



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Emma Persson

Flykting? En studie i asylrätt

Examensarbete
20 poäng

Gregor Noll

Folkrätt, Mänskliga rättigheter, Asylrätt

Vårterminen 2006

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	5
1.1 Frågeställning och syfte	5
1.2 Avgränsning och definitioner	6
1.3 Material och metod	8
1.4 Disposition	9
2 ASYLRÄTTENS UTVECKLING	10
2.1 Internationella överenskommelser	10
2.1.1 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna	10
2.1.2 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning	11
2.1.3 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	13
2.1.4 FN:s tortyrkonvention	13
2.1.5 UNHCR, FN:s flyktingkommissarie	15
2.1.6 Övriga rekommendationer, slutsatser m.m.	15
2.2 Regionala överenskommelser	17
2.2.1 Europarådet	17
2.2.2 Europeiska Unionen (EU)	19
2.2.2.1 Asyl och migration	19
2.2.2.1.1 Maastrichtfördraget	19
2.2.2.1.2 Amsterdamfördraget	20
2.2.2.1.3 Europeiska rådets möte i Tammerfors	20
2.2.2.1.4 Europeiska rådets möte i Haag	21
2.2.2.1.5 Samarbete och harmonisering idag	22
2.2.2.2 Schengensamarbetet	24
2.2.2.3 Dublinförordningen	25
2.2.2.3.1 Dublinförordningen – En diskussion om statistik	26
2.2.2.4 Varför samarbete och harmonisering?	27
2.3 Svensk lagstiftning	29
2.3.1 Förhållanden före 1914 års utvisningslag fram till 1954 års utlänningslag	29
2.3.2 1954 års utlänningslag	30
2.3.2.1 Prop. 1968:142 - Regulerad arbetskraftsinvandring	30
2.3.2.2 Prop. 1975/76:18 – Omfattande reformer	31

2.3.3	1980 års utlänningslag	32
2.3.4	1989 års utlänningslag	33
2.3.4.1	1997 års reformer	33
3	GÄLLANDE RÄTT - NY INSTANS OCH PROCESSORDNING I UTLÄNNINGS- OCH MEDBORGARSKAPS ÄRENDEN	36
3.1	Utlänningslagen (2005:716)	37
3.1.1	Skyddsbehövande	37
3.1.1.1	Asyl	37
3.1.1.2	Flyktingbegreppet	37
3.1.1.2.1	4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716)	38
3.1.1.3	Särskilda rättigheter som följer med flyktingskap	41
3.1.1.3.1	Flyktingförklaring	41
3.1.1.3.2	Resedokument	41
3.1.1.3.3	Övrigt	42
3.1.1.4	Skyddsbehövande i övrigt	42
3.1.1.4.1	4 kap. 2 § 1 NutIL	43
3.1.1.4.2	4 kap. 2 § 2 NutIL	43
3.1.1.4.3	4 kap. 2 § 3 NutIL	44
3.1.1.4.4	Könsbestämmelsen, 3 kap. 3 § UtIL – En diskussion	44
3.1.2	Tydlig skiljelinje mellan olika tillståndsgrunder	45
3.1.3	Uppehållstillstånd	46
3.1.3.1	Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter	47
3.1.4	Visering	48
3.2	Asylprocessen	49
3.2.1	Ansökan om asyl	50
3.2.2	Migrationsverket	50
3.2.2.1	Migrationsverkets organisation	50
3.2.2.2	Handlägningsregler	51
3.2.2.2.1	Utredningsansvar	51
3.2.2.2.2	Muntlighet	52
3.2.2.2.3	Partsinsyn och kommunikation	52
3.2.2.2.4	Bevisprövningen	53
3.2.2.2.5	Ursprungsländer - Länderkunskap och landinformation	54
3.2.2.2.6	Beslutsmotivering	55
3.2.3	Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen	56
3.2.3.1	En utblick och jämförelse med andra länders asylsystem	58
3.2.4	Praxis i asylärenden	59
4	STATISTISKA UPPGIFTER	61
5	ANALYS	63
6	SLUTSATS	68
	BILAGA A – STATISTIK	70
	BILAGA B – STATISTIK	71

BILAGA C – STATISTIK	72
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	74
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	82

Sammanfattning

Asyl- och migrationsfrågorna berörs ständigt i den offentliga debatten. Därutöver studeras och analyseras dessa frågor frekvent inom den akademiska världen. Ofta rör det sig om kritik och den kritik som förts fram i Sverige har bl.a. handlat om att det endast är ett fåtal av alla asylsökande som beviljas flyktingstatus i Sverige. Detta gäller såväl i jämförelse med det totala antalet som beviljas uppehållstillstånd på andra grunder i Sverige som i jämförelse med andra länder. Syftet med arbetet har framförallt varit att undersöka vad orsaken/orsakerna kan vara till varför vi i Sverige har hamnat i denna situation. Det har gjorts genom att jag ställt upp ett antal hypoteser – samarbete och harmonisering inom EU, asylprocessen - instansordningen, bevisprövning, beslutsmotivering, praxis i asylärenden, alternativa skyddsgrunder, förföljelse på grund av kön och sexuell läggning och ursprungsland – utifrån vilka jag har hoppats kunna finna förklaringar för att utifrån dessa formulera ett svar på en övergripande frågeställning. Inramningen har utgjorts av asylrätten med fokus på Sverige.

Jag har inledningsvis redogjort för internationella och regionala överenskommelser av intresse dvs. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, Genèvekonventionen, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s tortyrkonvention, Europakonventionen samt även primärrätten och sekundärrätten (EU). Därefter har jag studerat utvecklingen av den svenska lagstiftningen, gjort en jämförelse mellan nuvarande utlänningslag (2005:716), NutIL, och den tidigare utlänningslagen (1989:529), UtIL, samt även asylprocessen dvs. den nuvarande domstolsbaserade instansordning och den tidigare myndighetsbaserade instansordningen. Den avslutande delen i brödtexten utgörs av en statistisk redovisning som belägger mitt påstående om att endast en liten andel av alla asylsökande beviljas flyktingstatus i Sverige.

I analysen görs en systematisk genomgång av samtliga hypoteser. I slutsatsen konstateras det att samtliga utom en av dessa hypoteser – samarbete och harmonisering inom EU – kan utgöra tänkbara förklaringar och således tillsammans formulera ett svar på den övergripande frågeställningen.

Förord

Under hösten år 2004 gjorde jag praktik på Enheten för Migration och asylpolitik vid Utrikesdepartementet (f.d. UD-MAP och nuvarande UD-EMA). De dryga fyra månader som jag tillbringade på dåvarande UD-MAP blev jag väl förtrogen med regelverket på asyl- och migrationsområdet samt fick en god inblick i den svenska asyl- och migrationspolitiken. Praktiken gav mig även uppslag på ämne och frågeställning till ett examensarbete. Jag påbörjade skrivandet under våren 2005, men just som jag var inne i min allra intensivaste skrivarperiod ringde min f.d. chef och frågade mig om jag ville komma tillbaka till UD-MAP för att vikariera under några månader. Självklart ville jag det. Detta var i april 2005 och vikariatet kom att vara i ungefär ett år. Jag sköt upp examensarbetet (med viss vånda) och det känns underbart när jag nu, efter drygt ett års uppehåll äntligen är klar.

Jag tillägnar detta arbete till min farmor Irene Persson som på grund av sin fars politiska övertygelse tvingades fly undan Nazisterna i 1930-talets Tyskland.

Jag vill passa på att tacka mina föräldrar för allt stöd under studieperioden, inte minst under de två utbyteterminer jag tillbringade i Hamburg och Wien.

Jag vill även tacka min handledare Jur.dr. Gregor Noll, mina före detta arbetskamrater på UD-EMA, mina studiekamrater vid Lunds Universitet och utomlands, framförallt Pia Björnsson, Hanna Danwall, Kristina Ekstrand, Lisa Gezelius, och Stephen Howard. Sist, men inte minst, vill jag tacka min lärare i Wien Prof. Manfred Nowak som genom intressanta kurser och föreläsningar fick mig intresserad av detta ämnesområde.

Förkortningar

art.	Artikel
bet.	Betänkande
CAT/FN:s tortyrkonvention	FN: s konvention om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
CIREFI	Centrum för information, reflexion och utbyte i frågor som rör gränspassage och invandring
COREPER	De ständiga representanternas kommitté
dir.	Direktiv
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EGT	Europeiska gemenskapens officiella tidning, fr.o.m. den 1 februari 2003 Europeiska unionens officiella tidning
EMN	European Migration Network
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
EU	Europeiska Unionen
ExCom	Exekutiva kommittén
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FLP	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FN	Förenta Nationerna
Genèvekonventionen	1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning
HLWG	Högnivågruppen för asyl och migration
ICONet	Information and Coordination Network
MIV	Migrationsverket
NUT	Ny ansökan om uppehållstillstånd
NutlL	Utlänningslagen (2005:716)
prop.	Proposition
RIF-rådet	Rådet för rättsliga och inrikes frågor
SCIFA	Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
SIV	Statens Invandrarverk
SOU	Statens offentliga utredningar

SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
Rskr	Regeringens skrivelse
UN	Utlänningsnämnden
UNHCR	United Nations' High Commissioner for Refugees, FN:s flyktingkommissarie
UtlL	Utlänningslagen (1989:529)
VIS	Visa Information System, ett gemensamt europeiskt system för utbyte av viseringsinformation

1 Inledning

Under det dryga ett och ett halvt år som jag praktiserade och arbetade på Enheten för Migration och asylpolitik vid Utrikesdepartementen (UD-EMA) gick inte en arbetsdag utan att asyl- och migrationsfrågorna berördes i den offentliga debatten. Därutöver studeras och analyseras dessa frågor frekvent inom den akademiska världen. Ofta rör det sig om kritik. Den kritik som förts fram i Sverige har bl.a. handlat om regeringens och utlänningsmyndigheternas – Migrationsverket och Utlänningsnämnden – praxis i asylärenden. Många anser att regeringen och utlänningsmyndigheterna har varit alltför restriktiva vid prövning och bedömning av skyddsbehov. Detta har, enligt kritikerna, fått till följd att ytterst få asylsökande beviljas flyktingstatus i Sverige. Nedan följer några exempel på vad som förts fram i debatten:

Vänsterpartiets riksdagsledamot Ulla Hoffman ställer bl.a. följande fråga till statsrådet Barbro Holmberg i en interpellation, november 2004:

"- Vilka åtgärder avser migrationsministern att vidta för att svenska myndigheter ska följa internationell praxis vad gäller beviljandet av permanenta uppehållstillstånd för asylsökande?"¹

På Ulla Hoffmans fråga svarar statsrådet Barbro Holmberg bl.a.

"Svaret på Ulla Hoffmanns första fråga är därför att den svenska asyllagstiftningen och svenska myndigheters praxis följer internationell rätt när det gäller att ge asylsökande uppehållstillstånd. Samtidigt är regeringen medveten om att tillgänglig statistik i jämförbara länder tyder på att vi har en låg andel som beviljas just flyktingstatus sett till antalet personer som söker asyl totalt."²

KG. Hammar skriver i en artikel i DN, april 2005:

".../I dag är det bara en handfull som beviljas flyktingstatus och den stora majoriteten som får uppehållstillstånd får det av humanitära skäl där skälen har förvärvats i Sverige under väntetiden. Det måste ju sägas vara en provocerande dålig flyktingpolitik!"³

1.1 Frågeställning och syfte

Syftet med arbetet är att redogöra för utvecklingen av asyldrätten (internationella- och regionalt begränsade överenskommelser samt svensk lagstiftning), studera gällande rätt med hjälp av förarbeten, praxis och doktrin, för att utifrån detta och med hjälp av ett antal uppställda hypoteser

¹ U. Hoffman, Interpellation 2004/05:194 av Ulla Hoffmann (v) till statsrådet Barbro Holmberg om bifallsfrekvensen i asylärenden, besvarad 2004-11-22.

² B. Holmberg, svar på interpellation 2004/05:194 avgivet i kammaren 2004-11-22. För utförligare svar se: 9 § Svar på interpellation 2004/05:194 om bifallsfrekvensen i asylärenden, <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2004/05:43>.

³ K G Hammar, *Kyrkan tar strid om flyktingpolitiken*, Dagens Nyheter, 2005-04-11.

försöka förklara den situation vi har idag, där endast ett fåtal av de utlänningar som söker asyl i Sverige beviljas flyktingstatus.

Den övergripande frågeställningen är:

- *Vad kan orsaken/orsakerna vara till att endast en liten andel av alla asylsökande beviljas flyktingstatus i Sverige – i jämförelse med det totala antalet som beviljas uppehållstillstånd på andra grunder i Sverige och i jämförelse med andra länder?*

Arbetet kommer förmodligen att generera idéer men förhoppningsvis även fungera som ett självständigt vetenskapligt bidrag.

1.2 Avgränsning och definitioner

Jag har valt att begränsa mig till att studera asylrätten med fokus på Sverige. Detta kommer att göras med hjälp av internationella- och regionala överenskommelser samt svensk lagstiftning. För att få en förståelse för det system vi har idag behöver utvecklingen studeras över tid. Tidsmässigt har jag begränsat mig från den tid då utvecklingen tog fart i Sverige, dvs. i början på 1900-talet, och fram till idag. Fokus ligger på de senaste 10-30 åren.

Ramen för arbetet – inom vilken internationella- och regionala överenskommelser samt svensk lagstiftning kommer att studeras – utgörs av nedanstående hypoteser. Utgångspunkten är att var och en av hypoteserna i viss mån kan förklara samt bidra till att formulera ett svar på den övergripande frågeställningen.

- ***Samarbete och harmonisering inom EU***
Kan samarbete och harmonisering inom EU vara en tänkbar förklaring till de låga siffror som beslutsstatistiken visar?
- ***Asylprocessen – instansordningen***
Om inte ovan kan ge en förklaring kanske förklaringen står att finna i asylprocessen, dvs. den tidigare myndighetsbaserade instansordningen?
- ***Bevisprövning***
Kan det sätt varpå bevisprövningen har utförts påverkat beslutsstatistiken?
- ***Beslutsmotivering***
Kan det sätt som beslutsmotiveringarna har formulerats påverkat beslutsstatistiken?

- **Praxis i asylärenden**
Kan rådande praxis i asylärenden förklara varför endast en liten andel av alla asylsökande beviljas flyktingstatus i Sverige?
- **Alternativa skyddsgrunder**
Kan det vara så att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på alternativa skyddsgrunder påverkar beslutsstatiken?
- **Förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning**
Kan förklaringen stå att finna i att denna grupp tidigare inte föll under flyktingbegreppet och därmed inte beviljades flyktingstatus utan status som skyddsbehövande i övrigt?
- **Ursprungsland**
Kan det helt enkelt vara så att de som söker sig till Sverige inte har skyddsskäl vilket i sin tur avspeglar sig i beslutsstatistiken?

Hypoteserna har valts med asylrättsliga ”glasögon” och utifrån vad som tidigare har anförts – i förarbeten⁴ och doktrin⁵ – som relevant i sammanhanget.

Det finns självklart fler hypoteser som kunde ha varit intressanta att studera⁶, bl.a. frågan om arbetskraftsinvandring och dess effekt på beslutsstatistiken i asylärenden, men eftersom hypoteserna valts med asylrättsliga glasögon har jag valt att inte titta närmare på denna fråga. Det är emellertid inte ovanligt att den låga andel som beviljas flyktingstatus av total andel asylsökande brukar hänföras till att många av dem som söker asyl utgörs av personer som i första hand tar sig till Sverige för att arbeta.⁷ Här kan dock nämnas att en parlamentarisk kommitté⁸ har fått i uppdrag av regeringen att se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Kommittén skall bl.a. studera sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas.⁹ Inom ramen för uppdraget har även kommittén vänt sig till utlandet, Sveriges utlandsmyndigheter i EU/EES länderna samt Japan, för några frågor. Denna hänvändelse gav emellertid

⁴ Prop. 1996/97:25 och prop. 2004/05:170. SOU 2006:6, SOU 2004:31 och SOU 1994:54.

⁵ C. Diesen m.fl., *Bevis 2 – Prövning av flyktingärenden*, 1998.

⁶ Se SOU 2006:6 för en mer omfattande genomgång av relevanta hypoteser.

⁷ Statsrådet Barbro Holmberg gav uttryck för detta vid en flyktingkonferens som hölls i Amnestys regi den 21 april 2005 i Göteborg. Holmberg menar att om vi öppnar upp den s.k. ”arbetskraftsinvandringsdörren” bör sannolikt andelen som tar sig in genom den s.k. ”asylhörren” minska, och i större utsträckning än idag utgöras av personer med genuina skyddsskäl. Vilket i förlängningen kan leda till att antalet som beviljas flyktingstatus ökar. (B. Holmberg, tal/diskussion vid flyktingkonferens i Amnestys regi, 21 april 2006, Göteborg).

⁸ Dir.2004:21.

⁹ Se Dir. 2004:21 och Dir. 2006:13. Slutbetänkandet skall presenteras den 18 oktober 2006.

inget belägg för att antalet asylsökande skulle sjunka om arbetskraftsinvandringen ökar.¹⁰

Detta arbete kommer framförallt att vara en utredning *de lege lata* (vad lagen är), men en framåtblickande sådan med tanke på den nya instans- och processordningen samt den nya utlänningslagen. Mina förhoppningar är att de förändringarna inom svensk utlänningslagstiftning, som just sjösatts, kommer att bidra till en positiv förändring. Arbetet kommer emellertid till viss del även vara en utredning *de lege ferenda* (vad lagen borde vara).

Nedan definieras några centrala begrepp:¹¹

Asylrätt: Rätten för en utlänning som behöver skydd att få asyl (fristad) i ett annat land än hemlandet.

Asylsökande: Utlänningar som tagit sig till Sverige och begärt skydd mot förföljelse, men som ännu inte fått sin ansökan slutligt prövad av Migrationsverket eller Utlänningsnämnden.

Flyktningstatus: Har sökt asyl och beviljats tillstånd att som flyktning bosätta sig i Sverige.

Migration: Personers rörelse mellan länder, dvs. in- och utflyttning.

1.3 Material och metod

Ramen för detta arbete har utgjorts av den traditionella juridiska, rättsdogmatiska metoden dvs. den systematiska genomgången av lagstiftning, rättspraxis, förarbeten och doktrin. Det material som ligger till grund för detta arbete är således relevanta och traditionella juridiska källor, såsom lagstiftning, förarbeten, rättspraxis och doktrin. I vissa avseenden har jag dock rört mig utanför denna ram (undersökningen har i dessa fall varit mer socio-politisk än rättsvetenskaplig) och den metod jag har använt mig av då är en *de lege ferenda* metod.

Arbetet har tagit avstamp i relevanta internationella – och regionala överenskommelser framförallt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, Genèvekonventionen, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter FN:s tortyrkonvention, Europakonventionen samt även primärrätten och sekundärrätten (EU). De lagar som har använts är

¹⁰ P. Springfeldt (Huvudsekr.) och G. Rönneklef (Bitr. sekr.), Arbetskraftsinvandring i ett internationellt perspektiv – svar på en förfrågan till Sveriges utlandsmyndigheter, Juli 2005, s. 8.

¹¹ Källa: Migrationsverket, *Ord och begrepp*, <http://www.migrationsverket.se/index.jsp?cgi-bin/ordlista.pl?list=glossary>, 2006-04-10, kl. 15.00.

framförallt NutlL, UtlL och FL. Vad gäller förarbeten är det framförallt prop. 1996/97:25 och prop. 2004/05:170 samt SOU 2006:6 som har varit särskilt betydelsefulla. Jag har även haft stor hjälp av Wikrén och Sandesjös *Utlänningslagen med kommentar*, UNHCR: s Handbok samt även Diesens *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*. Utöver de traditionella juridiska källorna har jag använt mig av publicerade artiklar, elektroniska källor (från framförallt internationella organisationer, regeringen och Migrationsverket). Jag har även ställt frågor, muntligt och via e-post, till asylrättslig expertis.

1.4 Disposition

Jag börjar med att i kapitel 2 ta upp relevanta internationella- och regionala överenskommelser. I detta ingår även en redogörelse för Europeiska Unionens struktur och regelverk. Därefter beskriver jag utvecklingen av den svenska lagstiftningen. För att sedan i kapitel 3 redogöra för gällande rätt. Kapitel 3 består av två delar; dels en genomgång och analys av NutlL till viss del i jämförelse med UtlL, och dels en redogörelse för asylprocessen. Statistiska uppgifter redovisas i kapitel 4. I kapitel 5 görs en analys av de hypoteser som presenteras ovan. Arbetet avslutas i kapitel 6 med en sammanfattande slutsats som svar på den övergripande frågeställningen.

2 Asylrättens utveckling

2.1 Internationella överenskommelser

I detta avsnitt kommer en redovisning göras av fyra i sammanhanget relevanta internationella överenskommelser vid vilka Sverige är folkrättslig bunden. I vissa fall kan de även tillämpas av enskilda gentemot myndigheter och domstolar, mer om detta nedan.

Folkrätten är bindande först och främst för stater. Enskilda individer är inte rättssubjekt men kan komma ifråga för åtnjutandet av rättigheter som följer med folkrätten. Bindande folkrättsliga regler utgörs av överenskommelser (avtal) stater emellan och brukar kallas traktater eller konventioner.¹²

Traditionellt brukar man skilja på länder med ett *monistiskt rättssystem* och ett *dualistiskt rättssystem*. I Sverige har vi ett dualistiskt rättssystem vilket innebär att internationella konventioner och nationell rätt som artskilda rättskällor och myndigheter och domstolar har endast att tillämpa den nationella rätten. Internationella konventioner skapar bara folkrättsliga förpliktelser för de fördragsslutande staterna. Det lämnas sedan åt de enskilda staterna att bringa överensstämmelse mellan statens internationella åtaganden och de nationella rättsreglerna. För att internationella konventioner skall kunna tillämpas även av enskilda krävs att staten transformerar (*transformering*) konventionsbestämmelserna till nationell rätt med motsvarande innehåll eller inkorporerar bestämmelserna i den nationella rätten genom lagstiftning (*inkorporering*).¹³

2.1.1 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

FN:s generalförsamling antog enhälligt den 10 december 1948 den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.¹⁴ Förklaringen kan sägas vara den främsta av MR-resolutionerna. En MR-resolution är inte bindande i sig utan är att betrakta som en rekommendation till medlemsländerna. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, kan trots att den inte är bindande i sig, ändå ses som uttryck för internationell sedvanerätt. Den skall utgöra en gemensam riktlinje för alla folk och alla nationer och omfattar

¹² H. Hydén, *Rättsregler – En introduktion till juridiken*, 2001, s. 74-75.

¹³ H. Hydén, *Rättsregler – En introduktion till juridiken*, 2001, s. 75-76.

¹⁴ Universal Declaration of Human Rights, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71 (1948), (FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948), <http://www.un.org/Overview/rights.html>, 2006-06-12, kl. 20.00.

såväl politiska och medborgerliga rättigheter, som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.¹⁵

I Artikel 14 regleras asylrätten:

Artikel 14

1. Var och en har rätt att i andra länder söka och åtnjuta asyl från förföljelse.

2. Denna rätt får inte åberopas vid rättsliga åtgärder som genuint grundas på icke-politiska brott eller på gärningar som strider mot Förenta nationernas ändamål och grundsatser.

2.1.2 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning

1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen)¹⁶ utgör – sin ålder till trots – den viktigaste internationella överenskommelsen inom flyktingområdet.¹⁷

Genèvekonventionen anger de rättigheter och förmåner som en konventionsstat är skyldig att tillförsäkra flyktingar som vistas inom dess område. Genèvekonventionen var ursprungligen geografiskt och tidsmässigt begränsad. Med anledning av detta upprättades ett tilläggsprotokoll; 1967 års protokoll rörande flyktingars rättsliga ställning.¹⁸ Genom att ansluta sig till detta förbinder sig stater att tillämpa konventionen utan geografiska eller tidsmässiga begränsningar.¹⁹

Sverige ratificerade Genèvekonventionen den 16 augusti 1954. Genèvekonventionen och 1967 års tilläggsprotokoll är bindande för alla EU:s medlemsstater, och i artikel 63 EG fördraget (EGF) anges att alla åtgärder som vidtas inom det asylrättsliga området måste vara i överensstämmelse med dessa båda instrument.²⁰

De artiklar som är av intresse i detta sammanhang är framförallt art. 1, 27, 28 och 33.

¹⁵ Se Universal Declaration of Human Rights, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71 (1948), (FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948), <http://www.un.org/Overview/rights.html>, 2006-06-12, kl. 20.00.

och D. Fischer, *Mänskliga rättigheter - en introduktion*, 2 uppl, 2003, s. 17 och s. 23.

¹⁶ Sverige ratificerade Genèvekonventionen den 16 augusti 1954.

SÖ 1954:55, 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, Genève den 28 juli 1951, 189 UNTS, 137, i kraft den 22 april 1954.

¹⁷ G. S. Goodwin-Gill, *Refugees and their Human Rights*, RSC Working Paper No. 17, August 2004, s. 17.

¹⁸ SÖ 1967:45, *1967 års protokoll rörande flyktingars rättsliga ställning*, New York den 31 januari 1967, 606 UNTS 267, SÖ 1967:45, i kraft den 4 oktober 1967.

¹⁹ UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2001, s. 11-12. A.

²⁰ G. Noll, *Negotiating Asylum – The EU Aquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 364.

I artikel art. 1 A definieras själva flyktingbegreppet.²¹ Vilket får sägas vara centralt för denna uppsats, då det är utifrån denna bestämmelse en asylprövning görs. Om en asylsökande uppfyller alla kriterier beviljas flyktingstatus.²² Sverige har som anges ovan varit folkrättsligt bunden av Genèvekonventionen sedan 1950-talet, men det var först med 1980 års utlänningslag som begreppet inkorporerades i svensk lagstiftning. Mer om detta i stycke 2.3 och kapitel 3 nedan.

Artiklarna 27 och 28 innehåller bestämmelser om internationella identitetshandlingar och internationella resedokument. Dessa artiklar aktualiseras vid beviljande av flyktingstatus. Bestämmelser om detta finns även i den svenska utlänningslagen.²³

Den viktigaste bestämmelsen i Genèvekonventionen – och hela den internationella asylrätten - är art. 33 den s.k. principen om *non-refoulement*.²⁴

Artikel 33- Förbud mot utvisning och avvisning

1. Fördragsslutande stat må icke, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa flykting till gränsen mot ett område varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning.
2. Denna bestämmelse må likväl icke åberopas av flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftig dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.²⁵

Bestämmelsen innebär att en konventionsstat varken kan vägra att släppa in en asylsökande vid gränsen eller på något sätt avvisa eller utvisa honom där han liv eller frihet skulle hotas på ett sätt som anges i art. 1. Det är inte bara hot mot liv eller frihet som omfattas av principen utan den omfattar varje åtgärd som utgör förföljelse. Principen om *non-refoulement* förbjuder emellertid inte de fördragsslutande staterna att sända en flykting eller asylsökande till ett säkert tredje land där han kan tas emot och få sin sak prövad.²⁶ Bestämmelsen kan således aktualiseras – och därmed leda till fördragsbrott – i de fall en asylprövning i t.ex. Sverige leder till att en ”felaktig” bedömning om flyktingstatus görs.

²¹ För utförligare beskrivning se nedan under *Flyktingbegreppet*, 4 kap. 2 § NutLL.

²² Se SÖ 1954:55 art. 1, för artikel i fulltext.

²³ Se 4 kap. 4 § NutLL.

²⁴ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 30. B.S. Chimni, *International Refugee Law – A Reader*, 2000, s. 85-88.

²⁵ Art. 33, Genèvekonventionen.

²⁶ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 157. B.S. Chimni, *International Refugee Law – A Reader*, 2000, s. 85-88.

2.1.3 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Genèvekonventionen är som sagt den viktigaste internationella överenskommelsen på flyktingområdet, men som jag skrev i inledningen till detta kapitel finns det ytterligare två överenskommelser utöver FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och Genèvekonventionen som är aktuella i sammanhanget. Dessa båda konventioner kan aktualiseras vid en asylprövning och för det fall staten som har att göra en bedömning om flyktingstatus gör en ”felaktig” sådan. Jag skall här helt kort redogöra för FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (CCPR).²⁷

Idag har totalt 154 stater anslutit sig till konventionen. Av dessa har 105 anslutit sig till konventionens fakultativa protokoll.²⁸ Vilket ger en enskild möjlighet att rikta klagomål mot staten. Detta görs till FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna.²⁹

Sverige är ansluten till konventionen och dess fakultativa protokoll. Antalet anmälningar mot Sverige till FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna har hittills varit begränsat.³⁰

Exempel på fri- rättigheter som återfinns i konventionen och som kan åberopas i asylärenden är framförallt art. 6 (rätten till liv) och art. 7 (förbud mot tortyr och, grym, omänsklig eller förnedrande bestraffning).³¹

2.1.4 FN:s tortyrkonvention

Vi har nu kommit fram till den sista av de fyra konventioner som jag inledningsvis framhöll som relevanta i sammanhanget dvs. FN:s konvention om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FN:s tortyrkonvention, CAT)³².

Konventionen uppställer i art. 3 – vad som även kan sägas ger uttryck åt principen om *non-refoulement* – ett förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns anledning att tro att

²⁷ SÖ 1971: 42, *FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter av den 16 december 1966*, New York den 19 december 1966, 999 UNTS 171, i kraft den 23 mars 1976.

²⁸ SÖ 1971:43, *Det första fakultativa protokollet till FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, av den 19 december 1966, 999 UNTS 302, i kraft den 23 mars 1976.

²⁹ Kommittén har upprättats i enlighet med artikel 28 i nämnda konvention.

³⁰ Ännu så länge har elva klagomål granskats, sex av dem har prövats i sak och i inget av fallen har kommittén funnit att Sverige har kränkt konventionen (Prop. 2004/05:170, s. 93).

³¹ Prop. 2004/05:170, s. 93.

³² SÖ 1986:1, *FN:s konvention om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FN:s tortyrkonvention)*, New York, 10 december, 1984, UN Doc A/res/39/46, i kraft den 26 juni 1987.

han eller hon skulle vara i fara att utsättas för tortyr. Förbudet mot tortyr är absolut.³³ En felaktig bedömning vid en asylprövning i t.ex. Sverige, som leder till att denna bestämmelse aktualiseras, utgör således ett fördragsbrott.

Artikel 3

1. Ingen konventionsstat skall utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han skulle vara i fara för att utsättas för tortyr.

2. För att fastställa huruvida sådan anledning föreligger, skall de behöriga myndigheterna beakta alla hänsyn av betydelse, vari i förekommande fall även skall inbegripas förekomsten i den berörda staten av ett konsekvent handlingsmönster av grova, uppenbara eller talrika kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

En kommitté har tillsatts för att övervaka konventionens tillämpning (FN:s kommitté mot tortyr). En förutsättning för att kommittén skall kunna pröva klagomål från enskilda är att staten i fråga har accepterat den individuella klagorätten.³⁴ Av de totalt 140 stater som anslutit sig till konventionen, är det endast 57 som har accepterat den individuella klagorätten. Sverige är en av dem. Beslut av kommittén är emellertid inte bindande, utan de utgör endast en rekommendation till den stat det berör.³⁵

Hösten år 2005 hade FN:s kommitté mot tortyr behandlat 48 klagomål mot Sverige. I elva av dessa har kommittén bedömt att en avvisning eller utvisning av en utlänning skulle innebära brott mot art. 3 i FN:s tortyrkonvention. I 20 av fallen har kommittén konstaterat att Sverige inte har kränkt konventionen. Antalet anmälningar till FN:s kommitté mot tortyr har ökat under senare år.³⁶ Ett av de kanske mest uppmärksammade fallen är regeringens beslut om att avvisa de två terroristmisstänkta egyptiska medborgarna Ahmed Agiza och Mohammed El Zari.³⁷

FN:s kommitté behandlade klagomål både av Agizas hustru och för Agizas egen del. Klagomålen avsedde frågan om avvisning till Egypten utgjort en kränkning av Sveriges förpliktelse enligt art. 3 i tortyrkonventionen. I fråga om klagomålet för Agizas del fattade kommittén beslut den 20 maj 2005 där kommittén ansåg att Sverige brutit mot sina förpliktelser enligt art. 3 (tortyrförbudet) i konventionen. Kommittén ansåg att den svenska regeringen vid tidpunkten för avvisningsbeslutet borde ha insett att det fanns en reell och personlig risk för Agiza att bli torterad vid återkomsten till Egypten och baserar resonemanget på slutsatser om att tortyr är omfattande

³³ G. Noll, *Negotiating Asylum- The EU Aquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 364-365.

³⁴ Vilket görs genom en deklARATION under art. 22 i konventionen.

³⁵ Regeringens skrivelse 2005/06:18, *Migration och asylpolitik*, s. 43. G. Noll, *Negotiating Asylum- The EU Aquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 364-365.

³⁶ Rskr. 2005/06:18, *Migration och asylpolitik*, s. 43.

³⁷ Ärendet har bl.a. granskats av Konstitutionsutskottet två gånger (2001/02:KU20 och 2005/06:KU2). Ett antal övervakningsorgan och MR-organisationer, utöver CAT, har uttalat sig bl.a. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, FN:s specialrapportör mot tortyr, Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter samt även Human Rights Watch och Amnesty International (se s. 48-54 i 2005/06:KU2)

och används systematiskt i Egypten. Kommittén ansåg vidare att Sverige brutit mot sina förpliktelser enligt art. 22 (rätten att klaga till CAT samt skyldigheten för stater att samarbeta med kommittén i enskilda klagomål) i konventionen då man inte avslöjat relevant information för kommittén och inte heller lagt fram sina betänkligheter för kommittén så att ett tillämpligt processuellt beslut kunnat fattas.³⁸

2.1.5 UNHCR, FN:s flyktingkommissarie

UNHCR bildades den 14 december av FN:s generalförsamling. Organisationen har mandat³⁹ att globalt leda och koordinera internationellt samarbete för att skydda flyktingar samt lösa flyktingsituationer. Dess främsta syfte är att tillvarata flyktingars rättigheter och slå vakt om asylrätten.⁴⁰

Under de senaste femtio åren har UNHCR hjälpt mer än 50 miljoner människor till ett nytt liv. UNHCR har idag runt 6,500 medarbetare i 116 länder och fortsätter att hjälpa alla de som faller inom deras mandat och som är i behov av hjälp. Dessa beräknas idag vara så många som 19, 2 miljoner.⁴¹

Huvuddelen av UNHCR:s finansiering utgörs av bidrag. Sveriges bidrag för år 2005 uppgick till 480 miljoner kronor.⁴²

2.1.6 Övriga rekommendationer, slutsatser m.m.

Utöver de fyra internationella överenskommelser som ovan redogjorts för, finns det även en rad internationella rekommendationer som antagits i syfte att bl.a. tolka dessa. Genèvekonventionen innehåller inga bestämmelser om hur en prövning av flyktingkapet skall gå till. Till ledning för detta finns UNHCR:s slutsatser som antas av den exekutiva kommittén (ExCom). ExCom inrättades av FN:s ekonomiska och sociala kommitté (ECOSOC) 1958 och har alltsedan dess utarbetat slutsatser om hur prövningen av flyktingkapet skall gå till.⁴³

³⁸ CAT/C/34/D/233/2003, *Agiza v. Sweden*.

³⁹ Detta regleras framförallt genom Genèvekonventionen och dess tilläggsprotokoll samt genom UNHCR:s stadga (Generalförsamlingen resolution 428 (v) av den 14 december 1950).

⁴⁰ UNHCR, *Basic facts*, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/basics>, 2006-06-02, kl.18.00.

⁴¹ UNHCR, *Basic facts*, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/basics>, 2006-06-02, kl.18.00.

⁴² Skr. 2005/06:18, s. 48.

⁴³ UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2001, s. 11-12. UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2001, s. 55-56. Executive Committee, ExCom's mandate, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/excom?id=400e3c86a>.

En av de tidigaste och mest centrala av ExCom:s slutsatser är slutsats nr 8 från 1977 som behandlar frågan om hur en bedömning om flyktingstatus bör göras.⁴⁴ Därutöver anges även vissa grundläggande krav för asylprocessen.⁴⁵

En senare slutsats som också är relevant är slutsats nr 82 från 1997 som ämnar till att säkerställa rätten till asyl.⁴⁶ I slutsatsen förordas att världssamfundet, mot bakgrund av de komplexa flyktingsituationer som vi idag bevittnar, respekterar rätten att söka och åtnjuta skydd från förföljelse. Utöver detta skall principen om *non-refoulement* och de bestämmelser som återfinns i FN:s tortyrkonvention beaktas. Likaså skall asylsökande i enlighet med Genèvekonventionen med 1967 års tilläggsprotokoll ges rätt att få sin status och sina skyddsbehov fastställda på ett rättvist och effektivt sätt.⁴⁷

Ytterligare en slutsats av intresse är slutsats nr 85 från 1998 om internationellt skydd. I slutsatsen rekommenderas UNHCR samt världens stater att öka sina ansträngningar och verka för en större tillgänglighet av Genèvekonvention med 1967 års tilläggsprotokoll samt samarbeta för att befordra universell och full implementering av dessa båda instrument.⁴⁸

Den senaste slutsatsen av intresse är nr 89 från år 2000 om internationellt skydd. Denna berör bl.a. de alternativa skyddsformer som antagits av en rad stater och i sammanhanget betonas vikten av att Genèvekonventionen med 1967 års tilläggsprotokoll – oaktat möjligheten att bevilja skydd på alternativa skyddsgrunder – tillämpas fullt ut.⁴⁹

Utöver ExCom:s slutsatser finns även UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning. Handboken är avsedd att vara en praktisk vägledning för dem som arbetar med att fastställa flyktingskap och tar upp de viktigaste beståndsdelarna i flyktingdefinitionen, vilket innebär att den även tar hänsyn till den kunskap

⁴⁴ ExCom, *Conclusion on Determination of Refugee Status (No. 8 (XXVIII) – 1977)*, List of ExCom's Conclusions, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174&skip=90&list2=>, 2006-05-03, kl. 15.45. Prop. 2004/05:170, s. 94-95.

⁴⁵ ExCom, *Conclusion on Determination of Refugee Status (No. 8 (XXVIII) – 1977)*, List of ExCom's Conclusions, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174&skip=90&list2=>, 2006-05-03, kl. 15.45. Regeringens proposition 2004/05:170, *Ny instans- och procesordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, s. 95.

⁴⁶ ExCom, *Conclusion on Safeguarding Asylum (No. 82 (XLVIII) – 1997)*, List of ExCom's Conclusions, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174&skip=90&list2=>, 2006-05-03, kl. 15.45.

⁴⁷ ExCom, *Conclusion on Safeguarding Asylum (No. 82 (XLVIII) – 1997)*, List of ExCom's Conclusions, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174&skip=90&list2=>, 2006-05-03, kl. 15.45..

⁴⁸ ExCom, *Conclusion on International Protection (No. 85 (XLIX) – 1998)*, List of ExCom's Conclusions, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174&skip=90&list2=>, 2006-05-03, kl. 15.45.

⁴⁹ ExCom, *Conclusion on International Protection (No. 89 (LI) - from 2000 UNHCR ExCom Meeting)*, List of ExCom's Conclusions, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174&skip=90&list2=>, 2006-05-03, kl. 15.45.

som UNHCR har samlat på sig under åren. Hänsyn har tagits även till de diskussioner som förts mellan UNHCR och de fördragsslutande staterna samt till relevant doktrin på området.⁵⁰

2.2 Regionala överenskommelser

Utöver ovan nämnda internationella överenskommelser finns det även ett antal regionala överenskommelser som rör flyktingar, för bl.a. Afrika, Nord- och Sydamerika och Europa. Det är de överenskommelser som rör Europa som är av intresse i detta sammanhang eftersom det endast är vid dessa Sverige är bunden och som kan aktualiseras vid en asylprövning och bedömning om flyktingskap. Därutöver har dessa även på andra sätt påverkat nationell lagstiftning och reglering inom asyl- (och migrations) området.

2.2.1 Europarådet

Inom ramen för Europarådets verksamhet⁵¹, och i en asyrlättslig kontext, är det framförallt den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna från den 4 november 1950 (Europakonventionen) som är av intresse. Därutöver finns även ett antal, av ministerkommittén antagna, rekommendationer på asyl- och migrationsområdet. Dessa rekommendationer är inte tvingade utan syftar framförallt till att ge vägledning och fungera som riktlinjer för Europarådets medlemsländer.⁵²

Sverige ratificerade Europakonventionen redan år 1953, men konventionen inkorporerades i nationell rätt först den 1 januari 1995 då lagen (1994:1219) om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna trädde i kraft. Konventionen har numer status som svensk lag.⁵³

Europakonventionen med tillhörande protokoll utgör ett viktigt övervakningssystem för att säkerställa ett effektivt skydd för medborgarna i Europarådets medlemsstater. Regeringarna i de anslutna staterna är skyldiga

⁵⁰ UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, 2001, 2:a uppl., Stockholm, Norstedts Juridik AB.

⁵¹ Inrättades den 5 maj 1949 av Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Sverige och Storbritannien (Europarådet, *Key Dates*, http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/dates.asp, 2006-01-08, kl. 14.30) och har som främsta uppgift att stärka samarbetet mellan de 46 medlemsstaterna (Europarådet, *The Council of Europe's Member States*, http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/default.asp, 2006-01-08, kl. 15.30.).

⁵² För mer information om relevanta rekommendationer se bl.a. Prop. 2004/05:170, s. 97-98.

⁵³ H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 1997, s. 41-46.

att se till att de fri- och rättigheter som finns upptagna i konventionen respekteras. Det är inte bara svenska medborgare, utan alla som bor, vistas eller som på annat sätt berörs av ett beslut som fattas av landets myndigheter är skyddade av konventionen och har möjlighet att anföra klagomål till den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen).⁵⁴

Den klagande måste dock först ha uttömt alla inhemska rättsmedel. Europadomstolens domar är folkrättsligt bindande för den berörda staten. I domen fastställs om staten har brutit mot konventionen eller ej. Europadomstolen kan inte ändra eller undanröja ett beslut. En dom kan dock innebära att en stat ser tvungen att ändra sin lagstiftning för att undvika framtida konventionsbrott. Europadomstolen kan, om en kränkning av Europakonventionen anses ha ägt rum, döma ut skadestånd till klaganden.⁵⁵

Vad gäller asylprövningen och konventionsstaternas rätt att efter en sådan – avvisa eller utvisa en asylsökande – finns det några artiklar av relevans och som bör beaktas. Det är framförallt art. 2 (rätt till liv) art. 3 (förbud mot tortyr m.m.), art. 8 (rätt till skydd för privat- och familjelivet) samt art. 13 (rätt till effektivt rättsmedel).⁵⁶ Av nyss nämnda artiklar kommer jag endast att redogöra för art. 3, eftersom jag anser denna vara av särskild relevans. Art. 3 stadgar att om ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelas trots att det finns anledning att tro att utlänningen kommer att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning kan beslutet strida mot art. 3 i Europakonventionen. Denna artikel kan således sägas ge uttryck åt principen om *non-refoulement*.⁵⁷

Sjätte protokollet till Europakonventionen avseende avskaffande av dödstraff innehåller bestämmelser om förbud mot dödstraff mot gärningar som begåtts i fredstid, vilket i likhet med art. 3 i Europakonventionen borde innebära ett förbud mot konventionsstater att avvisa eller utvisa utlänningar till stater där det finns grundad anledning att tro att personen i fråga riskerar dödsstraff. Även sjunde tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser om utlänningsrätt.⁵⁸

Sverige har endast fällt en gång i Europadomstolen – domen Bader m.fl. mot Sverige 18 oktober, 2005 – och det gällde brott mot Europakonventionens art. 2 (rätt till liv) och 3 (skydd mot tortyr och annan

⁵⁴ Prop. 2004/05:170, s. 96-97. A. Söder, *Mänskliga rättigheter –Förfarandet enligt Europakonventionen*, 1999, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm, s. 6-7, 13, 17.

⁵⁵ A. Söder, *Mänskliga rättigheter –Förfarandet enligt Europakonventionen*, 1999, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm, s. 6-7, 13, 17.

⁵⁶ SÖ 1952:35, *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna från den 4 november 1950*, ETS 5-1950, Prop. 2004/05:170, s. 96-97. A. Söder, *Mänskliga rättigheter –Förfarandet enligt Europakonventionen*, 1999, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm, s. 6-7, 13, 17.

⁵⁷ Prop. 2004/05:170, s.96.

⁵⁸ Prop. 2004/05:170, s. 96-97.

omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning). Domen offentliggjordes den 8 november 2005.⁵⁹

Ett stort antal klagomål i utlänningsärenden har avvisats av domstolen som ogrundade. Antalet klagomål i utlänningsärenden har ökat under senare år och hösten år 2005 var antalet mål vid Europadomstolen, där svenska regeringen ombetts yttra sig, ett trettiotal.⁶⁰

2.2.2 Europeiska Unionen (EU)

2.2.2.1 Asyl och migration

Nedan kommer samarbetet och harmoniseringen inom EU på asyl- och migrationsområdet att diskuteras. Möjligtvis kan det finnas något i detta avsnitt som kan föra oss närmare ett svar på den övergripande frågeställningen.

2.2.2.1.1 Maastrichtfördraget

Grundvalen för dagens samarbete med-, och harmoniseringen av-, asyl- och migrationsfrågor inom EU, lades då det s.k. tredjepelarsamarbetet i rättsliga och inrikes frågor infördes genom Maastrichtfördraget. Fördraget trädde ikraft i november 1993.⁶¹ Inom ramen för detta samarbete antog rådet den 20 juni 1995 en resolution om minimigarantier för asylförfaranden.⁶²

Resolutionen ställer upp ett antal minimikrav som medlemsstaterna skall beakta vid en asylprövning.⁶³ Medlemsstaterna ålades att bringa sin nationella lagstiftning i linje med principerna senast den 1 januari 1996.⁶⁴

⁵⁹ De klagande var en kurdisk familj från Syrien som flytt till Sverige och ansökt om asyl här år 2002. Efter att både Migrationsverket och Utlänningsnämnden avslagit familjens asylansökan lämnade familjen in en ny ansökan i vilken man åberopade en dödsdom från en syriansk domstol mot fadern Kamal Bader. Utlänningsnämnden ansåg emellertid att familjen trots detta inte var i behov av skydd och avslog ansökan i april 2004. I augusti 2005 lämnade familjen in ytterligare en ny ansökan i vilken man åberopade humanitära skäl. Utlänningsnämnden beviljade familjen permanent uppehållstillstånd den 27 oktober 2005 (Dom 2005-11-08, A No. 13284/04, *Case of Baders and Others v. Sweden*. Regeringens skrivelse 2005/06:95, *Migration och asylpolitik*, s. 140 och s. 220).

⁶⁰ Regeringens skrivelse 2005/06:18, *Migration och asylpolitik*, s. 43-44.

⁶¹ O. Allgårdh och S. Norberg, Sven, *EU och EG-rätten; En läro- och handbok om EU och i EG-rätt*, 2004. Samtliga av EU:s medlemsstater är bundna vid Europakonventionen från 1950, 1951 års Genèvekonvention med 1967 års tilläggsprotokoll, samt FN:s tortyrkonvention (G. Noll, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 233-234.)

⁶² EGT C 274, 19.9.1996, s. 13.

⁶³ En sökande måste få tillfälle att höras personligen av en tjänsteman som är kvalificerad för detta enligt nationell lagstiftning innan slutligt beslut fattas i ärendet. I enlighet med de regler som gäller i medlemsstaterna skall en sökande få anlita ett juridiskt biträde eller annan rådgivare till hjälp under förfarandet. Ett avslagsbeslut skall kunna överklagas till en domstol eller myndighet. Beslut i ärendet skall vara skriftligt och om en ansökan avslås skall den sökande informeras om skälen och ges tid att överklaga. Sökande skall ha rätt att stanna i landet tills dess att slutligt beslut har fattats i ärendet (EGT C 274, 19.9.1996, s.13).

2.2.2.1.2 Amsterdampfödraget

Maastrichtfödraget visade sig emellertid vara ett klen redskap för samarbete med-, och harmonisering av-, asyl- och migrationsfrågor inom EU. Detta kom att förbättras när Amsterdampfödraget trädde i kraft den 1 maj 1999.⁶⁵ Då blev asyl och migration liksom andra frågor av relevans för personers fria rörlighet ett förpliktande gemensamrättsligt samarbete inom ramen för EG-födraget; området med frihet säkerhet och rättvisa (art. 61-69 EGF).⁶⁶

Viseringsfrågorna flyttades dock över till första pelaren redan med Maastrichtfödraget. Frågor som rör arbetskraftsinvandring är ännu så länge undantagna detta samarbete.⁶⁷

Under de första åren av Amsterdampfödragets ikraftträdande kritiserades dock samarbetet då det alltför stor fokus ansågs ligga på kontrollåtgärder och mycket lite på skyddsfrågor och asyl.⁶⁸

2.2.2.1.3 Europeiska rådets möte i Tammerfors

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors år 1999 enades EU:s stats- och regeringschefer om riktlinjer och prioriteringar vilket kom att intensifiera EU:s arbete på asyl- och migrationsområdet. Vikten av att skapa en gemensam ordning för asyl- och migrationsfrågorna framhölls. Att åstadkomma en bördefördelning, medlemsstaterna emellan, lyftes fram som en prioriterad fråga. Det ansågs vidare angeläget att bl.a. fastställa miniminormer för mottagande av asylsökande samt att skapa en enhetlig reglering för prövningen av dessa ärenden.⁶⁹

Vad som nyss nämnt kom bl.a. att resultera i det s.k. *skyddsgrundsdirektivet*⁷⁰, som antogs av Europeiska rådet den 29 april 2004. Direktivet skall vara införlivat i nationell lagstiftning senast den 10 oktober 2006. Det huvudsakliga syftet är att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka tredjelandsmedborgare och statslösa som är i behov av internationellt skydd

⁶⁴ EGT C 274, 19.9.1996, s.13.

⁶⁵ G. Noll, *Negotiating Asylum – The EU Aquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 259.

⁶⁶ O. Allgårdh och S. Norberg, Sven, *EU och EG-rätten; En läro- och handbok om EU och i EG-rätt*, 2004.

⁶⁷ O. Allgårdh och S. Norberg, Sven, *EU och EG-rätten; En läro- och handbok om EU och i EG-rätt*, 2004.

⁶⁸ G. Noll, *Negotiating Asylum – The EU Aquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 259.

⁶⁹ O. Allgårdh och S. Norberg, Sven, *EU och EG-rätten; En läro- och handbok om EU och i EG-rätt*, 2004.

s. 384-386, s. 388.

⁷⁰ EUT L 304/12- Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

samt att garantera att en miniminivå av förmåner skall finnas för dessa personer. Direktivet skall minska de skillnaderna som idag finns mellan medlemsstaternas lagstiftning och praxis. Direktivet skall utgöra ett första steg mot ett gemensamt europeiskt asylsystem, grundat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen.⁷¹ Tanken är att garantera en hög skyddsnivå för tredjelandsmedborgare och statslösa i behov av detta, samtidigt som man förebygger missbruk av rätten att söka asyl, s.k. *asylum shopping*.⁷²

Ett ytterligare resultat av mötet i Tammerfors är den politiska överenskommelse som nåddes av Europeiska rådet den 29 april 2004 om det s.k. *asylprocedurdirektivet*⁷³. Formellt beslut om direktivet togs vid mötet i rådet för rättsliga och inrikes frågor den 1 och 2 december, 2005.⁷⁴ Förslaget innehåller miniminormer för medlemsstaterna vad gäller förfarandet för att bevilja eller återkalla flyktingstatus, från det att en asylansökan lämnats in till det att beslut fattats. Direktivet lägger fast rättigheter och garantier i samband med handläggningen av asylansökningar. Rätten till rättshjälp och till personlig intervju regleras. Förslaget innehåller också bestämmelser om rätt till överklagande och miniminormer för överklagandeprocessen.⁷⁵

2.2.2.1.4 Europeiska rådets möte i Haag

Utvecklingen har fortsatt och än mer intensifierats efter mötet i Tammerfors.⁷⁶ Vid Europeiska rådet i Haag i november 2004 enades EU:s stats- och regeringschefer om ett flerårigt arbetsprogram för att skapa ett område med frihet säkerhet och rättvisa, det s.k. Haagprogrammet. I juni 2005 antogs av Europeiska rådet en handlingsplan som omsätter Haagprogrammet i konkreta åtgärder. Handlingsplanen innehåller 300 konkreta åtgärder varav cirka hundra rör området för asyl och migration. För asylområdet är målet att inrätta en gemensamt asylförfarande för dem som

⁷¹ EUT L 304/12- Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004.

⁷² Innebörd: "När en asylsökande reser runt och söker asyl i flera länder samtidigt kallas det "asylum shopping". Begreppet kommer från Dublin-konventionen (Migrationsverket; <http://www.migrationsverket.se/index.jsp?cgi-bin/ordlista.pl?list=glossary>). Se även Dublinförordningen/Dublinkonventionen, EUT L 304/12- Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004.

⁷³ EUT T L 326/13 - Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

⁷⁴ EU-nämndens stenografiska uppteckningar, Migrationsminister Barbro Holmberg, *Återrapport från ministerrådsmöte den 12 oktober 2005, Information och samråd inför ministerrådsmöte den 1 och 2 december 2005* http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=12&dok_id=GT0A12, 2006-04-19, kl. 15.40.

⁷⁵ EUT L 304/12 - Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

⁷⁶ Skr. 2005/06:18 s. 28. Haagprogrammet, KOM (2004) 401 slutlig, antogs vid mötet i Europeiska Unionens råd, november 2004.

beviljas asyl eller skydd på alternativa skyddsformer, vilket bygger på de direktiv som beskrivits ovan.⁷⁷

2.2.2.1.5 Samarbete och harmonisering idag

Asyl- och migrationsfrågorna är alltsedan Amsterdamfördragets ikraftträdande år 1999 en del av gemenskapsrätten. Inom ramen för detta samarbete träffas EU:s ministrar med ansvar för asyl- och migrationsfrågor regelbundet i ett särskilt råd, rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet). I detta råd deltar såväl migrationsministern⁷⁸ som justitieministern⁷⁹.

⁸⁰ RIF-rådet håller möten cirka en gång i månaden. Utöver detta träffas man även en gång i halvåret för ett informellt möte i ordförandeskaps landet.⁸¹

I RIF-rådet tas beslut med kvalificerad majoritet. I såväl Nicefördraget från år 2003, samt i det nya medlemsavtalet från år 2004 finns regler om kvalificerad majoritet. Dessa regler började tillämpas då en ny kommission tillträdde den 1 november 2004.⁸²

Under rådet finns idag ett antal arbetsgrupper.⁸³ I detta sammanhang är det framförallt arbetsgruppen för asyl, CIREFI (Centrum för information, reflexion och utbyte i frågor som rör gränspassage och invandring), arbetsgruppen för migration och återsändande samt arbetsgruppen för visering som är av intresse. Ovan dessa arbetsgrupper finns en styrkommitté, Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (SCIFA) som skall ge strategisk vägledning och lösa ut frågor man inte lyckats enas om på arbetsgrupps nivå. Arbetsgrupperna består av tjänstemän från departementen samt relevanta myndigheter medan SCIFA består av högre tjänstemän. Om det inte heller är möjligt att enas i SCIFA går frågan upp till COREPER-nivå innan den slutligen når RIF-rådsnivå.⁸⁴

Utöver nämnda arbetsgrupper, SCIFA och COREPER finns även den s.k. högnivågruppen för asyl och migration (HLWG) med syfte att driva och

⁷⁷ Skr. 2005/06:18 s. 28. Haagprogrammet, KOM (2004) 401 slutlig, antogs vid mötet i Europeiska Unionens råd, november 2004.

⁷⁸ Frågor som rör asyl och migration.

⁷⁹ Frågor som rör materiell straffrätt, civilrättsliga frågor, externa relationer rörande rättsligt samarbete, polissamarbete och samarbete mot terrorism, Europolfrågor samt även Schengensamarbete.

⁸⁰ Regeringen, *Samordningen inom EU av asyl- och migrationsfrågor*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2673>, 2006-06-01, kl. 16.30.

⁸¹ Regeringen, *Rådet för rättsliga och inrikes frågor*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2301>, 2006-06-01, kl. 17.00

⁸² EU-upplysningen, *Beslutsfattande i ministerrådet*, http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate_2222.aspx, 2006-06-01, kl. 16.30.

⁸³ Se Regeringen, *Arbetsgrupper för rättsliga och inrikes frågor*, <http://www.regeringen.se/sb/d/6331/a/56610>, för samtliga arbetsgrupper.

⁸⁴ Se Regeringen, *Arbetsgrupper för rättsliga och inrikes frågor*, <http://www.regeringen.se/sb/d/6331/a/56610>, 2006-06-01, kl. 17.00, se även Regeringen, *Coreper*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2284>, 2006-06-02, kl. 12.00.

skapa en inom unionen enhetlig och pelaröverskridande politik med fokus på de externa relationerna innefattande samarbete med transit- och ursprungsländer. Hittills har fokus framförallt legat på att skapa varaktiga lösningar på flyktingsituationer utanför unionen.⁸⁵

Utöver nämnda arbetsgrupper och dyl. finns det även ett omfattande informationsutbyte mellan medlemsstaterna på området för asyl- och migration. Sedan 1998 finns Eurostat, EU:s statistiska organ med ansvar att förse medlemsstaterna med relevant statistik och analys om diverse olika områden, inklusive asyl- och migrationsområdet.⁸⁶ Därutöver har medlemsstaterna även möjlighet att ta del av statistik och information genom arbetsgruppen CIREFI, genom European Migration Network (EMN)⁸⁷ samt genom nätverket Information and Coordination Network (ICONet). ICONet inrättades efter beslut av Europeiska unionens råd den 16 mars 2005. Nätverket är endast tillgängligt för behöriga nätverksanvändare, vilka skall ha anmälts till Kommissionen, och syftar till att underlätta informationsutbyte mellan medlemsstaterna om olaglig migration.⁸⁸

Därutöver finns förslag om ökat praktiskt samarbete mellan asylmyndigheter⁸⁹, förslag om upprättande av ett system för ömsesidigt informationsutbyte om medlemsstaternas åtgärder rörande asyl och invandring⁹⁰ samt även förslag till en förordning om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd⁹¹.

Utöver dessa mer allmänna informationskanaler finns det även områdesspecifika, såsom ett gemensamt europeiskt informationssystem för utbyte av viseringsinformation (VIS). Beslut om detta togs 8 juni 2004 och systemet beräknas vara i kraft någon gång under år 2007.⁹²

Som synes bedrivs ett intensivt samarbete mellan medlemsstaterna på asyl- och migrationsområdet, ett samarbete som framförallt syftar till en harmonisering av medlemsstaternas reglering av dessa frågor vilket skall underlätta fri rörlighet inom EU, samtidigt som oundvikligen innebär ett försvårat tillträde för dem som vill ta sig in i unionen.

⁸⁵ Skr. 2005/06:18, s. 34.

⁸⁶ European Commission, *Migration and asylum in numbers at European Union Level*, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/statistics/fsj_asylum_statistics_en.htm#part_1, 2006-06-02, kl. 16.00.

⁸⁷ European Migration Network, <http://www.european-migration-network.org/>, 2006-06-03, kl. 16.00.

⁸⁸ Skr. 2005/06:18, s. 23-24.

⁸⁹ Riksdagen, *Fakta PM om EU-förslag*, http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?&nid=251&dok_id=GT0677, 2006-06-02, kl. 17.00.

⁹⁰ Riksdagen, *Fakta PM om EU-förslag*, http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?&nid=251&dok_id=GT0647, 2006-06-02, kl. 17.00.

⁹¹ Riksdagen, *Fakta PM om EU-förslag*, http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?&nid=251&dok_id=GT0613, 2006-06-02, kl. 17.00.

⁹² Migrationsverket,

2.2.2.2 Schengensamarbetet

Schengensamarbetet regleras av det ursprungliga Schengenavtalet samt konventionen om tillämpning av detta⁹³ och det gemensamma EU regelverket. Samarbetet syftar framförallt till att främja fri rörlighet inom EU samt bidra till förstärkt samarbete mot internationell brottslighet. Detta skall ske genom slopad inre gränskontroll, harmonisering av den yttre gränskontrollen, gemensamma viseringsregler, samt utveckling av det polisiära och rättsliga samarbetet.⁹⁴

Schengensamarbetet medför att den som väl kommit in i Schengenområdet har stor rörelsefrihet – och behöver inte visa pass vid passering av de inre gränserna⁹⁵ – medan den som skall resa in eller lämnar området och passerar en yttre gräns⁹⁶ kontrolleras noggrant.⁹⁷

Grunden lades då Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland enades om ett samarbete utanför EG:s regelverk. Länderna undertecknade år 1985 ett mellanstatligt avtal i staden Schengen, det s.k. Schengenavtalet. Avtalet ledde successivt till ökad rörlighet för personer inom detta område. År 1990 undertecknades en konvention som började tillämpas år 1995. Samtidigt togs de forna gränskontrollerna bort mellan de fem ursprungsländerna samt för de ytterligare två länder – Spanien och Portugal - som anslöt sig. Vid Amsterdamfördragets ikraftträdande år 1999 blev Schengensamarbetet en del av EU och styrs nu av dess regler.⁹⁸

Idag har totalt tretton av EU:s medlemsstater anslutit sig. De deltagande medlemsstaterna är: Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Portugal, Spanien, Österrike, Italien och Grekland samt Sverige, Danmark och Finland. Utöver dessa stater har Island och Norge undertecknat ett samarbetsavtal. Ett antal av EU:s medlemsstater deltar inte i Schengensamarbetet. Dessa är: Cypern, Estland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Storbritannien, Tjeckien och Ungern.⁹⁹

⁹³ Konventionen av den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985. (SÖ 1998:49). Begreppen Schengenkonventionen och Schengenstat definieras i 1 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716).

⁹⁴ *Regeringen, Allmänna frågor*, <http://www.regeringen.se/sb/d/4749/a/41339#41339>, 2006-04-19, kl. 15.22.

⁹⁵ De s.k. inre gränserna är landgränserna mellan de länder som deltar i Schengensamarbetet samt flygplatser och hamnar i de fall trafiken går till och från ett annat Schengenland.

⁹⁶ De s.k. yttre gränserna är gränser mot länder som inte deltar i Schengensamarbetet

⁹⁷ Migrationsverket, *Schengensamarbetet*, <http://www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/eu/schengen.html>, 2006-04-19, kl. 16.50.

⁹⁸ Migrationsverket, *Schengensamarbetet*, <http://www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/eu/schengen.html>, 2006-04-19, kl. 16.50.

⁹⁹ Migrationsverket, *Schengensamarbetet*, <http://www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/eu/schengen.html>, 2006-04-19, kl. 16.50.

För att kunna ansluta sig till Schengensamarbetet har Sverige varit tvungen att vidta en rad åtgärder. En av dessa är bl.a. att Sverige anslutit sig till datasystemet Schengen Information System (SIS). Som skall verka som hjälpmedel för spaning- och efterlysning och får bl.a. användas av polisen och tullen vid gränskontrollerna.¹⁰⁰

En viktig del av samarbetet, som till viss del berörts ovan, är den gemensamma visumpolitiken. Den syftar till att medlemsstaterna skall ha gemensamma regler om vilka länders medborgare som ska ha visum för att få resa in i Schengenområdet och vilka som inte behöver ha visum.¹⁰¹ Mer om detta nedan i avsnitt 3.1.4, som rör visering.

2.2.2.3 Dublinförordningen

Sverige tillträdde Dublinkonventionen den 1 oktober 1997. Den 1 september 2003 ersattes Dublinkonventionen av Dublinförordningen.¹⁰² Förordningen gäller som svensk lag och gör klart vilket land inom EU som har ansvar för en asylsökande.¹⁰³

Enligt gällande lagstiftning dvs. NutL, och i likhet med vad som gällde enligt UtL, får uppehållstillstånd vägras en flykting eller skyddsbehövande i övrigt bl.a. om utlänningen kan sändas till ett land som tillträtt Dublinkonventionen/Dublinförordningen.¹⁰⁴

Dublinförordningen gör klart vilken medlemsstat inom EU som har ansvar för den asylsökande. Reglerna grundar sig på vad som i Dublinförordningen

¹⁰⁰ Migrationsverket, *Schengensamarbetet*, <http://www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/eu/schengen.html>, 2006-04-19, kl. 16.50.

¹⁰¹ Migrationsverket, *Schengensamarbetet*, <http://www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/eu/schengen.html>, 2006-04-19, kl. 16.50.

¹⁰² Dublinkonventionen trädde i kraft i Sverige den 1 oktober 1997 (SÖ 1997:4). Dublinkonventionen har ersattas av rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land gett in i någon medlemsstat, den s.k. Dublinförordningen (EUT L 50, 25.2.2003s. 1 Celex 32003R0343). Dublinförordningen gäller som svensk lag.

¹⁰³ *Dublinkonventionen trädde i kraft i Sverige den 1 oktober 1997. Dublinförordningen ersatte Dublinkonventionen den 1 september 2003. Dublinförordningen gäller som svensk lag.* (Migrationsverket, *EU*, www.migrationsverket.se, 2005-02-11, kl. 11.30). Konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna (EGT C 254, 19.8.1997, s.1). Sverige tillträdde Dublinkonventionen den 1 oktober 1997 (SÖ 1997:4).

¹⁰⁴ Konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna (EGT C 254, 19.8.1997, s.1). Sverige tillträdde Dublinkonventionen den 1 oktober 1997 (SÖ 1997:4).

benämns som *första asyllandsprincipen*. Den innebär att en person som flyr från sitt hemland ska söka asyl i första säkra land.¹⁰⁵

I praktiken innebär detta att Migrationsverket vid varje asylansökan bedömer om det är Sverige som skall pröva asylansökan eller om det främst är ett annat EU-land som är skyldig att göra det. Denna bedömning görs utifrån gällande regelverk och allmänna omständigheter i det aktuella fallet. Steg ett är att man gör ett fingeravtryckstest som körs i Eurodac, en EU-gemensam elektronisk databas för fingeravtryck som inrättats av medlemsstaterna. Har personen i fråga sökt asyl i en annan av EU:s medlemsstater och finns inlagd i Eurodac bör man få träff vid en sådan här körning. Sverige anslöt sig till Eurodac den 15 januari 2003.¹⁰⁶

Om det visar sig att personen i fråga har sökt asyl i en annan medlemsstat, görs ingen formell asylutredning utan enbart en asylprövning. Migrationsverket prövar därmed varken om personen i fråga är att anse som flykting enligt 4 kap. 1 § NutlL eller skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § 1-3 punkterna nämnda lag. Utgångspunkten är att man har förtroende för att utlänningsmyndigheterna i den andra medlemsstaten har tillhandahållit en rättssäker prövning samt gjort en korrekt bedömning.¹⁰⁷

De svenska utlänningsmyndigheterna har emellertid att pröva om uppehållstillstånd skall ges på andra grunder. Det kan gälla fall där uppehållstillstånd bör beviljas på grund av synnerligen ömmade omständigheter 5 kap. 6 § NutlL.¹⁰⁸ De svenska utlänningsmyndigheterna har även att pröva om uppehållstillstånd bör beviljas på grund av anknytning 5 kap. 3 § NutlL.¹⁰⁹

2.2.2.3.1 Dublinförordningen – En diskussion om statistik

Statistik visar att antalet s.k. *dublinfall*¹¹⁰ har ökat alltsedan september 1997 då Dublinkonventionen trädde i kraft i Sverige. Under åren som gått har Sverige generellt gjort fler framställningar till andra av EU:s medlemsstater

¹⁰⁵ Regeringen, *Samordningen inom EU av asyl- och migrationsfrågor*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2673.jsessionid=az0CYD5t7pqc>, 2005-02-11, kl. 11.11.

¹⁰⁶ Migrationsverket, *EU*, www.migrationsverket.se, 2005-02-11, kl. 12.00

¹⁰⁷ Mikael Norberg, ämnessakkunnig i EU-frågor och Dublinförordningen, Enheten för migration och asylpolitik, Utrikesdepartementet.

¹⁰⁸ För humanitära skäl (tidigare 2 kap. 4 § första stycket 5 UtlL) uppställdes – enligt den ordning som gällde tidigare – mycket hårda krav för att bevilja uppehållstillstånd på denna grund till en utlänningsperson som tidigare sökt asyl i en annan av EU:s medlemsstater. Det ansågs vara sällsynt att humanitära skäl kunde anses föreligga mot att återsända en tredjelandsmedborgare till en annan medlemsstat (Mikael Norberg, ämnessakkunnig i EU-frågor och Dublinförordningen, Enheten för migration och asylpolitik, Utrikesdepartementet). Denna ordning bör kunna förväntas kvarstå även enligt de nya reglerna om synnerligen ömmade omständigheter, 5 kap. 6 § NutlL.

¹⁰⁹ Mikael Norberg, ämnessakkunnig i EU-frågor och Dublinförordningen, Enheten för migration och asylpolitik, Utrikesdepartementet.

¹¹⁰ Liksom i SOU 2006:6, s. 396, skall ”dublinfall” tolkas som sådana fall som faller under ramen för 1990 års Dublinkonvention respektive 2002 års Dublinförordning (EG nr 343/2003).

än vice versa.¹¹¹ År 2005 var det första år sedan år 1997 som framställningar gjorda från Sverige till andra av EU:s medlemsstater, och omvänt, gick i princip jämnt ut. Historiskt har Sverige alltid gjort ett betydligt större antal framställningar till andra medlemsstater än vad som gjorts till Sverige. Som jämförelse kan tas år 2004 då siffrorna var 6 188-3 596, och då hade ändå utjämnningen börjat. Den främsta orsaken till utjämnningen är att rörelserna mellan de nordiska staterna ökat. En stor andel av ökningen av begäran till Sverige beror på att personer som fått avslag på asyl i Sverige reser vidare till Finland och söker asyl där; det gjorde man inte tidigare. Vilket också har fått en tydlig konsekvens på asylsökarrantalet i Finland, som flerfaldigat sitt tidigare låga antal asylsökande. Den totala ökningen i Finland motsvarar grovt räknat det antal personer som reser dit från Sverige efter avslag här.¹¹²

I svensk asylstatistik, liksom i bl.a. Storbritannien, redovisas även personer som får avslag på sin asylansökan i enlighet med bestämmelserna om Dublinförordningen dvs. dublinfallen. Detta görs inte i alla av EU:s medlemsstater. I t.ex. Danmark, Tyskland, Österrike och Nederländerna redovisas dessa beslut i särskild ordning. Därmed skulle den svenska asylstatistiken kunna visa en för hög andel avslag i förhållande till många av EU:s medlemsstater. Om Dublinfallen tas bort från statistiken, både i första instans (Migrationsverket) och i andra instans (Utlänningsnämnden) visar det sig emellertid att för såväl statistiken från Migrationsverket som för statistiken från Utlänningsnämnden gäller att Dublinfallens påverkan på statistiken understiger en procent i båda instanserna.¹¹³

Sverige har alltsedan Dublinförordningens ikraftträdande överlämnat fler dublinfall än vad som tagits emot. Detta har dock inte påverkat beslutsstatistiken i någon större utsträckning. För år 1999 visar det sig att om samtliga dublinfall som lämnats över till andra av EU:s medlemsstater hade beviljats flyktingstatus i Sverige så hade beslutstatistiken visat 5,3 procent istället för som nu, 3,8 procent. En låg siffra vid en jämförelse med övriga av EU:s medlemsstater, oaktat att den är högre än den ursprungliga.¹¹⁴

2.2.2.4 Varför samarbete och harmonisering?

Samarbetet och harmoniseringen av EU:s asyl- och migrationspolitik kan sägas ha många bakomliggande orsaker. Den kanske främsta är EU:s huvudmål om att skapa fri rörlighet för personer på den inre marknaden.¹¹⁵

¹¹¹ Lilja Gudmundsdottir, Statistikansvarig på Migrationsverket Norrköping, 2005-04-14. Mikael Norberg, ämnessakkunnig i EU-frågor och Dublinförordningen, Enheten för migration och asylopolitik, Utrikesdepartementet. 2006-04-20.

¹¹² Lilja Gudmundsdottir, Statistikansvarig på Migrationsverket Norrköping, 2005-04-14. Mikael Norberg, ämnessakkunnig i EU-frågor och Dublinförordningen, Enheten för migration och asylopolitik, Utrikesdepartementet. 2006-04-20.

¹¹³ SOU 2006:6, s. 396-398.

¹¹⁴ SOU 2006:6, s. 398-399.

¹¹⁵ Se bl.a. E. Guild i F. Nicholson och P. Twomey (ed.), *Refugee – Rights and Realities*, 1999, s. 313-335. G. Noll, *Negotiating asylum*, 2000.

Om detta är målet kan tillvägagångssätten för att nå målet tolkas på olika sätt. De kan dels ses som nödvändiga begränsningar av den gemensamma marknaden eller som ett regelrätt upprättande av (allt högre) murar för att på så sätt skydda EU och dess medlemsstater från en imaginär invasion (av personer som inte omfattas av den fria rörligheten inom EU).¹¹⁶

Den senare tolkningen torde vara mer i linje med vad som under senare år har anförts av doktrin m.fl. och vad som därutöver har kunnat bevitnas (se ovan). Dvs. ett ökat migrationstryck – där majoriteten bedöms sakna skyddsskäl – har resulterat i en alltmer restriktiv asyl- och migrationspolitik bl.a. genom utökade kontrollåtgärder. Vilket dessvärre görs till priset av, ett försvårat tillträde till EU för asylsökande och flyktingar.¹¹⁷ Det finns otaliga exempel på när asylrätten underordnas den gemensamma migrationskontrollen genom bl.a. Schengenregelverket, EU-gemensamma viseringsregler och Dublinförordningen.¹¹⁸

Resultatet är att EU:s lagstiftning tycks syfta till att stoppa asylsökande innan de når EU:s territorium, genom bl.a. EU-gemensamma viseringsregler. Ansvarsregler formuleras så att den asylsökande hindras från att välja asylland. I enlighet med Dublinförordningen återsänds asylsökande till det EU-land som är ansvarig enligt förordningens princip om första asylland, eller om man så vill inte lyckades förhindra dennes inresa.¹¹⁹

Här vill jag lägga in en brasklapp och peka på att det har hänt en del sedan början av 2000-talet. Samarbetet och harmoniseringen som tidigare framförallt tog sig uttryck i ökade kontrollåtgärder, har visserligen fortsatt göra det, men även resulterat i försök till förstärkt skydd för flyktingar och andra personer i behov av skydd.¹²⁰ Här kan man dock ha synpunkter på om dessa skyddsregler verkligen medför ett ökat skydd för personer i behov av detta, eller om de kanske snarare leder till ett race-to-the-bottom där skyddsreglerna harmoniseras utifrån en lägsta miniminivå.

¹¹⁶ G. Noll, *Negotiating asylum*, 2000, s. 117-159.

¹¹⁷ R. Hall, *Falling asylum figures: a wake-up call for the EU?*, *Forced Migration Review* nr 23 2005, s. 54.

¹¹⁸ Se ovan, samt även G. Noll, *Negotiating asylum*, 2000.

¹¹⁹ Se ovan, samt även G. Noll, *Negotiating asylum*, 2000.

¹²⁰ Se ovan asylprocedursdirektivet och skyddsgrundsdirektivet.

2.3 Svensk lagstiftning

2.3.1 Förhållanden före 1914 års utvisningslag fram till 1954 års utlänningslag

Efter att det passtväng som rått under första delen av 1800-talet avskaffades år 1860 kunde personer röra sig fritt¹²¹ mellan Sverige och en rad andra länder. Under början av 1900-talet skedde en markant ökning av antalet ryska medborgare som tog sig till Sverige. Detta fick till följd att det år 1906 infördes en anmälningsskyldighet för s.k. främlingar.¹²²

Kravet på reglering av invandringen ökade och år 1907 begärde riksdagen att regeringen skulle utarbeta ett lagförslag. Regeringen lade fram en proposition och år 1914 antog riksdagen lagen (1914:196) angående förbud för vissa utlännningar att här i riket vistas, dvs. 1914 års utvisningslag.¹²³ Lagen byggde på principen om personers fria rörlighet och skulle endast reglera frågan om avvisning eller utvisning av kriminella eller s.k. asociala utlännningar.¹²⁴ Lagen reglerade således endast den individuella utlänningskontrollen.

Under och efter andra världskriget blev det aktuellt att även reglera den generella utlänningskontrollen, vilket gjordes genom 1917 års passkungörelse och genom 1918, 1920 och 1926 års övervakningskungörelser. Med 1917 års passkungörelse återinfördes passtväng med syfte att kontrollera utlänningsars inresa i landet.¹²⁵

År 1927 antogs en ny utlänningslag, vilket innebar att den praxis som tidigare hade byggts upp på administrativ väg fastställdes genom lag.¹²⁶ Lagen innehöll bestämmelser om pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd, anmälningsskyldighet samt bestämmelser om avvisning, utvisning och förpassning. Lagen kom att gälla fram till årsskiftet 1937-38.¹²⁷

1927 års lag ersattes av nya utlänningslagar 1937 och 1945, vilka i stort sett var utformade på samma sätt som 1927 års lag, dock med vissa undantag; med 1937 års utlänningslag förstärktes skyddet för s.k. politiska flyktingar. Skyddet innebar att en utlännings som påstod sig ha flytt till Sverige av politiska skäl inte kunde avvisas av polismyndigheten utan ärendet skulle först tas upp till prövning av Socialstyrelsen. 1945 års utlänningslag skiljde

¹²¹ Dvs. utlännings kunde resa in i Sverige, uppehålla sig här och med några undantag tilläts de även arbeta i landet.

¹²² G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 9-10.

¹²³ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 9-10.

¹²⁴ Prop. 1968:142, s. 7.

¹²⁵ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 10-11.

¹²⁶ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 11.

¹²⁷ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 11-12.

sig inte nämnvärt från sina båda föregångare förutom att bestämmelserna om uppehållstillstånd- och arbetstillstånd även gjordes tillämpliga på viseringspliktiga utlännningar.¹²⁸

2.3.2 1954 års utlänningslag

1954 års utlänningslag grundade sig på principen att en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i Sverige endast tillkom svenska medborgare. Utlänningslagens främsta uppgift ansågs vara att reglera utlänningsars rätt att uppehålla sig i Sverige samt även att tillförsäkra dem vissa rättigheter.¹²⁹ Reglerna i 1954 års lag var således av både individuell och generell karaktär.

I den nya lagen sökte man även stärka rättsskyddet för utlänningarna, bl.a. infördes en bestämmelse som rörde politiska flyktingars rätt till asyl.¹³⁰ Vid utformandet av bestämmelsen togs hänsyn till Genèvekonventionen, men man tog inte sikte på att direkt införliva konventionens bestämmelser med svensk rätt. Ambitionen var framförallt att lagfästa den praxis som hade vuxit fram inom den svenska asylrätten efter andra världskriget samt att bestämmelserna inte skulle hindra en svensk ratifikation av Genèvekonventionen. Detta medförde att påtagliga skillnader förelåg mellan Genèvekonventionens och utlänningslagens uttryckssätt.¹³¹

2.3.2.1 Prop. 1968:142 - Reglerad arbetskraftsinvandring

Under 1960-talet kom arbetskraftsinvandringen att öka avsevärt. Beslut togs 1966 och 1967 om en reglerad arbetskraftsinvandring. Samtliga utlännningar från, undantaget våra nordiska grannar, måste ha arbete, arbetstillstånd och bostad ordande före inresa. Detta sammantaget ledde år 1968 fram till att riskdagen antog prop.1968:142, vilken än idag utgör grunden för vår asyl- och migrationspolitik. Grundläggande var att arbetskraftsinvandringen skulle vara reglerad.¹³²

I propositionen framfördes även synpunkter på att asylbestämmelserna för s.k. politiska flyktingar hade tillämpats mycket generöst i praxis. Mot bakgrund av detta ansågs det föreligga behov av att utreda huruvida tolkningen av begreppet politisk flykting varit för generös och om detta i så fall kunde ha medfört att även utlännningar som inte omfattades av utlänningslagens skyddsbestämmelser hade beviljats asyl. De grupper det rörde sig om var bl.a. flyktingar som redan fått asyl i ett annat land samt s.k. ekonomiska migranter. I detta sammanhang framhölls emellertid vikten av

¹²⁸ Prop. 1968:142, s. 8. G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 12-13.

¹²⁹ Prop. 1968:142, s. 9.

¹³⁰ Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 12-13.

¹³¹ Prop. 1975/76:18, s. 43-44.

¹³² Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 14-15.

att inte beskära möjligheten att erhålla skydd för (genuina) flyktingar i behov av detta.¹³³

Vidare framhölls även i propositionen att den svenska utlänningspolitiken vid en internationell jämförelse framstod som relativt generös.¹³⁴

År 1969 bildades Statens Invandrarverk, en central myndighet med ansvar för utlänningsfrågor.¹³⁵ SIV var ett resultat av att tre olika organisationer slogs samman; tillståndsfrågorna från dåvarande Utlänningskommissionen, medborgarskapsfrågorna från Justitiedepartementet samt även anpassningsfrågorna från Arbetsgruppen för invandrarfrågor på Inrikesdepartementet. Den 1 juli 2000 bytte SIV namn till Migrationsverket.¹³⁶

2.3.2.2 Prop. 1975/76:18 – Omfattande reformer

År 1975 genomgick utlänningslagen en omfattande reformering. En del i detta var att utreda huruvida utlänningslagens bestämmelser och praxis om politisk flykting var förenlig med motsvarande regler i Genèvekonventionen.¹³⁷

I utredningen påpekas att vid en jämförelse mellan Genèvekonventionens och utlänningslagens begrepp visade sig betydande skillnader. För att råda bot på detta föreslogs att bestämmelsen om politisk flykting skulle utgå och ersättas med Genèvekonventionens definition av flykting.¹³⁸ Eftersom Genèvekonventionens definition ansågs vara snävare än begreppet politisk flykting, föreslogs att de grupper som skulle falla utanför definitionen även i fortsättningsvis skulle kunna ges ett motsvarande skydd.¹³⁹ Mot bakgrund av detta infördes alternativa skyddsgrunder för vissa andra utlänningar i särskilt behov av skydd. Skyddet skulle omfatta en utlänning som övergett sitt hem på grund av krig och s.k. *krigsvägrare* (dvs. en person som vägrat krigstjänstgöring). Det kunde även röra sig om personer som utan att vara flyktingar inte ville återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där, och som hade tungt vägande skäl.¹⁴⁰ I betänkandet som föregick utredningen framhölls dock att vilka utlänningar som skulle ges skydd i Sverige, förutom de som omfattades av flyktingbegreppet, framförallt var en invandringspolitisk fråga.¹⁴¹

¹³³ Prop. 1968:142, s. 99-101.

¹³⁴ Prop. 1968:142, s. 91.

¹³⁵ Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 14-15.

¹³⁶ Migrationsverket, *Verkets historia*, <http://www.migrationsverket.se/>, 2006-04-25, kl. 12.00.

¹³⁷ Se framförallt SOU 1972:84 och Prop. 1975/76:18.

¹³⁸ Prop. 1975/76:18, s. 104.

¹³⁹ Prop. 1975/76:18, s. 104.

¹⁴⁰ Prop. 1975/76:18, s. 1.

¹⁴¹ SOU 1972:84, s. 67

Reformen medförde även att besvärsrätten reformerades och full besvärsmätt infördes över SIV:s beslut i avvisnings- och utvisningsärenden.¹⁴²

2.3.3 1980 års utlänningslag

År 1979 lämnades betänkandet Ny utlänningslag.¹⁴³ I detta framhölls att det inte var aktuellt med en ökad utomnordisk arbetskraftsinvandring, och att det inte heller fanns skäl att tro att detta skulle ske inom den närmsta framtiden. Däremot förväntades flyktinginvandringen komma att öka. Även invandringen från personer med familjeanknytningsskäl kunde förväntas öka. Med anledning av detta föreslogs att bestämmelserna – gällande prövningen för uppehållstillstånd samt skyddet för flyktingar och även vissa andra grupper – skulle reformeras.¹⁴⁴

Riksdagen antog regeringens prop. 1979/80:96. Den nya utlänningslagen (1980:376) trädde i kraft den 1 juli 1980.¹⁴⁵

1980 års utlänningslag motsvarade i stort med den tidigare. Lagen innehöll dock ett antal nyheter. Ett nytt flyktingbegrepp som överensstämde med art. 1 A 2 i Genèvekonventionen togs in i utlänningslagen. Vidare gavs en flykting som fått asyl här i landet rätt till ett dokument som visade flyktingstatus (s.k. *flyktingförklaring*).¹⁴⁶ Den nya bestämmelsen syftade till att tydligt klargöra skillnaden mellan vem som skulle anses som flykting samt övriga skyddsvärda grupper. Det påpekas i prop. 1979/80:96 att de skyddsbestämmelser som infördes med 1976-års ändringar torde ha medfört svårigheter när det gällde att skilja på flyktingar och andra utlänningar som inte var att anse som flyktingar men som kunde hänföras till humanitärt motiverad invandring.¹⁴⁷

I propositionen påpekas att möjligheten att ge en asylsökande uppehållstillstånd på alternativa skyddsgrunder aldrig fick spela in vid bedömning om personen ifråga var att anse som flykting.¹⁴⁸

I prop. 1983/84:144 redovisades en översyn av riktlinjerna gällande den svenska flykting- och invandringspolitiken samt förslag på förändringar, i såväl lagstiftningen som den av riksdagen tidigare fastlagda bestämmelserna om tillståndsprövning. År 1986 reformerades 1980 års utlänningslag, vilket bl.a. resulterade i en bestämmelse om att ompröva de beslut som Statens Invandrarverk meddelat i första instans.¹⁴⁹

¹⁴² G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 15

¹⁴³ SOU 1979:64.

¹⁴⁴ SOU 1979:64, s. 15-16

¹⁴⁵ SOU 1979:64, s. 15-16

¹⁴⁶ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 16.

¹⁴⁷ Prop. 1979/80:96, s. 45-46.

¹⁴⁸ Prop. 1979/80:96, s. 45-48

¹⁴⁹ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 17.

2.3.4 1989 års utlänningslag

1989 års utlänningslag (1989:529), UtIL, trädde ikraft den 1 juli 1989. Förändringarna i den nya utlänningslagen var avsedda att ge en snabbare och mer rationell beslutsordning. Det muntliga inslaget i asylärenden utökades. Asylbegreppet omdefinierades i den nya lagen, vilket innebar att uppehållstillstånd kunde ges till en utlänningsärenden som var att anse som flykting enligt Genèvekonventionen, krigsvägrare eller de-facto flykting. Med UtIL infördes även institutet med ny ansökan om uppehållstillstånd (s.k. NUT). Bakgrunden var att handläggningen av utlänningsärenden bedömdes bli snabbare och mer effektiv. Innebörden av förslaget var att en ny ansökan om uppehållstillstånd skulle kunna behandlas även om det beträffande utlänningsärenden förelåg ett lagakraftvunnet men ej verkställbart beslut om avvisning eller utvisning. En sådan ansökan skulle endast kunna ges in om utlänningsärenden fortfarande befann sig i Sverige och skulle endast bifallas om det framkom omständigheter som inte hade prövats tidigare och om det förelåg grund för asyl eller andra synnerliga skäl. Beslut i dessa ärenden skulle inte kunna överklagas.¹⁵⁰

Sedan ikraftträdandet har UtIL genomgått ett antal förändringar.¹⁵¹ År 1992 inrättades, den nu nedlagda, Utlänningsnämnden. Innan UN inrättades prövade regeringen samtliga överklaganden av SIV:s beslut. UN inrättades således för att avlasta regeringen som överinstans. Utlänningsärenden utgjorde vid den tiden den största enskilda grupp av ärenden som ankom på regeringen och de bedömdes uppta oproportionerligt mycket av regeringens tid. Regeringen gavs emellertid en möjlighet att även fortsättningsvis påverka praxis genom att såväl SIV som UN, i enlighet med 7 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529), kunde överlämna enskilda ärenden.¹⁵² Sveriges ingående i det Europeiska samarbetsområdet (EES) den 1 januari 1994, och genom EU-medlemskapet (1995) har dessutom lett till ytterligare förändringar (vilket bl.a. redovisats ovan).

2.3.4.1 1997 års reformer

Den 1 januari 1997 genomfördes en reform av asyl- och migrationspolitiken och en rad nya bestämmelser trädde i kraft, bl.a. infördes bestämmelser om skyddsbehövande i övrigt samtidigt som de tidigare bestämmelserna om *de-facto flykting* och *krigsvägrare* utgick.¹⁵³

I prop. 1996/97:25 som föregick reformen framhålls att skydd liksom tidigare skall finnas för flyktingar enligt Genèvekonventionen men att konventionen skulle ges en vidare tolkning än tidigare. Konventionens bestämmelser skulle tillämpas oavsett vem förföljelsen utgår ifrån dvs. oberoende om det är av staten sanktionerad förföljelse, om den utgår från enskilda och staten inte förmår bereda skydd eller om det inte

¹⁵⁰ Prop. 1988/89:86, s. 112-126.

¹⁵¹ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 18.

¹⁵² SOU 1994:54, s. 37-38. Prop. 2004/05:170, s. 84-85 och s. 139.

¹⁵³ Prop. 1996/97:25, s. 98-99.

finns någon fungerande statsmakt. Bakgrunden till regeringens förslag var bl.a. den kritik som under flera år riktats mot den svenska asylpolitiken. Regeringen fann mycket av kritiken vara berättigad då Sveriges begränsade resurser använts till dem som varit i mest behov av skydd.¹⁵⁴ ¹⁵⁵ Ett skäl till regeringens förslag var att kritik under flera år och från skilda utgångspunkter riktats mot den svenska asylpolitiken och att den svenska tolkningen av flyktingkonventionen ansetts vara för snäv. Regeringen ansåg mycket av kritiken varit berättigad och framhöll vikten av att asylrätten värnas och att Sverige bör tillämpa Genèvekonventionen på ett sätt som avviker för mycket från andra länder. Vidare framhölls vikten av att beakta harmoniseringsarbetet i EU. Vikten av att beviskraven inte ställs för högt framhölls.¹⁵⁶ Regeringen framhöll även att en kombination av olika trakasserier och inskränkande åtgärder kunde utgöra en grund för flyktingskap även om varje åtgärd för sig inte gjorde detta.¹⁵⁷

Vikten av att internationellt söka nå fram till en enhetlig tolkning framhölls, liksom att Sverige inte själv kan tillämpa konventionen på ett sätt som avviker från andra länder. Genèvekonventionen bör tolkas på ett sätt så att den inte avsevärt avviker från övriga av EU:s medlemsstater. Vägledande tolkning bör även hämtas från UNHCR:s rekommendationer (dvs. UNHCR:s handbok, slutsatser etc.). Det bedömdes att utrymme fanns för en vidare svensk tolkning, och en vidare tillämpning av Genèvekonventionen torde innebära att en stor del av dem som tidigare beviljats uppehållstillstånd som *de facto* flyktingar istället beviljas uppehållstillstånd som flyktingar. Regeringen framhöll även att de utlänningar som hittills fått stanna i Sverige som krigsvägrare, enligt den tolkning som UNHCR:s handbok erbjuder, istället skulle ha beviljats flyktingstatus och det fortsättningsvis bör tolkas på detta sätt.¹⁵⁸

År 1997 gavs MIV hela utredningsansvaret för ärenden om uppehållstillstånd.¹⁵⁹

Samma år dvs. 1997 förordnade dåvarande statsrådet Pierre Schori ordförande och ledamöter i en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bland annat ta ställning till en ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Kommittén skulle även göra viss översyn av dåvarande utlänningslag. Det kom att ta nästan tio år innan regeringen slutligen den 26 maj 2005 kunde överlämna propositionen Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (Prop. 2004/05:170) till riksdagen. Riksdagen beslutade om propositionen den 14 september 2005. Beslutet innebar att UN lades ner från den 30 mars och ersattes av migrationsdomstolar och en

¹⁵⁴ Prop. 1996/97:25, s. 94-98.

¹⁵⁵ Prop. 1996/97:25, s. 1-2 och s. 94.

¹⁵⁶ Sökandes berättelse skulle godtas om den framstod som trovärdig och sannolik (Prop. 1996:97:25, s. 98).

¹⁵⁷ Prop. 1996/97:25, s. 98.

¹⁵⁸ Prop. 1996/97:25, s. 95-99.

¹⁵⁹ Prop. 2004/05:170, s. 84-85 och s. 139.

Migrationsöverdomstol från och med den 31 mars. Samtidigt trädde en ny utlänningslag i kraft.¹⁶⁰ Utförligare redogörelse följer nedan.

¹⁶⁰ Regeringen, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2674/a/14633>, 2006-04-20, kl. 12.00. Faktablad UD-INFO, *Domstolar ersätter Utlänningsnämnden*, april 2006. Prop. 2004/05:170.

3 Gällande rätt - Ny instans och processordning i utlännings- och medborgarskaps ärenden

I detta kapitel kommer jag – utifrån vad som är särskilt relevant i sammanhanget – att redogöra för den nya utlänningslagen (NutiL) och vad som har förändrats jämfört med 1989 års utlänningslag (UtiL). Möjligtvis kan denna jämförelse föra oss närmare ett svar på den övergripande frågeställningen. Därefter kommer jag att studera asylprocessen och den nya instans- och processordningen för att se om det vid en jämförelse med den tidigare ordningen går att finna förklaringar och svar på den övergripande frågeställningen.

Jag kommer även att kortfattat redogöra för de rättigheter som följer med flyktingstatus för att visa på vad den som felaktigt nekas flyktingstatus går miste om, samt även vad staten kan sägas ”vinna” på att inte bevilja flyktingstatus.

Den nya utlänningslagen skall vara tydlig och överskådlig med fokus på skyddsbestämmelserna. I den nya lagen utvidgas skyddsbestämmelserna även med vissa omständigheter som enligt 1989 års utlänningslag kunde leda till uppehållstillstånd av humanitära skäl.¹⁶¹

Den nya instans- och processordningen syftar till att öka öppenheten och muntligheten i asylprocessen. Den asylsökande skall ges större möjlighet att komma till tals och då ett ärende överklagas kommer den asylsökande och Migrationsverket mötas som två parter i en domstolsförhandling. Informationen som ligger till grund för besluten kommer att göras mer tillgänglig och därför kommer även en stor del av den landinformation Migrationsverket använder sig av att läggas ut på verkets hemsida.¹⁶²

Efter ikraftträdandet av den nya instans- och processordningen den 31 mars 2006 sker överprövningen av Migrationsverkets beslut i de nya migrationsdomstolarna som andra instans (länsrätterna i Göteborg, Malmö och Stockholm) och i den nya Migrationsöverdomstolen (Kammarrätten i Stockholm) som tredje instans. Regeringens befattning med praxisärenden upphör.¹⁶³

¹⁶¹ Prop. 2004/05:170, s. 103-104.

¹⁶² Prop. 2004/05: 170. Regeringen, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2674/a/14633>, 2006-04-20, kl. 12.00. Faktablad UD-INFO, *Domstolar ersätter Utlänningsnämnden*, april 2006.

¹⁶³ Prop. 2004/05:170.

3.1 Utlänningslagen (2005:716)

3.1.1 Skyddsbehövande

De viktiga bestämmelserna om flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har samlats i 4 kap. NutIL (jmf. 3 kap. UtIL) och motsvarar med vissa tillägg och förändringar UtIL. Bestämmelser om skydd återfinns även i 1, 5, 21 och 22 kap. i NutIL.

3.1.1.1 Asyl

I 1 kap. 3 § definieras asyl (någon sådan definition fanns ej i UtIL). Enligt lagstiftaren innebär asyl uppehållstillstånd som beviljas en utlänning för att han eller hon är att anse som flykting.¹⁶⁴

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av begreppet asyl.¹⁶⁵ Enligt doktrin torde det dock innebära en permanent fristad från förföljelse på grund av politisk åskådning, ras, nationalitet, religiös uppfattning, eller tillhörighet till viss samhällsgrupp.¹⁶⁶

Enligt Genèvekonventionen finns det ingen uttrycklig bestämmelse om staters skyldighet att ge asyl, men konventionsstaterna är skyldiga att efterkomma förbudet i artikel 33, den s.k. principen om *non-refoulement*.¹⁶⁷

3.1.1.2 Flyktingbegreppet

Den flyktingdefinition vi har idag infördes, som berörts ovan, med 1980 års utlänningslag. Definitionen av flykting enligt såväl NutIL som UtIL motsvarar i princip artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen med 1967 års tilläggsprotokoll.¹⁶⁸

I förarbeten betonas vikten av att internationellt söka nå fram till en någorlunda enhetlig tolkning av Genèvekonventionens skyddsbestämmelser. Därutöver skall harmoniseringsarbetet i EU beaktas. Den svenska tolkningen hämtar vidare vägledning genom UNHCR:s handbok och ExCom:s slutsatser. Tolkningen görs även i ljuset av förarbeten och

¹⁶⁴ 1 kap. 3 § NutIL.

¹⁶⁵ Se ovan, 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning.

¹⁶⁶ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 155-156.

¹⁶⁷ För närmare förklaring se ovan under Utvecklingen av asylrätten – Internationella överenskommelser - 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning.

¹⁶⁸ Prop. 2004/05:170, s. 274. 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529). 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) och 1967 års protokoll.

kommentarer till artikel 1 A 2, samt nationell rättspraxis som utvecklats på området.¹⁶⁹

4 kap. 1 § NutlL överensstämmer i stort med den tidigare bestämmelsen i 3 kap. 2 § UtL, med undantag att paragrafen numer även täcker in den som förföljs på grund av kön eller sexuell läggning. Tidigare var den som kände välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller homosexualitet att anse som skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § 3 UtL.¹⁷⁰

Bakgrunden till regeringens förslag och den nu genomförda utvidgningen av flyktingbegreppet bestod i att alla skyddsbehövande inte omfattades av *ordalydelsen* i Genèvekonventionen. Därutöver har den särskilda situation och de särskilda behov som personer som är på flykt undan förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning sedan länge uppmärksammats av regeringen.¹⁷¹

Varför regeringen inte redan år 1997, då bestämmelsen om skydd för dessa grupper infördes, lät dem omfattas av flyktingparagrafen, sades vara en tveksamhet om hur andra EU-länder skulle godta en sådan tolkning. Arbetet i EU har idag lett fram till antagande av det s.k. *skyddsgrundsdirektivet*. I direktivet anges bl.a. att förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning kan grunda tillhörighet till viss samhällsgrupp. Det kan därmed anses klarlagt att det internationellt och inom EU finns stöd för att begreppet tillhörighet till viss samhällsgrupp skall ges en mer vidsträckt tolkning.¹⁷² Flera andra länder bl.a. Norge, Storbritannien, Australien, Kanada och USA som redan gjort bedömningen att förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning kan utgöra grund för flyktingskap och i dessa länder har kvinnor och homosexuella i vissa fall erkänts som flyktingar med motiveringen att förföljelsen har sin grund i viss samhällsgrupp. Denna tolkning får även stöd av UNHCR som i sina riktlinjer uttalat att en korrekt tolkning av begreppet samhällsgrupp även inrymmer kön och sexuell läggning.¹⁷³

3.1.1.2.1 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716)

Flyktingdefinitionen kan sägas utgör själva essensen i detta arbete, men eftersom fokus framförallt ligger på hur den har tolkats och tolkas kommer jag endast att här nedan lämna en kortfattad redogörelse för hur definitionen – enligt förarbeten, praxis och doktrin – skall tolkas.

4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716)

Med flykting avses i denna lag en utlänning som

- befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller

¹⁶⁹ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 159. Prop. 2004/05:170, s. 171-173. Prop. 1996/97:25, s. 96-97. Se även ovan, 1997 års reformer.

¹⁷⁰ 4 kap. 1 § NutlL. Prop. 2005/06:6.

¹⁷¹ Prop. 2005/06:6, s. 19-21.

¹⁷² Prop. 2005/06:6, s. 19-21.

¹⁷³ Prop. 2005/06:6, s. 19-21.

politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och

- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlännningen utsatts för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flykting skall även anses en utlännning som är statslös och som

- av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och

- inte kan, eller på grund av fruktan inte vill, återvända dit.

Det första steget vid en asylprövning är att undersöka om den sökande uppfyller kravet enligt 4 kap. 2 § NutIL (jmf. 3 kap. 2 § UtIL) dvs. att utlännningen ”befinner sig utanför som utlännningen är medborgare i”. För den som är statslös är det land där personen senast hade sin vanliga vistelseort att likställas med hemland. Så snart en person lämnar detta land och mot bakgrund av vad som anges i 4 kap. 1 § NutIL ovan är han eller hon att anse som flykting och detta upphör inte förrän någon av upphörandegrunderna enligt 4 kap. 5 § NutIL aktualiseras.¹⁷⁴

Flyktingskap kan även uppstå *sur-place*, vilket innebär att utlännningen inte var flykting då han lämnade hemlandet men att något inträffat i hemlandet sedan dess vilket gör att personen skall anses som flykting. Flyktingskap *sur-place* kan även uppstå genom utlänningsens handlande, om detta kommit till hemlandsmyndigheternas kännedom.¹⁷⁵

Nästa steg är att bedöma om utlännningen i fråga ”känner välgrundad fruktan för förföljelse”. Detta kan sägas vara Genèvekonventionens nyckelfras. Bedömningen skall göras utifrån vad den sökande har anfört.¹⁷⁶

Det uppställs två krav; den sökande skall känna fruktan samt fruktan skall vara välgrundad. Detta innebär att det inte bara är individens uppfattning som är avgörande utan den skall även vara underbyggd av ett objektivt förhållande.¹⁷⁷

”Förföljelse” kan föreligga oavsett om den tar sikte på en enskild individ, om den är riktad mot en begränsad grupp men även om den är av mer generell natur. Det kan röra sig om en handling som riktar sig mot en persons liv eller frihet och har sin grund i personens ras, religion, nationalitet, politiska uppfattning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp, men även andra allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter kan utgöra

¹⁷⁴ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 160.

¹⁷⁵ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 160-161 och Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 32-93.

¹⁷⁶ Se UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2 uppl., 2001, G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, samt även G. Noll (ed.), *Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Aylum Procedures*, 2005 för en mer samtida diskussion om hur detta skall tolkas.

¹⁷⁷ UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2 uppl., 2001, para. 38.

förföljelse.¹⁷⁸ Därutöver kan även diskriminering, bestraffning och följderna av otillåten utresa eller otillåten vistelse utanför hemlandet konstituera förföljelse.¹⁷⁹ Även kumulativa grunder kan utgöra förföljelse.¹⁸⁰

En flykting är den som känner välgrundad fruktan ”på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp”. Det är uppenbart att de olika skälen för förföljelse som ryms inom denna bestämmelse går in i varandra och vanligtvis är det också en kombination av dessa som utgör grunden för flyktingskap.¹⁸¹

För att en utlänning skall vara att anse som flykting krävs även att han ”inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd”.¹⁸² Alla personer som har lämnat sitt hemland på grund av välgrundad fruktan för förföljelse är inte att anse som flyktingar. Flyktingrätten är utformad enligt tanken att världssamfundet skall bistå med skydd då det finns allvarlig anledning att tro att adekvat nationellt skydd saknas. Flyktingrätten utgör därmed subsidiärt skydd, dvs. den aktualiseras först då det skydd som normalt kan förväntas av hemlandet saknas eller vägras den enskilde individen. Vilket innebär att om det kan fastslås att individen åtnjuter hemlandets skydd så kan denne inte anses känna välgrundad fruktan för förföljelse.¹⁸³ Det spelar ingen roll vem förföljelse utgår ifrån, utan det relevant är om den sökande riskerar förföljelse.¹⁸⁴ En ytterliggare faktor i detta sammanhang är möjligheten till internt flyktalternativ. Enligt svensk praxis har hittills gällt att en person inte anses riskera förföljelse om han kan få ett effektivt skydd i någon annan del av hemlandet, dvs. har ett internt flyktalternativ. Detta är dock omtvistat.¹⁸⁵

Bestämmelserna i 4 kap. 1 § NutlL omfattar, i likhet med vad som gällde enligt UtilL, även den som är statslös.

¹⁷⁸ UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2 uppl., 2001, para. 51.

¹⁷⁹ UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2 uppl., 2001, para. 54-65.

¹⁸⁰ UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2 uppl., 2001, para. 202 och para. 53.

¹⁸¹ UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2 uppl., 2001, para 66-67. För en grundligare redogörelse för hur dessa förföljelsegrunder skall tolkas hänvisar jag till internationell doktrin, bl.a. UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2 uppl., 2001, G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, samt även J. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, 5 uppl. 2003, m.fl.

¹⁸² UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2 uppl., 2001, para. 97-100. 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529).

¹⁸³ J. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, 5 uppl. 2003, s. 124-125.

¹⁸⁴ Prop.1996/97:25, s. 97.

¹⁸⁵ UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning, 2 uppl., 2001, para. 91. Hathaway, s. 133-134.

3.1.1.3 Särskilda rättigheter som följer med flyktingskap

En person som bedöms vara flykting i enlighet med bestämmelserna i utlänningslagen jämte motsvarigheten i Genèvekonventionen är tillförsäkrad vissa rättigheter i det land där personen erhåller asyl. Detta regleras bl.a. genom internationella överenskommelser men även genom vad som följer av *asylprocedursdirektivet* och *skyddsgrundsdirektivet* (båda skall implementeras i svensk lagstiftning). I Sverige rör det sig om rättigheter som i stor utsträckning även tillerkänns utlänningar som fått uppehållstillstånd på andra grunder. Den som erkänts som flykting har dock en gynnsammare ställning än andra. De rättigheter som följer med flyktingförklaringen enligt nu gällande utlänningslag motsvarar bestämmelserna om detta i 1989 års utlänningslag.¹⁸⁶

3.1.1.3.1 Flyktingförklaring

En flykting har rätt till flyktingförklaring.¹⁸⁷ Detta beviljas av Migrationsverket på begäran av flyktingen antingen i samband med att uppehållstillstånd beviljas eller därefter. Flyktingförklaringen klargör inte minst för utlänningen själv att han har flyktingstatus, utan även för berörda myndigheter. Observeras bör dock att ingen blir flykting genom förklaringen utan den utgör ett endast ett konstaterande om att utlänningen är att anse som flykting.¹⁸⁸ Bestämmelserna om flyktingförklaring infördes genom 1980 års utlänningslag. Bakgrunden till detta var framförallt de av ExCom antagna slutsatserna år 1977 där betydelsen av detta framhölls.¹⁸⁹ Den grundläggande förutsättningen är om flyktingen omfattas av flyktingbegreppet.¹⁹⁰ Det kan finnas fall då en flykting vill undgå att få sin flyktingsstatus fastställd därför ges flyktingförklaring numera efter begäran från flyktingen.¹⁹¹ Flyktingförklaringen medför vissa fördelar för enskild, bl.a. följer ett starkare skydd mot utvisning på grund av brott.¹⁹² En flykting har enligt praxis kunnat få svenskt medborgarskap efter fyra år mot normalt fem år.¹⁹³

3.1.1.3.2 Resedokument

En flykting har även rätt till ett s.k. resedokument.¹⁹⁴ Ett resedokument är en legitimationshandling som utfärdas av Migrationsverket för resor utanför Sverige. Resedokument kan vägras om tungt vägande skäl föreligger,

¹⁸⁶ Prop. 2004/05:170, s. 274-275.

¹⁸⁷ 4 kap. 3 § NutlL, tidigare 3 kap. 6 § UtL.

¹⁸⁸ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 174 och s. 198.

¹⁸⁹ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 195.

¹⁹⁰ 4 kap. 1 § NutlL, tidigare 3 kap. 2 § UtL, 3 kap.

¹⁹¹ 4 kap. 3 § NutlL, tidigare 3 kap. 6 § UtL.

¹⁹² 8 kap. 11 § andra stycket NutlL, tidigare 4 kap. 10 § UtL.

¹⁹³ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 174.

¹⁹⁴ 4 kap. 4 § NutlL, tidigare 3 kap. 7 § UtL.

sådana skäl härför sig till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen.¹⁹⁵ När resedokument beviljas en flykting brukar även hänsyn tas till familjeanknytning, och resedokument brukar således beviljas till make/maka samt minderåriga barn.¹⁹⁶ Vad gäller beslut om flyktingförklaring och resedokument så utgör Migrationsverket beslutande myndighet.¹⁹⁷

3.1.1.3.3 Övrigt

Utöver ovan nämnda rättigheter har flyktingar även rätt till familjeåterföreningsbidrag enligt reglerna om dessa. Därutöver har flyktingar samt de som ges uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt möjlighet att vid beräkning av pension även tillgodoräkna sig hemlandsåren som bosättning.¹⁹⁸ Därutöver har svenska myndigheter även att efterkomma kravet i art. 4 Dublinförordningen om familjesammanhållning, vilket innebär att om den sökandes barn eller avkomma är under 18 år och har beviljats flyktingstatus i en annan av EU:s medlemsstater så är denna stat även skyldig att pröva den sökandes ansökan, om den sökande så önskar.¹⁹⁹

3.1.1.4 Skyddsbehövande i övrigt

Bestämmelserna om skyddsbehövande i övrigt återfinns i 4 kap. 2 § NutIL och motsvarar i huvudsak de bestämmelser som tidigare fanns 3 kap 3 § 1-3 punkten UtIL, dock med ett viktigt undantag. Den s.k. könsbestämmelsen som tidigare återfanns under 3 kap. 3 punkten UtIL omfattas numera av flyktingdefinitionen. Enligt beslutsstatistiken²⁰⁰ har majoriteten av de asylsökande som sökt sig till Sverige inte beviljats flyktingstatus utan status som skyddsbehövande i övrigt, men framförallt har uppehållstillstånd beviljats på grund av humanitära skäl, numer synnerligen ömmade omständigheter. I detta avsnitt görs en kort redogörelse för bestämmelserna om skyddsbehövande i övrigt. Synnerligen ömmade omständigheter och humanitära skäl kommer att beröras i ett senare skede.

4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716)

med skyddsbehövande i övrigt avses i denna lag en utlännings som i andra fall än vad som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningsen är medborgare i, därför att han eller hon

- 1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,*
- 2. behöver skydd på grund av yttre eller inre beväpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp, eller*
- 3. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.*

¹⁹⁵ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 199.

¹⁹⁶ G. Wikrén, och H. Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., 2002, s. 174, 194-199. 4 kap. 3 och 4 §§ NutIL, tidigare 3 kap. 6 och 7 §§ UtIL.

¹⁹⁷ 4 kap. 6 § NutIL.

¹⁹⁸ 3 kap. 2 och 3 §§ lag om (1998:702) om garantipension.

¹⁹⁹ Art. 4 Dublinförordningen. G. Noll, *Negotiating Asylum- The EU Aquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s.188.

²⁰⁰ Se bilaga A och B.

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

3.1.1.4.1 4 kap. 2 § 1 NutIL

4 kap. 2 § 1 omfattar nu liksom i 3 kap. 3 § 1 UtIL alla de situationer då en utlänning lämnat sitt land som han eller hon är medborgare i för att han eller hon kände välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Rätten till skydd gäller oavsett på vilken grund som den sökande riskerar att utsättas för en sådan behandling.²⁰¹ I de fall då tortyrbestämmelsen är tillämplig föreligger en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd i Sverige, och ett absolut förbud mot återsändande, utom i fall då utlänningen kan sändas till ett tredje land där motsvarande skydd kan erhållas.²⁰² Tortyrbestämmelsen och bestämmelsen om verkställighetshinder överensstämmer med de bestämmelser som återfinns artikel 3 i Europakonventionen samt tortyrkonventionen.²⁰³

3.1.1.4.2 4 kap. 2 § 2 NutIL

I 4 kap. 2 § 2 har gjorts en utvidgning av bestämmelsen om väpnad konflikt att även innefatta de situationer som enligt praxis till 1989 års lag faller inom begreppet politisk-humanitära skäl. Det ansågs nödvändigt att inte endast ta hänsyn till en väpnad konflikt utan även till andra svåra motsättningar som kan existera i ett land. I förarbetena anges att även andra grunder som hittills enligt praxis kommit att ges tillstånd av humanitära skäl kan komma att falla in under denna punkt.²⁰⁴ Begreppet ”svåra motsättningar” avser bl.a. politisk instabilitet i hemlandet t.ex. om rättssystemet inte opartiskt värnar befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter. Det kan även röra sig om konflikter mellan olika befolkningsgrupper, mellan en befolkningsgrupp i en del av landet och statsmakten i en annan del av landet etc. ”Välgrundad fruktan” skall tolkas på samma sätt som i flyktingbestämmelsen²⁰⁵ och i tortyrbestämmelsen²⁰⁶. Med ”allvarliga övergrepp” avses att övergreppen måste vara av svår beskaffenhet. Det kan handla om såväl godtyckliga som systematiska övergrepp och dessa kan utgå från såväl landets myndighet, enskild eller en annan stat. Övergreppen kan bl.a. vara misshandel, social utstötning m.m. dvs. sådant som inte utgör tillräcklig grund för att medge skydd enligt flyktingparagrafen eller tortyrbestämmelsen i 4 kap. 2 § 1 NutIL. Som skäl till den föreslagna ändringen anför regeringen i förarbetena att skyddsgrunderna skall få en mer framträdande plats i den nya utlänningslagen. Regeringen anser att det saknas en tydlig skiljelinje mellan de olika tillståndsgrunderna i praxis. Det anförs vidare att skyddsrelaterade

²⁰¹ Prop. 1996/97:25, s. 100-102.

²⁰² 3 kap. 4 § första och andra stycket 3-6 UtIL. 5 kap. 1 § NutIL.

²⁰³ SOU 2004:31, s. 40.

²⁰⁴ Prop. 2004/05:170, s. 274.

²⁰⁵ Se ovan under *Flyktingbegreppet*.

²⁰⁶ Se nedan, *Skyddsbehövande i övrigt*.

skäl hittills har prövats enligt bestämmelsen om humanitära skäl och regeringen framhåller att skyddsgrunder och andra grunder som t.ex. humanitära skäl bör hållas åtskilda.

3.1.1.4.3 4 kap. 2 § 3 NutIL

4 kap. 2 § 3 NutIL överensstämmer med den tidigare bestämmelsen i 3 kap. 3 § 2 UtIL.

3.1.1.4.4 Könsbestämmelsen, 3 kap. 3 § UtIL – En diskussion

Den s.k. *könsbestämmelsen* har i och med NutIL flyttats från bestämmelserna om skyddsbehövande i övrigt till flyktingdefinitionen. Möjligtvis skulle detta kunna medföra att fler framöver kommer att beviljas flyktingstatus. Det kanske även kan utgöra en förklaring till de låga siffror som beslutstatistiken i asylärenden visar v.g. beviljande av flyktingstatus.

Införandet av bestämmelsen kan ha fått Utlänningsmyndigheterna att tolka lagstiftarens vilja så att bestämmelsen stängt dörren för att tillämpa flyktingdefinitionen i 3 kap. 2 § UtIL på personer som förföljs på grund av kön eller sexuell läggning. Vilket i förlängningen torde ha inneburit att antalet fall med kvinnor och homosexuella som beviljats flyktingstatus minskat.²⁰⁷

Om nu dörren ansågs vara stängd för att tillämpa flyktingdefinitionen på denna grupp, fanns att välja på antingen den s.k. *tortyrbestämmelsen*²⁰⁸ i 3 kap. 3 § 1 punkten UtIL eller *könsbestämmelsen*²⁰⁹ i samma lag.²¹⁰

Den s.k. *könsbestämmelsen* har dock använts i mycket ringa omfattning av utlänningsmyndigheterna. Migrationsverket har gjort en genomgång av antalet uppehållstillstånd som beviljats från år 1997 till år 2001. Under denna period var det endast 29 kvinnors som beviljades uppehållstillstånd i Sverige för att de ansågs vara förföljda på grund av sitt kön. Under samma period beviljades ett än mindre antal, endast 8 personer uppehållstillstånd i Sverige för att de ansågs förfölja på grund av sin homosexualitet (7 män och en kvinna).²¹¹ En förklaring till att bestämmelsen har använts i så ringa omfattning skulle kunna vara att det starkare skyddet i 3 kap. 3 § 1 punkten, den s.k. *tortyrbestämmelsen*, har använts istället.²¹²

Kanada är ett av de länder, liksom Storbritannien och USA m.fl., som beviljar flyktingstatus till den som förföljs på grund av kön eller sexuell

²⁰⁷ SOU 2006:6, s. 408.

²⁰⁸ Återfinns i 4 kap. 2 § 1 punkten i NutIL.

²⁰⁹ Numer i ”flyktingparagrafen”, 4 kap. 1 § NutIL.

²¹⁰ SOU 2006:6, s. 408-409.

²¹¹ SOU 2004:31, s. 62, 70.

²¹² SOU 2006:6, s. 408-409.

läggning. Mellan åren 1994 och år 2003 erkändes totalt 57,8 procent flyktingstatus i första instans i Kanada under samma period var erkännandet i första instans i Sverige endast 2,7 procent. Möjligtvis kan en del av dem som ingår i den av Kanada högre andel som beviljats flyktingstatus utgöras av personer som förföljts på grund av kön eller sexuell läggning.²¹³ Men det är knappast troligt att den stora divergensen endast kan förklaras genom detta.

3.1.2 Tydlig skiljelinje mellan olika tillståndsgrunder

I prop. 2004/05:170 anges att en viktig del i den nya utlänningslagen är att det skall vara en tydlig skiljelinje mellan olika tillståndsgrunder. Uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov skall inte kunna förväxlas med uppehållstillstånd som ges på annan grund.²¹⁴

Det har tidigare saknats en tydlig skiljelinje mellan de olika tillståndsgrunderna i praxis och skyddsrelaterade skäl har prövats inom ramen för bestämmelsen om humanitära skäl. Skyddsgrunder och andra grunder bör enligt lagstiftaren hållas åtskilda. Det är av stor betydelse inte bara för rättstillämpningen utan även för den enskilde. Skyddsbestämmelserna bör därför renodlas från andra skyddsgrunder.²¹⁵ En del i detta är att de s.k. politisk-humanitära skäl flyttas från bestämmelsen om humanitära skäl till bestämmelserna om skyddsbehövande i övrigt. Den nya bestämmelsen skall utformas så att förutom att täcka in de situationer som tidigare gett uppehållstillstånd på grund av politisk-humanitära skäl samt andra skyddsrelaterade skäl och som bifallits av humanitära skälväpnad konflikt skall den även omfatta välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet.²¹⁶

Enligt regeringen torde det finnas flera omständigheter som kan ha bidragit till den situation vi tidigare hade under UtIL där skyddsskäl har gett uppehållstillstånd av humanitära skäl. En kan vara den oprecisa lydelsen av bestämmelsen om humanitära skäl i prop. 1996/97:25 samt den riksdagsbehandling som följde därpå. Vilket fick till följd att s.k. politisk-humanitära skäl kom att prövas inom ramen för humanitära skäl.²¹⁷ En annan omständighet kan vara kontexten då Genèvekonventionens definition av flykting infördes.²¹⁸ Införandet av alternativa skyddsgrunder under 1970-talet orsakade en tillbakagång av antalet asylsökande som beviljades flyktingstatus i samtliga nordiska länder.²¹⁹ I Sverige utvecklades bl.a. en

²¹³ SOU 2006:6, s. 401-403. SOU 2004:31, s. 153-162.

²¹⁴ Prop. 2004/05:170, s. 176-177.

²¹⁵ Prop. 2004/05:170, s. 176-177.

²¹⁶ Prop. 2004/05:170, s. 176-178.

²¹⁷ Prop. 2004/05:170, s. 176-178.

²¹⁸ SOU 2006:6, s. 402-403.

²¹⁹ SOU 2006:6, s. 402-403.

praxis där asylsökande med något starkare skäl än vad som från början var tänkt beviljades uppehållstillstånd på alternativa skyddsgrunder.²²⁰

Ytterligare en omständighet kan vara det faktum att i Sverige skiljer sig inte de rättigheter som följer med flyktingstatus nämnvärt från de som följer med alternativa skyddsgrunder. Det kan eventuellt vara så att i länder med mer diskretionärt utformade alternativa skyddsgrunder beviljas fler flyktingstatus.²²¹

Det faktum att det sker glidningar där skyddsskäl ger uppehållstillstånd på alternativa (skydds-) grunder har uppmärksammats tidigare. År 1994 redovisade professor Göran Melander en av honom och på regeringens uppdrag gjord utredning av praxis i asylärenden. Uppdraget syftade till att göra en översyn av hur praxis hade utvecklats sedan UN tog över ansvaret för överprövningen i utlänningsärenden. Bakgrunden var framförallt att praxis skärpts sedan UN inrättades.²²² Det statistiska materialet visade vid tiden för utredningen, i likhet med i dag, en nedåtgående trend för såväl flyktingkap grundat på Genèvekonventionen som för *de-facto* flyktingar.²²³ Inledningsvis konstaterades att Sverige efter införandet av *de-facto* flyktingstatus år 1976 successivt hade utvecklat en praxis där de asylsökande med något starkare skäl än vad som från början var tänkt, hade beviljats *de-facto* flyktingstatus och inte konventionsstatus.²²⁴

Exakt hur framtiden kommer att bli med de förändringar som gjorts samt genom regeringens påpekande om vikten av en tydlig skiljelinje mellan olika tillståndsgrunder är svårt att sia om. Förhoppningsvis medför detta vad jag anser skulle var en förbättring, dvs. att fler asylsökande kommer att beviljas flyktingstatus. Likväl som det är svårt att sia om framtiden är det även svårt att bedöma hur det statistiska utfallet kommer att bli. Inte bara pga. en osäkerhet inför hur myndigheterna kommer att tolka de nya bestämmelserna. Utan även för att det idag inte är möjligt, att statistiskt utan att göra en ”case by case” undersökning, urskilja exakt hur många som beviljats uppehållstillstånd enligt den s.k. *könsbestämmelsen* eller hur många som beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl pga. att de ansetts ha politisk-humanitära skäl.

3.1.3 Upphållstillstånd

Som redan påpekats är det få asylsökande som har beviljats flyktingstatus i Sverige, dessa har istället beviljats status som skyddsbehövande i övrigt, men framförallt har de fått uppehållstillstånd av humanitära skäl. En bestämmelse som har utgått med NutIL, men till viss del ändå kan sägas

²²⁰ SOU 1994:54, s. 13.

²²¹ SOU 2006:6, s. 402.

²²² SOU 1994:54, s. 37-38.

²²³ SOU 1994:54.

²²⁴ SOU 1994:54, s. 13.

leva kvar i bestämmelsen om synnerligen ömmade omständigheter. Mer om detta nedan.

I 5 kap. NutIL regleras vilka personer som har rätt till uppehållstillstånd. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har – om inte undantagen i 5 kap. 1 § föreligger – rätt till uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd även beviljas på en rad andra grunder, om t.ex. synnerligen ömmade omständigheter föreligger.

3.1.3.1 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmade omständigheter

5 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716)

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situationer föreligger sådana synnerligen ömmade omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag men i prop. 2004/05:170 anges att bestämmelsen om synnerligen ömmade omständigheter skall ses som en vidareutveckling av bestämmelsen om humanitära skäl²²⁵ i UtIL.²²⁶ Bestämmelsen om s.k. politisk-humanitära skäl som tidigare rymdes inom bestämmelsen om humanitära skäl lyfts in under bestämmelserna om skyddsbehövande i övrigt, 4 kap. 2 § 2 punkten NutIL.²²⁷

Regeringen framhåller som motiv att den tidigare bestämmelsen om humanitära skäl är oprecis. I 1989 års utlänningslag används såväl uttrycket humanitära skäl som stridande mot humanitetens krav. Vilket har resulterat i att det har överlåtits åt den beslutande myndigheten/domstolen att avgöra

²²⁵ Innan bestämmelsen om humanitära skäl infördes i UtIL utlänningslag fanns en liknande bestämmelse i 1980 års utlänningsförordning. Grunden för denna bestämmelse lades redan i prop. 1968:142. Vad som menas med humanitära skäl har inte närmare preciserats i lagtext eller förarbeten utan lämnats till rättstillämpningen att hantera.²²⁵ I samband med införandet av UtIL slogs det dock fast att bestämmelsen kunde vara tillämplig på personer som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd. Det framhölls att det även kunde röra sig om de personer som inte omfattades av reglerna om asyl, men där det ändå kunde te sig inhumant att tvinga honom eller henne att återvända till hemlandet t.ex. på grund av pågående krig. I prop. 1988/89:86 nämns även fall med beslut om avvisning eller utvisning som inte kan verkställas, t.ex. på grund av att det inte finns något land som tar emot utlänningen.²²⁵ I förarbetena som föregick 1997 års reform då nya skyddsbestämmelser om skyddsbehövande i övrigt infördes, fördes en diskussion om humanitära skäl. Det anges att någon fullständig uppräknning är omöjlig. Införandet av de nya skyddsbestämmelserna syftade dock enligt regeringen till att bestämmelsen humanitära skäl i fortsättningen just skulle omfatta renodlat humanitära skäl (Prop. 1996/97:25, s. 108-116).

²²⁶ Prop. 2004/05:170, s. 279-280.

²²⁷ NutIL.

huruvida tillräckliga skäl föreligger för att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. Vilket i propositionen framhålls har lett till en nästan diskretionär prövning hos myndigheten/domstolen. För tydlighetens framhålls att bestämmelsen om humanitära skäl bör utmönstras ur utlänningslagen och istället ersättas av begreppet synnerligen ömmande omständigheter.²²⁸ Regeringen föreslår i prop. 2004/05:170 att de situationer som kan komma att falla utanför tillståndsgrunderna i NutIL, genom att bestämmelsen om humanitära skäl utmönstras ur lagtexten, skall omfattas av en ny bestämmelse ”synnerligen ömmande omständigheter” se 5 kap. 6 § NutIL.²²⁹

Den nya bestämmelsen skall tydligt ange de situationer där en person som inte kan få tillstånd på någon av huvudgrunderna ändå kan beviljas uppehållstillstånd om synnerligen ömmande omständigheter föreligger. Det är emellertid viktigt att denna bestämmelse inte underminerar skyddsbestämmelsernas betydelse. Regeringen framhåller i prop. 2004/05:170 att huvudgrunderna för uppehållstillstånd självfallet skall prövas innan bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter aktualiseras. Därför bör det uttryckligen anges i lagtexten att denna bestämmelse blir aktuell först då det klargjorts att uppehållstillstånd inte kan ges på någon annan grund.²³⁰

För en utförligare redogörelse för hur begreppet ”synnerligen ömmande omständigheter” skall tolkas se prop. 2004/05:170, s. 187-188.

3.1.4 Visering

Bestämmelser om visering finns i 3 kap. 1-7 §§ NutIL, i 1989 års utlänningslag reglerades detta huvudsakligen i 2 kap samma lag.

Visering ger rätt till inresa och vistelse i Sverige, under en begränsad tid. Visering kan ges av en rad olika anledningar, t.ex. turistbesök, för att besöka anhöriga eller för affärsbesök. Viseringen ger rätt till att resa ut och in ur landet ett flertal gånger och stanna här sammantaget under så lång tid som visering beviljats. Viseringskravet har ansett nödvändigt först och främst för att behålla den reglerade invandringen – som med detta kan begränsas och regleras.²³¹

Förutsättningarna för viseringar anges i 3 kap. 1 § NutIL. En utlänning får enligt dessa bestämmelser beviljas visering om han har ett gällande pass eller annan handling som kan godtas som pass. På begäran kan visa upp dokument som visar syftet med och förutsättningarna för den planerade resan. Utlänningen skall vidare ha medicinsk försäkring för vistelsen, och tillräckliga medel för sin återresa till utreselandet eller transitresa till ett

²²⁸ Prop. 2004/05:170, s. 185.

²²⁹ Prop. 2004/05:170, s. 279-282.

²³⁰ Prop. 2004/05:170, s. 185-187.

²³¹ Prop. 2004/05:170, s. 160.

sådant tredje land. Därutöver får utlänningen inte heller ha meddelats inreseförbud eller anses äventyra den allmänna ordningen, rikets säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser. I 3 kap. 2-3 §§ NutlL finns bestämmelser om enhetliga Schengenviseringar. En enhetlig Schengenvisering gäller i högst tre månader och i samtliga Schengenländer. Om det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång får en enhetlig visering inte beviljas. I de fall då en enhetlig visering inte får beviljas kan ändå, enligt bestämmelserna i 3 kap. 4 § NutlL en nationell visering beviljas om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse att bevilja visering. Viseringen gäller endast i Sverige. Om en nationell visering utfärdas skall övriga Schengenstater underrättas. Migrationsverket är beslutande myndighet i viseringsärenden. Beslut får även meddelas av regeringskansliet.²³²

Med bestämmelserna i den nya utlänningslagen kan viseringsreglerna i större utsträckning än tidigare sägas ha EU-anpassats. Det anges i prop. 2004/05:170 att ett övergripande mål för migrationspolitiken är att skapa så stor frihet för rörelser över gränserna inom EU som möjligt. För detta krävs och pågår harmonisering och som på viseringsområdet i hög grad redan förverkligats.²³³

Harmoniseringen av viseringsreglerna och de ökade åtgärderna för att komplettera dem får sägas vara ett av de tydligaste tecknen på att fri rörlighet för personer på den inre marknaden skapas genom intensifierade kontrollåtgärder. Samarbetet på viseringsområdet får sägas vara ett av de kanske allvarligaste hoten mot möjligheten att söka asyl.²³⁴

3.2 Asylprocessen

Jag har nu redogjort för relevanta internationella- och regionala överenskommelser samt svensk lagstiftning. Där redogörelsen av internationella och regionala överenskommelser, undantaget EU-avsnittet, främst syftade till att redogöra för vid vilka instrument Sverige är folkrättsligt bunden och som skall beaktas vid en asylprövning. EU-avsnittet i likhet med avsnittet om svensk lagstiftning (både utvecklingen av denna samt gällande rätt) syftade framförallt till att ge ett svar på den övergripande frågeställningen. I likhet med dessa båda avsnitt syftar även det avsnitt som följer nedan till att ge ett svar på den övergripande frågeställningen.

²³² 3 kap. 1-7 §§ NutlL.

²³³ Prop. 2004/05:170, s. 167.

²³⁴ G. Noll, *Negotiating Asylum – The EU Aquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 259.

3.2.1 Ansökan om asyl

En ansökan om asyl som görs här i landet skall så snart som möjligt ges in till Migrationsverket. Det är verket som utreder ärendet.

Enligt bestämmelserna i NutIL finns två former av skydd, det är flyktingskap eller ställning som skyddsbehövande i övrigt.

MIV gör en första prövning där ärenden med personer som redan sökt asyl i ett annat land som omfattas av Dublinförordningen²³⁵, eller som i fallet med Danmark Dublinkonventionen²³⁶, får vägras uppehållstillstånd i enlighet med Dublinförordningen/Dublinkonventionen och bestämmelser som återfinns i NutIL.²³⁷ Vid uppenbart ogrundade ansökningar kan MIV enligt 8 kap. 6 § NutIL förordna om att personen ifråga får avvisas direkt. Detta kallas avvisning med omedelbar verkställighet. Övriga asylärenden genomgår en fullständig asylprövning då det prövas om de skäl som framförs är tillräckliga enligt utlänningslagen och gällande praxis. Om det inte finns tillräckliga skäl för asyl eller någon annan av grunderna för uppehållstillstånd föreligger (t.ex. om uppehållstillstånd bör ges på grund av synnerligen ömmade omständigheter) beslutar MIV om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. NutIL. Den asylsökande kan då antingen välja att resa hem eller att överklaga, tidigare till UN, numera till migrationsdomstolarna och/eller Migrationsöverdomstolen. Om också andra och tredje instans bedömer att det ej finns tillräckliga skäl avslås överklagandet, och utlänningslagen skall då lämna landet.²³⁸

3.2.2 Migrationsverket

3.2.2.1 Migrationsverkets organisation

MIV är en central förvaltningsmyndighet med verksamhet inom asyl- och migrationsområdet och med uppgift att handlägga ärenden enligt bl.a. utlänningslagstiftningen. Bestämmelser om migrationsverket finns

²³⁵ D.v.s. en av EU:s medlemsstater Belgien, Cypern, Danmark (undantaget här gäller fortfarande Dublinkonventionen), Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike, samt även Norge och Island som omfattas av Dublinförordningen genom ett särskilt avtal. Dublinförordningen ersatte Dublinkonventionen den 1 september 2003.

Dublinkonventionen trädde i kraft i Sverige den 1 oktober 1997.

²³⁶ I Prop. 2004/05:170, s. 170-171, anges att det särskilt bör framgå ur lagtexten i den nya utlänningslagen, att möjligheten att vägra en utlännings med stöd av Dublinkonventionen enbart skall gälla gentemot Danmark. För övriga av EU:s medlemsstater samt Island och Norge gäller Dublinförordningen.

²³⁷ Se ovan, *Dublinförordningen*.

²³⁸ NutIL. Prop. 2004/05:170.

framförallt i NutIL, i förordningen (2004:294)²³⁹ med instruktion för MIV samt även i verksförordningen (1995:1322).²⁴⁰

MIV:s ledning består av en generaldirektör som leder myndigheten och ansvarar för dess verksamhet, en överdirektör med ansvar för strategiska frågor och utgivning av myndighetens administrativa handböcker och en rättschef (chefsjurist) med ansvar för beredning av ärenden, MIV:s författningssamling och handböcker inom bl.a. området asyl.²⁴¹ Styrelsen, utses av regeringen och består av 12 ledamöter, generaldirektören är dess ordförande. Styrelsen fattar inte beslut i enskilda ärenden, men ansvarar för fastställandet för viseringspraxis.²⁴² MIV är sedan 1 januari 2005 indelad i sex verksamhetsområden (asyl, besök och bosättning, förvaltningsprocess, medborgarskap, mottagningsplanering och tillsyn och förvaltning och internationella frågor), tidigare var verksamheten indelad i regioner. Syftet med förändringen var att få en enhetlig och effektiv förvaltning.²⁴³

Beslutanderätten hos MIV finns idag primärt hos generaldirektören, vilket även var fallet under UtlL, varifrån den sedan, beroende på ärendet karaktär, delegeras till olika nivåer (handläggare, beslutsfattare, rättschef) på ärendets karaktär.²⁴⁴

Idag registreras MIV:s beslut i den Centrala utlänningsdatabasen (CUD), tidigare STAMM-databasen.²⁴⁵

3.2.2.2 Handläggningsregler

Bestämmelserna om handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna återfinns framförallt i 13 kap. NutIL och i FL.

3.2.2.2.1 Utredningsansvar

MIV har i egenskap av förvaltningsmyndighet huvudansvaret för att ett ärende blir utrett, detta följer av den s.k. *officialprincipen*. Denna princip kommer till uttryck genom allmänna förvaltningsrättsliga principer samt i 8 § FPL (vad gäller förvaltningsdomstolar) men kan i FL uttydas ur de allmänna reglerna om service och samverkan (4-7§§). Officialprincipen har olika betydelse i olika slags ärenden, desto mer ingripande beslutet är desto större ansvar åläggs myndigheten. När det rör sig om en förmån, är det emellertid inte lika självklart att den enskilde kan förhålla sig passiv. Officialprincipen anses dock gälla, men i något modifierad form. Myndigheten kan i dessa fall, vilket också görs – kräva att

²³⁹ Med ändringar införda genom SFS 2006:123.

²⁴⁰ Prop. 2004/05:170, s. 86 och s. 139.

²⁴¹ Prop. 2004/05:170, s. 139-140.

²⁴² Prop. 2004/05:170, s. 140.

²⁴³ Prop. 2004/05:170, s. 140. Migrationsverket, *Våra verksamhetsområden*, www.migrationsverket.se, 2006-05-10, kl. 10.00.

²⁴⁴ SOU 2004:74, s. 268.

²⁴⁵ Prop. 2004/05:170, s. 140.

den enskilde medverkar i utredningen.²⁴⁶ MIV har emellertid ett större utredningsansvar än vad som åligger en myndighet i många andra ansökningsärenden. Bestämmelser om detta återfinns bl.a. i UNHCR:s handbok.²⁴⁷

I prop. 2004/05:170 understryks vad som sägs i UNHCR:s handbok para. 196-197 om att bevisbördan ligger på den sökande, men att ta reda på och värdera olika relevanta fakta skall delas mellan utredaren och den sökande och att beviskravet inte skall tillämpas för hårt med tanke på den särskilda situation som den sökande befinner sig i.²⁴⁸

3.2.2.2 Muntlighet

I asylärenden gäller enligt 13 kap. 1 § NuttL att en utlänning får avvisas eller utvisas endast om muntlig handläggning har ingått i MIV:s handläggning av ärendet. Muntlig handläggning skall även annars företas på begäran av utlänningen om inte denna skulle sakna betydelse för att avgöra asylärendet. Möjligheten som ges i utlänningslagen, till muntlig handläggning, avviker från vad som annars gäller enligt 14 § FL som är mer restriktivt utformad. Muntlig handläggning kan företas om det kan ske med hänsyn till det behöriga arbetets gång, eller om myndigheten bestämmer att handläggningen skall vara muntlig. Bestämmelsen i utlänningslagen infördes år 1997.²⁴⁹ Den nuvarande bestämmelsen motsvarar i huvudsak den tidigare i 11 kap. 1 § första stycket UtL.²⁵⁰

3.2.2.3 Partsinsyn och kommunikation

Enligt 16 § FL, gäller att en sökande m.fl. har rätt att ta del av det som tillförts ärendet då det rör myndighetsutövning mot en enskild. Detta begränsas dock av 14 kap. 5 § SekrL. I förvaltningslagen 17 § finns en allmän bestämmelse om den s.k. underrättelseskyldigheten dvs. ett ärende får inte avgöras utan att sökande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv, och getts tillfälle att yttra sig över uppgiften.²⁵¹ I utlänningslagen återfinns ingen generell bestämmelse om detta utan i 13 kap. 9 § NuttL som rör parts rätt att få del av uppgifter i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd omfattar endast en utlänning om han är bosatt eller annars vistas i Sverige.²⁵²

²⁴⁶ W. Warnling-Nerep, En introduktion till förvaltningsrätten, 2001, s. 46-47.

²⁴⁷ Prop. 2004/05:170, s. 90-91 och s. 153-156.

²⁴⁸ Prop. 2004/05:170, s. 155.

²⁴⁹ Prop. 2004/05:170, s. 141.

²⁵⁰ Prop. 2004/05:170, s. 303.

²⁵¹ Prop. 2004/05:170, s. 143-144.

²⁵² 13 kap. 9 § NuttL. Motsvarar tidigare 11 kap. 2 § UtL. Prop. 2004/05:170, s. 305.

3.2.2.4 Bevisprövningen

Det är först och främst upp till den sökande att tillhandahålla relevanta uppgifter. Det blir sedan upp till utredaren (dvs. handläggaren eller beslutsfattaren på MIV) att göra en bevisvärdering och trovärdighetsbedömning.²⁵³

Inom asylrätten finns det internationellt accepterade principer rörande bevisbördefrågor. Enligt dessa gäller att det är den asylsökande som har bevisbördan för att lägga fram relevanta fakta och omständigheter till grund för sin ansökan.²⁵⁴ Om sökande inte kan skaffa fram erforderlig bevisning skall detta inte läggas den sökande till last utan tvärtom tolkas så att inte bristen motsäger dennes uppgifter. Detta brukar kallas för ”*benefit of the doubt*”, eller tvivelsmålets fördel.²⁵⁵ Man bör endast tillämpa tvivelsmålets fördel när all relevant och tillgänglig bevisning har inhämtats och kontrollerats och utredaren har förvärvat sig om den sökandes allmänna trovärdighet. Den sökandes berättelse och uppgifter måste vara sammanhängande och får inte strida mot allmänt kända fakta.²⁵⁶ Det skall inte krävas i svensk rätt och i utlänningsärenden att den sökande skall behöva styrka sina bevis utan det skall anses tillräckligt för att bevilja tillstånd om den sökandes berättelse framstår som trovärdig och sannolik.²⁵⁷

Det har under åren riktats en del kritik mot Utlänningsmyndigheternas förfarande vid bevisprövning.²⁵⁸ Bevisproblematik och bevisvärdering tycks ha haft en underordnad roll i beslutsskälerna vilket gör att frågan om uppehållstillstånd närmast kommit att framstå som en lämplighetsfråga. Det saknas överlag en genomgång av samtliga relevanta uppgifter och omständigheter. När en värdering görs blandas relevanta, mindre relevanta och irrelevanta omständigheter utan åtskillnad. Ofta tillmäts omständigheter – som saknar eller med lite bevisvärde och framförallt om de är till den sökandes nackdel tillmätas alltför stor betydelse. Varken bevisbörderegler eller ”*benefit of the doubt*” tillämpas utan istället läggs eventuella brister den sökande till last. Det tycks föreligga krav på att den sökande skall kunna styrka sina påståenden.²⁵⁹ I många av Utlänningsnämndens beslut är det utlännings trovärdighet som har varit avgörande för om Utlänningsnämnden bifallit eller avslagit ansökan.²⁶⁰ Det är inte ovanligt att ett negativt resultat av värdering av enstaka bevis får till resultat att ansökan

²⁵³ UNHCR:s Handbok, para. 195.

²⁵⁴ SOU 2004:74, s. 159.

²⁵⁵ C Diesen i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 162-163. UNHCR, *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning*, 2001, s. 58.

²⁵⁶ UNHCR:s Handbok, para. 204. CAT/C/28/D/185/2001, Mr. Chedli Ben Ahmed Karoui v. Sweden.

²⁵⁷ C Diesen i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 163-164.

²⁵⁸ Se bl.a. Diesen m.fl. som i *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden* redogör för ett antal av UN:s beslut mellan åren 1990-1997, och på grundval av detta underlag drar ett antal slutsatser om framförallt UN:s bevisprövning.

²⁵⁹ C. Diesen i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s.206-209.

²⁶⁰ P-E Nilsson i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 21-22.

om asyl avslås, vilket torde vara i strid med principen om *benefit of the doubt*.²⁶¹

3.2.2.2.5 Ursprungsländer - Länderkunskap och landinformation

Migrationsverket, Utlänningsnämnden och regeringen hämtade enligt den ordning som gällde med Util landspecifik information från en rad källor, bl.a. Utrikesdepartementet, Utlandsmyndigheterna, UNHCR, EU-samarbetet (inom ramen för den kommissions ledda gruppen EURASILE), frivilligorganisationer, Internet samt även genom resor för faktainsamling (i dessa deltog såväl tjänstemän från MIV som tjänstemän från UN). Hos MIV lagrades informationen i det databaserade länderinformationssystemet Lifos. Vid MIV fanns tidigare särskilda länderexperter med ansvar för särskilda områden. Ett liknande system med särskilda länderexperter fanns även hos UN.²⁶² I prop. 2004/05:170 föreslogs att MIV:s aktuella landinformation, som lagras i länderinformationssystemet Lifos, göras tillgänglig på MIV:s hemsida.²⁶³ Med den nya ordning som gäller sedan 31 mars 2006 har allmänheten fått tillgång till Lifos via MIV:s hemsida, dock redovisas inte allt material då vissa begränsningar fått göras med tanke på sekretess som hänförs till den enskilde, utrikessekretessen etc.²⁶⁴

Med anledning av ovan torde MIV och UN ha besuttit omfattande länderkunskap att använda vid prövning av ett asylärende och vid en bedömning av förhållandena i den sökandes hemland. Det borde därmed inte ha kunnat gå att påvisa skillnader i hur en asylsökande från ett visst land bedömts i Sverige jämfört med i ett annat destinationsland med välutvecklat asylsystem. Eventuella skillnader i beslutsstatistiken skulle därmed kunna härledas till de asylsökandes nationaliteter (dvs. vilket ursprungsland de kommer ifrån) och vilka destinationsländer de väljer.²⁶⁵ Denna uppfattning delas även av tjänstemännen på Migrationsverket.²⁶⁶ För att illustrera hur asylsökande från ett visst land bedöms i Sverige jämfört med andra länder illustreras här nedan med ett exempel taget från SOU 2006:6 i vilket utredaren gör en jämförelse mellan hur asylsökande från Somalia har bedömts i Kanada respektive i Sverige.

²⁶¹ C. Diesen i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s.206-209.

²⁶² Prop. 2004/05:170, s. 146-153.

²⁶³ Prop. 2004/05:170, s. 156-157.

²⁶⁴ Migrationsverket, <http://www.migrationsverket.se/lifos/>, 2006-04-25, kl. 11.20.

²⁶⁵ SOU 2006:6, s. 405.

²⁶⁶ Enligt t.ex. Anna Wessel, asylansvarig på Migrationsverket är det många av dem som söker sig till Sverige idag som inte har tillräckligt starka skyddsskäl för att få flyktingstatus. Som exempel nämner Wessel att situationen i f.d. Jugoslavien har förbättrats, det är inte längre krig där. Vilket resulterat i att vi idag inte ser den flyktinganströmningen från f.d. Jugoslavien som vi bevitnade under mitten av 1990-talet och därmed går även andelen som beviljas flyktingstatus ned. (A. Wessel, asylansvarig på Migrationsverket, telefonintervju, 2005-03-03, kl. 10.30). En liknande förklaring framförs av Lilja Gudmundsdottir, statistikansvarig på Migrationsverket. (L. Gudmundsdottir, statistikansvarig på Migrationsverket, telefonintervju, 2005-03-03, kl. 10.00).

Exempel:

I Kanada under år 2004 fick 79, 2 procent av de somaliska asylsökande flyktingstatus. 15, 7 procent fick stanna på andra grunder och endast 5,1 procent fick avslag. I Sverige däremot var det endast 2 procent av de somaliska asylsökande som fick flyktingstatus under samma period. 21,4 procent fick stanna på andra skyddsgrunder, 5, 7 procent fick stanna på andra grunder och hela 70, 8 procent av de sökande fick avslag.²⁶⁷ I genomsnitt, globalt, och under samma period beviljades 53 procent av de somaliska sökande någon form av skydd i destinationsländerna.

En förklaring till denna stora diskrepans kan vara att de asylsökande från Somalia som söker sig till Sverige inte har skyddsskäl i samma utsträckning som de som söker sig till Kanada och/eller inte samma förmåga att vinna framgång i en asylprocess som de som söker sig till Kanada.

Vidare anser utredaren att det kan finnas försvårande element i den svenska asylprocessen. Sverige i egenskap av civil law land har använt sig av ett som utredaren kallar det "myndighetsbaserat system" under utredningen, medan det i Kanada i egenskap av common law land framförallt är domstolarna som står för vägledning. Utredaren framhåller att flyktingdefinitionen är väl preciserad i kanadensisk praxis, Kanada har vidare antagit en rad riktlinjer för ledning och tolkning vid beslutsfattande på detta område. Här skiljer sig Sverige, om man får tro utredaren, då besluten motiveras på ett schematiskt sätt och utvecklingen i praxis och doktrin på intet sätt kan jämföras med den i Kanada.²⁶⁸

Storleken av den somaliska populationen i respektive land skulle kunna utgöra en förklaring då det kan antas att en större population kan bidra till en viss pull-effekt. I Sverige utgjorde Somalia under år 2003 det land som kom på andra plats vad gäller antal asylsökande jämfört med Kanada under samma period då Somalia inte ens kom med bland "top-ten".²⁶⁹ Detta exempel visar, enligt utredaren, på att ett högt söktryck från ett land kan resultera i en restriktivare bedömning vid asylprövningen. Utredaren framhåller att denna hypotes inte nödvändigt bekräftas vid en jämförelse med andra länder.²⁷⁰

3.2.2.2.6 Beslutsmotivering

MIV har som förvaltningsmyndighet enligt 20 § FL, skyldighet att motivera sina slutliga beslut (dvs. de beslut varigenom myndigheten avgör ett ärenden) om det rör myndighetsutövning mot enskild. Det är viktigt för den enskilde att få veta hur myndigheten resonerat och på vilka grunder beslutet baseras, detta gäller inte minst vid ett överklagande.²⁷¹ Det är även viktigt av andra orsaker, t.ex. som praxisskapande element. Rättspraxis (dvs. praxis hos domstolar och rättstillämpande myndigheter) utgör ett viktigt och nödvändigt element inom ett rättsligt system.²⁷² Utöver detta är det även av vikt för allmänhetens tilltro till myndighetens kompetens. Det finns dock en del undantag i 20 § FL, bl.a. om det skulle vara uppenbart obehövligt, om det rör sig om s.k. massärenden, eller på grund av rikets säkerhet eller

²⁶⁷ SOU 2006:6, s. 406.

²⁶⁸ SOU 2006:6, s. 406-407.

²⁶⁹ SOU 2006:6, s. 406-407.

²⁷⁰ SOU 2006:6, s. 408.

²⁷¹ W. Warnling-Nerep, En introduktion till förvaltningsrätten, 2001, s. 50-51.

²⁷² P-E Nilsson i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 21.

ärendets brådskanie art.²⁷³ Bestämmelser om detta finns i 13 kap. 10 § NuttL, vilka tidigare motsvarades av 11 kap. 3 § UtL.²⁷⁴

I 13 kap 10 § första stycket NuttL stadgas att ett beslut om uppehållstillstånd alltid skall innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. I andra stycket samma lag, anges att vid beslut i fråga om visering eller arbetstillstånd får skälen helt eller delvis utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om visering, om beslutet går utlänningen emot och han är tredjelandsmedborgare.²⁷⁵ I författningskommentaren till bestämmelsen anges att paragrafen är utformad på ett sådant sätt att det tydligt framgår att 20 § FL skall tillämpas på alla andra fall än de som uttryckligen nämns i lagtexten.²⁷⁶

Bestämmelsen infördes för att förbättra utlänningsmyndigheternas beslutsmotivering i asylärenden. Alla beslut skulle vara motiverade, även och kanske framförallt bifallsbeslut.²⁷⁷ Väl motiverade bifallsbeslut i första instans (SIV) skulle kunna öka möjligheten att kontrollera kvaliteten på dessa. Därutöver ansågs en vidgad beslutsmotiveringsskyldighet kunna leda till en kvalitetsförbättring av beslutsfattandet som sådant. Beslut, där en beslutsfattare har att ge en klar, enkel och skriftlig motivering till sitt beslut, torde bli mer genomarbetade. Svepande eller på annat sätt bristfälliga motiveringar i SIV:s avslagsbeslut, dvs. första instans, ansågs inte heller kunna godtas utifrån rättssäkerhetssynpunkt, då de försvårar såväl för den enskilde som för överinstansen att bedöma skälen bakom ett överklagat beslut.²⁷⁸

Vikten av beslutsmotivering har uppmärksamrats sedan länge. I prop. 1988/89:89 framhåller regeringen att det framförts kritik från många håll avseende bristfällig beslutsmotivering i utlänningsärenden. Med anledning av detta ansågs det angeläget med så klagörande motiveringar som möjligt i utlänningsärenden. Som skäl anfördes bl.a. att objektivitet ger den enskilde utlänningen större möjlighet att få rättelse i ett beslut som på felaktig eller ofullständig grund gått honom emot. Klarare motiveringar ansågs även kunna leda till förkortade handläggningstider genom att undvika att förklara beslut i efterhand.²⁷⁹

3.2.3 Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen

Bestämmelserna om migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen återfinns i kap. 16 i NuttL. Kapitlet saknar motsvarighet i UtL. I 1 § detta

²⁷³ W. Warnling-Nerep, En introduktion till förvaltningsrätten, 2001, s. 50-51.

²⁷⁴ Prop. 2004/05:170, s. 305.

²⁷⁵ 13 kap. 10 § NuttL.

²⁷⁶ Prop. 2004/05:170, s. 305.

²⁷⁷ Prop. 1996/97:25, s. 206.

²⁷⁸ Prop. 1996/97:25, s. 203-207.

²⁷⁹ Prop. 1988/89:89, s. 88-89.

kapitel återfinns bestämmelser om att regeringen bestämmer vilka länsrätter som skall vara migrationsdomstolar samt att Kammarrätten i Stockholm skall vara migrationsöverdomstol.

Förfarandet i migrationsdomstolarna samt i Migrationsöverdomstolen följer vad som är allmänt föreskrivet om länsrätt och kammarrätt och rättsskipningen i dessa, om inte något annat sägs NutIL.²⁸⁰ Vilket bl.a. innebär att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen har ett utredningsansvar vilket följer av *officialprincipen* samt av 8 § FLP. Därutöver skall även domstolarna, i likhet med vad som gäller för MIV och vad som följer av utlänningslagen, motivera sina beslut. Detta följer bl.a. av 30 § och 31 § FLP. Rättens avgörande skall grundas på handlingarna och vad som övrigt framkommit i målet och av beslutet skall framgå de skäl som bestämt utgången.²⁸¹ I 4 § NutIL anges bl.a. att mål om avvisning eller utvisning skall handläggas skyndsamt. Huvudregeln enligt 5 § NutIL är att förfarandet skall vara skriftligt. Undantag kan göras enligt bl.a. andra stycket om det kan antas att muntlig förhandling är till fördel för utredningen eller för att främja ett snabbt avgörande av målet. Enligt tredje stycket samma paragraf skall muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.²⁸² I ett mål om avvisning är MIV motpart till utlänningsen, 16 kap. 6 § NutIL. Domstolen kan vidare återförvisa vissa ärenden till migrationsverket, bestämmelser om detta återfinns i 16 kap. 7-8 §§ NutIL. Bestämmelser om överklagande av en migrationsdomstols beslut återfinns i 16 kap. 9-12 §§ NutIL. Här anges att en migrationsdomstols beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen²⁸³ och att Migrationsöverdomstolen får meddela prövningstillstånd om det är till vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Migrationsöverdomstolen, eller att det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.²⁸⁴

Den tidigare handläggningen i asylprocessen och prövningen av asylärenden var starkt kritiserad. Handläggningen i UN kritiserades för att den sällan var muntlig och att processen inte i något skede var en tvåpartsprocess.²⁸⁵ Handläggningen i asylprocessen kritiserades även för att insynen för såväl parter som allmänhet varit dålig. Förtroendet för UN:s beslut har varit lågt och det ansågs önskvärt att överprövning istället skulle ske till en domstol.²⁸⁶

²⁸⁰ 16 kap. NutIL.

²⁸¹ 8, 30 och 31 §§ FLP.

²⁸² 16 kap. NutIL.

²⁸³ 16 kap. 9 § NutIL.

²⁸⁴ Prop. 2004/05:170.

²⁸⁵ Prop. 2004/05:170, s. 105.

²⁸⁶ Prop. 2004/05:170, s. 105.

Genom det nu införda domstolsförfarandet kommer den kontradiktoriska principen iakttas.²⁸⁷ Ökade möjligheter till muntlig förhandling skapar bättre möjligheter, att i mål som har stor betydelse för den enskilde, bedöma en persons trovärdighet, samtidigt som en muntlig förhandling kan bidra till att reda ut eventuella missförstånd.²⁸⁸ Ett tvåpartsförhållande har ansetts kunna öka en rättssäker och objektiv prövning betydligt.²⁸⁹ Bl.a. torde processmaterialet bli fylligare genom båda parter försorg.²⁹⁰ Domstolsförfarande kommer förmodligen även innebära större enlighet och därmed även större förutsebarhet. Vid prövning i domstol kommer även instansordningsprincipen i högre grad att iakttas.²⁹¹

3.2.3.1 En utblick och jämförelse med andra länders asylsystem

Danmark och Norge, i likhet med vad som gällde i Sverige tidigare, använder sig av utpräglade myndighetssystem i asylprocessen medan Tyskland å andra sidan erbjuder domstolsprövning i upp till tre instanser efter att första instansen fattat ett avslagsbeslut. De tyska domstolarna har generellt en viktig roll vad gäller tolkning och praxisbildning. Även Storbritannien har ett utpräglat domstolssystem. Vid en statistisk undersökning och jämförelse visar det sig att länder – t.ex. Tyskland och Storbritannien – som opererar med domstolsinslag i asylprocessen generellt beviljar en större andel flyktingstatus än länder – t.ex. Danmark, Norge och Sverige – som opererar med myndighetssystem i asylprocessen.²⁹² Under åren 1999 till 2003 uppvisade Tyskland en total andel av 12,8 procent som beviljades flyktingstatus efter överklagande till andra instans (domstol) och för Storbritannien var motsvarande siffra 18,2 procent. Under samma period uppvisade Danmark en total andel av 8,9 procent som beviljades flyktingstatus efter överklagande till andra instans (myndighet) för Norge

²⁸⁷ Vilket innebär att ingen får dömas ohörd, eller, korrektare uttryckt, att ingen får dömas, utan att honom lämnats tillfälle att yttra sig över, vad motparten andragit (C Diesen i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 228-229).

²⁸⁸ Prop. 2004/05:170, s. 105.

²⁸⁹ C Diesen i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 228-229.

²⁹⁰ Prop. 2004/05:170, s. 105.

²⁹¹ Vilket innebär att högre instans skall överpröva saken, vilket i princip innebär att utföra sin prövning på samma material som i underinstansen. (C Diesen i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 228-229).

²⁹² Här kan dock ett påpekande göras om att rättssystemen skiljer sig åt mellan Storbritannien å ena sidan och Tyskland och de skandinaviska länderna å andra sidan. Storbritannien är ett s.k. common law land, medan Tyskland och de skandinaviska länderna är s.k. civil law länder. Common law, har till skillnad från civil law, inte skapats genom lagstiftning utan framförallt genom domstolarnas prejudikatbildande verksamhet. Mycket tidigt utvecklades principen om att man vid rättskipningen bör följa tidigare avgjorda fall dvs. ett prejudikat bör respekteras, och tidigare avgjorda rättsfall utgör än idag en mycket viktig rättskälla vid rättstillämpningen. Medan det i civil law traditionen är den skrivna lagen som utgör den viktigaste rättskällan. (M. Bogdan, *Komparativ rättskunskap*, 1993, s. 105-198.) Vid en statistisk undersökning och jämförelse har emellertid olika rättssystem ha en knappt påverkbar effekt på andelen som beviljas flyktingstatus. Utan, i enlighet med ovan, torde skillnaderna i asylprocessen och instansordningen främst vara hänförliga till huruvida ett land har myndighets eller domstolssystem. (SOU 2006:6, s. 417).

var motsvarande siffra endast 1,0 procent och för Sverige endast 2,5 procent.²⁹³

3.2.4 Praxis i asylärenden

”...att tala om praxis i flyktingärenden och att alltså praxis som rättsäkerhetsgarant på flyktingområdet är mycket liten, för att inte säga obefintlig när det gäller asylprövningen”²⁹⁴

När man vill veta hur en viss fråga skall lösas söker man självklart efter relevant lagtext, dvs. gällande rätt. För att få närmare upplysning om en lagregels innehåll och tillämplighet får man därför gå till lagens förarbeten, eller som de också kallas lagmotiven. Därutöver utgör rättspraxis (dvs. praxis hos domstolar och rättstillämpande myndigheter) ett viktigt och nödvändigt element inom ett rättsligt system.²⁹⁵ Genom användandet av praxis blir rättstillämpningen mer förutsägbar för den enskilde. Domstolar och myndigheter har visserligen ingen skyldighet att följa tidigare rättsfall (s.k. prejudikat) utan prejudikatbundenheten är relativ och inte absolut, men de får ändå anses ha stor rättsbildande funktion.²⁹⁶

Enligt den ordning som gällde tidigare krävdes det – för att skapa sig en fullständig bild över praxis – att information söktes i tre källor; första instans, andra instans och regeringen.²⁹⁷ När UN inrättades år 1992 övertog nämnden regeringens ställning som överinstans gentemot SIV. Regeringen ansågs emellertid ha kvar sin roll som viktig praxisbildande funktion. Huvudansvaret för praxis torde ändå ha överförts till UN, med tanke på det begränsade fall som regeringen prövade. Regeringen kunde efter UN:s tillkomst endast meddela praxis i utlänningsärenden som överlämnats dit, med syfte att regeringen skall skapa prejudikat för de lägre instanserna.²⁹⁸ I enlighet med vad som beskrivits ovan är rättspraxis – prejudikat – inte bindande för de lägre instanserna, men utlänningsmyndigheterna följer dock regelmässigt regeringens beslut. Vad gäller detta så skiljer det sig åt från den traditionella praxisbildning som äger rum inom domstolen där den prejudikatbildande domstolen också är högsta instans. Regeringen å andra sidan prövar endast ärenden som valt ut av utlänningsmyndigheterna med avsikt att styra praxis.²⁹⁹ När svenska domstolar och myndigheter följer praxis är det viktigt att konstatera att prejudikatet verkligen rör samma fråga som det aktuella ärendet.³⁰⁰ Samtidigt är det självklart viktigt att enskilda fall som konstituerar praxis går att jämföra med varandra, dvs. likartade förutsättning bör resultera i likartade bedömningar och beslut. Detta gäller inte minst vid prövningen av ett asylärende.³⁰¹

²⁹³ SOU 2006:6, s.418-419.

²⁹⁴ P-E Nilsson i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 21.

²⁹⁵ P-E Nilsson i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 21.

²⁹⁶ P-E Nilsson i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 21.

²⁹⁷ Prop. 1996/97: 25, s. 155-157.

²⁹⁸ Prop. 1996/97: 25, s. 155-157.

²⁹⁹ Prop. 1996/97: 25, s. 155-157.

³⁰⁰ H. Hydén, *Rättsregler – En introduktion till Juridiken*, 2001, s. 116-117.

³⁰¹ P-E Nilsson i C. Diesen m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 21.

Migrationsverket har ansetts – oaktat sin ställning som första instans – ha en viktig praxisbildande funktion. Det gäller framförallt de positiva beslut som meddelas och som aldrig överklagas. Beslut som beviljats i första instans har emellertid inte varit allmänt tillgängliga utan tidigare har det endast varit UN och regeringens avgöranden som gjorts allmänt tillgängliga genom UN:s hemsida och genom pressmeddelanden från regeringen.³⁰² Vilket innebär praxisredovisningen kan sägas ha varit långt ifrån heltäckande.³⁰³ MIV:s beslut har emellertid spridits internt genom Lifos. För att stärka enhetligheten har MIV:s praxisenhet tidigare och sedan år 2002 arbetet med samordningsgrupper mellan de tidigare regionerna (numer är verksamheten uppdelad på verksamhetsområden). I grupperna har praxis diskuterats och jämförts. Efter mötena har minnesanteckningar upprättats, men någon kvalitetssäkring har däremot inte gjorts.³⁰⁴ Den brist som föreligger hos MIV vad gäller kontroll och enhetlighet i fall med positiva beslut har sedan länge uppmärksammats – och kritiserats. I SOU 1993:24 riktas kritik mot att dåvarande SIV:s beslut inte underkastas någon prövning av utomstående dvs. högre instans. Praxisbeslut bör återge en högre instans uppfattning. SIV:s praxis byggde på den tolkning som myndigheten själv gör av författningstext och utifrån tidigare avgöranden. Frånvaro av överprövning och granskning leder till att den interna praxisen bibehålls eller förstärks.³⁰⁵

³⁰² SOU 2004:74, s. 274.

³⁰³ P-E Nilsson i C. Diesen m.fl., *BEVIS 2- Prövning av flyktingärenden*, 1998, s. 21-22.

³⁰⁴ SOU 2004:74, s. 274.

³⁰⁵ Prop. 1996/97: 25, s. 155-157.

4 Statistiska uppgifter

Jag har för detta avsnitt, och för att belägga mitt påstående om att det är en mycket liten andel asylsökande som beviljas flyktingstatus, framförallt använt mig av uppgifter från SOU 2006:6. Jag utgår ifrån att uppgifterna, med viss felmarginal, är korrekta. Med hänsyn till tid och utrymme samt mina bristfälliga kunskaper vad gäller att göra statistiska beräkningar och uträkningar ansåg jag detta tillvägagångssätt som mest lämpligt. Utredaren baserar sina siffror på underlag från UNHCR, Migrationsverket och Utlänningsnämnden.

I betänkandet SOU 2006:6 har utredaren kartlagt hur många personer som beviljats flyktingsstatus och status som skyddsbehövande i övrigt i förhållande till det totala antalet beslut i asylärenden i Sverige under perioden 1994-2003.³⁰⁶ Resultatet jämförs även med motsvarande siffror för några andra länder.³⁰⁷

Det är endast en ytterst liten andel av endast de utlänningar som sökt asyl i Sverige som beviljats flyktingstatus.³⁰⁸ Under åren 1994 till 2003 fick totalt 93 721 personer stanna i Sverige för att de ansågs ha någon form av skyddsskäl inklusive humanitära skäl. Av dessa var det endast 6 065 som fick stanna för att de erkänts som flyktingar medan hela 87 656 personer fick stanna på övriga grunder dvs. som skyddsbehövande i övrigt (innan 1997 års ändringar även de-facto flykting och krigsvägrare) samt av humanitära skäl. Framförallt har uppehållstillstånd beviljats enligt bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Siffrorna skiljer sig inte nämnvärt mellan första och andra instans, dvs. mellan Migrationsverket och Utlänningsnämnden (som numera är nedlagd och har ersatts av migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen).³⁰⁹

I utredningen presenteras även en jämförelse med övriga av EU:s medlemsstater.³¹⁰ Det konstateras att det totala antalet beviljade uppehållstillstånd i Sverige i första instans är högt, under åren 1994-2003 beviljades totalt 45 procent av alla ärenden uppehållstillstånd i första instans, dock utgjordes endast 2,7 procent av dessa uppehållstillstånd som beviljats av flyktingskäl.³¹¹ Genomsnittet bland EU:s 25 medlemsstater var under samma period 14 procent. Liksom i första instans är även det totala antalet beviljade uppehållstillstånd i andra instans i Sverige, dvs. Utlänningsnämnden, högt. Mellan åren 2000-2003 rapporterade Utlänningsnämnden antalet positiva beslut till 25,9 procent. Däremot var antalet utlänningar som beviljades uppehållstillstånd som flyktingar mycket

³⁰⁶ Se även bilaga A och B.

³⁰⁷ SOU 2006:6, s. 57.

³⁰⁸ Se även bilaga B.

³⁰⁹ SOU 2006:6, s. 391-392 och s. 391-396.

³¹⁰ SOU 2006:6; s. 394.

³¹¹ SOU 2006:6, s. 394.

lågt, endast 2,5 procent under perioden 2000-2003.³¹² Anmärkningsvärt är att Utlänningsnämnden under år 2003 rapporterade den lägsta siffran bland EU:s medlemsstater avseende antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl; 1,5 procent.³¹³

I analysen som görs av redovisad statistik framhålls Sverige och Finland som de två av EU:s medlemsstater med lägst andel asylsökande som beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl. Finland har emellertid ett betydligt färre asylsökande än Sverige.³¹⁴ Sverige är kanske den av EU:s medlemsstater som under årens lopp haft flest asylsökande sett till befolkningsmängd.³¹⁵ Det kan sålunda slås fast att Sverige i förhållande till andra länder uppvisar en mycket låg andel beslut om uppehållstillstånd som beviljats på grund av flyktingskäl.³¹⁶ Detta gäller såväl i jämförelse med det totala antalet som beviljas uppehållstillstånd på alternativa grunder i Sverige och i jämförelse med andra länder.³¹⁷

³¹² SOU 2006:6, s. 394-395.

³¹³ SOU 2006:6, s. 395.

³¹⁴ SOU 2006:6, s. 395-396.

³¹⁵ Se bilaga A, B och C.

³¹⁶ SOU 2006:6, s. 395-396.

³¹⁷ Se Bilaga A och B

5 Analys

Vid en statistisk undersökning visar det sig att det är en ytterst liten andel av de utlänningar som söker asyl i Sverige som beviljas flyktingstatus, och även status som skyddsbehövande i övrigt – den allra största andelen har fått uppehållstillstånd av humanitära skäl. Detta förhållande utmärker sig vid en jämförelse med andra länder. Sverige är ett av de länder i EU som tar emot flest asylsökande, men trots det kommer vi så att säga ”längst ner på listan” vad gäller antalet som beviljas flyktingstatus. Beror då detta på att vi har få genuina asylsökande eller på att asylprövningen som gjorts – med den ordningen vi hade tidigare – av de svenska utlänningsmyndigheterna (MIV som första instans och UN som andra instans) och regeringen inte gjorts i enlighet med gällande regelverk?

Att svenska myndigheter, domstolar och även – tidigare med ordningen som gällde enligt 1989 års utlänningslag – regeringen har att följa internationella och regionala överenskommelser torde vara klarlagt. Sverige är vid undertecknande folkrättsligt bunden och genom transformering eller inkorporering kan de även tillämpas av enskilda. dvs. de binder staten folkrättsligt samt kan användas av enskilda inför myndigheter och domstol. Enskilda kan även i vissa fall klaga till internationella organ (FN: s kommitté för de mänskliga rättigheterna, FN:s kommitté mot tortyr (CAT) och Europadomstolen). Vilket får sägas vara vanligt förekommande i asylärenden. Det hör inte heller till ovanligheterna att den klagande ges rätt. CAT har bl.a. i elva fall bedömt att en avvisning eller utvisning från Sverige skulle innebära brott mot artikel 3 i FN:s tortyrkonvention. Totalt har runt 50 klagomål lämnats in till CAT. Sverige har fällts en gång i Europadomstolen. En gång för mycket.

En låg andel som beviljas flyktingstatus, ett ökat antal klagomål till internationella organ samtidigt som otaliga asylsökande inte tillerkänns de särskilda rättigheter som följer med status som flykting får sägas vara en mycket olycklig utveckling av tillämpningen av asylrätten i Sverige.

Nedan analyseras de hypoteser som formulerades i inledningen.

- *Samarbete och harmonisering inom EU*

I denna del tittar jag närmare på samarbete och harmonisering som en tänkbar förklaring till de låga siffror som beslutstatistiken för asylärenden visar. I första hand torde en låg andel som beviljas flyktingstatus kunna bero på att personer i behov av skydd överhuvudtaget inte har någon möjlighet att ta sig till och in i Sverige för att söka asyl. I andra hand kan förklaringen vara Dublinförordningen/Dublintonventionen och dess påverkan på beslutsstatistiken.

Genom samarbete och harmonisering har asylrätten underordnats den gemensamma migrationskontrollen, men detta gäller för samtliga av EU:s medlemsstater inte enbart för Sverige. Således bör inte de låga siffror som den svenska beslutstatistiken i asylärenden uppvisar – låga i en jämförelse med övriga av EU:s medlemsstater kunna förklaras utifrån denna hypotes.

Då återstår att studera huruvida

Dublinförordningen/Dublkonventionen är ”boven i dramat”. Det skulle kunna vara så med tanke på att statistiken dublinfall har ökat avsevärt sedan Dublkonventionen trädde ikraft. Om vi antar att samtliga dublinfall som har överförts från Sverige till andra av EU:s medlemsstater varit personer som skulle ha beviljats flyktingstatus vid en asylprövning i Sverige, bör detta sannolikt ha påverkat statistiken i negativ riktning. Det visar sig emellertid, vid en statistisk genomgång, att om alla de asylsökande som överförts från Sverige till övriga av EU:s medlemsstater hade fått flyktingstatus i Sverige så skulle det endast ha gjort en marginell skillnad i beslutstatistiken. Inte heller det faktum att Sverige i likhet med Storbritannien redovisar dublinfall i asylstatistiken och inte i särskild ordning torde ha någon nämnvärd betydelse.

- *Asylprocessen – instansordningen*

Om det nu inte går att förklara den låga beslutstatistiken genom samarbete och harmonisering inom EU, dvs. framförallt ökade kontrollåtgärder och Dublinförordningen/Dublkonventionen kanske förklaringen står att finna i den instansordning som rådde tidigare. Där såväl första- som andra instans utgjordes av myndigheter och regeringen som överprövningsinstans. Utifrån vad som ovan redovisats tycks det ha funnits en hel del brister i handläggningen och prövningen av asylärenden. Detta gällde hos såväl MIV som UN.

Vid en statistisk jämförelse med ett antal andra europeiska länder visar det sig att såväl Danmark, Norge och även Sverige tidigare, som använder sig av myndighetssystem i asylprocessen beviljar en lägre andel flyktingstatus, medan Tyskland och Storbritannien å andra sidan som använder sig av domstolssystem generellt beviljar en högre andel flyktingstatus.

För Sveriges del torde det funnits vissa inslag i det tidigare myndighetssystemet som nu förbättrats genom den nya instans- och processordningen. För det första; det har under årens lopp riktats kritik mot den bristande, eller överhuvudtaget inte existerande muntliga handläggningen hos UN. Ökade möjligheter till muntlig förhandling torde skapa bättre möjligheter att bedöma en persons trovärdighet, samtidigt som en muntlig förhandling kan bidra till att reda ut eventuella missförstånd. För det andra; handläggningen i UN har tidigare även kritiserats för att inte i något skede var en tvåpartsprocess. Ett tvåpartsförhållande har ansetts kunna öka en rättssäker och objektiv prövning betydligt, bl.a. torde processmaterialet bli fylligare genom

båda parter försorg. För det tredje; ett domstolssystem bör medföra större enhetlighet vad gäller tolkning och praxisbildning. Vid ett domstolsförfarande – till skillnad från ett myndighetsbaserat sådant – torde även större hänsyn tas till förvaltningsrättsliga principer och internationellt erkända asylrättsliga principer som bl.a. *officialprincipen* och principen om *benefit of the doubt*.

De förändringar som nu trätt ikraft sammantaget med vad den statistiska jämförelsen visar torde kunna ge en indikation på att en överprövning i andra instans och eventuellt även tredje instans, kan komma att öka andelen som beviljas flyktingstatus i överinstansen. Därmed bör även de låga siffrorna som statistiken visar, till viss del gå att förklara med den tidigare – myndighetsbaserade – instansordningen.

- **Bevisprövning**

Vid en bevisprövning i asylärenden, liksom i andra förvaltningsrättsliga ärenden, finns det en del regler och principer som skall och bör följas. Det gäller såväl då ett ärende prövas av en myndighet som av en domstol. Dessa principer och regler finns tydligt uttryckt i såväl svensk lagstiftning, förarbeten och doktrin. Dessvärre synes det som om Utlänningsmyndigheterna (MIV och UN) genom åren inte beaktat gällande regelverk i den utsträckning som vore önskvärt. Bevisbörderegler och ”*benefit of the doubt*” synes inte ha tillämpats i tillräckligt stor utsträckning och allt för stor vikt har lagts vid trovärdighetsbedömningen.

Det har inte gjorts någon statistisk undersökning över specifikt bevisprövning och dess påverkan på beslutstatistiken, men det torde kunna göras en analog tolkning med vad som anges i avsnittet ovan då en domstol torde ha mer kompetens i frågor som rör bevisprövning. Möjligtvis kan en orsak till den bristfälliga bevisprövningen vara den rådande situation då Utlänningsnämnden inrättades, dvs. tidigare hade samtliga ärenden prövats av regeringen och det torde ha gjorts betydligt mer skönsmässigt – i enlighet med den politiska viljan – än vad t.ex. en domstol skulle ha gjort. Detta kan ha påverkat UN redan från början. Därutöver har regeringen som praxisbildande myndighet genom åren haft ett stort inflytande på utlänningsmyndigheternas bedömning i asylärenden, vilket torde ha fått effekt även på bevisprövningen.

- **Beslutsmotivering**

Vikten av att utlänningsmyndigheterna och nu även domstolarna motiverar sina beslut har sedan länge uppmärksammats av regeringen. Såväl MIV som UN, numer migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen, har iakttagit gällande bestämmelser om detta. Då man studerar förarbeten framgår det tydligt att utlänningsmyndigheternas beslutsmotiveringar varit bristfälliga. Framförallt har detta gällt beslutsmotiveringar som SIV och sedermera MIV har meddelat i första instans. Inte heller har det funnits någon kontrollmekanism eller överprövning av positiva beslut. Vilket torde ha

skapat en osäkerhet, framförallt i första instans dvs. MIV, vad gäller praxis för att bevilja flyktingstatus och positiva beslut i övrigt.

- ***Praxis i asylärenden***

Domstolar och myndigheter har ingen skyldighet att följa tidigare rättsfall utan prejudikatbundenheten är relativ och inte absolut, men de får ändå anses ha stor rättsbildande funktion. Genom användandet av rättspraxis blir rättstillämpningen mer förutsägbar för den enskilde. Därmed är det viktigt att det finns en enhetlig och kvalitetssäkrad praxis, det gäller från såväl första instans – andra instans– som till sista instans. Detta gäller inte minst vid prövningen av ett asylärende. Vid prövningen av asylärenden har förhållandet varit det rakt motsatta, och praxishanteringen får sägas ha varit undermålig. Vilket torde ha resulterat i osäkerhet om hur ett asylärende skall bedömas, och kanske framförallt osäkerhet hos handläggare och beslutsfattare i första instans.

I detta sammanhang är det särskilt olyckligt att MIV:s positiva beslut inte underkastats någon kvalitetskontroll eller prövning av högre instans.

Den praxis som funnits att tillgå har framförallt varit UN:s beslut som bygger på överklagande från första instans, samt även regeringens beslut.

Systemet med regeringen som sista överprövningsinstans kan ifrågasättas. Det skiljer sig åt från den traditionella praxisbildning som äger rum inom domstolen där den prejudikatbildande domstolen också är högsta instans. Regeringen å andra sidan prövar endast ärenden som valts ut av utlänningsmyndigheterna med avsikt att styra praxis.

Jag kan således inte annat än att hålla med om vad P-E Nilsson anför om att praxis i asylärenden synes vara en liten rättssäkerhetsgarant vad gäller prövningen i asylärenden och måhända även en obefintlig sådan.

- ***Alternativa skyddsgrunder***

I förarbeten till NutIL nämns att en viktig del i den nya lagen skall vara en tydlig skiljelinje mellan olika tillståndgrunder. Orsaken till detta är att uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov inte skall kunna förväxlas med uppehållstillstånd som beviljas på annan grund. Det slås fast att skyddsrelaterade skäl tidigare har prövats inom ramen för humanitära skäl, vilket torde ha inneburit att en större andel fått uppehållstillstånd på denna grund på bekostnad av andelen som har fått uppehållstillstånd som flyktingar eller som skyddsbehövande i övrigt.

Det finns flera orsaker till denna utveckling, en kan vara kontexten då Genèvekonventionens definition av flykting lagfästes. I Sverige skedde detta först med 1980 års utlänningslag. Vid denna tidpunkt förelåg ingen fast och etablerad praxis för flyktingdefinitionens tolkning. Mellan den asylbestämmelse som användes i Sverige och Genèvekonventionens definition fanns betydande skillnader. Det hade däremot vuxit fram en

praxis som gav personer möjlighet att stanna på humanitära skäl och alternativa skyddsgrunder. När bestämmelsen infördes i 1980 års utlänningslag påpekas emellertid vikten av att – möjligheten att ge en flykting skydd på alternativa skyddsgrunder – aldrig får spela in vid bedömningen om en person är att anse som flykting.

Det torde även finnas andra orsaker som påverkat myndigheternas avvaktande inställning till att bevilja asylsökande flyktingstatus. En kan vara den oprecisa lydelsen av humanitära skäl då den infördes år 1997 samt efterföljande riksdagsbehandling. Den otydlighet som förelåg kan ha fått till följd att bestämmelsen om humanitära skäl använts i en större utsträckning än vad som var tänkt.

Slutligen bör framhållas att institutet med alternativa skyddsgrunder är bra. Betydelsen av att inte endast ge skydd åt dem som omfattas av flyktingdefinitionen har uppmärksamats under senare år, bl.a. inom EU, men möjligheten att ge en person uppehållstillstånd på alternativa skyddsgrunder får dock aldrig bli en ursäkt för att tillämpa flyktingdefinitionen på ett rigorösare sätt än vad som var konventionsstaternas vilja då Genèvekonventionen upprättades.

- ***Förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning***

I den nya utlänningslagen omfattas även den som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund kön eller sexuell läggning av flyktingdefinitionen. Tidigare reglerades skyddet för denna grupp i 3 kap. 3 § 3 UtL, dvs. den som kände välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller homosexualitet kunde då få uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt. Med den nya ordningen torde därmed andelen som beviljas flyktingstatus kunna öka, eftersom även denna grupp kommer att räknas in i beslutstatistiken för andelen som beviljas flyktingstatus. Denna förklaring står sig i teorin, men faller i praktiken om vi ser till att det under perioden mellan år 1997 till år 2001 endast var 37 personer som beviljades uppehållstillstånd på denna grund. Det är därmed inte troligt att denna förändring kommer att leda till att vi får se en markant ökning i beslutstatistiken över antalet som beviljas flyktingstatus.

- ***Ursprungsland***

Att det är få som beviljas flyktingstatus i Sverige – totalt och jämfört med andra länder – skulle kunna hänföras till hur de som söker sig till Sverige bedöms här jämfört med i andra länder. Det skulle även kunna hänföras till vilka ursprungsländer de asylsökande som söker sig hit kommer ifrån. När detta undersöks visar det sig snarast handla om skillnader i bedömning vid en asylprövning. Där länder som Sverige med standardiserad praxis och schematiska bedömningar för olika ursprungsländer generellt är mer restriktiva och länder som t.ex. Kanada där bedömningarna inte görs på samma schematisk sätt.

6 Slutsats

Jag ställde inledningsvis upp åtta hypoteser utifrån vilka jag hoppades kunna förklara den situationen vi har idag, där endast ett fåtal av de utlänningar som söker asyl i Sverige beviljas flyktingstatus.

Den övergripande frågeställningen var:

- *Vad kan orsaken/orsakerna vara till att endast en liten andel av alla asylsökande beviljas flyktingstatus i Sverige – i jämförelse med det totala antalet som beviljas uppehållstillstånd på andra grunder i Sverige och i jämförelse med andra länder?*

Efter en genomgång av samtliga hypoteser tycks det mig som om rådande förhållande kanske främst beror på den tidigare – myndighetsbaserade – instansordningen. Inte bara av den enkla anledningen att det vid en statistisk jämförelse visar sig att länder med domstolssystem generellt beviljar en högre andel flyktingstatus än de länder som har myndighetssystem. Utan snarare för att hypoteser som rör asylprövningen (dvs. bevisprövning, beslutsmotivering och praxis i asylärenden) samt även tolkning av flyktingbegreppet (dvs. alternativa skyddsgrunder, förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning och ursprungsland) är avhängiga instansordningen. Som beskrivits i den löpande texten är det mycket som kommer att förändras och förbättras med den nya instansordningen. Vilket förhoppningsvis kommer att leda till en ökning av andelen asylsökande som beviljas flyktingstatus. Därmed inte sagt att ett domstolssystem löser allt...

Förhoppningsvis kommer såväl bevisprövning, beslutsmotivering och praxis i asylärenden – som tidigare får sägas ha varit undermåliga och därmed även bör ha påverkat beslutstatistiken negativt – förbättras med den nya ordningen. På samma sätt kan en ordning med en tydlig skiljelinje mellan olika tillståndsgrunder leda till en ökning av andelen som beviljas flyktingstatus – och den tidigare bristen på en tydlig skiljelinje kan förklara de tidigare låga siffrorna i beslutstatistiken. Ordningen med alternativa skyddsgrunder kan tidigare sägas ha urholkat asylrätten då skyddsrelaterade skäl har prövats enligt bestämmelsen om humanitära skäl. Med NuttL har detta till viss del förändrats. Politisk-humanitära skäl skall prövas under bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt. Flyktingbegreppet har utökats att även omfatta de som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.

Vad som inte kommer att förändras – utöver att flyktingbegreppet har utökats att omfatta en grupp som tidigare behandlats styvmoderligt – är tolkningen av flyktingbegreppet. I lagmotiven till NuttL sägs inget annat än att flyktingbegreppet skall tolkas på samma sätt som tidigare, dvs. enligt de ändringar som gjordes med prop. 1996/97:25. Medför inte den nya instansordningen en förbättring av bevisprövning, beslutsmotivering och

praxis i asylärenden samt även bedömning av förhållanden i de asylsökandes hemländer kommer vi troligtvis endast se en mycket marginell ökning i andelen som beviljas flyktingstatus (bestående av den grupp asylsökande som beviljas flyktingstatus för att de känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning).

Avslutningsvis kan sägas att av sammanlagt åtta uppställda hypoteser kan sju av dem till viss del förklara – då de konstituerar troliga orsaker – varför endast en liten andel av alla asylsökande beviljas flyktingstatus i Sverige. Den första hypotesen är diskvalificerad. Visserligen kan den förklara varför det totala antalet asylsökande till Europa sjunker eller varför samtliga av EU:s medlemsstater tillämpar en mer restriktiv asylpolicy, men den kan inte förklara varför förhållandena i Sverige så markant skiljer sig från övriga medlemsstater.

Till sist vill jag framhålla att jag ser ljus på framtiden och tror, vilket redan konstaterades i inledningen, att de förändringarna inom svensk utlänningslagstiftning, som just sju satts, kommer att bidra till en positiv förändring. I detta sammanhang kan tilläggas att Svenska Röda Korset, med start i höst år 2006, skall genomföra en komparativ studie av rättspraxis i den svenska asylprocessen. Syftet är att se om den nya instans- och processordningen inneburit någon ändring i praxis. Studien skall vara klar någon gång vid årsskiftet år 2007/2008. Jag ser fram emot slutsatserna av denna studie och håller tummarna för att den kommer att kunna visa upp en positiv förändring!

Bilaga A – Statistik

Asyisökande till Sverige under 1984-2005

Medborgarskapsland	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Summa	Andel	
Bulgarien	..	..	..	..	54	5 013	355	113	194	149	24	14	15	31	17	11	18	461	767	688	567	751	9 242	2%
Jugoslavien (f.d.) varav:	289	340	346	362	614	2 184	2 276	13 226	69 396	29 816	10 593	2 355	1 034	3 088	4 862	2 360	6 417	6 593	9 624	7 357	5 236	3 584	181 024	36%	
Bosnien-Hercegovina	..	..	..	..	..	..	..	..	9 658	25 110	2 649	1 059	262	742	1 331	486	4 244	2 775	2 885	1 397	785	387	53 770	..
Serbien och Montenegro	..	..	..	..	..	..	..	..	59 359	3 339	2 742	1 012	636	2 115	3 446	1 812	2 055	3 102	5 852	5 305	4 022	2 944	97 741	..
Polen	919	919	604	389	609	448	273	1 465	96	40	54	84	73	179	21	31	28	42	30	18	11	9	6 342	1%	
Rumänien	152	399	329	610	862	827	2 721	454	514	333	252	84	54	37	22	45	67	82	534	490	179	108	9 155	2%	
Ryssland	..	..	..	..	..	..	..	..	331	274	254	315	203	231	229	449	590	841	1 492	1 360	1 287	1 057	8 913	2%
Etiopien	227	530	953	1 245	1 090	2 111	2 028	495	172	81	45	31	58	62	50	63	62	91	72	184	120	95	9 885	2%	
Somalia	109	865	2 391	1 355	2 699	738	934	869	434	364	228	289	260	525	1 107	3 069	905	422	17 563	4%
Uganda	84	136	64	..	87	126	148	223	476	469	104	18	6	16	7	3	12	10	35	18	21	29	2 092	0%	
Togo	..	..	..	..	..	16	27	52	38	286	162	9	5	3	2	0	0	2	12	15	20	17	666	0%
Kuba	..	..	..	..	2	2	11	66	145	208	1 150	277	11	8	9	23	20	28	23	27	19	26	2 055	0%
Chile	653	1 629	1 825	4 033	3 384	153	30	113	98	22	14	35	33	24	21	16	35	38	229	60	33	10	12 488	2%	
Peru	..	..	38	14	54	150	166	73	106	60	304	324	148	176	330	351	374	593	527	811	903	435	5 937	1%
Afghanistan	..	..	..	..	76	252	293	532	787	462	309	354	109	36	45	51	102	106	118	79	41	35	3 787	1%
Bangladesh	340	65	60	67	258	233	247	201	291	160	102	92	32	55	63	67	117	137	154	147	153	129	3 170	1%	
Kina	..	..	3	2	16	103	74	60	26	32	47	39	40	50	19	43	56	65	63	148	176	135	1 197	0%
Indien	113	92	45	30	77	121	113	62	108	84	34	49	28	24	20	39	44	72	63	79	97	100	1 494	0%	
Irak	1 177	1 195	290	673	1 147	1 909	1 966	2 236	3 220	2 323	1 668	1 783	1 557	3 057	3 843	3 576	3 489	6 206	5 446	2 700	1 456	2 330	53 247	11%	
Iran	1 723	4 524	6 282	5 477	5 022	4 573	4 323	1 286	753	339	382	451	401	356	613	854	739	780	762	787	660	582	41 648	8%	
Libanon	1 630	985	439	617	760	3 129	3 569	340	238	94	170	56	44	75	125	176	124	196	298	398	354	228	14 056	3%	
Pakistan	407	332	22	43	89	100	80	74	38	47	71	81	34	67	122	212	187	115	62	85	77	70	2 415	0%	
Sri Lanka	..	..	..	..	42	92	182	228	503	253	66	54	42	34	41	25	152	66	22	13	21	27	1 863	0%
Syrien	174	178	211	311	363	915	1 175	313	298	134	72	134	102	131	226	307	335	441	541	666	411	382	7 830	2%	
Turkiet	861	404	317	387	869	1 259	2 106	362	384	256	305	269	166	208	280	220	229	458	696	733	445	423	11 657	2%	
Statlös/Okländ**	1 249	974	291	629	1 453	2 005	2 106	605	537	264	240	204	136	203	289	349	459	588	946	1879	1701	854	17 961	4%	
Övriga länder	761	428	1 041	3 225	2 558	3 749	2 770	3 437	2 570	1 657	1 284	1 066	968	1 147	1 360	1 671	2 377	4 889	9 392	9 544	8 268	5 682	69 844	14%	
TOTALT varav:	10 739	13 140	14 600*	18 114	19 595	30 335	29 420	27 351	84 018	37 581	18 640	9 047	5 753	9 662	12 844	11 231	16 303	23 515	33 016	31 355	23 161	17 530	499 571	100	
Kvinnor	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Män	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..

* Siffrorna avser förstagsansökningar från 22 av landets 116 polisdistrikt och motsvarar ca 90 procent av det totala antalet förstagsansökningar. Räknar man upp antalet asyisökande med 10 procent, får man uppskattat antal förstagsansökningar (inkl. barn) för alla polisdistrikt.

** De flesta palestinier.

Källa: Rikspolisstyrelsen (RPS) 1984–juni 1987. Migrationsverket juli 1987–2001.

Bilaga B – Statistik

Beviljade uppehållstillstånd 1980-2005

År	Samtl.	Flykt. därav: eller motsv.	Flykt. kvot	FN:s kon- ver- ton	Krigs- vägr. (upph 1/1-97)	De facto flykt (upph 1/1-97)	Skydds- behö- vande (tom 1/1-97)	Hum. skal (14 039 1)	Tillfällig lag (barn- och barnfam)	Anhöriga	därav flykt. anh.	Arb. mark	Gäst stud.	Adopt. barn	EES- avtalet
1980	13 617	4 062	..	..	..	..	..	..	..	7 786	..	948	821	..	..
1981	13 104	3 857	..	..	..	..	..	..	..	7 938	..	918	391	..	..
1982	14 055	6 266	..	..	..	..	..	..	..	6 440	..	983	366	..	..
1983	10 925	3 668	..	..	..	..	..	..	..	6 149	..	632	476	..	..
1984	13 861	5 413	..	..	..	..	829	..	..	6 561	..	237	509	1 141	..
1985	16 206	7 314	..	..	..	..	868	..	..	6 944	498	98	478	1 372	..
1986	23 039	11 486	..	..	..	..	2 198	..	..	9 670	1 491	171	467	1 245	..
1987	28 649	14 042	1 457	2 326	1 679	5 374	3 206	..	..	12 387	2 503	222	678	1 320	..
1988	33 333	16 125	1 476	3 698	1 170	5 984	3 797	..	..	15 093	3 692	257	855	1 003	..
1989	44 683	24 879	1 559	3 079	136	6 066	14 039 1	..	..	18 029	5 430	167	821	787	..
1990	37 383	12 839	1 455	2 167	14	3 927	5 276	..	..	22 221	5 189	263	1 143	917	..
1991	42 248	18 663	1 732	1 404	18	3 816	11 693	..	..	21 230	6 869	300	969	1 086	..
1992	34 817	12 791	3 402	615	4	2 447	6 323	..	..	19 662	7 112	215	1 233	916	..
1993	58 928	36 482	937	1 025	2	4 000	30 518	..	..	19 796	7 553	159	1 611	880	..
1994	78 987	44 875	7 431	785	12	3 060	33 587 2)	..	..	25 975	13 508	127	1 086	884	6 040
1995	32 486	5 642	1 956	148	1	1 401	2 136 3)	..	..	19 707	8 040	190	1 504	794	4 649
1996	31 664	4 832	1 629	128	-	1 651	1 424	..	..	18 816	3 908	274	1 771	807	5 164
1997	36 565	9 596	1 190	1 310	-	739	6 367	..	..	18 910	3 785	433	2 376	694	4 556
1998	39 433	8 193	1 127	1 099	-	987	4 980	..	..	21 673	4 612	363	2 665	804	5 735
1999	37 376	5 597	546	678	-	814	3 559	..	..	21 681	4 122	343	2 802	879	6 074
2000	45 164	10 546	1 501	480	-	1 141	7 424	..	..	22 840	3 638	433	3 073	876	7 396
2001	44 505	7 941	1 089	307	-	815	5 730	..	..	24 524	4 104	442	3 989	758	6 851
2002	44 664	8 493	1 042	482	-	956	6 013	..	..	22 346	4 632	403	4 585	869	7 968
2003	46 857	6 460	942	647	-	545	4 326	..	..	24 553	4 763	319	5 509	782	9 234
2004	50 491	6 140	1 822	546	-	729	3 043	..	..	22 337	3 085	209	6 021	825	14 959
2005	56 108	8 076	1 263	790	-	1 174	2 487	..	..	22 028	2 004	293	6 837	805	18 069
TOTALT	929 148	304 278	33 546	21 714	3 036	37 726	7 900	159 823	2 362	445 296	100 438	9 399	53 036	20 444	96 695

Källa: Migrationsverket, tillståndsstistik

... Uppgifter saknas!

- 1) 6 056 beviljade i enlighet med regeringens beslut om ändrad asylpraxis 1989.
- 2) 17 951 beviljade enligt regeringsbeslut om familjepraxis, våren 1994.
- 3) 6 14 beviljade enligt regeringsbeslut om familjepraxis, våren 1995.

Bilaga C – Statistik

Asylsökande till några länder i Europa 2001–2005³¹⁸

Enligt IGC* har organisationens 13 europeiska länder tagit emot så här många asylsökande de senaste åren.

Land	2001	2002	2003	2004	2005
Belgien	24 527	18 768	16 940	15 357	15 957
Danmark	12 512	5 947	4 593	3 222	2 260
Finland	1 650	3 443	3 221	3 861	3 574
Frankrike	47 260	51 004	61 993	65 614	59 220
Irland	10 325	11 634	7 900	4 766	4 323
Neder- länderna	32 579	18 667	13 402	9 782	12 347
Norge	14 782	17 480	15 613	7 945	5 401
Schweiz	20 633	26 125	21 037	14 248	10 061
Spanien	9 219	6 179	5 918	5 398	5 049
Stor- britannien 2)	90 244	109 548	61 051	40 202	30 459
Sverige	23 515	33 016	31 355	23 161	17 530
Tyskland	88 287	71 127	50 563	35 607	28 914
Österrike	30 135	36 983	32 676	24 676	22 471

*) Källa: Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, IGC.

³¹⁸ Källa: Migrationsverket.

Käll- och litteraturförteckning

Författningstexter

Förvaltningslagen (1986:223)

Förvaltningsprocesslag (1971:291)

Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Sekretesslag (1980:100)

Utlänningslagen (1989:529)

Utlänningslagen (2005:716)

Internationella dokument

FN, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Annex to Resolution 428 (V). (Stadga för FN:s Flyktingkommissarie av den 14 december 1950) <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b66c39e1>, 2006-01-08. kl. 12.30.

SÖ 1952:35, *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna från den 4 november 1950*, ETS 5-1950, i kraft 1 januari 1953.

Fjärde tilläggsprotokollet från 16 september 1963 till Europakonventionen.

SÖ 1954:55, *1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen)*, Genève den 28 juli 1951, 189 UNTS, 137, i kraft den 22 april 1954.

SÖ 1967:45, *1967 års protokoll rörande flyktingars rättsliga ställning*, New York den 31 januari 1967, 606 UNTS 267, i kraft den 4 oktober 1967.

SÖ 1971:42, *FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter av den 16 december 1966*, New York den 19 december 1966, 999 UNTS, i kraft den 23 mars 1976.

SÖ 1986:1, *FN:s konvention om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FN:s tortyrkonvention)*, New York, 10 december, 1984, UN Doc A/res/39/46, i kraft den 26 juni 1987.

Universal Declaration of Human Rights, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71 (1948), (FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948), <http://www.un.org/Overview/rights.html>, 2006-06-12, kl. 20.00.

EU Dokument

SÖ 1998:49, *Konventionen av den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.*

SÖ 1997:4, *Dublinkonventionen*, i kraft den 1 oktober 1997.

EGT C 274, 19.9.1996, s. 13. – Resolution om minimigarantier för asylförfaranden.

EUT L 50, 25.2.2003s. 1 Celex 32003R0343 - Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 *om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land gett in någon medlemsstat, (Dublinförordningen)*

EUT L 304/12 - Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 *om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.*

EUT T L 326/13 - Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 *om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.*

Offentligt tryck

Regeringens propositioner

1954:41, Med förslag till ny utlänningslag.

1968:142, Angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.

1975/76:18, Om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m.

1979/80:96, Med förslag till ny utlänningslag m.m.

1988/89:86, Med förslag till utlänningslag m.m.

1996/97:25, Svensk migrationspolitik i ett globalt perspektiv.

2004/05:170, Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.

Statens offentliga utredningar (SOU)

1972:84, Flyktingskap.

1979:64, Ny utlänningslag.

1993:24, Utlänningslagen – en partiell översyn.

1994:54, Utvärdering av praxis i asylärenden.

2004:31, Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse.

2006:6, Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.

Kommittédirektiv

2004:21, Översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring.

2006:13, Tilläggsdirektiv till kommittén för arbetskraftsinvandring.

Betänkande

2005/06:KU2, *Granskning av regeringens handläggning av vissa avvísningsärenden m.m.*, Konstitutionsutskottets betänkande.

Litteratur

Allgårdh, Olof, och Norberg, Sven, EU och EG-rätten; En läro- och handbok om EU och i EG-rätt, Norstedts Juridik, Stockholm, 2004.

Bernitz, Ulf, och Kjellgren Anders, *Europarättens grunder*, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2002.

Bogdan, Michael, *Komparativ rättskunskap*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1993.

Chimni, B.S., *International Refugee Law – A Reader*, 1 uppl., Sage Publications, Indien, 2000.

- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1997.
- Diesen, C m.fl., *Bevis 2- Prövning av flyktingärenden*, 1 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1998.
- Fischer, David I, *Mänskliga rättigheter - en introduktion*, 2 uppl, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2003.
- Goodwin-Gill, Guy S., *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, New York, 1983.
- Grahl-Madsen, Atle, *The Status of refugees in international law*, vol. 1, Sijthoff, Nederländerna, 1966.
- Guild, Elspeth, i F. Nicholson och P. Twomey (ed.), *Refugee – Rights and Realities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Hathaway, James C., *The Law of Refugee Status*, 5 uppl., LexisNexis, Kanada, 2003.
- Hydén, Håkan, *Rättsregler – En introduktion till juridiken*, 5 uppl. 2001, Studentlitteratur, Lund.
- Melander, Göran, *Flyktingar och asyl*, 1 uppl., Norstedts, 1972.
- Noll, Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, Kluwer Law International, Haag, Nederländerna, 2000.
- Noll, Gregor (ed.), *Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures*, Martinus Nijhoff Publishers, Nederländerna, 2005.
- Salander, Henrik, *Detta är FN - En introduktion till Förenta Nationerna och svensk FN-politik*, 2002, Utrikesdepartementet, Stockholm.
- Söder, Annika, *Mänskliga rättigheter –Förfarandet enligt Europakonventionen*, 1999, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm.
- UNHCR, *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning*, 2 uppl., 2001, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Warnling-Nerep, Wiweka, *En introduktion till förvaltningsrätten*, 2001, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen med kommentar*, 7 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2002.

Rapporter och skrivelser

Rskr. 2005/06:18, *Migration och asylpolitik*.

Springfeldt, Peter (Huvudsekr.) och Gustav, Rönneklev (Bitr. sekr.), *Arbetskraftsinvandring i ett internationellt perspektiv – svar på en förfrågan till Sveriges utlandsmyndigheter*, Juli 2005, Rapport från Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI), www.sou.gov.se/kaki, Stockholm.

Artiklar

Faktablad UD-INFO, *Domstolar ersätter Utlänningsnämnden*, April 2006.

G. S. Goodwin-Gill, *Refugees and their Human Rights*, RSC Working Paper No. 17, August 2004.

Hall, Raymond, *Falling asylum figures: a wake-up call for the EU?*, *Forced Migration Review* nr 23 2005, s. 54.

Hammar, K.G., *Kyrkan tar strid om flyktingpolitiken*, *Dagens Nyheter*, Debatt, 2005-04-11.

Kate, Mary-Anne, *The provision of protection to asylum-seekers in destinations countries*, UNHCR, *New issues in refugee research*, Maj 2005. Working paper no. 114.

Elektroniska källor

EU-upplysningen, *Beslutsfattande i ministerrådet*, http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate_2222.aspx, 2006-06-01, kl. 16.30.

European Migration Network, <http://www.european-migration-network.org/>, 2006-06-03, kl. 16.00.

ExCom, FN:s Flyktingkommissariats exekutiv kommitté (ExCom) Executive Committee, ExCom's mandate, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/excom?id=400e3c86a>, 2006-05-02, kl. 16.00.

ExCom, *Conclusion on Determination of Refugee Status (No. 8 (XXVIII) – 1977)*, List of ExCom's Conclusions, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174&skip=90&list2=>, 2006-05-03, kl. 15.45.

ExCom, *Conclusion on Safeguarding Asylum (No. 82 (XLVIII) – 1997)*, List of ExCom's Conclusions, <http://www.unhcr.org/cgi->

[bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174&skip=90&list2=](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174&skip=90&list2=), 2006-05-03, kl. 15.45.

ExCom, *Conclusion on International Protection (No. 85 (XLIX) – 1998)*, List of ExCom's Conclusions, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174&skip=90&list2=>, 2006-05-03, kl. 15.45.

ExCom, *Conclusion on International Protection (No. 89 (LI) - from 2000 UNHCR ExCom Meeting)*, List of ExCom's Conclusions, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174&skip=90&list2=>, 2006-05-03, kl. 15.45.

Europarådet, *Key Dates*, http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/dates.asp, 2006-01-08, kl. 14.30.

Europarådet, *The Council of Europe's Member States*, http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/default.asp, 2006-01-08, kl. 15.30.

Hoffman, Ulla, *Interpellation 2004/05:194 av Ulla Hoffmann (v) till statsrådet Barbro Holmberg om bifallsfrekvensen i asylärenden*, besvarad 2004-11-22. www.riksdagen.se, 2005-04-10, kl. 15.00.

Migrationsverket, *EU*, www.migrationsverket.se, 2005-02-11, kl. 11.30.

Migrationsverket, *Ord och begrepp*, <http://www.migrationsverket.se/index.jsp?cgi-bin/ordlista.pl?list=glossary>, 2006-04-10, kl. 15.00.

Migrationsverket, *Schengensamarbetet*, <http://www.migrationsverket.se/index.jsp?swedish/eu/schengen.html>, 2006-04-19, kl. 16.50.

Migrationsverket, *Verkets historia*, <http://www.migrationsverket.se/>, 2006-04-25, kl. 12.00.

Migrationsverket, <http://www.migrationsverket.se/lifos/>, 2006-04-25, kl. 11.20.

Regeringen, *Allmänna frågor*, <http://www.regeringen.se/sb/d/4749/a/41339#41339>, 2006-04-19, kl. 15.22.

Regeringen, *Arbetsgrupper för rättsliga och inrikes frågor*, <http://www.regeringen.se/sb/d/6331/a/56610>, 2006-06-01, kl. 17.00.

Regeringen, *Coreper*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2284>, 2006-06-02, kl. 12.00.

Regeringen, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2674/a/14633>, 2006-04-20, kl. 12.00.

Regeringen, *Samordningen inom EU av asyl- och migrationsfrågor* <http://www.regeringen.se/sb/d/2673;jsessionid=az0CYD5t7pqc>, senast kollad 2006-06-01, kl. 16.30.

Regeringen, *Rådet för rättsliga och inrikes frågor*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2301>, 2006-06-01, kl. 17.00
Riksdagen, *Fakta PM om EU –förslag*, http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?&nid=251&dok_id=GT0677, 2006-06-02, kl. 17.00.

Riksdagen, *Fakta PM om EU –förslag*, http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?&nid=251&dok_id=GT0647, 2006-06-02, kl. 17.00.

Riksdagen, *Återrapport från ministerrådsmöte den 12 oktober 2005, Information och samråd inför ministerrådsmöte den 1 och 2 december 2005, EU-nämndens stenografiska uppteckningar, Migrationsminister Barbro Holmberg*, http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=12&dok_id=GT0A12, 2006-04-19, kl. 15.40.

UNHCR, *Basic facts*, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/basics>, 2006-06-02, kl.18.00.

Övrigt

Gudmundsdottir, Lilja, Statistikansvarig på Migrationsverket Norrköping, telefonintervju, 2005-04-14.

Holmberg, Barbro, Migrationsminister, tal/diskussion vid Flyktingkonferens i Amnesty regi, Göteborg, 21 april 2006.

Norberg, Mikael, ämnessakkunnig i EU-frågor och Dublinförordningen, Enheten för migration och asylpolitik, Utrikesdepartementet, telefonintervju den 10 februari 2005, kl. 08.50-09.10.

Norberg, Mikael, ämnessakkunnig i EU-frågor och Dublinförordningen, Enheten för migration och asylpolitik, Utrikesdepartementet. 2006-04-20. Svar på frågor via mail.

Wessel, Anna, asylansvarig på Migrationsverket, telefonintervju, 2005-03-03, kl. 10.30.

Rättsfallsförteckning

Europadomstolen

Dom 2005-11-08, A No. 13284/04, *Case of Baders and Others v. Sweden*.

FN:s kommitté mot tortyr

CAT/C/31/D/199/2002, *Ms. Hanan Ahmed Fouad Abd El Khalek Attia v. Sweden*.

CAT/C/34/D/233/2003, *Agiza v. Sweden*.

CAT/C/28/D/185/2001, *Mr. Chedli Ben Ahmed Karoui v. Sweden*.

