

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att *dels* ta ställning till hur direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om *minimionormer 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* (skyddsgrundsdirektivet) skall genomföras i Sverige, *dels* att göra en jämförelse av andelen personer som beviljats status som flykting eller som subsidiärt skyddsbehövande i Sverige och i vissa utvalda medlemsstater och analysera vad stora skillnader beror på.

Utredningen har för vart och ett av de områden som omfattas av uppdraget, granskat hur svensk författningsreglering och praxis är utformad. Utredningen har utgått från den nya utlänningslagen (2005:716), NUtlL.

Genomförandet av skyddsgrundsdirektivet

Utredningen har inledningsvis undersökt olika metoder för genomförande av direktiv, särskilt vilka krav som ställs på medlemsstaten vid genomförandet av ett s.k. minimidirektiv.

Vid bedömningen om direktivet är genomfört i svensk rätt har utredningen undersökt om den svenska författningsregleringen och/eller praxis lägger fast en tillräckligt klar och tydlig ram för rättsläget och om enskilda därmed *dels* har tillräckliga förutsättningar att identifiera sina rättigheter och skyldigheter, *dels* kan få sina anspråk domstolsprövade.

Skyddsgrundsdirektivets bestämmelser uppvisar ofta en högre detaljregleringsgrad än NUtlL:s bestämmelser. I den mån direktivets bestämmelser är fastlagda i fast etablerad praxis har det inte ansetts nödvändigt, och i en del fall inte heller lämpligt, att införa direktivets detaljerade bestämmelser i författningstext. I vissa avse-

enden, främst beträffande alternativt skyddsbehövande, motsvarar den svenska regleringen inte de rättigheter och skyldigheter som följer av skyddsgrundsdirektivet. Utredningens förslag syftar till att en anpassning genomförs.

Flyktingar

Såväl NUtIL som skyddsgrundsdirektivets flyktingdefinition tar sin utgångspunkt i Genèvekonventionen. Den bedömning som därvid skall göras skall vara framåtsyftande, vilket enligt utredningens mening bör framgå av lagtextens ordalydelse.

Regeringen har i prop. 2005/06:6 *Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning* föreslagit att personer som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning, och som enligt nuvarande bestämmelser ges skydd som skyddsbehövande i övrigt, istället skall få skydd som flyktingar.

Genom utredningens förslag och propositionen anpassas den svenska lagen till skyddsgrundsdirektivet.

Det är väsentligt att asylprövningen sker mot Genèvekonventionens bestämmelser. Det är inte tillräckligt att en flykting enligt konventionen får uppehållstillstånd på andra grunder. Detta tydliggörs i utredningens förslag genom att frågan om flyktingförklaring föreslås bli prövad i alla asylärenden. Det är viktigt att vid denna prövning anlägga ett internationellt perspektiv.

Skyddsgrundsdirektivet innehåller fakultativa (icke tvingande) bestämmelser om skyddsbehov "sur place" och internt skydd. Bestämmelserna speglar en i svensk och internationell praxis etablerad tolkning av Genèvekonventionen. Det fakultativa utrymme som bestämmelserna ger kan utnyttjas utan författningsstöd. Skyddsgrundsdirektivets exempel på aktörer som utövar förföljelse och som kan ge skydd mot förföljelse speglar en i svensk och internationell praxis etablerad tolkning av Genèvekonventionen. Anledning saknas att i författningstext detaljreglera frågan. Utredningen konstaterar vidare att flyktingdefinitionens förföljelsebegrepp inte förutsätter att förföljelsen utgår direkt från statsmakten. Även det fall att en fungerande statsmakt saknas i landet omfattas av gällande rätt och några författningsändringar behövs inte för att genomföra skyddsgrundsdirektivets bestämmelser härom.

Den svenska ordningen vid upphörande av flyktingskap överensstämmer med skyddsgrundsdirektivets krav.

Uteslutningsgrunderna i artikel 1D, E och F i Genèvekonventionen som idag kan medföra att rätten till uppehållstillstånd inskränks, föreslås bli knutna till beviljandet av flyktingstatus.

Utredningen föreslår att det i NUtL införs en bestämmelse om att ett uppehållstillstånd för en flykting skall vara permanent eller ha en giltighetstid på minst tre år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

Bestämmelserna i NUtL om återkallelse av flyktingförklaring uppfyller skyddsgrundsdirektivets obligatoriska bestämmelser om återkallelse och upphävande av flyktingförklaring.

Alternativt skyddsbehövande

En utlänning som inte uppfyller kriterierna för att vara flykting skall i fortsättningen kunna ges skydd som alternativt skyddsbehövande.

För att genomföra skyddsgrundsdirektivet i denna del föreslås att 4 kap. 2 § NUtL kompletteras med en bestämmelse som omfattar allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

Skyddsgrundsdirektivet innehåller fakultativa bestämmelser om skyddsbehov "sur place" och internt skydd. Det fakultativa utrymme som bestämmelserna ger kan utnyttjas utan författningsstöd. Genom ett tillägg i 4 kap. 2 § NUtL görs klart att risk för sådana handlingar som avses i paragrafen kan föreligga oberoende av om handlingarna utgår från landets myndigheter eller dessa inte kan antas bereda trygghet mot sådana handlingar från enskilda. Skyddsgrundsdirektivets exempel på aktörer som kan ge skydd mot allvarlig skada speglar svensk praxis. Anledning saknas att i författningstext särskilt reglera frågan.

Skyddsgrundsdirektivet använder sig av ett objektiva riskrekvisit "grundad anledning att förmoda" och "verklig risk att lida allvarlig skada". Dessa rekvisit kan ses som mer förmånliga för den enskilde än rekvisitet "välgrundad fruktan" i NUtL. NUtL bör därför ändras till att omfatta skyddsgrundsdirektivets rekvisit. Vidare bör NUtL i enlighet med skyddsgrundsdirektivets krav innehålla en

bestämmelse om upphörande av ställning som alternativt skyddsbehövande

Uppehållstillstånd för en alternativt skyddsbehövande bör vara permanent eller ha en giltighetstid på minst ett år och vara förnybart om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

Beviljande av status som alternativt skyddsbehövande är ett konstaterande under beslutsprocessen att en utlänning är alternativt skyddsbehövande. På motsvarande sätt som gäller flyktingar bör den som är alternativt skyddsbehövande få bekräftelse på sin status (skyddsstatusförklaring). Vidare föreslås bestämmelser om när en skyddsstatusförklaring skall återkallas.

Bedömning av fakta och omständigheter

Skyddsgrundsdirektivet innehåller bestämmelser om hur ansökningar om internationellt skydd skall bedömas. Den svenska ordningen vid bedömningen av ansökningar om internationellt skydd uppfyller f.n. såväl rättsligt som faktiskt de krav som skyddsgrundsdirektivet ställer. Genomförandet av NUtIL, vilket bl.a. kommer att medföra att Migrationsverkets beslut skall överklagas hos domstol, innebär att de rättssäkerhetsgarantier som direktivet ställer upp ytterligare kommer att säkerställas.

Information om de rättigheter och skyldigheter som är förbundna med beviljad status

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall enligt skyddsgrundsdirektivet informeras om de rättigheter och skyldigheter som är förbundna med beviljad status. Så sker också. I lag eller förordning finns emellertid inte någon föreskrift om att information skall lämnas. Utredningen föreslår därför en ny bestämmelse om information om de rättigheter och skyldigheter som är förbundna med beviljad status i utlänningsförordningen (1989:547).

Sammanhållning av familjer

I svensk rätt tillämpas principen om familjens enhet på flyktingens familj. Så långt som möjlig hålls även familjen till en skyddsbehö-

vande i övrigt samman. Familjemedlemmarna får oftast samma status som den som erhållit skydd.

Skyddsgrundsdirektivet medför vissa förpliktelser för medlemsstaterna beträffande familjemedlemmar till flyktingar och alternativt skyddsbehövande, som för egen del inte uppfyller kraven för att erhålla sådan status. Familjemedlemmar har rätt till uppehållstillstånd och en långtgående rätt till de övriga förmåner som regleras genom direktivet. Utredningen föreslår att det i NUtL införs en bestämmelse om att make eller sambo och ogift barn till flyktingen eller den som är alternativt skyddsbehövande skall ha rätt till uppehållstillstånd. Upphållstillståndet skall vara permanent eller ha en giltighetstid på minst ett år och vara förnybart om inte hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen föranleder annat.

NUtL bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd för familjemedlemmar är förenliga med skyddsgrundsdirektivets bestämmelser.

Genom den föreslagna bestämmelsen om att familjemedlemmar till flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall beviljas permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd för minst ett år, säkerställs att familjemedlemmarna får tillgång till de bosättningsbaserade förmåner som regleras i kap. VII i direktivet. När det gäller nivån på de förmåner som skall tillhandahållas familjemedlemmar till flyktingar och personer som är alternativt skyddsbehövande uppfyller svensk rätt skyddsgrundsdirektivets krav.

Resedokument för flyktingar

Enligt såväl skyddsgrundsdirektivet som svensk rätt skall ett rese-dokument utfärdas till flyktingar i de fall som anges i Genèvekonventionen. Några ändringar i gällande reglering behövs inte för att genomföra skyddsgrundsdirektivet i denna del.

Resehandling för alternativt skyddsbehövande vid allvarliga humanitära skäl

Skyddsgrundsdirektivet förpliktar medlemsstaterna att till alternativt skyddsbehövande utfärda en resehandling för resa till annan

stat om det uppkommer allvarliga humanitära skäl som kräver deras närvaro i den andra staten. Idag kan främlingspass utfärdas för ändamålet, någon skyldighet föreligger emellertid inte. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen om främlingspass i utlänningsförordningen kompletteras med en skyldighet för Migrationsverket att till alternativt skyddsbehövande utfärda främlingspass om det är påkallat av allvarliga humanitära skäl.

Tillträde till arbetsmarknaden

Skyddsgrundsdirektivet föreskriver att medlemsstaterna skall ge flyktingar och alternativt skyddsbehövande tillgång till arbetsmarknaden. Flyktingar skall också ges tillgång till arbetsmarknadsrelaterade åtgärder.

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt behöver inte arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. För utlänningar som vill bedriva egen näringsverksamhet gäller inte något krav på tillstånd motsvarande arbetstillstånd. Det finns föreskrifter i svensk lag som begränsar utlänningars rätt att utöva yrke. Dessa föreskrifter uppfyller skyddsgrundsdirektivets krav. Såväl flyktingar som skyddsbehövande i övrigt har tillgång till arbetsmarknadsrelaterade åtgärder på samma villkor som svenska medborgare. Några ändringar i gällande författningar föreslås inte.

Utbildning

Skyddsgrundsdirektivet föreskriver att barn som är flyktingar eller har ställning som alternativt skyddsbehövande skall ges tillträde till utbildningsväsendet på samma villkor som svenska barn. Vuxna som är flyktingar eller har ställning som alternativt skyddsbehövande skall ges tillträde till utbildningsväsendet på samma villkor som andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i landet.

Den svenska författningsregleringen ger barn som är flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt rätt till skolgång och annan utbildning på samma villkor som svenska barn. Vuxna flyktingar och utlänningar med ställning som skyddsbehövande i övrigt har tillträde till den kommunala vuxenutbildningen och högskolan samt kan tillgodoräkna sig såväl svensk som utländsk utbildning på

samma villkor som svenska medborgare. Skyddsgrundsdirektivets krav är således uppfyllda.

En särskild fråga avseende rätten till utbildning är möjligheten att beviljas studiestöd. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har samma rätt till studiestöd som svenska medborgare för studier i Sverige vilket medför att skyddsgrundsdirektivets föreskrifter är uppfyllda.

Social trygghet, sociala förmåner och hälso- och sjukvård

Skyddsgrundsdirektivet föreskriver att medlemsstaternas lagstiftning om sociala trygghetssystem vid anställning samt verksamhet som egenföretagare skall tillämpas för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

De flesta svenska socialförsäkringsförmåner omfattas av det EG-rättsliga begreppet social trygghet. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt beviljas i praxis uppehållstillstånd för minst ett år, vilket medför att dessa utlänningar folkbokförs och därmed är berättigade till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner på samma villkor som svenska medborgare från det att uppehållstillstånd som medför folkbokföring beviljas. Arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner kan utges till den som arbetar oavsett om han eller hon är bosatt i landet eller inte.

Skyddsgrundsdirektivet föreskriver vidare att flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall få nödvändigt socialt stöd som tillhandahålls medlemsstatens egna medborgare. För alternativt skyddsbehövande får stödet begränsas till att avse grundläggande förmåner som då skall utges på samma villkor som för medlemsstatens egna medborgare.

Som utgångspunkt för vilka förmåner och insatser som enligt svensk rätt omfattas av skyddsgrundsdirektivets sociala förmåner (socialt stöd) har utredningen utgått från begreppet socialtjänst i den svenska lagstiftningen. Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har tillgång till sociala förmåner på samma villkor som svenska medborgare efter det att uppehållstillstånd som medför bosättning beviljats.

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall ges tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som medlemsstatens egna medborgare. För alternativt skyddsbehövande kan hälso- och sjukvården begränsas på samma villkor som gäller för socialt stöd.

Vidare skall flyktingar och alternativt skyddsbehövande med särskilda behov ges tillträde till hälso- och sjukvård på samma villkor som medlemsstatens egna medborgare.

Det inom regeringskansliet utarbetade förslaget till lag om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl. medför att skyddsgrundsdirektivets föreskrifter om tillhandahållande av hälso- och sjukvård för flyktingar och alternativt skyddsbehövande genomförs i svensk rätt. Den svenska regleringen av hälso- och sjukvård till personer med särskilda behov motsvarar det som skall gälla enligt skyddsgrundsdirektivet.

Underåriga utan medföljande vuxen

Med underårig utan medföljande vuxen avses i skyddsgrundsdirektivet såväl ett barn som anlänt till medlemsstaten utan vuxen som ansvarar för det, som ett barn som lämnats ensam efter ankomsten till medlemsstaten. Skyddsgrundsdirektivet föreskriver att dessa barn skall företrädas av en förmyndare eller på annat lämpligt sätt. Förmyndaren skall stå under tillsyn. Barnet skall placeras i ett lämpligt boende. Medlemsstaten skall bemöda sig att efterforska barnets familjemedlemmar. Uppgifter i samband med efterforskningen skall behandlas konfidentiellt.

Genom bestämmelserna i lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn och föräldrabalkens bestämmelser om särskilt förordnad vårdnadshavare är skyddsgrundsdirektivets krav på att ensamkommande barn skall företrädas av en lämplig representation genomfört i svensk rätt. Föräldrabalkens bestämmelser om överförmyndartillsyn och bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) om kommunens ansvar för barn och ungdomar som vistas i kommunen, medför sammantaget att direktivets krav på att den underåriges behov tillgodoses, är genomfört i svensk rätt. Skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om placering av ensamkommande barn är genomförda i den svenska lagstiftningen genom bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Migrationsverket föreslås få ansvar för efterforskningen av de ensamkommande barnens familjemedlemmar efter det att barnet beviljats uppehållstillstånd. Genom bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) är skyddsgrundsdirektivets krav på att uppgifter i samband med efterforskningen skall behandlas konfidentiellt genomfört i svensk rätt.

Tillgång till bostad

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall enligt skyddsgrundsdirektivet ges tillgång till bostad på likvärdiga villkor som andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i landet.

Den svenska författningsregleringen säkerställer genom dels bestämmelser i lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., dels i socialtjänstlagen och genom de överenskommelser som träffas mellan staten och kommuner om flyktingmottagande, att flyktingar och andra skyddsbehövande får tillgång till bostad på villkor som väl tillgodoser skyddsgrundsdirektivets krav.

Rätt till fri rörlighet inom medlemsstaten

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande skall enligt skyddsgrundsdirektivet tillåtas röra sig fritt inom medlemsstatens territorium på samma villkor och med samma begränsningar som gäller för andra tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom medlemsstaten.

Utlänningars rörelsefrihet begränsas antingen genom lag eller genom förordning, i sådana bestämmelser görs ingen skillnad mellan utlänningar utifrån på vilken grund de vistas i landet. Svensk rätt uppfyller således skyddsgrundsdirektivets krav.

Tillgång till integrationsfrämjande åtgärder

För flyktingar skall det finnas lämpliga integrationsprogram. Om det är lämpligt skall personer som innehar status som alternativt skyddsbehövande ges tillgång till sådana program.

I Sverige har såväl flyktingar som skyddsbehövande i övrigt tillgång till integrationsfrämjande åtgärder, dels genom bestämmelserna i förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., dels genom bestämmelserna i skollagen (1985:1100) om svenska för invandrare. Skyddsgrundsdirektivet uppställer inga förpliktelser därutöver.

Återvandring

Skyddsgrundsdirektivet innehåller en fakultativ bestämmelse om bidrag till återvandring.

I svensk rätt finns bestämmelser om bidrag till återvandring i återvandringsförordningen (1984:890).

Administrativt samarbete inom EU

Av skyddsgrundsdirektivet följer att medlemsstaterna skall utse en nationell kontaktpunkt.

Det bör ankomma på regeringen att ta ställning till svensk kontaktpunkt och att meddela kommissionen vilket organ eller myndighet som utsetts.

Personal

Skyddsgrundsdirektivet föreskriver att de som svarar för genomförandet av direktivet skall ha tillräcklig utbildning och vara bundna av tystnadsplikt.

Bestämmelsen syftar enligt utredningen till att sakligt och rättsligt riktiga beslut fattas. Skyddsgrundsdirektivet anger inte i vilken utsträckning utbildning skall tillhandahållas och medför ingen skyldighet för medlemsstaterna att vidta författningsåtgärder på området.

Sekretesslagen och andra författningsföreskrifter om förbud att lämna ut handlingar och tystnadsplikt tillgodoser direktivets krav. Några författningsändringar för att genomföra skyddsgrundsdirektivet behövs inte.

Kostnader och konsekvenser av lämnade förslag

De förslag till författningsbestämmelser som utredningen lämnar avser dels att kodifiera vad som redan följer av etablerad praxis, dels att skyddsgrundsdirektivets bestämmelser avseende främst alternativt skyddsbehövande författningsregleras. Förslaget att ålägga Migrationsverket ett ansvar för efterforskning av ensamkommande barns familjemedlemmar kommer att medföra ökade kostnader för

verket. Förslaget avser emellertid att tillgodose de krav skyddsgrundsdirektivet ställer på svensk rätt.

Flyktingstatus och alternativa skyddskategorier – en statistisk jämförelse

Endast en liten andel av de personer som under åberopande av skyddsbehov får uppehållstillstånd i Sverige erkänns som flyktingar. Sverige är ett av de länder inom EU som har den lägsta andelen beslut om uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl, medan alternativa skyddskategorier bereds relativt stort utrymme. Avståndet till EU-genomsnittet för uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl, är stort. Det går inte att koppla skillnaden mellan svensk och utländsk praxis till en eller ett fåtal rättsliga faktorer.