

Sammanfattning av proposition 1996/97:25

Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv

BAKGRUND

Regeringens förslag grundar sig på betänkanden från bl.a. två parlamentariska kommittéer, Flyktingpolitiska kommittén och Barnkommittén. I beredningen har omfattande kontakter förekommit med frivilligorganisationer och andra aktörer på migrationsområdet.

GRUNDERNA FÖR MIGRATIONSPOLITIKEN

Den svenska migrationspolitiken omfattar flykting-, invandrings-, invandrar- och återvändandefrågor samt utgör dessutom en del av utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitik.

Migrationspolitiken skall vara human, tydlig och konsekvent. Den skall bygga på följande grunder:

- Helhetssyn
- Respekt för mänskliga rättigheter
- Internationell solidaritet - global samverkan
- Förebyggande insatser
- Aktiv migrationspolitik i EU och i närområdet
- Förutsättningarna i Sverige
- Återvändandeperspektiv.

GLOBALA INSATSER

- Sveriges insatser och internationell samverkan för fred, mänskliga rättigheter, demokrati samt social och ekonomisk utveckling är viktiga också för att komma till rätta med flyktingproblemen i världen.
- Av omedelbar betydelse är insatserna för att förebygga och hantera katastrofer och konflikter och även för att ta fram system för vapenkontroll.
- När människor drivits på flykt skall Sverige i internationellt samarbete och ansvarsfördelning verka för skydd och bistånd, i hemländerna, i närområdet och i vårt eget mottagande av skyddsbehövande.
- Att stödja återuppbyggnad och återvändande skall också vara en del av insatserna vid migrationssituationer.

REGIONALA INSATSER I EUROPA

- Sverige skall verka för att utveckla och samordna den europeiska migrationspolitiken, särskilt inom EU, i enlighet med svensk grundsyn.
- Tredjelandsmedborgare bör få röra sig fritt mellan EU:s medlemsländer.
- Sverige skall arbeta för att stödja utvecklingen av migrationspolitiska system i närområdet.

LAGSTIFTNINGSPÅGÅR

SKYDDSBEHÖVANDE

Följande kategori skyddsbehövande föreslås få asyl:

Flyktingar enligt 1951 års flyktingkonvention (ofta kallad Genèvekonventionen). Definitionen av vem som är flykting enligt artikel I i konventionen skall tolkas något vidare än för närvarande, och omfatta personer som riskerar förföljelse även när landet ifråga saknar statsmakt. Med flykting avses enligt konventionen personer som befinner sig utanför det land, som de är medborgare i, därför att de känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av

detta lands skydd. Även statslösa personer kan enligt konventionen vara flyktingar.

Följande kategorier föreslås få uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt:

- Personer som riskerar dödsstraff, kroppsstraff, tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
- Personer som flyr på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof.
- Personer som förföljs på grund av kön eller homosexualitet.

Skyddsbegreppet preciseras på så sätt. Samtidigt tar man ur lagstiftningen bort begreppen de factoflykting (person som har flyktingliknande skäl som är svagare än enligt flyktingkonventionen) och krigsvägrare (person som vägrar att delta i krig mellan stater). Även begreppet politiskt-humanitära skäl, som redovisas i förarbetena till nu gällande utlänningslag som en kategori av tillståndsgrundande humanitära skäl, försvinner.

Därmed avses för närvarande sådana omständigheter som flykt undan väpnad konflikt. Risk för förföljelse på grund av kön eller homosexualitet, (när risken inte undantagsvis bedöms grunda de factoflyktingskap) har likaså hittills utgjort en grund till uppehållstillstånd av humanitära skäl. Begreppet humanitära skäl blir kvar i utlänningslagen men skall i fortsättningen enbart vara tillämpliga vid förhållanden som är direkt knutna till individen (se vidare under Övrig invandring).

Förändringarna får följande konsekvenser för de personer som söker skydd i Sverige:

- Flyktingkonventionens skyddsbestämmelser skall i fortsättningen tillämpas på personer som riskerar förföljelse även när någon statsmakt inte finns i hemlandet. Denna särskilda kategori får för närvarande stanna som de factoflyktingar eller av politiskt-humanitära skäl. Andelen konventionsflyktingar bland dem som får uppehållstillstånd blir genom den något vidare tolkningen av flyktingdefinitionen större.
- Personer som riskerar kränkning av mänskliga rättigheter (dödsstraff, kroppsstraff, tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) får liksom hittills uppehållstillstånd.
- Personer som flytt på grund av väpnad konflikt, inom eller mellan länder, får liksom hittills uppehållstillstånd.
- Personer som riskerar att förföljas på grund av kön eller homosexualitet har i praxis beviljats uppehållstillstånd och får i framtiden rätt till uppehållstillstånd.
- Personer som flytt undan en plötslig miljökatastrof får i framtiden rätt till uppehållstillstånd. Det kan exempelvis gälla följderna av en kärnkraftskatastrof. Denna situation är inte behandlad i förarbetena till nuvarande utlänningslag och någon person tillhörande en sådan kategori har hittills inte varit aktuell i praxis.
- Personer som har flyktingliknande skäl eller har vägrat delta i krig får i framtiden stanna endast om de omfattas av någon av ovanstående grunder. Samma gäller för sådana politiskt-humanitära skäl där avgörande är kombinationen av personliga skäl och förhållanden i hemlandet.

Liksom tidigare bedöms skyddsbehovet i förhållande till ett annat land i dess helhet. Det betyder att uppehållstillstånd inte ges till en person som kan erhålla skydd inom någon del av hemlandet.

Särskilda regler föreslås vid främst massflyktssituationer

Undantag

- Regeringen får förordna att uppehållstillstånd inte beviljas den som flytt undan en väpnad konflikt eller en miljökatastrof om Sveriges mottagningsförhållanden motiverar det. Anmälan skall göras till riksdagen inom tre månader efter det förordningen trätt i kraft. Förslaget motsvaras i nuvarande lagstiftning av att

regeringen får besluta om att uppehållstillstånd inte beviljas den som är de facto flykting eller krigsvägrare om Sveriges mottagningsförhållanden motiverar det. Effekten av ett sådant beslut är likartad för den som har politiskt-humanitära skäl. Vid massflyktsituationer föreslås samverkan med andra länder kring hur drabbade skall få bistånd och skydd.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

- Vid massflykt från ett land får tidsbegränsade uppehållstillstånd ges under högst två år. Regeringen meddelar när sådana tillstånd skall ges genom en förordning efter konsultation med andra länder och eventuellt internationella organisationer. Om ett återvändandeprogram har inletts, kan tiden förlängas med högst två år. Förslaget innebär en förändring av nuvarande ordning, enligt vilken tidsbegränsat uppehållstillstånd får meddelas under högst ett år för utlännings som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd.

Flyktingkvoten

En kvot för överföring av skyddsbehövande till Sverige skall även i fortsättningen fastställas årligen. Det finns möjlighet att utnyttja en del av resurserna till alternativa åtgärder, i samverkan med FN:s flyktingkommissarie (UNHCR). Inga ändringar i kvotsystemet föreslås.

ANHÖRIGINVANDRING

Följande kategorier får enligt förslagen rätt till uppehållstillstånd:

- Make/maka eller sambo
- Barn under 18 år som är ogifta
- Andra nära anhöriga som ingått i hushållsgemenskap där det föreligger ett beroendeförhållande som gör det svårt att leva åtskilda
- Andra nära anhöriga till skyddsbehövande i undantagsfall, när den anhörige har central betydelse för familjen i Sverige.

Förslaget medför följande förändring:

Barn som är 18 eller 19 år gamla och ogifta, ensamma föräldrar eller åldriga föräldrar med huvuddelen av barnen i Sverige samt en s.k. sista länk (sista nära släkting som är kvar i hemlandet) föreslås i fortsättningen få uppehållstillstånd endast om de i hemlandet ingått i samma hushållsgemenskap. Även andra nära anhöriga föreslås i vissa fall få uppehållstillstånd. Liksom tidigare uppställs ej krav på försörjningsförmåga eller på viss tids vistelse i Sverige för den anhöriga här.

ÖVRIG INVANDRING

Regeringen föreslår inte någon ändring för exempelvis arbetssökande och egna företagare i fråga om möjligheten att bosätta sig i Sverige. Begreppet humanitära skäl blir kvar men skall i fortsättningen endast avse personliga skäl, såsom svår sjukdom. Några lagändringar föreslås inte i dessa avseenden. Migration till följd av överenskommelser mellan de nordiska länderna och EU:s medlemsstater berörs inte av förslagen i propositionen.

BARN

Regeringen bedömer att utlänningslagstiftningen står i överensstämmelse med kraven i barnkonventionen men att förtydliganden bör göras.

- En portalparagraf tas in i utlänningslagen om att barnets hälsa, utveckling och bästa i övrigt skall beaktas. Den får konkret betydelse när myndigheterna skall bedöma de humanitära skälen för uppehållstillstånd i ärenden där barn berörs samt i alla moment i handläggningen.
- De regler för förvarstagande som tidigare gällt för en utlännings under 16 år skall gälla den som är under 18 år.
- Den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som kommit till Sverige utan vårdnadshavare skall också vara barnets ställföreträdare i utlänningsärendet.
- Vid en ansökan om uppehållstillstånd skall barnet höras om detta inte är olämpligt och den hänsyn skall tas till vad barnet anfört

som är motiverad av barnets ålder och mognad.

- Tidsbegränsat uppehållstillstånd får meddelas när det behövs för att genomföra faderskapsutredning eller vård enligt lagen (1990:52) om vård av unga.

Barnkommittén tar upp ett stort antal frågor i sin rapport Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU 1996:115). Regeringen har tagit tillvara detta underlag för vägledning till myndigheterna i en rad avseenden.

REGERINGENS STYRNING AV RÄTTSTILLÄMPNINGEN

Förslag

- För närvarande styr regeringen rättstillämpningen främst genom beslut i enskilda ärenden. När det gäller tidsbegränsade uppehållstillstånd vid massflykt samt tillämpningen av humanitära skäl m.m skall regeringen i framtiden i större utsträckning styra rättstillämpningen genom förordningar.
- Utlänningsnämnden skall inte längre kunna lämna över en s.k. ny ansökan (när lagakraftvunnet beslut redan finns) till regeringen.
- Myndigheterna skall även i fortsättningen kunna lämna över ärenden av betydelse för grupper av utlänningar som söker uppehållstillstånd.
- Regeringen skall inte heller i fortsättningen ha möjlighet att undanta vissa ärenden eller ärendegrupper från myndigheternas handläggning genom att förbehålla sig rätten att pröva sådana ärenden.

RÄTTSÄKERHET

Rättssäkerheten föreslås bli förstärkt genom att

- förbättrad identitetskontroll eftersträvas grundad på noggranna utredningar på ett tidigt stadium
- användandet av fotografering och fingeravtryck utökas till att gälla samtliga asylsökande
- användandet av muntlighet vid utlänningsutredningar utökas
- kraven på beslutsmotiveringar och kvalitetskontroll utökas
- beslut om uppehållstillstånd får överklagas även om beslutet inte innebär avvisning eller utvisning. Detta innebär bl.a. att avslagsbeslut på ansökan om uppehållstillstånd som gjorts före inresa i Sverige får överklagas.

ORGANISATÖRER AV ILLEGAL INVANDRING

Straffmaximum föreslås höjt från två till fyra års fängelse för organiserande av illegal invandring.

ÖVERFÖRANDE AV ANSVAR FRÅN POLISEN TILL INVANDRARVERKET

Utlänningsärenden är civila rätts- och förvaltningsärenden som i princip bör handläggas av utlänningsmyndigheterna Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden.

- Invandrarverket övertar ansvaret för de utredningar av ansökningar om uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap som polisen tidigare ansvarat för.
- Invandrarverket tar från polisen över ansvaret för de personer som tas i förvar enligt utlänningslagen samt driften av de lokaler där förvarstagna vistas.
- Invandrarverket tar från polisen över ansvaret för registrering av fingeravtryck som tagits med stöd av utlänningslagen.

STÖD ÅT ÅTERTVÄNDANDE

Regeringen bedömer att

- insatser internationellt och i Sverige bör ha det långsiktiga målet att skyddsbehövande frivilligt skall kunna återvända
- inriktning på återvändande bör vara vägledande för dem som får tidsbegränsat uppehållstillstånd
- skyddsbehövande som vill återvända men saknar medel bör få utökat stöd
- återvändningsprogram bör vara anpassade efter gruppernas

olikartade situation

- samverkan mellan myndigheter och organisationer bör utvecklas.

GENOMFÖRANDE

Ändringarna i utlänningslagen avses träda i kraft den 1 januari 1997.

- De organisatoriska förändringarna kräver längre förberedelsestid och avses komma att genomföras vid skilda tidpunkter under år 1997.

EKONOMISKA EFFEKTER

Riksdagen har beslutat om ett system med utgiftsramar. För utgiftsområdet Invandring och flyktingar skall en strukturell besparing göras med 510 miljoner kronor år 1998 i 1997 års prisläge, beräknat utifrån antagandet att 15 000 asylsökande detta år kommer till Sverige. Förslagen i propositionen är utformade för att möjliggöra en sådan besparing, dock fullt ut först från år 2 000. En mindre begränsning av nuvarande möjligheter till invandring sker genom att de som har svagast skyddsbehov samt vissa anhöriga inte längre skall få uppehållstillstånd. Åtgärder för ökad rättssäkerhet väntas också leda till vissa besparingar. Genom att grunderna för skydd preciseras och görs tydliga väntas något färre söka sig till Sverige av dem som har svaga skyddsskäl men en allmän förhoppning om att få stanna. Slutligen medför begränsningen av invandringen att betydande följdinvandring uteblir.