

Cirkulärnr: 1996:157
Diariernr: 1996/2936
Handläggare: Karl-Axel Johansson
Sektion/Enhet: Vård och Omsorg
Datum: 1996-10-30
Mottagare: Kommunstyrelsen
Invandrar- och flyktingfrågor
Rubrik: Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (Prop
1996/97:25)

Vård och Omsorg
Karl-Axel Johansson

1996-10-30

Kommunstyrelsen
Invandrar- och flyktingfrågor

Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (Prop 1996/97:25)

Regeringen har den 20 september till riksdagen överlämnat en proposition med förslag till förändringar av den svenska invandringsspolitiken. Riksdagen kommer att behandla propositionen under hösten 1996 och de föreslagna förändringarna föreslås gälla från den 1 januari 1997. Följande lagar berörs av förändringarna: *Utlänningslagen, Lagen om allmän försäkring, Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, Lagen om särskild utlänningskontroll, Lagen om utlänningskontroll och Lagen om mottagande av asylsökande.*

I detta cirkulär lämnas en kortfattad redogörelse av regeringens bedömningar och förslag i propositionen.

Grunderna för migrationspolitiken

Regeringens förslag:

Migrationspolitiken skall bygga på följande grunder:

Helhetssyn

Respekt för mänskliga rättigheter

Internationell solidaritet - global samverkan

Förebyggande insatser

Aktiv migrationspolitik i EU och närområdet

Förutsättningarna i Sverige

Återvändningsperspektiv

När det gäller förutsättningarna i Sverige säger regeringen:

"Vissa åtaganden enligt internationella konventioner är absoluta. Vi måste under alla omständigheter klara att fullfölja Sveriges internationella åtaganden enligt t. ex flyktingkonventionen. Som helhet måste utlänningslagen dock ta hänsyn till vårt lands förmåga att ta emot nya invandrare och säkra goda villkor nu och i framtiden för alla som bor i landet. Sverige måste kunna neka dem, som inte uppfyller lagens kriterier, att bo här."

"Migrationspolitikens uppgift är också att skapa förutsättningar för att upprätthålla den breda samhällliga solidariteten. Ett uttryck för denna solidaritet och ett stort värde för det svenska samhället är att de som invandrar från början har i stort sett samma rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt."

"I en utsatt tid krävs det särskilda ansträngningar för att försvara det grundläggande värde som solidariteten utgör i den svenska demokratin.För att de stora resurser som satsas skall komma till största möjliga nytta är det viktigt att asylregler, asylförfarande och särskilda åtgärder för invandrare i Sverige även i fortsättningen är underställda samma krav på rättvisa, effektivitet och flexibilitet som andra områden av lagstiftningen och förvaltningen. Det är av stor vikt för legitimitet och trovärdighet i politiken, att humaniteten också åtföljs av respekt för lagen."

Regeringen anför i fråga om återvandring bl. a. följande:

"Att återvända är många gånger ett lika stort och svårt steg som det var att lämna hemlandet, särskilt om vistelsen i det nya landet varat lång tid. Det är därför viktigt att möjligheterna att återvända är ett aktivet och positivt inslag i politiken redan från början och inte genomförs eller uppfattas som en påtryckning gentemot dem som fått permanent uppehållstillstånd i Sverige. En aktiv tillvaro här är exempelvis en bra förberedelse för en framtida återetablering i ursprungslandet. Beslutet att återvända och själva återvändandet är den enskildes rättighet och ansvar. Tidigare skyddsbehövande som saknar medel bör kunna få svenskt stöd att resa tillbaka till ursprungslandet."

Globala insatser

Regeringens bedömning:

Sverige bör verka globalt för att;

på lång sikt marknadsinriktat regelsystemet kring internationell handel, få tillstånd stabila rättsordningar med respekt för mänskliga rättigheter samt på andra sätt förebygga och lösa konflikter

på kort och medellång sikt fortsätta att effektivisera metoderna för att avvärja och hantera katastrofer och konflikter samt upprätta system för vapenkontroll.

alla tar ansvar för människor som drivs på flykt och att ansvaret fördelas internationellt för att ge dels skydd och bistånd åt skyddsbehövande, i första hand i hemländerna och närområdena, dels stöd till återuppbyggnad och repatriering.

Regionala insatser

Regeringens bedömning:

Sverige bör verka för en utveckling och samordning av europeisk migrationspolitik, särskilt inom EU. Tredjelandsmedborgare, som är bosatt i en medlemsstat, bör få röra sig fritt i andra delar av EU. Länder i Sveriges närområde bör få stöd för att utveckla sina migrationspolitiska system.

Skyddsbehövande

Regeringens förslag:

Liksom hittills skall rätt till skydd i Sverige finnas för flyktingar enligt flyktingkonventionen. Konventionen skall ges en vidare tolkning än i dag. Konventionens skyddsbestämmelser skall kunna tillämpas oavsett vem som förföljelsen utgår från och således även när det inte finns någon statsmakt i ett land.

De nuvarande skyddsbegreppen de facto-flyktingar och krigsvägrare utgår. Detsamma gäller möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd av politisk-humana skäl. I stället införs regler om skydd för övriga skyddsbehövande, till vilka räknas de som

- riskerar att straffas med döden eller kroppstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
- på grund av yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller
- på grund av sitt kön eller homosexualitet riskerar förföljelse.

Regeringen ges möjlighet att föreskriva att uppehållstillstånd inte får beviljas för den som flytt undan en yttre eller inre väpnad konflikt eller miljökatastrof, om Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar motiverar det. Ett sådant beslut av regeringen skall anmälas till riksdagen genom särskild skrivelse inom tre månader.

Överföring till Sverige

Regeringens bedömning:

Rådande ordning, som innebär att flyktingar förs över till Sverige inom ramen för den s. k. flyktingkvoten och att uttagningen av flyktingarna sker i nära samarbete med UNHCR, bör för närvarande inte ändras.

Anhöriga

Regeringens förslag:

Möjligheten till invandring för anhöriga begränsas till en krets bestående av

- make, maka eller sambo
- ogifta barn under 18 år, och

- andra nära anhöriga som i hemlandet ingått i samma hushållsgemenskap som den eller de som bor här i landet. I undantagsfall, när det finns synnerliga skäl, skall uppehållstillstånd kunna beviljas även någon annan anhörig till skyddsbehövande. Synnerliga skäl kan enligt propositionen vara t. ex. en situation där den härvarande och släktingen i hemlandet bott i närheten av varandra och haft mycket nära kontakt. Hänsyn måste i sådana fall också tas till vilka andra anhöriga som den härvarande har här i landet och till vilka anhöriga som finns kvar i hemlandet.

Övriga kategorier

Regeringens bedömning:

Nuvarande praxis ändras inte när det gäller invandring av övriga kategorier som exempelvis arbetskraftsinvandrare, egna företagare och utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av starka humanitära skäl.

Visering

Regeringens bedömning:

Målet är att skapa så stor frihet som möjligt för rörelser över gränserna. För närvarande är det dock av invandringspolitiska skäl nödvändigt att upprätthålla krav på visering i förhållande till ett stort antal stater. Sveriges viseringspolitik måste också harmoniseras med politiken i övriga EU-länder.

Upphållstillstånd

Regeringens förslag:

Regeringen får möjlighet att meddela föreskrifter om att tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas i en situation med massflykt när ett mycket stort antal skyddssökande lämnar sitt land. Tillståndet får i normalfallet gälla i högst två år. Om ett program för återvändandet inletts innan dess skall denna tid kunna förlängas med ytterligare högst två år.

De som beviljas ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd skall ha rätt att arbeta och barnen skall ha rätt att gå i grundskola. Deras behov av ekonomiskt bistånd tillgodoses enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl. och inte av socialtjänstlagen (1980:620).

Föreskrifter av regeringen om tidsbegränsade uppehållstillstånd skall anmälas till riksdagen genom särskild skrivelse inom tre månader.

Avvisning med omedelbar verkställighet

Regeringens förslag:

Beslut om avvisning med omedelbar verkställighet skall i normalfallet meddelas inom tre månader från tidpunkten för den första ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ankomsten till landet.

Ny ansvarsfördelning

Regeringens bedömning:

Utredning och prövning av utlänningsärenden bör handläggas av Invandrarverket och Utlänningsnämnden. Ansvaret för att utreda ärenden om uppehållstillstånd bör därför föras över från Polisen till Invandrarverket. Likaså bör ansvaret för förvar och registrering av fingeravtryck, som tas med stöd av utlänningslagen föras över från Polisen till Invandrarverket.

Förhållningssätt och myndighetskultur

Regeringens bedömning:

Invandrarverket och Utlänningsnämnden bör i förhållande till asylsökande och andra som söker uppehållstillstånd i Sverige visa respekt för individen och dennes förmåga att ta ansvar för sig själv och sin familj.

Asylärenden

Regeringens bedömning:

Asylansökningar bör lämnas direkt till Invandrarverket oavsett om ansökan sker vid gränsen eller inne i landet. Invandrarverket bör ta över ansvaret från Polisen för de s. k. grundutredningar som görs i direkt anslutning till att asylansökan lämnas.

Upphållstillstånds- och medborgarskapsärenden

Regeringens bedömning:

Ansökningar om uppehållstillstånd som görs i Sverige bör lämnas direkt till Invandrarverket som bör ta över ansvaret för utredningarna i denna typ av ärenden. Ansökan och utredning om svenskt medborgarskap bör samtidigt föras över till Invandrarverket.

Förvar

Regeringens bedömning:

Invandrarverket bör ta över ansvaret för personer som tas i förvar enligt utlänningslagen samt driften av de lokaler där de förvarstagna vistas.

Åldersgränsen för förvarstagande av barn ändras från 16 till 18 år.

Registrering av fingeravtryck

Regeringens bedömning:

Invandrarverket bör få ansvaret för registrering av fingeravtryck som tas med stöd av utlänningslagen.

Styrning av rättstillämpningen

Regeringens bedömning:

Den nuvarande instansordningen där Invandrarverkets beslut får överprövas av Utlänningsnämnden föreslås behållas.

Förordningar

Regeringens förslag:

Regeringen skall i större utsträckning styra rättstillämpningen i utlänningsärenden genom förordningar. Förordningsmakten avses bl.a. användas för styrning vad gäller tidsbegränsade uppehållstillstånd vid massflykt och försättningar för uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Regeringens prövning av enskilda ärenden

Regeringens förslag:

Regeringens befattning med enskilda ärenden minskas. En begränsad möjlighet för myndigheterna att lämna över ärenden till regeringen för avgörande behålls dock. De ärenden som får lämnas över är huvudsakligen vissa säkerhetsärenden, vissa ärenden som har utrikespolitisk betydelse och ärenden som kan antas ha betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp asylsökande. Så kallade nya ansökningar får inte överlämnas.

En ny bestämmelse som reglerar situationen där ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda begär att Sverige skall inhibera ett avlägsnandebeslut, förs in i utlänningslagen. Bestämmelsen innebär att inhibition skall meddelas om det inte finns synnerliga skäl som talar emot det.

Identitetsfrågor

Regeringens förslag:

Fingeravtryck och fotografi skall tas av alla asylsökande för att underlätta identifikationen av den sökande och fastställa att ansökan lämnas i rätt land. Fingeravtryck får inte tas av asylsökande som är under 14 år.

Muntlig handläggning

Regeringens förslag:

Nya regler för muntlig handläggning föreslås. En utlänning som har ansökt om asyl skall i fortsättningen få avvisas endast om muntlig handläggning har ingått vid Invandrarverkets handläggning av ärendet. Även för Utlänningsnämndens del görs vissa ändringar i regelsystemet. Om en utlänning har begärt muntlig handläggning måste nämnden ha sådan handläggning om det inte står klart att den är obehövlig.

Beslutsmotivering och kvalitetskontroll

Regeringens förslag:

Alla beslut om uppehållstillstånd skall vara motiverade. Därmed understryks kravet på tillfredsställande beslutsunderlag och möjligheten ökar att kontrollera kvaliteten i de beslut där Invandrarverket bifaller den asylsökandes ansökan.

Överklagande

Regeringens förslag:

Beslut om uppehållstillstånd får överklagas även om beslutet inte innebär att utlänningen avvisas eller utvisas.

Vilandeförklaring

Regeringens bedömning:

Ansökningar om asyl skall inte kunna vilandeförklaras.

Handläggning

Regeringens bedömning:

Omständigheterna i ett utlänningsärende bör klarläggas av myndigheterna genom noggrann utredning på ett så tidigt stadium som möjligt. Tillgängliga metoder och kontakter bör tas tillvara och utvecklas. Handläggningen bör ske så snabbt rättssäkerheten och tilldelade resurser medger. Den framtida utformningen av instans- och processordningen inom utlänningsrätten föreslås utredas vidare.

Skärpta straff

Regeringens förslag:

Straffmaximum för den som organiserar illegal invandring till Sverige föreslås ändras från två till fyra års fängelse.

Hänsynstagande till barns bästa

Regeringens förslag:

En bestämmelse införs i utlänningslagen om att barnets hälsa, utveckling och bästa i övrigt särskilt skall beaktas.

Förvar

Regeringens förslag:

De förutsättningar för förvarstagande som i dag gäller för utlänningar under 16 år skall i fortsättningen gälla utlänningar under 18 år.

Företrädare

Regeringens förslag:

Den som är förordnad som offentligt biträde för ett ensamt barn skall även vara barnets ställföreträdare i ärendet.

I propositionen sägs vidare att reglerna om förordnande av god man för utländska barn som vistas här i landet och som har sin förmyndare kvar i hemlandet ses för närvarande över inom Justitiedepartementet. Barnkommittén har förklarat sig ha för avsikt att följa denna översyn.

Utredning

Regeringens förslag:

Vid ansökan om uppehållstillstånd skall barnets inställning klarläggas, om inte detta är olämpligt.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Regeringens förslag:

Tidsbegränsade uppehållstillstånd får meddelas när det behövs för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller för genomförande av faderskapsutredning.

Grundprincipen skall enligt propositionen vara att Utlänningslagens regler tar över beslut rörande enskilda som fattas i enlighet med annan lagstiftning, så även när ett barn omhändertagits enligt LVU. Regeringen anför vidare:

”Om den tillståndsgivande myndigheten överväger att vägra uppehållstillstånd för ett barn och dess vårdnadshavare, när barnet är omhändertaget enligt LVU, anser regeringen att socialnämnden skall höras innan beslut fattas i det enskilda ärendet och att nämndens yttrande bör tillmätas stor vikt. Regeringen delar den uppfattning som framförs av bl. a. Barnkommittén, att en möjlighet bör föras in i utlänningslagen att meddela tidsbegränsat uppehållstillstånd för barnet och dess vårdnadshavare så länge vården pågår.”

Stöd för återvandring

Regeringens bedömning:

Insatser internationellt och i Sverige bör ha det långsiktiga målet att flyktingar frivilligt skall kunna återvända under säkra förhållanden till sitt ur-

sprungsland. Detta synsätt bör i princip prägla mottagandet av flyktingar i Sverige från första början.

Synsättet att en god integrering i det svenska samhället är den bästa förutsättningen för återvändande äger fortsatt giltighet.

Flyktingar som vill återvända men saknar medel för detta bör få utökat stöd.

Återvändningsprogram bör vara anpassade efter gruppernas olikartade situation.

För dem som får tidsbegränsat uppehållstillstånd bör inriktning på återvandring vara vägledande för hur vistelsen i Sverige skall utnyttjas.

Samverkan mellan myndigheter och organisationer bör utvecklas i lämpliga former.

Det bör även i fortsättningen vara möjligt att återinvandra till Sverige inom viss tid och beroende på graden av anknytning till vårt land.

Riksdagens behandling av propositionen

Riksdagen behandlar för närvarande propositionen och väntas fatta beslut andra veckan i december 1996. Lagändringarna skall enligt regeringens förslag träda i kraft den 1 januari 1997.

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras av Karl-Axel Johansson tfn 08-772 43 18.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Vård och Omsorg

Lennart Sjöberg

Karl-Axel Johansson