämnden tar inte hänsyn till verkställighetshinder. Det finns personer som väntat två till två och halvt år på verkställighet. De som kommer från området som kontrolleras av den Sydlibanesiska armén får asyl. Beträffande de humanitära fallen fick de som drabbats av kriget, förlorat make, maka, huset etc stanna på regeringens tid. Sedan försvann det när Invandrarverket började hänvisa, också i dessa sammanhang, till det s.k. 13 december beslutet från 1989 och numera har UN inskränkt bedömningen till om Väntetidsförordningen är tillämplig eller inte. Regeringen hade en viss förståelse för krigsskador. UN bryr sig inte även om det är t.ex. unga personer med dokumenterat splitter i kroppen eller barnsoldater. Under regeringens tid kunde man påverka beslutet genom att få med några riksdagsmän från några partier. Det går ju inte längre så de humanitära uppehållstillstånden har gått ned starkt.

Vad angår Rumänien

Advokaterna anförde: Knappast något europeiskt land ger asyl åt rumäner. Kanada är det land vi känner till där de fortfarande får stanna. Det finns ett regeringsbeslut ifrån juni 1991 som är välmotiverat vari anses att demokratiseringsprocessen ännu inte är så stabil att t.ex. beviljat flyktingskap kan upphöra. Utlänningsnämnden har därefter slagit fast i ett beslut från maj 1993 att Rumänien nu genomgått sådana djupgående och varaktiga förbättringar att det är möjligt att återkalla flyktingskap. Vi vill betona att ungrare och zigenare fortfarande har problem i Rumänien.

Representanten för Rumänsk-Ortodoxa Församlingen anförde: Det är fortfarande svårt för många rumäner att leva ett lugnt och normalt liv. Vidare är

det orättvist att behandla zigenare annorlunda än andra rumäner. Zigenare har det inte svårare än andra.

Avseende Somalia och Etiopien

Advokaterna anförde: Det fattas för tillfället inte beslut i dessa ärenden. Praxis har varierat mycket. Många kan inte avvisas, speciellt eritreanerna men det tas ingen hänsyn till detta. De finns grupper som, när de anlant haft ett skyddsbehov, men när väl beslut tas hänvisar UN till förändringarna i landet. Dock tas ingen hänsyn till de humanitära skäl som har uppstått under väntetiden.

Vad beträffar Peru och Chile

Advokaterna anförde: Här har skett den största förändringen av praxis av alla länder. Vi tycker dock det är svårt att säga om det är UN som ändrat praxis då det ju finns ett vägledande beslut av regeringen från sommaren 1992 angående befrielseerörelsen Sendero Luominoso. Vad vi dock märker är att det beslutet fått effekt för *alla* peruaner. Regeringsbeslutet berörde ju inte personer utanför Sendero Luominoso. Många förföljs av Sendero Luominoso och staten varken kan eller vill förhindra det men UN säger ändå att förföljelsen "inte är av den arten". Peruaner med precis samma bakgrund som fick asyl tidigare får det inte nu, men det är inte fråga om rättstillämpningen utan snarare en politisk fråga.

Representanten för Amnesty International anförde: UN hävdar i allt större utsträckning att personen bara varit "aktiv inom legala partier". Vi vet många som fängslats efter att de arbetat inom dessa s.k. legala partier.

Angående övriga länder

Advokaterna anförde: Vad beträffar tamilerna i Sri Lanka är de generellt hänvisade till s.k. inrikes till Colombo. Detta är inte i linje med FN's flyktingkommissaries rekommendation och tusentals tamiler har arresterats där. Vidare fick de s.k. JVP- anhängarna stanna på regeringens tid. De avvisas nu. Avseende bangladesherna har det inte skett någon förändring. Även regeringen sa helt nej. Dock kan vi konstatera att om vi lämnat in flera dokument och något visar sig var falskt, då gör UN bedömningen att alla är falska. De personer som kommer från Uganda avslås ofta på formella grunder; t.ex. att de rest ut legalt. Därefter görs ingen prövning av sakskalet.

3 §

Konventionsflyktingar och de facto flyktingar

Advokaterna anförde: Vad beträffar konventionsflyktingar har praxis alltid varit mycket restriktiv. De måste vara fråga om att personens liv eller frihet hotas. Avseende tortyr saknas förståelse för, dels vad en torterad person är i stånd att berätta vid ett asylförhör, dels vad ovissheten under väntan på besked gör med dem; de blir psykotiska. UN kanske inte alltid ifrågasätter att tortyren skett men de gör bedömningen att den inte kommer att upprepas. Det är en strängare attityd. Under regeringens tid fick de uppehållstillstånd på humanitära skäl om det inte fanns risk för fortsatt tortyr. Vi tycker dock att det blivit strängare både avseende konventions- och *de facto* flyktingar. Oftast bedöms de som inte trovärdiga. Om de istället tror på dem höjer de istället ribban. Invandrarverket klagar; eftersom det blivit så strängt hos UN är det svårt för dem att fatta positiva beslut.

Humanitära skäl och läkarintyg

Advokaterna anförde: Vi har i många år begärt att få kurser och utbildningar, men vi får aldrig svar. Det var likadant med regeringen. Vi har ett allmänt intryck av praxis skärpts ganska mycket men det behövs ett empiriskt underlag för att göra en komparativ studie. Vi anser att de humanitära skälen oftast inte utreds förrän i andra instans och uppfattas då som partsinlagor. Beträffande läkarintygen föregås de ju ofta av långa och kvalificerade utredningar, men de läggs åt sidan och skickas inte till förtroendeläkarna även om detta begärs. Istället ifrågasätts intyget av handläggaren och det görs bedömningar som t.ex. att personens handlande är "en normal tonårsreaktion". Vad avser psykiska skador som uppstått före ankomsten till Sverige, i dagens läge har vi t.ex. mycket våldtäkter på mödrarna, visas det ingen förståelse för att det tar lång tid för både kvinnan och barnen att kunna berätta. Det bemöts med misstro när det väl berättas. Vi är också av en uppfattningen att praxis idag ger ett otillräckligt skydd för familjen. Man utvisar; deprimerade, ensamstående, höggravida kvinnor; psykiskt förlamade föräldrar; ensamma kvinnor utan socialt skyddsnät osv.

Representanten för Ericastiftelsen anförde: Vad angår barn uppvisar UN kunskapsbrister i följande fall; att svåra trauman får till följd att man berättar om det först senare; att ett barns bild av världen går genom föräldrarna. Om föräldrarna är helt psykotiska får barnen svårt att klara sig, speciellt spädbarn; betydelsen av splittring av familjen; kontinuitetsbrott i livshistorien; för tidigt vuxenansvar etc. Beträffande tortyr har också vi uppfattningen att man i högre utsträckning säger nej. De tycker att man inte behöver ta så stor hänsyn till intygen.

Representanten från Rädda Barnen anförde: Vi väddar bara när personen har mycket tungt vägande skäl och då är fallet utomordentligt väl utrett. Tidi-

gare kunde man veta hur utfallet blev. Nu framstår det som slumpmässigt. Om det är ett riktigt otäckt fall göt de bedömningen att detta är så hemskt att det inte kan vara sant. Vi undrar vilken hjälp handläggarna får att hårbärgera detta?

Representanten från Röda Korset anförde: Det är en kontinuerligt hårdnande praxis vad avser humanitära skäl. De hänvisar till att förföljelsen inte utförts av s.k. agents of persecution, men glömmar att det för barnen handlar om humanitära skäl om de bevittnat hur, t.ex. fadern misshandlats och modern våldtagits. De tar inte heller hänsyn till barnets anknytning till Sverige längre.

Advokaterna anförde vidare: Avseende suicidrisk beaktas inte det subjektiva rekvisitet. Vi har i Sverige en lång tradition av mycket kvalificerade psykolog intyg. Dessa avfärdas utan att en förtroendeläkare konsulteras. Samtidigt tas det nästan automatiskt beslut om förvar i dessa fall. Vad beträffar vård rent generellt hänvisas numera endast till att "resursen finns i landet", men man tar inte reda på om den är tillgänglig för individen. Beträffande läkarintygen generellt får vi uppfattningen att förtroendeläkarnas uppgift är att legitimera utvisningen genom att diskvalificera våra läkarintyg. Detta är i strid med den sk Hawaii-deklarationen vari stadgas att läkare inte får legitimera inhuman behandling. Tyvärr finns det en stor förtroendeklyfta mellan förtroendeläkare och andra läkare. Ett annat skäl torde vara att förtroendeläkaren ofta är en allmänpraktiker som sedan diskvalificerar en specialist.

Representanten från Centrum för Tortyrskador anförde: Advokaterna kunde bespara staten utlägg för vår konsultation inför bedömningen i andra instans, men på Invandrarverksnivå har det stor betydelse.

Dokumentlöshet och trovärdighet

Advokaterna anförde: Det är mycket mer komprometterande att komma från vissa länder än andra. Konsekvensen av dokumentlöshet har förvärrats sedan regeringens beslut i november 1989. Många fråntas ju sina handlingar av t.ex. smugglaren, men det tas ingen som helst hänsyn till.

I övrigt hänvisas till uppfattningar nedtecknade ovan.

Generell uppfattning

Advokaterna anförde:

- Under en tid regeringen var andra instans fanns det ett stort politiskt inslag i besluten. Nu är det blandat juridiskt och politiskt vilket ger besluten en underlig karaktär.

Nytt är att tidpunkten för asylansökan har avgörande betydelse. Det anses rimligt att de söker asyl omedelbart. Om inte anses detta handlande "inte

stärka hans behov av asyl i Sverige". Detta gäller *oavsett* vilka skäl som åberopats. Ingen sakbedömning görs.

- Nytt är vidare att om det förekommer en avvikelse mellan berättelsen i grundutredning, asylförhör och det offentliga biträdets inlägga, påstås alltid att skälen trappats upp. Vad ska de då med ett biträde till?
- Nytt är även att om personen inte bedrivit någon oppositionell verksamhet i organiserad form anser de inte att tillräckligt starka skäl föreligger.
- Regeringen lämnade oftare ut sitt underlag för beslut, även om man fick kämpa sig till det. Utlänningsnämndens reserapporter används aldrig formellt i något ärende varför de kan hemligstämplas och vi får inte rätt att få ut dem. De hänvisar bara till "allmän bakgrundskunskap". Regeringen gjorde oftare ambassadutredningar. UN reser själva och gör egna utredningar.
- Beträffande trovärdighet är det speciellt en företeelse som vi anser försämrats. Om Invandrarverket avslagit asylansökan på grund av frånvaro av trovärdighet, då utvecklar vi naturligtvis talan gentemot dessa argument. När ärendet sedan avgörs av UN säger de nej på några helt andra grunder som vi inte fått veta varit aktuella. Och vice versa; Invandrarverket har inte omnämnt trovärdighet och UN avslår då berättelsen "inte bär trovärdighetens prägel".
- Beträffande komplettering av material, vägras vi lämna in ytterligare material om vi inte själva bekostar översättningen. Utlänningsnämnden kan svara att "det inte är nödvändigt att översätta handlingar vars innehåll vi inte känner till", fastän biträdet angivit vad han eller hon vill styrka med dokumentet.
- Vad avser motiveringar finns alla nya knep listade i Europarådets listor med det bakomliggande motivet; hur ska vi få bukt med immigrationen? Ministerrådets rekommendationer har införts av Invandrarverket och Utlänningsnämnden före det nått svensk lagstiftning.
- Angående muntlig förhandling förekommer det aldrig. Däremot viss muntlig handläggning och mer muntlig komplettering.
- Vad gäller beslutsmotiveringar är de bättre men fastän det är mer text i besluten avslutas de ändå alltid med "sammantaget anser...".

PRAXISUTREDNINGEN

Ku 1993:08

DAGORDNING

Hearing, Börshuset, Malmö

1993-12-17

Klockan 13.00–17.00

Hearing, Rosenbad, Stockholm

1993-12-20

Klockan 13.00–17.00

1 § Introduktion

2 § Bedömningen av praxis avseende asylsökande från:

- a) RestJugoslavien,(Kosovo-albaner) samt Bosnien;
- b) Ryssland;
- c) Iran och Irak;
- d) Libanon;
- e) Rumänien;
- f) Somalia och Etiopien;
- g) Peru och Chile.

3 § Bedömningen av praxis avseende:

- a) Konventionsflyktingar;
- b) *De facto* flyktingar;
- c) Humanitära skäl;
- d) Läkarintyg;
- e) Dokumentlöshet;
- f) Trovärdighet.

PRAXISUTREDNINGEN

PM

Ku 1993: 08

Wiktorina Dagerås

1993-11-24

SÄNDLISTA MALMÖ

Intresseorganisationer

Svenska Röda Korset
Rädda Barnen
Flyktingmedicinskt centrum
Nordiska Zigenarrådet
Iranska Flyktingrådet
Svenska Kyrkan
Kurdiska Föreningen
Rumänska Ortodoxa Församlingen
Albansk-Svensk Vänskapsförening
BiH 82, (Bosnien)
Eritreanska Kvinnoförbundet
Svensk-Peruanska Vänskapsföreningen
Chile Förening i Malmö
Somaliska solidaritetsföreningen

Advokater

Göran Hellberg
Hans-Olof Krokstade
Olof Ahrnbom
Elias Arfwedson
Carl-Olof Lindberg
Ulf Alfredsson
Ulf Frisell
Jan Pokorny
Andreas Gasparius
Hans Hjalms
Marianne Andersson
Ulf Carlzon
Thomas Pettersson, jur.kand.
Bo Guntsch, jur. kand.
Josef Osbath, jur.kand.
Cecilia Kongbäck, jur.kand.
Mari Anne Norberg, jur.kand.

PRAXISUTREDNINGEN

PM

Ku 1993:08

Wiktor Dagerås

1993-11-24

SÄNDLISTA STOCKHOLM

Intresseorganisationer

Svenska Röda Korset
Förenta Nationernas Flyktingkommissarie
Diskrimineringsombudsmannen
Rädda Barnens Riksförbund
Svenska Sektionen av Amnesty International
Svenska Flyktingrådet
Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd
Centrum för Tortyrskadade
Svenska Kyrkans Centralstyrelse
Sveriges Frikyrkoråd
Iranska Flyktingrådet
Ericastiftelsen
Svenska Kyrkans Församlingsnämnd
Svenska Kommittén för Sovjets Judar
Eritreanska Riksförbundet i Sverige
Peru Kommitté: Mänskliga Rättigheter
Somaliska föreningen i Stockholm
Kurdiska Riksförbundet
Svensk-Albanska Föreningen
Libanesiska Föreningen
Bosnien-Herzegovinas Riksförbund
Rumänska Ortodoxa Församlingen

Advokater

Berenike Alfvén
Gunnilla Fungdahl
Siri Leithoff
Per Stadig
Ingemar Strandberg
Erik Säterberg
Hans Bredberg
Jan Cadstedt
Sten de Geer
Hans Engström
Kjell Jönsson
Bo Klasén
Christian Åhlund
Thomas Bodström, jur.kand.
Björn Törmell, jur.kand.
Anders Sundquist, jur.kand.

Antal beslut samt bifallsprocent i andra instans

År	Månad	Överlämnanden till 2:a instans	Antal beslut av andra instans	Bifallsprocent	Bifall i absoluta tal
1989	Jul	220	37		
	Aug	225	165		
	Sep	315	307		
	Okt	585	512		
	Nov	695	620		
	Dec	697	587		
1990	Jan	810	272		
	Feb	687	720		
	Mar	970	887		
	Apr	612	542		
	Maj	680	645		
	Jun	865	532		
	Jul	829	561	6	
	Aug	639	184	4	
	Sep	729	461	5	
	Okt	1 055	880	8	
	Nov	1 174	858	2	
	Dec	1 172	780	3	
1991	Jan	1 727	909	5	
	Feb	1 623	264	6	
	Mar	1 104	477	9	
	Apr	1 401	955	3	
	Maj	1 248	1 187	8	
	Jun	1 554	1 124	13	
	Jul	1 658	797	31	
	Aug	1 399	607	29	
	Sep	1 223	1 006	54	
	Okt	1 462	879	83	
	Nov	1 176	1 388	54	
	Dec	1 353	516	48	
1992	Jan	1 081	195	39	
	Feb	741	369	38	
	Mar	1 075	733	39	
	Apr	979	748	43	
	Maj	629	863	44	
	Jun	967	973	45	
	Jul	803	616	34	208
	Aug	658	311	36	112
	Sep	1 112	862	14	117
	Okt	1 116	1 808	18	325
	Nov	1 382	2 070	14	280
	Dec	1 500	1 763	9	151
1993	Jan	1 872	1 711	8	142
	Feb	2 719	1 848	10	191
	Mar	3 546	2 242	7	147
	Apr	2 933	1 916	4	77
	Maj	4 835	2 248	6	137
	Jun	3 877	2 580	4	109
	Jul	7 168	1 721	4	70
	Aug	3 724	1 892	4	68
	Sep	5 013	3 723	5	174
	Okt	3 060	3 402	3	102
	Nov	2 785	3 258	3	110
	Dec	1 967	3 014	5	165

Källa: Statens Invandrarverk

Anders Wigand

Antal beslut samt bifallsprocent i första instans

År	Månad	Antal beslut av första instans	Tillstånd	Avvisning	Avskrivna etc.	Antal permanenta uppehållstillstånd för Bosnier	Bifallsprocent för personer från Bosnien (juli-dec 1993)	Antal permanenta uppehållstillstånd utan Bosnier	Bifallsprocent	Bifallsprocent för personer från övriga länder (juli-dec 1993)
1989	Jul	1 159	644	378	137			644	56	
	Aug	1 889	1 145	501	243			1 145	61	
	Sep	1 817	1 141	434	242			1 141	63	
	Okt	2 387	1 286	828	273			1 286	54	
	Nov	2 328	1 288	766	274			1 288	55	
	Dec	1 647	584	939	124			584	35	
1990	Jan	2 659	1 052	1 383	224			1 052	40	
	Feb	2 610	1 162	1 201	247			1 162	45	
	Mar	3 060	1 236	1 561	263			1 236	40	
	Apr	1 633	636	862	135			636	39	
	Maj	1 501	520	871	110			520	35	
	Jun	1 860	859	818	183			859	46	
	Jul	1 722	464	1 170	88			464	27	
	Aug	2 021	628	1 239	154			628	31	
	Sep	2 412	799	1 385	228			799	33	
	Okt	3 255	1 136	1 980	139			1 136	35	
	Nov	3 287	1 049	2 076	162			1 049	32	
	Dec	2 268	665	1 518	85			665	29	
1991	Jan	3 863	1 443	1 968	452			1 443	37	
	Feb	3 322	1 171	1 911	240			1 171	35	
	Mar	2 524	963	1 362	199			963	38	
	Apr	3 505	1 380	1 782	343			1 380	39	
	Maj	2 518	874	1 440	204			874	35	
	Jun	2 749	910	1 659	180			910	33	
	Jul	2 838	823	1 693	322			823	29	
	Aug	3 508	869	1 693	946			869	25	
	Sep	3 380	1 113	1 696	571			1 113	33	
	Okt	4 943	2 322	2 276	345			2 322	47	
	Nov	3 439	1 380	1 717	342			1 380	40	
	Dec	2 207	890	1 177	140			890	40	
1992	Jan	2 724	1 259	995	470			1 259	46	
	Feb	2 314	1 013	956	345			1 013	44	
	Mar	2 949	1 040	1 607	302			1 040	35	
	Apr	1 867	561	1 064	242			561	30	
	Maj	1 805	450	981	374			450	25	
	Jun	2 632	646	1 744	242			646	25	
	Jul	2 543	269	2 023	251			269	11	
	Aug	2 772	248	2 164	360			248	9	
	Sep	3 454	341	2 285	828			341	10	
	Okt	4 051	472	2 691	888			472	12	
	Nov	3 745	502	2 328	915			502	13	
	Dec	2 883	321	2 039	523			321	11	
1993	Jan	4 412	374	3 174	864			374	8	
	Feb	5 828	692	4 098	1 038			692	12	
	Mar	6 780	680	5 464	636			680	10	
	Apr	6 411	699	4 921	791			699	11	
	Maj	5 797	586	4 731	480			586	10	
	Jun	6 983	626	5 663	694			626	9	
	Jul	4 472	1 037	3 124	311	526	51	511		11
	Aug	6 727	2 996	3 303	428	2 501	83	495		7
	Sep	9 062	5 296	3 490	276	4 553	86	743		8
	Okt	11 482	9 017	2 263	202	8 198	91	819		7
	Nov	11 125	8 778	2 122	225	8 039	92	739		7
	Dec	6 452	4 738	1 538	176	4 215	89	523		8

Källa: Statens Invandrarverk

Anders Wigand

Bifallsprocent för personer som beviljats permanent
uppehållstillstånd som konventionsflykting, de facto eller av
humanitära skäl

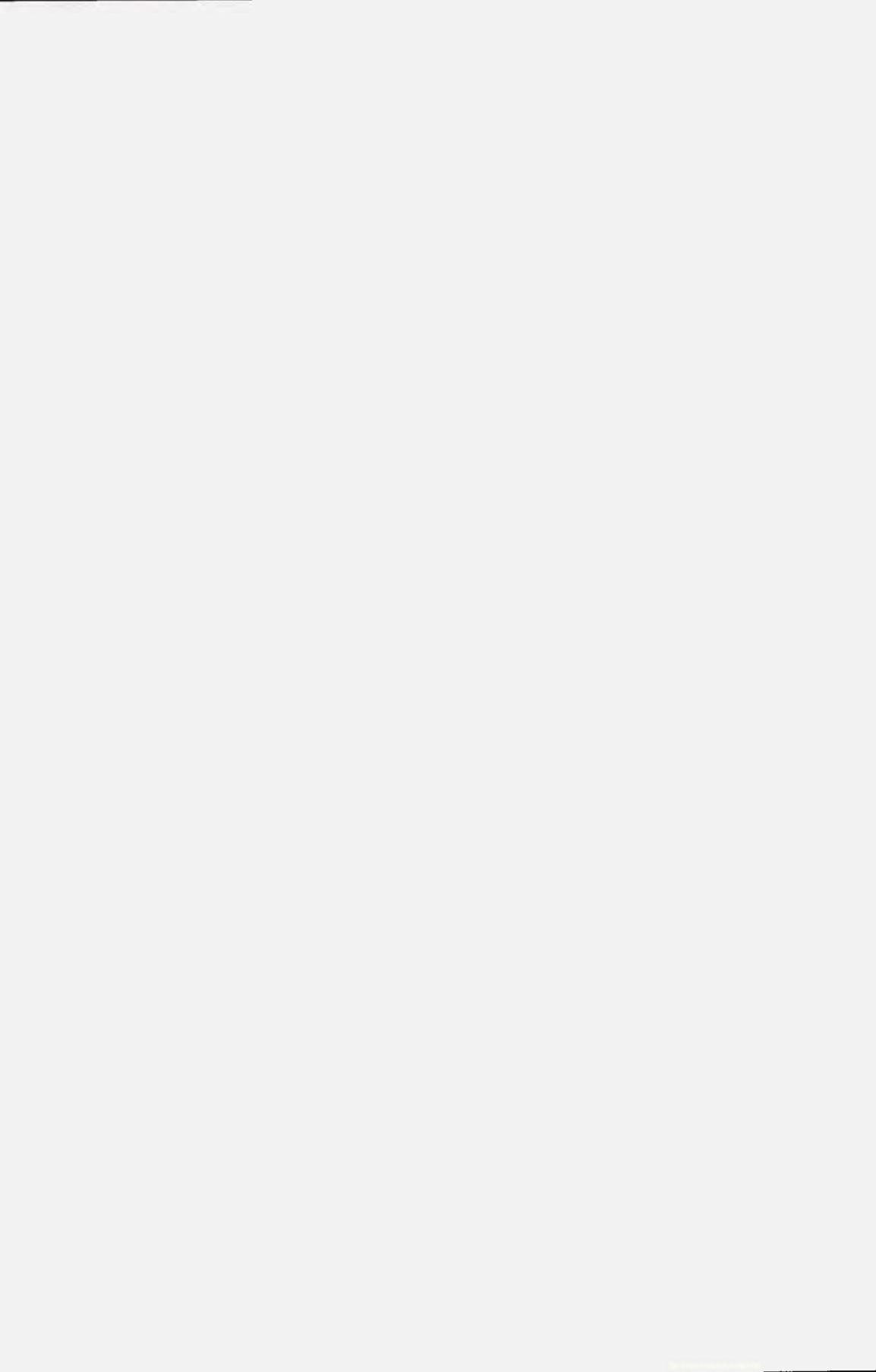
År	Månad	Konventionsflykting		De facto-flykting		Humanitära skäl		Humanitära skäl		Humanitära skäl		Totalt antal beslut
		Antal personer som beviljats permanent uppehållstillstånd	Bifall %	Antal personer som beviljats permanent uppehållstillstånd	Bifall %	Antal Bosnier som beviljats permanent uppehållstillstånd (juli-dec 1993)	Bifall för Bosnier (juli-dec 1993) %	Övr. länders permanenta uppehållstillstånd (juli-dec 1993)	Bifall för övriga länder (juli-dec 1993) %	Antal personer som beviljats permanent uppehållstillstånd	Bifall %	
1989	Jul	187	13	281	19					455	31	1 458
	Aug	270	11	506	21					799	33	2 430
	Sep	309	12	517	20					1 058	41	2 596
	Okt	305	8	607	16					1 385	38	3 681
	Nov	311	8	607	16					955	25	3 800
	Dec	153	5	240	8					506	17	2 987
1990	Jan	252	7	433	12					798	22	3 681
	Feb	257	6	538	13					714	17	4 286
	Mar	364	7	491	9					576	11	5 189
	Apr	136	4	261	8					286	9	3 073
	Maj	124	4	185	6					298	10	2 978
	Jun	224	6	387	11					360	10	3 493
	Jul	136	4	205	6					242	7	3 380
	Aug	144	5	282	9					216	7	3 102
	Sep	126	3	268	7					405	10	3 907
	Okt	155	3	367	7					613	11	5 563
	Nov	177	3	318	5					558	10	5 790
	Dec	139	3	245	5					285	6	4 547
1991	Jan	203	3	395	6					840	12	7 004
	Feb	204	4	408	7					474	8	5 774
	Mar	129	3	340	7					422	9	4 546
	Apr	162	3	480	7					693	11	6 406
	Maj	115	2	244	4					606	11	5 688
	Jun	73	1	273	4					661	10	6 303
	Jul	77	1	249	4					849	14	6 062
	Aug	97	2	178	3					862	14	6 165
	Sep	79	1	247	4					1 243	19	6 381
	Okt	105	1	391	5					2 840	34	8 440
	Nov	129	2	384	6					1 550	23	6 859
	Dec	97	2	289	6					842	18	4 757
1992	Jan	106	2	343	8					893	20	4 571
	Feb	102	3	395	10					544	14	3 943
	Mar	139	3	460	9					736	14	5 295
	Apr	48	1	180	4					506	12	4 092
	Maj	37	1	175	5					595	16	3 715
	Jun	52	1	145	3					787	16	5 062
	Jul	30	1	52	1					495	11	4 359
	Aug	23	1	63	2					330	8	4 108
	Sep	33	1	152	3					414	7	5 952
	Okt	42	1	142	2					535	7	7 485
	Nov	40	0	307	4					517	6	8 118
	Dec	23	0	144	2					273	4	7 044
1993	Jan	37	0	184	2					283	3	8 781
	Feb	39	0	417	4					375	3	11 030
	Mar	42	0	390	3					258	2	13 705
	Apr	30	0	498	4					160	1	12 809
	Maj	70	1	445	3					240	2	12 855
	Jun	44	0	308	2					267	2	16 347
	Jul	38	0	171	1	526	4	267	2			12 218
	Aug	60	0	186	1	2 501	19	233	2			12 947
	Sep	160	1	350	2	4 553	27	199	1			17 101
	Okt	243	1	426	2	8 198	44	206	1			18 710
	Nov	214	1	430	2	8 039	45	102	1			17 733
	Dec	111	1	349	3	4 215	35	98	1			12 125

Källa: Statens Invandrarverk

Observera:

- Avser samtliga beviljade UT, beviljade av SIV, reg och UN.
- Bifallsprocenten är uträknad mot "Totalt antal beslut", jfr bilaga 7.
- "Totalt antal beslut" för juli-dec. 1993 är justerade uppgifter, se bilaga 7.

Anders Wigand



Totalt antal beslut i Statens invandrarverks asylhantering

År	Månad	Totalt antal beslut i SIV:s grundärende	Antal av-göranden i SIV:s hdl av överklag.	Antal beslut i andra instans	Antal SIV-beslut vid NUT	Totalt antal beslut
1989	Jul	1 159	242	37	20	1 458
	Aug	1 889	284	165	92	2 430
	Sep	1 817	300	307	172	2 596
	Okt	2 387	495	512	287	3 681
	Nov	2 328	506	620	346	3 800
	Dec	1 647	429	587	324	2 987
1990	Jan	2 659	608	272	142	3 681
	Feb	2 610	529	720	427	4 286
	Mar	3 060	726	887	516	5 189
	Apr	1 633	597	542	301	3 073
	Maj	1 501	480	645	352	2 978
	Jun	1 860	824	532	277	3 493
	Jul	1 722	908	561	189	3 380
	Aug	2 021	710	184	187	3 102
	Sep	2 412	797	461	237	3 907
	Okt	3 255	1 082	880	346	5 563
	Nov	3 287	1 225	858	420	5 790
	Dec	2 268	1 206	780	293	4 547
1991	Jan	3 863	1 791	909	441	7 004
	Feb	3 322	1 682	264	506	5 774
	Mar	2 524	1 178	477	367	4 546
	Apr	3 505	1 484	955	462	6 406
	Maj	2 518	1 359	1 187	624	5 688
	Jun	2 749	1 637	1 124	793	6 303
	Jul	2 838	1 817	797	610	6 062
	Aug	3 508	1 534	607	516	6 165
	Sep	3 380	1 438	1 006	557	6 381
	Okt	4 943	1 834	879	784	8 440
	Nov	3 439	1 366	1 388	666	6 859
	Dec	2 207	1 486	516	548	4 757
1992	Jan	2 724	1 218	195	434	4 571
	Feb	2 314	818	369	442	3 943
	Mar	2 949	1 136	733	477	5 295
	Apr	1 867	1 050	748	427	4 092
	Maj	1 805	683	863	364	3 715
	Jun	2 632	997	973	460	5 062
	Jul	2 543	812	616	388	4 359
	Aug	2 772	675	311	350	4 108
	Sep	3 454	1 141	862	495	5 952
	Okt	4 051	1 126	1 808	500	7 485
	Nov	3 745	1 446	2 070	857	8 118
	Dec	2 883	1 521	1 763	877	7 044
1993	Jan	4 412	1 953	1 711	705	8 781
	Feb	5 828	2 475	1 848	879	11 030
	Mar	6 780	3 827	2 242	856	13 705
	Apr	6 411	3 751	1 916	731	12 809
	Maj	5 797	4 134	2 248	676	12 855
	Jun	6 983	5 852	2 580	932	16 347
	Jul	4 472	5 229	1 721	796	12 218
	Aug	6 727	3 532	1 892	796	12 947
	Sep	9 062	3 520	3 723	796	17 101
	Okt	11 482	3 030	3 402	796	18 710
	Nov	11 125	2 554	3 258	796	17 733
	Dec	6 452	1 863	3 014	796	12 125

Källa: Statens invandrarverk

Anders Wigand

Kommentar:

- För budgetåret 1989/90 saknades uppgifter om "Antal SIV-beslut vid NUT". För att jämkä är antalet SIV-beslut vid NUT beräknat enligt förhållandet mellan antalet beslut i 2:a instans och antalet SIV-beslut vid NUT för kvartalen 3 och 4 1990.
- För juli-dec 1993 saknades uppgifter om "Antal SIV-beslut vid NUT". För att jämkä är värdet för totalt antal beslut uppräknat med ett snitt av "Antal SIV-beslut vid NUT" för tiden jan-juli 1993.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertutspisatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet – en översyn. [50]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]

Civildepartementet

Kommunerna, Ländstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfundet. [42]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]

