

PM 2005 RVI (Dnr 333-909/2005)

**Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg  
(SOU 2004:132)**

Remiss från Utrikesdepartementet

Remisstid 15 juni 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen "Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg" (SOU 2004:132) överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

**Föredragande borgarrådet Teres Lindberg** anför följande.

*Bakgrund*

Stockholms stad har erhållit betänkandet "Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg" (SOU 2004:132) på remiss. Sammanfattning i *bilaga*.

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av dokumentlöshet hos asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd samt 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 förmås 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.

*Ärendet*

I betänkandet föreslår utredaren att en ny bestämmelse införs i utlänningslagen som innebär att asylsökande m.fl. som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg – om de bedöms ha andra, tillräckliga skäl för uppehållstillstånd – får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på två år.

Om det finns synnerliga skäl, bör det finnas möjlighet att förlänga ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med ytterligare 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.

Utredningen föreslår därför att personer som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av den nya bestämmelsen i utlänningslagen inte fullt ut omfattas av alla

sociala förmåner som den som inleder en permanent bosättning i landet. Ifrågavarande personer ska i allt väsentligt fortsätta att behandlas som asylsökande och ha rätt till insatser enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

#### *Remisser*

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret och stadsdelsnämnderna Spånga-Tensta, Maria-Gamla stan och Älvsjö samt till arbetsmarknads- och integrationsberedningen.

*Stadsledningskontoret* delar utredningens uppfattning att nuvarande system där en större andel av samtliga asylsökande m.fl. saknar identitetshandlingar m.m. riskerar att allvarligt försvaga rättssäkerheten och tilltron till asylsystemet. Enligt stadsledningskontoret är det därför befogat med åtgärder för att öka medverkan och möjligheterna att kunna fastställa identitet och resväg för asylsökande m.fl. som söker uppehållstillstånd i Sverige.

*Stadsdelsnämnden Spånga-Tensta* anser att eftersom det tillfälliga uppehållstillståndet kan komma att sträcka sig över fyra år; det är viktigt att den asylsökande och hans/hennes eventuella familj får en god social situation under utredningstiden. Detta gäller särskilt barnfamiljer.

*Stadsdelsnämnden Maria-Gamla stan* avstår att yttra sig i ärendet på grund av tidsbrist.

*Stadsdelsnämnden Älvsjö* avstår att yttra sig i ärendet på grund av tidsbrist och avsaknad av erfarenhet av flyktingfrågor.

*Arbetsmarknads- och integrationsberedningen* tillstyrker inte utredningens förslag.

#### *Mina synpunkter*

Jag instämmer i stort med utredningens förslag. Det nuvarande systemet där en större andel av samtliga asylsökande m.fl. saknar identitetshandlingar m.m. riskerar att allvarligt försvaga rättssäkerheten och tilltron till asylsystemet.

Det är en självklarhet att ge skydd åt de flyktingar som tvingats fly undan förföljelse eller krig. Samtidigt är det viktigt att vi har en rättssäker och human flyktingpolitik. Asylprocessen bör reformeras och effektiviseras. Det är viktigt att värna och förstärka asylrätten genom en tidig, rättssäker och förutsägbar prövning av den sökandes skyddsbehov. En alltför utdragen asylprocess gör att människor far illa.

Enligt utredarna har dokumentlösheten ökat lavinartat under de senaste åren. År 1997 saknade 34 % av dem som sökte asyl i Sverige passhandlingar. Första kvartalet 2004 saknade så många som 93 % av persongruppen passhandling. Många av dem som söker asyl i Sverige har inte något annat val än att gömma sina identitets- och resehandlingar för att få uppehållstillstånd. Dokumentlösheten som uppstår medför problem i asylprocessen och för den enskilde på så sätt att anlägningsboendet normaliseras och den individuella bedömningen av asylärenden försvåras. Tilltron till asylsystemet står på spel om myndigheterna inte kommer till rätta med problemet.

Identitetsproblematiken berör dessutom hela samhället och innebär rättsliga och praktiska problem i alla samhällssektorer. Bristande identitetsfastställelse är ett mycket stort polisiärt problem, framför allt vid brottsbekämpning och lagföring. Problemet med dokumentlösa asylsökande m.fl. är ett resursslöseri och ett rättssäkerhetsproblem.

Därför är det befogat med åtgärder för att öka medverkan och möjligheterna att kunna fastställa identitet och resväg för asylsökande m.fl. som söker uppehållstillstånd i Sverige.

På sikt bör utredningens förslag också leda till att fler identiteter blir fastställda. Det bör också kunna leda till kortare handläggningstider hos Migrationsverket. Därmed ökar även möjligheterna för att de integrationspolitiska målen uppnås.

Jag anser precis som Spånga-Tensta stadsdelsnämnd att förvärvsarbete avsevärt ökar chanserna till en god social situation. Dagens undantagsregler från kravet på arbetstillstånd för asylsökande bör därför kunna gälla även för asylsökande med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen "Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg" (SOU 2004:132) överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 9 juni 2005

TERES LINDBERG

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m), *Jan Björklund* (fp), *Margareta Olofsson* (v) och *Viviann Gunnarsson* (mp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. inte tillstyrka utredningens förslag samt
2. därutöver anför följande:

Det är naturligtvis önskvärt att alla asylsökandes identitet kan fastställas. I vissa fall är det dock inte möjligt, eftersom vissa länder inte har ID-handlingar som är godkända av Sverige. Det kan finnas naturliga förklaringar som att vissa länder inte utfärdar dokument eller att det finns andra omständigheter som förklarar problematiken. De som har skyddsskäl saknar normalt dokument bl.a. för att de inte vågar söka upp myndigheterna på grund av risken för repressalier mot sina anhöriga. Många har också blivit nödsakade att anlita flyktingsmugglare och falska handlingar för att kunna använda sig av den asyrrätt som länderna förbundit sig att respektera. Den asylsökande kan inte heller alltid besöka sin ambassad på grund av att släktingar som finns kvar i landet då kan riskera repressalier och förföljelse. Vi menar helt enkelt att det är fel väg att bekämpa oklar identitet och resväg med administrativa bestraffningsåtgärder.

Att som utredaren hävda att det är av säkerhetsskäl som dessa personer bör undantas från rätten att få arbeta under tiden som det tillfälliga uppehållstillståndet gäller riskerar att uppmuntra främlingsfientliga synsätt. Att stänga ute dessa människor från möjligheten att arbeta och göra rätt för sig är djupt inhumant.

Vi anser också att det är inhumant att genom sämre sociala förmåner och tvång att bo kvar på en anläggning sätta ytterligare press på flyktingar, som redan befinner sig i en pressad situation. Vi avvisar således utredningens förslag, som vi betraktar som ett ytterligare steg bort från en human flyktingpolitik.

Riksdagens Revisorer konstaterade i en rapport 2001 att den dominerande orsaken till lång handläggningstid består av den passiva tiden, d.v.s. den tid som inte kan förklaras av någon aktivitet i ärenden. Enligt revisorerna beror detta på bristande arbetskapacitet hos de berörda myndigheterna. På så sätt ter sig utgångspunkten för utredningens förslag omotiverad.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarrådet *Margareta Olofsson* (v) enligt följande.

Vi vill även påpeka att EU byggt upp murar som försvårar för flyktingar att ta sig in i Europa och Sverige, vilket medför att många inte vill riskera att röja resvägen.

En viktig orsak till oklar identitet och resväg är också den s.k. Dublinförordningen, som innebär att asylansökan som huvudregel skall göras i det första EU-land den sökande reser in i.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av *Annika Billström, Catharina Tarras-Wahlberg, Malte Sigemalm, Karin Gustafsson* och *Mirja Särkiniemi* (alla s) med hänvisning till borgarrådsberedningens förslag till beslut.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Ann-Margarethe Löv* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (v) i borgarrådsberedningen.

## ÄRENDET

### *Bakgrund*

Stockholms stad har erhållit betänkandet ”Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg” (SOU 2004:132) på remiss.

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av dokumentlöshet hos asylsökande och andra utlänningar som söker uppehållstillstånd samt 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 förmås 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.

### *Ärendet*

Utredningen konstaterar att dokumentlösheten har ökat lavinartat under de senaste åren bland de personer som söker asyl i Sverige och att detta är ett problem både ur rättslig synpunkt och för integrationen i Sverige. Första kvartalet 2004 saknade så många som 93% av persongruppen passhandling.

Utredningen föreslår därför att en ny bestämmelse införs i utlänningslagen som innebär att asylsökande m.fl. som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg – om de bedöms ha andra, tillräckliga skäl för uppehållstillstånd – får beviljas ett tidsbegränsade uppehållstillstånd på två år.

Om det finns synnerliga skäl, bör det finnas möjlighet att förlänga ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med ytterligare 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.

För att en väsentlig andel av de asylsökande m.fl. ska förmås att medverka i processen måste de tidsbegränsade uppehållstillstånden enligt utredningens mening förstärkas med andra åtgärder.

Utredningen föreslår därför att personer som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av den nya bestämmelsen i utlänningslagen inte fullt ut omfattas av alla sociala förmåner som den som inleder en permanent bosättning i landet. Ifrågavarande personer ska i allt väsentligt fortsätta att behandlas som asylsökande och ha rätt till insatser enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Utredningen anser att de aktuella personerna – under den tid som de har beviljats uppehållstillstånd – finns tillgängliga för medverkan till utredningen om sin identitet och resväg och därför bör bo i anläggning.

Hälsö- och sjukvård till asylsökande m.fl. lämnas med stöd av en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Utredningen föreslår att överenskommelsen bör utökas till att omfatta även den aktuella persongruppen.

Personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd bör – framför allt av arbetsmiljö- och säkerhetsskäl – inte kunna undantas från kravet på arbetstillstånd. De bör inte heller kunna beviljas arbetstillstånd.

Utredningen föreslår att personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd inte ska folkbokföras i Sverige och inte heller ska anses bosatta i Sverige enligt socialförsäkringslagen under denna tid.

Utredningens författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2006.

## REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret och stadsdelsnämnderna Spånga-Tensta, Maria-Gamla stan och Älvsjö samt arbetsmarknads- och integrationsberedningen. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av välfärds- och utbildningsavdelningen.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 29 april 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs i utlänningslagen som innebär att asylsökande m.fl. som inte medverkar till att klarlägga sin identitet och resväg får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på två år.

Under tiden som det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller ska personen inte folkbokföras i landet och inte omfattas av alla sociala förmåner som den som inleder en permanent bosättning i landet. Personen ska i allt väsentligt fortsätta att behandlas som asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) och bo i en anläggning för att vara tillgänglig för och medverka i utredningen av identitet och resväg.

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning att nuvarande system där en större andel av samtliga asylsökande m.fl. saknar identitetshandlingar m.m. riskerar att allvarligt försvaga rättssäkerheten och tilltron till asylsystemet. Enligt stadsledningskontoret är det därför befogat med åtgärder för att öka medverkan och möjligheterna att kunna fastställa identitet och resväg för asylsökande m.fl. som söker uppehållstillstånd i Sverige.

På sikt bör utredningens förslag också leda till att fler identiteter blir fastställda. Detta kan också korta handläggningstiderna hos Migrationsverket. Därmed ökar även möjligheterna för att de integrationspolitiska målen uppnås.

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning att nuvarande system där en större andel av samtliga asylsökande m.fl. saknar identitetshandlingar m.m. riskerar att allvarligt försvaga rättssäkerheten och tilltron till asylsystemet. Enligt stadsledningskontoret är det därför befogat med åtgärder för att öka medverkan och möjligheterna att kunna fastställa identitet och resväg för asylsökande m.fl. som söker uppehållstillstånd i Sverige.

På sikt bör utredningens förslag också leda till att fler identiteter blir fastställda. Det bör också kunna leda till kortare handläggningstider hos Migrationsverket. Därmed ökar även möjligheterna för att de integrationspolitiska målen uppnås.

Stadsledningskontoret tillstyrker därför utredningens förslag och föreslår kommunstyrelsen att som svar på remissen överlämna och återropa stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

**Stadsdelsnämnden Spånga-Tensta** beslöt den 2 maj 2005 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande till kommunstyrelsen.

**Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings** tjänsteutlåtande, daterat den 2 maj 2005 är av i huvudsak följande lydelse.

Eftersom det tillfälliga uppehållstillståndet kan komma att sträcka sig över fyra år, är det viktigt att den asylsökande och hans/hennes eventuella familj får en god social situation under utredningstiden. Detta gäller särskilt barnfamiljer. Med tanke på utredningens förslag om anläggningsboende finns skäl att påpeka, att till en god social situation för en barnfamilj hör också ett boende som är så normalt som möjligt.

Förvaltningen anser vidare att förvärvsarbete avsevärt ökar chanserna till en god social situation. Dagens undantagsregler från kravet på arbetstillstånd för asylsökande bör därför kunna gälla även för asylsökande med tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av oklar identitet och resväg.

I övrigt har inte förvaltningen några synpunkter på utredningens betänkande.

**Stadsdelsnämnden Maria-Gamla stan** avstår att yttra sig i ärendet på grund av tidsbrist.

**Stadsdelsnämnden Älvsjö** avstår att yttra sig i ärendet på grund av tidsbrist och avsaknad av erfarenhet av flyktingfrågor.

**Arbetsmarknads- och integrationsberedningen** behandlade den 31 maj 2005 stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 29 maj 2005 och har beslutat att inte tillstyrka utredningens förslag och att föreslå kommunstyrelsen att som svar på remissen över-sända följande.

Den bärande idén i utredningen är att asylsökande ska pressas att medverka till att klarlägga sin identitet genom bland annat tidsbegränsade uppehållstillstånd och genom att dag- och bostadsersättningen ska kunna sänkas. Tidsbegränsade uppehållstillstånd är redan idag möjligt att ge men utredningen vill nu förstärka detta verktyg med åtgärder som har en mycket tveksam inverkan på det mål man vill uppnå.

Identitetslösheten bland asylsökande är ett stort problem. I vissa fall finns naturliga förklaringar som att vissa länder inte utfärdar dokument eller att det finns andra omständigheter som förklarar problematiken. De som har skyddsskäl saknar normalt dokument bl.a. för att de inte vågar söka några från myndigheterna på grund av risken för repressalier mot deras anhöriga. Dessutom finns det länder som inte utfärdar några dokument.

Det är givetvis viktigt att asylsökande, så långt som möjligt, medverkar till att klarlägga sin identitet men den viktigaste förklaringen till de långa handläggningstiderna går inte att finna här. Amnesty menar att det enbart är i ett mycket litet antal asylärenden som de sett att tiden fram till beslut påverkats av att de sökande inte kunnat bevisa sin identitet.

Riksdagens Revisorer konstaterade i en rapport 2001 att den dominerande orsaken till lång handläggningstid består av den passiva tiden, d.v.s. den tid som inte kan förklaras av någon aktivitet i ärenden. Enligt revisorerna beror detta på bristande arbetskapacitet hos de berörda myndigheterna. På så sätt ter sig utgångspunkten för utredningens förslag omotiverad.

För att kunna åtgärda problemen med dokumentlöshet måste man ta sin utgångspunkt i en orsaksanalys. En sådan saknas. Flera flyktingorganisationer, som exempelvis UNHCR, anser att den ökade dokumentlösheten sammanfaller med de regler som försvårar för människor att söka skydd. Eftersom någon legal resväg egentligen inte existe-

rar för asylsökande bl.a. på grund av visumregler och transportörsansvar, leder det till att människosmugglare anlitas. Detta innebär i sin tur att resvägen döljs och att man reser utan handlingar eller med falska sådana. Men det finns många andra förklaringar också. Flera åtgärder skulle kunna vidtas för att lösa delar av problemet såsom att se över visuminstrumentet, stärka rättssäkerheten i asylprocessen, tillåta arbetskraftsinvandring, stoppa listor över ”säkra länder” osv. Några sådana förslag presenteras dock inte.

*Reservation* anfördes av *Teres Lindberg* (s) med hänvisning till stadsledningskontorets förslag till beslut.

*Reservation* anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Arbetsmarknads- och integrationsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta att

1. inte tillstyrka utredningens förslag samt
2. därutöver anför följande:

Det är naturligtvis önskvärt att alla asylsökandes identitet kan fastställas. I vissa fall är det dock inte möjligt, eftersom vissa länder inte har ID-handlingar som är godkända av Sverige. Eftersom det efter Schengen-avtalet redan nu är mycket svårt för många att ta sig in i Sverige så har det också sina risker att undanröja resvägen. Den asylsökande kan inte heller alltid besöka sin ambasad på grund av att släktingar som finns kvar i landet då kan riskera repressalier och förföljelse.

Vi anser att det är inhumant att genom sämre sociala förmåner och tvång att bo kvar på en anläggning sätta ytterligare press på flyktingar, som redan befinner sig i en pressad situation. Vi avvisar således utredningens förslag.