

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

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

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

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

## Förekomsten av dokumentlöshet

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

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

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

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

### **Rättsliga och praktiska problem**

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

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

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

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

#### *Krav på medverkan*

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

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

*Vilka personer bör beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd?*

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

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

*Hur bör tidsbegränsningen göras?*

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

*Sociala förmåner m.m.*

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

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

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

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

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

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

*Folkbokföring*

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

*Överklagande*

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

*Underrättelseskyldighet*

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

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

### Konsekvenser och genomförande

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

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

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