

Regeringens proposition

2001/02:185

Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt Prop.
2001/02:185

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 maj 2002

Anna Lindh

Jan O. Karlsson
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition behandlas genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Europeiska unionens råd kan under vissa förutsättningar besluta att en massflyktsituation skall anses föreligga. I dessa fall kan Sverige ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer. Skyddsperioden uppgår inledningsvis till ett år men kan automatiskt förlängas ytterligare ett år. Den automatiska förlängningen sker i två omgångar med sex månader vid varje tillfälle. Därefter kan rådet besluta att slutligen förlänga skyddet i ett år till. I propositionen föreslås att de fördrivna personerna beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under den tid det tillfälliga skyddet gäller enligt rådets beslut. För att en person skall få vägras tillfälligt skydd skall samma grunder gälla som när flyktingar får vägras asyl.

Om medlemmar i en kärnfamilj har splittrats till följd av omständigheter kring massflykten och dessa familjemedlemmar själva är i behov av tillfälligt skydd får återförening ske. Detta gäller under vissa förhållanden även andra nära anhöriga.

En person som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har rätt att få prövat om han eller hon är flykting enligt Genèvekonventionen. Den prövningen får bara skjutas upp om det finns särskilda skäl för detta. När det tillfälliga skyddet upphört att gälla kan de personer som haft sådant skydd delta i ett program för självmant återvändande. I sådana fall kan uppehållstillståndet förlängas i högst två år.

De personer som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som kan antas komma att vistas här under kortare tid än tre år skall som huvudregel inte folkbokföras. Detta innebär att personer som har tillfälligt skydd som huvudregel inte kommer folkbokföras under den första tvåårsperioden. Rådet kan efter de första två åren besluta att massflyktsituationen fortfarande består och att det tillfälliga skyddet därför skall förlängas ytterligare. Blir förlängningen mindre än ett år sker inte någon folkbokföring av de som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige. Under den tid som den berörda personkretsen inte är folkbokförd skall de erhålla förmåner enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. fram till dess att de folkbokförs i Sverige. Detta omfattar hälso- och sjukvård samt tandvård och utbildning till barn som är bosatta i Sverige. Vuxna bereds tillgång till organiserad verksamhet i samma utsträckning som asylsökande och beviljas även arbetstillstånd. Om rådets beslut däremot innebär att förlängningen blir ett år, folkbokförs den som redan vistats i Sverige i två år med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Samma förmåner gäller då som för andra folkbokförda.

Den tidigare regleringen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid massflykt upphävs. Istället införs ett nytt kapitel i utlänningslagen om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd m.m.

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	7
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor.....	12
2.3	Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	13
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	14
2.5	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)	15
3	Ärendet och dess beredning	16
4	Bakgrund.....	17
4.1	EG-direktivet om tillfälligt skydd	17
4.1.1	EG-direktivets syfte	17
4.1.2	EG-direktivets bestämmelser	18
4.2	1951 års Genèvekonvention	21
4.3	Barnkonventionen	22
4.4	Utlänningslagen.....	22
5	Uppehållstillstånd vid massflykt.....	24
5.1	EG-direktivets bestämmelser	24
5.2	Tidsbegränsat uppehållstillstånd i gällande svensk rätt ...	25
5.3	Förslag och bedömning om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd	27
6	Undantag från reglerna om tillfälligt skydd.....	31
6.1	EG-direktivets bestämmelser	31
6.1.1	Artikel 28 punkten 1 a.....	31
6.1.2	Artikel 28 punkten 1 b.....	31
6.1.3	Gemensamma förutsättningar för artikel 28 punkterna 1 a och b	32
6.2	Artiklarna 1 F och 33 i Genèvekonventionen	32
6.3	Gällande rätt i utlänningslagen om undantag från skydd ..	33
6.3.1	Flyktingar och andra skyddsbehövande	33
6.3.2	Utvisning på grund av brott.....	34
6.3.3	Verkställighetshinder	35
6.3.4	Lagen om särskild utlänningskontroll	35
6.4	Förslag och bedömning om undantag från tillfälligt skydd	36
7	Familjeåterförening.....	39
7.1	EG-direktivets bestämmelser	39
7.2	Familjeåterförening i gällande svensk utlänningsrätt.....	41
7.3	Överväganden om begrepp och personkretsen.....	44
7.4	Förslag och bedömningar om familjeåterförening	45

8	Prövning av asylansökan.....	51
8.1	EG-direktivets bestämmelser	51
8.2	Rätten att söka asyl i gällande svensk rätt	52
8.2.1	Rätten att söka asyl.....	52
8.2.2	Möjligheten att skjuta upp asylprövningen	53
8.2.3	En enhetlig asylprocedur.....	54
8.2.4	Dublinkonventionen och första asyllandsprincipen	54
8.3	Tidigare överväganden i frågan om att skjuta upp asylprövningen.....	55
8.4	Förslag och bedömningar om asylprövningen	57
9	Uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.....	65
9.1	EG-direktivets bestämmelser	65
9.2	Bestämmelser om förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd vid deltagande i ett återvändandeprogram.....	67
9.3	Förslag och bedömningar om uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.....	70
10	Folkbokföring och sociala förmåner	77
10.1	EG-direktivets bestämmelser	77
10.2	Bestämmelser om sociala förmåner i 1951 års Genèvekonvention	77
10.3	Gällande rätt om sociala rättigheter för asylsökande m.fl.	78
10.3.1	Före folkbokföring	78
10.3.2	Efter folkbokföring.....	81
10.4	Tidigare överväganden i fråga om sociala rättigheter före respektive efter folkbokföring	83
10.5	Förslag och bedömningar av om folkbokföring skall ske och vilka sociala rättigheter som skall ges	84
11	Arbetsstillstånd och praktisk arbetsplatsorientering	92
11.1	EG-direktivets bestämmelser	92
11.2	Gällande svensk rätt i utlänningsförord ningen om arbetstillstånd	92
11.3	Förslag och bedömningar om tillträde till arbetsmarknaden för de tillfälligt skyddade.....	93
12	Utbildning och barnomsorg vid tillfälligt skydd.....	95
12.1	EG-direktivets bestämmelser	95
12.2	Barnkonventionens bestämmelser	95
12.3	Gällande rätt om asylsökande barns skolgång och barnomsorg samt vuxnas rätt till utbildning	96
12.4	Bedömningom barns rätt till utbildning och barnomsorg och vuxnas rätt till utbildning	98
13	Mottagandekapacitet.....	101
13.1	EG-direktivets bestämmelser	101
13.2	Gällande svensk rätt vad gäller mottagande av utlänningar	101
13.3	Erfarenheter från mottagandet i samband med krisen i Kosovo	101
13.4	Förslag och bedömning för ett omedelbart mottagande ..	103

14	Sekretessfrågor, behandlingen av personuppgifter, påföljder och överklagande	106
14.1	EG-direktivets bestämmelser	106
14.1.1	Bevis om uppehållstillstånd och viseringar...	106
14.1.2	Information.....	106
14.1.3	Behandlingen av personuppgifter och informationsutbyte.....	106
14.1.4	Överklagande, påföljder och sekretessfrågor	107
14.2	Gällande rätt	108
14.2.1	Upphållstillstånd och överklagande av beslut enligt utlänningslagen	108
14.2.2	Behandlingen av personuppgifter	108
14.2.3	Sekretesslagen	109
14.3	Bedömning	110
15	Kostnadsbedömningar.....	114
16	Författningskommentar.....	116
16.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	116
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor	119
16.3	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	120
16.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	121
16.5	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799).....	122
Bilaga 1	Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juni 2001	123
Bilaga 2	Sammanfattning av Massflyktsutredningens departementspromemoria 2001:77 Upphållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt	142
Bilaga 3	Massflyktsutredningens lagförslag	145
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna.....	157
Bilaga 5	Regeringens lagförslag i lagrådsremissen.....	159
Bilaga 6	Lagrådets yttrande.....	168
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 2002.....	171
	Rättsdatablad.....	172

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:185

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
2. lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor,
3. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
4. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
5. lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799).

2.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen
(1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹

dels att 2 kap. 4 a § skall upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 5 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas ett nytt kapitel, 2 a kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §²

En utlännings som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningsen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 4 a § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

1. utlänningsen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 2 a kap. 2, 3 eller 4 § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

2. utlänningsen av humanitära skäl bör få bosätta sig här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlännings med familjeanknytning med stöd av 4 § andra stycket, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

En utlännings får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket om

- utlänningsen enligt 4 § första stycket 1, 2, 2 a, 3, eller 4 eller 4 § andra stycket 1 eller 2 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och

- det inte skäligen kan krävas att utlänningsen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

14 §³

Utöver vad som följer av 4 a § får regeringen meddela föreskrifter om

Utöver vad som följer av 2 a kap. 3 § får regeringen meddela föreskrifter om

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 2001:201.

³ Senaste lydelse 2001:60.

1. uppehållstillstånd för studier eller besök, och
2. uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat, samt att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer även i andra fall än de som anges i 11 § första stycket.

Regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 4 a § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

2 a kap.

Tillfälligt skydd

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om tillfälligt skydd enligt rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta⁴.

2 §

En utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt EG-direktivet och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige skall ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får vägras en utlänning endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 §.

⁴ EGT L 212, 7.8.2001, s. 12 (Celex 32001L0055).

3 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att ytterligare kategorier av fördrivna personer utöver dem som omfattas av Europeiska unionens råds beslut får ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd om dessa personer har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion.

Föreskrifter som meddelats med stöd av första stycket skall anmälas till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

4 §

Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person, får ett sådant tillstånd också ges till den som är gift eller sambo med den person som beviljats tillstånd, samt till en utlänning som är under arton år och ogift och som är barn antingen till den som beviljats tillstånd eller till den person som den som beviljats tillstånd är gift eller sambo med.

Annan nära anhörig till den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under de förutsättningar som anges i 2 kap. 4 § första stycket 3 och 4 trots att den person som först beviljats tillstånd varken är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här.

Upphållstillstånd enligt denna paragraf får med hänvisning till rikets säkerhet eller på grund av brottslighet vägras en utlänning endast om det föreligger sådana omständigheter som anges i 3 kap. 4 § andra stycket 1.

5 §

Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om asyl enligt 3 kap. 2 § prövas. Detsamma gäller för ansökan om flyktingförklaring enligt 3 kap. 6 § och en ansökan om resedokument enligt 3 kap. 7 §.

Prövningen av en ansökan enligt första stycket får skjutas upp endast om det finns särskilda skäl för det. Om ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, skall den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt.

6 §

Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får inte gälla under längre tid än den tid som beslutats av Europeiska unionens råd.

Om ett program för att förbereda att utlänningen återvänder självmant har inletts när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd upphör, får tillståndet förlängas högst två år för en person som deltar i programmet. Detta tillstånd skall kallas uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.

7 §

En utlänning som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall också ges arbetstillstånd för den tid som uppehållstillståndet gäller.

8 §

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får överföras till en annan medlemsstat, om utlänningen samtycker till det. När överföringen sker skall tillståndet i Sverige återkallas.

En utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får utvisas på grund av brott endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en flykting får utvisas enligt 4 kap. 10 § tredje stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor

Prop. 2001/02:185

Härigenom föreskrivs att punkten 21 i lagen (1987:813) om homosexuella sambor¹ skall ha följande lydelse.

Om två personer bor tillsammans i ett homosexuellt förhållande, skall vad som gäller i fråga om sambor enligt följande lagar och bestämmelser tillämpas även på de homosexuella samborna:

20. 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
21. 2 kap. 4 § utlänningslagen 21. utlänningslagen (1989:529),
(1989:529),
22. 12 § första stycket 2 lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap,

Förutsätter dessa lagar eller bestämmelser att samborna skall vara ogifta, gäller det också de homosexuella samborna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹ Senaste lydelse 2002:63.

2.3 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen
(1991:481)

Prop. 2001/02:185

Härigenom föreskrivs att 4 § folkbokföringslagen (1991:481) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (1989:529) skall inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningen fått en flyktingförklaring enligt 3 kap. 6 § utlänningslagen eller ett resedokument enligt 3 kap. 7 § utlänningslagen eller om det i övrigt föreligger synnerliga skäl för folkbokföring.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

dels att 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),

2. har beviljats *tidsbegränsat uppehållstillstånd* med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen, eller

2. har beviljats *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd* med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen *och som inte är folkbokförda här i landet*, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

3 a §

En kommun skall lämna bistånd enligt denna lag till utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 om de vistas i kommunen och om biståndet behövs tills dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹ Senaste lydelse 2001:471.

2.5 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen
(1999:799)

Prop. 2001/02:185

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § socialförsäkringslagen (1999:799) skall ha följande lydelse.

2 kap.

1 §

Vid tillämpning av denna lag skall en person anses vara bosatt i Sverige, om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet.

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här. *Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det.*

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här, *om inte synnerliga skäl talar mot det. En utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte skall folkbokföras skall inte heller anses vara bosatt här.*

En i Sverige bosatt person som lämnar landet skall fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Efter beslut av regeringen förordnade den 19 september 2001 dåvarande statsrådet Maj-Inger Klingvall hovrättslagmannen Kjell Björnberg till särskild utredare med uppdrag att utreda på vilket sätt Europeiska unionens råds direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (*bilaga 1*) borde genomföras i svensk rätt. Utredningen, som antog namnet Massflyktsutredningen, presenterade sitt arbete i form av departementspromemorian Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt den 31 december 2001 (Ds 2001:77). En sammanfattning av departementspromemorian och utredningens lagförslag finns i *bilagorna 2 och 3*.

Departementspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En remissammanställning finns tillgänglig hos Utrikesdepartementet (dnr UD2002/12/MAP).

Frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd i massflyktsituationer har tidigare behandlats i departementspromemorian Utlänningar i en massflyktsituation – sociala rättigheter m.m. (Ds 1997:42) och i propositionen Utlänningar i en massflyktsituation, sociala förmåner m.m. (prop. 1999/2000:42). I denna proposition behandlade regeringen bl. a. förslag till ändringar i utlänningslagen (1989:529) som grundade sig på den nyss nämnda departementspromemorian. Under riksdagsbehandlingen gjorde regeringen den bedömningen att det inte gick att samla en bred politisk majoritet bakom propositionen, varför regeringen beslutade att återkalla propositionen i mars 2000.

Lagrådet

Regeringen beslutade den andra maj 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 5*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*.

Lagrådets synpunkter berörs i avsnitt 7.4, 10.5 och 14.3 samt i författningskommentaren. Lagrådets granskning har även föranlett vissa språkliga och redaktionella ändringar av remissens lagförslag.

4.1 EG-direktivet om tillfälligt skydd

Europeiska unionens råd (kallas fortsättningsvis rådet) antog den 20 juli 2001 direktivet 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (kallas fortsättningsvis EG-direktivet). Sverige är som medlem i Europeiska unionen bundet av EG-direktivets regler genom att Sveriges lagstiftning måste uppfylla de minimikrav som anges i direktivet. EG-direktivet skall vara genomfört i svensk rätt senast den 31 december 2002.

4.1.1 EG-direktivets syfte

I inledningen till EG-direktivet anges i punktform skälen för antagandet av direktivets bestämmelser. Det konstateras att en av EU:s målsättningar är att utarbeta en gemensam asylpolitik, inklusive ett gemensamt europeiskt asylsystem för medlemsstaterna och att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, öppet för alla dem som av olika omständigheter tvingas söka skydd inom EU (punkt 1). Vidare noteras att antalet fall av massiv tillströmning av fördrivna personer som inte kan återvända till sitt ursprungsland har ökat i Europa under de senaste åren (punkt 2). I dessa fall kan det enligt EG-direktivet vara nödvändigt att införa ett undantagssystem för att ge dem omedelbart och tillfälligt skydd. Den 25 september 1995 antog rådet en resolution om ansvarsfördelning vid mottagande av fördrivna personer och tillfälligt uppehälle för fördrivna personer (EGT C 262, 7.10.1995, s. 1) och den 27 maj 1999 antog rådet också slutsatser om fördrivna personer från Kosovo. I dessa sistnämnda slutsatser uppmanas kommissionen och medlemsstaterna att dra lärdom av sina insatser under Kosovokrisen för att vidta åtgärder i enlighet med fördraget.

I inledningen anges vidare att med hänsyn till undantagskaraktären hos de bestämmelser som fastställs i EG-direktivet bör det skydd som erbjuds ha begränsad varaktighet (punkt 13) och ge de berörda personerna en tillräcklig skydds nivå (punkt 15). Medlemsstaterna har rätt att införa eller behålla bestämmelser som är mer förmånliga för personer som åtnjuter tillfälligt skydd (punkt 12). Bedömningen av om det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer bör fastställas i ett rådsbeslut som bör vara bindande för alla medlemsstater med avseende på de fördrivna personer som avses med beslutet (punkt 14). Rådet skall i dessa frågor beakta synpunkter från Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) och andra relevanta internationella organisationer och samråda med dem (punkt 11).

I inledningen (punkt 10) anges vidare att det tillfälliga skyddet bör vara förenligt med medlemsstaternas internationella åtaganden vad gäller flyktingar. I synnerhet får det inte hindra erkännande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingar

rättsliga ställning (fortsättningsvis Genèvekonventionen), i dess ändrade lydelse enligt New York-protokollet av den 31 januari 1967 (det s.k. New York-protokollet). Samtliga medlemsstater har ratificerat dessa båda instrument. UNHCR:s mandat för flyktingar och andra personers behov av internationellt skydd bör beaktas och samråd skall ske med UNHCR jämte andra relevanta organisationer i frågor som rör asylpolitik. Förpliktelser som medlemsstaterna är bundna av enligt internationella rättsliga instrument och som förbjuder diskriminering nämns särskilt (punkt 16). Det fastställs också att medlemsstaterna bör upprätta regler om rätten till asylprövning i samband med tillfälligt skydd vid massiv tillströmning (punkt 18).

4.1.2 EG-direktivets bestämmelser

EG-direktivet syftar till att personer i en massflyktssituation skall få ett omedelbart skydd, tillgång till sociala rättigheter samt att det skall finnas en ansvarsfördelning mellan EU:s medlemsstater. Direktivets bestämmelser återges i korthet nedan.

Rådets beslut om när en massflyktssituation föreligger

På förslag från kommissionen skall rådet med kvalificerad majoritet avgöra om det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer till gemenskapens territorium (art. 5).

Giltighetstid för det tillfälliga skyddet

Det tillfälliga skyddet skall inledningsvis gälla i ett år. Skyddet kan förlängas med sex månader i taget i högst ett år (art. 4 (1)). Skulle situationen fortfarande bestå kan rådet fatta beslut om att det tillfälliga skyddet skall gälla i ytterligare ett år (art. 4 (2)). Den maximala skyddstiden är således tre år. Skyddet kan upphöra att gälla närhelst rådet fattar beslut om det eller när den maximala tiden löpt ut (art. 6).

Tillgång till arbetsmarknaden

De personer som har beviljats tillfälligt skydd skall ges tillgång till arbetsmarknaden (art. 12) under den tid som det tillfälliga skyddet gäller. Medlemsstaterna får av arbetsmarknadspolitiska skäl prioritera EU-medborgare eller medborgare i stater som är anslutna till EES-avtalet. Arbetstagarerna skall ha tillgång till sociala trygghetssystem.

Utbildning

Barn upp till 18 år skall ges tillträde till åtminstone det offentliga utbildningsväsendet på samma villkor som de egna medborgarna (art. 14). I samma artikel står det också att medlemsstaterna får ge vuxna tillträde till det offentliga utbildningsväsendet.

Familjeåterförening

Kärnfamiljen, dvs. make/maka eller sambo och ogifta barn under 18 år, garanteras rätt till familjeåterförening om den som skall återförenas med referenspersonen själv är i behov av tillfälligt skydd (art. 15). Det står

Rätten att söka asyl

Personer som har beviljats tillfälligt skydd skall ha möjlighet att lämna in en asylansökan även under denna tid (art. 17). En medlemsstat som på grund av mängden asylansökningar har svårt att bibehålla en väl fungerande asylprocedur får skjuta upp prövningen av asylansökningar, dock längst till den tidpunkt då det tillfälliga skyddet upphör. Medlemsstaterna får bestämma att en person inte får ges tillfälligt skydd samtidigt som personen är asylsökande. Om en person som kan komma i fråga för tillfälligt skydd nekas asyl, skall medlemsstaterna se till att den personen får tillfälligt skydd eller får fortsätta att ha tillfälligt skydd under resten av skyddsperioden (art. 19).

Återvändande

När det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, skall medlemsstaternas vanliga lagstiftning om skydd och om utläningar tillämpas, utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 21–23 i direktivet (art. 20). Frågor om frivilligt eller annat återvändande regleras i artiklarna 21–23. I de fall ett program för frivilligt återvändande har påbörjats, får giltighetstiden för de rättigheter som föreskrivs i direktivet förlängas till och med dagen för återvändandet (art. 21 (3)). När icke frivilligt återvändande kommer i fråga, skall detta ske med respekt för de berörda personernas människovärde (art. 22 (1)). Om den återvändande personens hälsotillstånd tillfälligtvis försvårar resan, t.ex. om hälsan allvarligt skulle försämrats på grund av att en behandling avbryts, skall återvändande ske först när hälsotillståndet så tillåter (art. 23 (1)). En medlemsstat får vänta med återvändandet av en familj för att ett minderårigt barn i familjen skall kunna slutföra en termin, alternativt ett läsår, i skolan (art. 23 (2)).

Ansvarsfördelning

Om rådet har förklarat att en händelse är att anse som en massflyktsituation skall respektive medlemsstat ange sin mottagandekapacitet i siffror eller i allmänna termer. Personer som är i behov av tillfälligt skydd, men som ännu inte anlänt till gemenskapens territorium, skall ha förklarat sig villiga att överföras till en viss medlemsstat innan detta får göras (art. 25). Medlemsstaterna skall i solidarisk anda samarbeta om överföring av personer från en medlemsstat till en annan. Även i dessa fall måste berörda personer samtycka till överföringen (art. 26).

Undantag från tillfälligt skydd

Personer som skulle kunna komma i fråga för tillfälligt skydd får vägras sådant skydd i vissa fall på samma grunder som flyktingskap kan vägras enligt artikel 1 F i Genèvekonventionen. Detta gäller således bl. a. personer där det finns allvarliga skäl att anta att de har begått ett brott mot freden, en krigsförbrytelse, ett brott mot mänskligheten eller ett allvarligt icke-politiskt brott. Detsamma gäller personer som det finns skälig anledning att betrakta som en fara för den mottagande medlemsstatens säkerhet eller som har gjort sig skyldiga till handlingar som utgör en

samhällsfara för medlemsstaterna på grund av att han/hon har dömts för ett grovt brott genom dom som vunnit laga kraft (art. 28). Prop. 2001/02:185

Behandlingen av personuppgifter

Personuppgifter om berörda personer skall registreras (art. 10). Hänsyn skall då tas till rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31), jfr. punkt 17 i inledningen.

Rätt att överklaga

Personer som nekas tillfälligt skydd eller familjeåterförening i en medlemsstat skall ha rätt att få en rättslig prövning i den berörda medlemsstaten (art. 29).

Övrigt

Medlemsstaterna skall införa bestämmelser om påföljder för överträdelse av nationella bestämmelser enligt EG-direktivet (art. 30).

I bilaga I finns en förlaga till passersedel för överföring av personer som har tillfälligt skydd, och i bilaga II finns uppgifter om kraven på information som registreras i artiklarna 10, 15 och 26.

4.1.2.1 Allmänna utgångspunkter

EG-direktivets skyddsregler avser personer som flytt från områden där det råder väpnad konflikt med ständigt återkommande utbrott av våld eller personer som är utsatta för en allvarlig risk för, eller som har blivit offer för, systematiska eller omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Det tillfälliga skyddet är en åtgärd av undantagskaraktär som ger ett omedelbart och tillfälligt skydd för personer som har evakuerats eller tvingats lämna sitt hemland eller ursprungsregion och som inte kan återvända under trygga och varaktiga villkor (artikel 2). Utgångspunkten är således, liksom vid skydd med stöd av gällande bestämmelser i 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529), att skyddsbehovet enbart är av tillfällig natur och att det kan förväntas att flertalet av utlänningsarna återvänder till hemlandet när förhållandena gör det möjligt.

EG-direktivet omfattar sådana situationer och personer för vilka ett behov av att åstadkomma ett tillfälligt skydd skulle kunna tillgodoses redan idag med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen.

Den rättsliga grunden för EG-direktivet finns i artikel 63 (2) (a) EG-fördraget. Avdelning IV i fördraget är inte tillämplig på Förenade kungariket och Irland, om inte dessa medlemsstater anmäler att de vill delta i ett visst beslut i enlighet med förfarandet i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning som fogats till fördragen. Avdelning IV är inte heller tillämpligt på Danmark enligt protokollet om Danmarks ställning som fogats till fördragen. Danmark kan i efterhand sluta avtal med Europeiska gemenskaperna om att direktivet skall tillämpas även där. Förenade kungariket meddelade den 27 september 2000 till rådet sin avsikt att delta i antagandet och tillämpningen av

direktivet. Direktivet gäller dock inte i förhållande till Irland och Danmark. Prop. 2001/02:185

UNHCR har bl.a. uttalat att möjligheten att kunna skjuta upp prövningen av asylansökningar en viss tid är förenlig med Genèvekonventionen, så länge rätten att ansöka om asyl finns och så länge ansökan prövas senast när det tillfälliga skyddet upphör.

4.2 1951 års Genèvekonvention

De grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap finns i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet. Genom New York-protokollet vidgades tillämpningsområdet för konventionen genom att såväl den geografiska som den tidsmässiga begränsningen togs bort. I konventionen anges bl.a. kriterier för när en person skall betraktas som flykting. Sverige har tillträtt konventionen och är därmed folkrättsligt bunden av den. Motsvarande svenska bestämmelser finns främst i utlänningslagen. Genèvekonventionen har haft en central betydelse för utformningen av EG-direktivet om tillfälligt skydd.

Med flykting avses i artikel 1 A 2 Genèvekonventionen den som:

...till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951, och i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit.

Bestämmelserna i Genèvekonventionen och dess protokoll är även tillämpliga på statslösa personer. Detta framgår av ordalydelsen "...utan att vara medborgare i något land...".

Genèvekonventionen skiljer mellan å ena sidan sådana omständigheter som *utesluter* den som i och för sig kan uppfylla rekvisiten för att vara flykting från rätten till skydd, vilket regleras i artikel 1 F genom de s.k. uteslutandeklausulerna, och å andra sidan regler om *undantag* från förbudet mot att avvisa eller utvisa den som är flykting, vilka finns i artikel 33 punkt 2 i konventionen. Det skydd en flykting erhåller, grundat på Genèvekonventionen, kan också *upphöra* att gälla enligt vad som sägs i konventionens artikel 1 C. Sådana situationer som avses är t.ex. då flyktingen av fri vilja använder sig av sitt hemlands skydd eller att flyktingen av fri vilja återvänder till sitt hemland för att bosätta sig där.

I övrigt reglerar Genèvekonventionen en rad rättigheter som erkända flyktingar har rätt till.

Sverige har ratificerat FN:s konvention av den 20 november 1989 om barnets rättigheter, den s.k. barnkonventionen. Konventionen trädde för Sveriges del i kraft i september 1990. Genom ratificeringen har Sverige påtagit sig en folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser.

Barnkonventionen innehåller inga bestämmelser om sanktioner för den stat som inte följer de förpliktelser som anges i konventionen. Trots det ges barnkonventionens innehåll stark genomslagskraft i många sammanhang och dess betydelse är stor. Konventionens efterlevnad granskas av en FN-kommitté som utfärdar rekommendationer om hur de anslutna staterna skall finna lösningar för att bättre leva upp till konventionens bestämmelser.

Barnkonventionen sätter barnets mänskliga rättigheter, intressen och behov i centrum. Den genomsyras av tanken att barn skall respekteras och att samhällets insatser skall utgå från vad som är bäst för barnet. Särskild hänsyn skall tas till barnets utsatthet och sårbarhet. De barn som befinner sig inom en stats jurisdiktion skall behandlas lika. Familjen framhålls som den grundläggande enheten i samhället och konventionen sätter barnens rättigheter i samband med föräldrars. Barnkonventionen omfattar alla barn under 18 år, om inte barnet blivit myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet.

Barnkonventionen innehåller olika slags, såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Genom artikel 4 förbinder sig konventionsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder, bl.a. lagstiftningsåtgärder, för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. I artikel 22 nämns särskilt att konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att flyktingbarn erhåller lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av de rättigheter i konventionen som är tillämpliga när det gäller dessa barn.

Barnkonventionens bestämmelser motsvaras i svensk rätt bl.a. av bestämmelser i utlänningslagen. I 1 kap. 1 § andra stycket i denna lag, anges att i fall där barn berörs skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt bästa i övrigt kräver. I förarbetena till bestämmelsen anfördes bl.a. ”Utan att barnets bästa generellt tar över samhällsintresset att reglera invandringen får införandet av en portalbestämmelse om barnets bästa i utlänningslagen ändå en stark och meningsfull innebörd. Både vid bedömningen av om humanitära skäl för uppehållstillstånd finns liksom i hela asylprocessen får en sådan portalbestämmelse en reell innebörd” (prop. 1996/97:25 s. 248). Enligt 11 kap. 1 a § utlänningslagen skall även klarläggas vad barn som berörs av ett beslut har att anföra och det skall tas vederbörlig hänsyn till detta enligt vad barnets ålder och mognad motiverar.

4.4 Utlänningslagen

Upphållstillstånd kan enligt 2 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529) beviljas under viss tid (*tidsbegränsat uppehållstillstånd*) eller utan tids-

begränsning (*permanent uppehållstillstånd*). Som grundprincip gäller att permanent uppehållstillstånd bör meddelas redan från början i de fall där det står klart att utlänningen har godtagbara skäl att bosätta sig här (se prop. 1996/97:25 s. 127). Det är emellertid möjligt att utfärda ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om det på grund av förhållandena i det enskilda fallet anses befogat.

I den allmänna debatten används orden flykting och asyl ofta som generella benämningar med avseende på utlänningar som av vilket skäl det än må vara kommit till Sverige och som ansöker om uppehållstillstånd här. Utlänningslagen är betydligt snävare och anknyter till internationell terminologi. Begreppet flykting, som definieras i 3 kap. 2 § utlänningslagen, avser enbart utlänningar eller statslösa som befinner sig utanför hemlandet respektive den vanliga vistelseorten på grund av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning. Kretsen är vidare inskränkt till att gälla enbart dem, som inte kan eller på grund av fruktan inte vill begagna sig av det ifrågavarande landets skydd. Begreppet flykting är således detsamma i utlänningslagen som i Genèvekonventionen. Med asyl avses enligt utlänningslagen uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting (3 kap. 1 § utlänningslagen).

Från begreppet flykting särskiljs i utlänningslagen skyddsbehövande i övrigt, 3 kap. 3 § utlänningslagen. Denna kategori omfattar utlänningar eller statslösa som inte faller in under definitionen av flyktingar, men som behöver skydd eftersom de lämnat sitt land eller sin vanliga vistelseort därför att de känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (punkten 1). Till denna kategori räknas vidare de, som lämnat sin hemort på grund av ett behov av skydd vid en väpnad konflikt eller som är förhindrade att återvända på grund av en miljökatastrof (punkten 2). Hit hör även de personer som på grund av sitt kön eller sin homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse (punkten 3). En ansökan av den som åberopar skyddsbehov av nu angiven art skall handläggas på samma sätt som en ansökan om skydd som flykting (3 kap.1 § andra stycket utlänningslagen).

5.1 EG-direktivets bestämmelser

Enligt artikel 5 i EG-direktivet skall rådet, på förslag från kommissionen som också har att pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet, fatta beslut med kvalificerad majoritet om det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer. I beslutet skall anges bl.a. vilken grupp av personer som omfattas och vid vilken tidpunkt det tillfälliga skyddet börjar att gälla. Rådets beslut skall leda till att de personer som omfattas av beslutet skall ges tillfälligt skydd i medlemsstaterna i enlighet med bestämmelserna i direktivet. De personer som omfattas av rådets beslut skall i varje medlemsstat få åtminstone det skydd som anges i EG-direktivet. Respektive medlemsstats myndigheter skall således endast pröva om utlänningen tillhör den relevanta gruppen och behöver inte göra en bedömning av varje persons individuella skyddsbehov.

Det tillfälliga skyddet upphör att gälla antingen då den längsta tillåtna varaktigheten har löpt ut eller när rådet så beslutar (artikel 6). Rådets beslut om upphörande skall vara väl underbyggt och grundas på att situationen i ursprungslandet är stabil och gör det möjligt att tryggt och varaktigt återvända dit. Likväl kommer situationer att uppstå där de som har haft tillfälligt skydd inte kan eller vill återvända till ursprungslandet. I vissa fall kan då den som haft tillfälligt skydd ges tillstånd att vistas här ytterligare en tid (kapitel 9.1).

EG-direktivet innehåller vissa grundläggande definitioner (artikel 2).

– *Tillfälligt skydd*: Förfarande av undantagskaraktär som, vid massiv tillströmning eller vid omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland, ger ett omedelbart och tillfälligt skydd för dessa personer, särskilt om det även finns risk för att tillströmningen inte kan hanteras av asylsystemet utan negativa följder för detta systems funktion, i berörda personers och i övriga skydds-sökandes intresse.

– *Fördrivna personer*: Medborgare i tredje land eller statslösa personer, vilka har måst lämna sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion eller har blivit evakuerade, särskilt som reaktion på en vädjan från internationella organisationer, och inte kan återvända på trygga och varaktiga villkor på grund av de förhållanden som råder i det landet, och vilka eventuellt kan omfattas av artikel 1 A i Genèvekonventionen eller av andra internationella eller nationella instrument som ger internationellt skydd, särskilt

i) personer som flytt från områden där det råder väpnad konflikt eller med ständigt återkommande utbrott av våld, eller

ii) personer som är utsatta för en allvarlig risk för eller som har blivit offer för systematiska eller omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

– *Massiv tillströmning*: Ankomst till Europeiska gemenskapen av ett betydande antal fördrivna personer, med ursprung i ett

bestämt land eller ett bestämt geografiskt område, oberoende av om de kommit till gemenskapen spontant eller till exempel genom ett evakueringsprogram.

Prop. 2001/02:185

Rådet måste konstatera att det är fråga om en "massiv tillströmning". Tillströmningen måste komma från samma land eller geografiska område. Här tjänar massflykten från såväl Bosnien som Kosovo som exempel. Att här omnämna både ett land och en region garanterar att persongrupper inte utesluts från EG-direktivets tillämpningsområde, särskild på grund av att statsbildningen vid tillfället för massflyktsituationen kan se annorlunda ut. Denna terminologi är också nödvändig för att kunna avgränsa tillämpningsområdet för det tillfälliga skyddet. Detta innebär att periodiskt återkommande anhopningar av asylsökande från olika länder inte utgör en massiv tillströmning och att tillfälligt skydd således inte blir aktuellt i det fallet. En sporadisk tillströmning av asylsökande, flyktingar eller fördrivna personer från ett land eller geografiskt område kan inte heller i sig motivera införande av tillfälligt skydd. Det kan emellertid tänkas att tillströmningen, som varit sporadisk från början, vid en given tidpunkt intensifieras och blir massiv och att det normala asylsystemet inte kan hantera tillströmningen. Det framgår inte i ett exakt antal vad som i EG-direktivet menas med en massiv tillströmning.

5.2 Tidsbegränsat uppehållstillstånd i gällande svensk rätt

Särskilda regler om uppehållstillstånd för personer som har ett tillfälligt behov av skydd finns i 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529). Denna bestämmelse har följande lydelse.

4 a § Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett program för att förbereda återvändandet har inletts innan dess, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts någon med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat tillstånd ges också till en utlänning som är make eller maka eller barn under 18 år till den person som först beviljats tillstånd. Detsamma gäller förälder till barn under 18 år som meddelats tillstånd enligt första stycket.

Bestämmelsen infördes ursprungligen den 1 juli 1994 (prop. 1993/94:94, bet. 1993/94:SfU11, rskr. 1993/94:188) och fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97: 80). Enligt bestämmelsen får regeringen, under vissa förutsättningar, meddela föreskrifter om att tidsbegränsade uppehållstillstånd får ges till personer som tillhör en grupp av utlänningar

som bedöms ha behov av ett tillfälligt skydd. Det kan t.ex. röra sig om en väpnad konflikt i hemlandet. Föreskrifter utfärdade med stöd av denna bestämmelse skall således ta sikte på sådana grupper av utlänningar som tillfälligt och omedelbart har ett särskilt behov av skydd. I dessa sammanhang brukar man tala om en massflyktsituation beroende på att det ofta rör sig om ett stort antal personer som är i akut behov av en tillfällig tillflyktsort. Enligt den flyktingpolitiska kommittén (betänkandet Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv, SOU 1995:75 s. 181) skall för bestämmelsens tillämpbarhet dock inte frågan om hur många individer som når ett visst tillflyktsland utan den faktiska situationen i hemlandet vara avgörande. När uppehållstillstånd meddelas med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen skall det alltså samtidigt göras en bedömning av om situationen i utlänningens hemland inom rimlig tid kan förväntas stabiliseras och om utlänningen kan återvända dit.

Myndigheterna, i första hand Migrationsverket, beslutar om uppehållstillstånd efter en prövning i varje enskilt fall. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i enlighet med 2 kap. 4 a § utlänningslagen ger inte rätt till en prövning av om utlänningen kan ha rätt att stanna och uppehålla sig i Sverige med stöd av andra regler i utlänningslagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om att personer som tillhör en viss grupp av utlänningar under vissa förutsättningar får beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. En person som tillhör denna grupp presumeras ha behov av tillfälligt skydd här och det skall normalt inte göras någon prövning av hans individuella skyddsskäl. En individuell prövning av sökandens skyddsbehov skall göras endast om utlänningen ansöker om flyktingförklaring eller resedokument.

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen skall regeringen anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 4 a § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

Regeringen utfärdade genom förordningen (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden föreskrifter med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen beträffande personer som kom från Kosovo. Förordningen trädde i kraft den 29 april 1999. Den 15 juli 1999 ändrades 2 § i förordningen. Förordningen hade efter ändringen följande lydelse.

1 § Medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommer från provinsen Kosovo och som inte kan återvända dit på grund av förhållandena där skall anses ha behov av sådant tillfälligt skydd som avses i 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) och får, under förutsättning att de behöver skydd här i landet, beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma bestämmelse, om de har ansökt om uppehållstillstånd enligt 3 kap. utlänningslagen.

2 § Enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 § ges under högst två år. Om ett program för att förbereda återvändandet har inletts innan dess, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år. Den första tillståndetsperioden skall vara längst till och med den 30 april 2000.

5.3 Förslag och bedömning om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

Regeringens förslag:

- Ett nytt kapitel om tillfälligt skydd tas in i utlänningslagen. Bestämmelserna ger skydd i enlighet med EG-direktivet.
- Bestämmelsen om tidsbegränsat uppehållstillstånd i 2 kap. 4 a § utlänningslagen upphävs.
- Regeringen får meddela föreskrifter om att ytterligare kategorier av fördrivna personer än de som omfattas av rådets beslut får ges uppehållstillstånd, om dessa har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion som den personkrets som omfattas av rådets beslut. Sådana föreskrifter skall anmälas till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

Massflyktsutredningens förslag skiljer sig delvis från regeringens. Utredningen har föreslagit att regeringen skulle ha kvar sina möjligheter att meddela föreskrifter om att en viss grupp av utlänningar skall beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen parallellt med att bestämmelser om tillfälligt skydd infördes i enlighet med EG-direktivet. I övrigt överensstämmer Massflyktsutredningens förslag i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Stockholms Stad* och *Region Skåne* tillstyrker Massflyktsutredningens förslag. *Kammarrätten i Stockholm*, *Statskontoret*, *Integrationsverket*, *Malmö kommun* och *Sveriges advokatsamfund m.fl.* ifrågasätter lämpligheten i att regeringen ges en möjlighet att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen parallellt med att EG-direktivets bestämmelser införs. Integrationsverket efterfrågar vidare en precisering av antalet fördrivna som kan anses utgöra en massflykt. *Kammarrätten i Stockholm* menar att ett parallellt system medför en otydlighet i lagstiftningen eftersom flera begrepp rörande samma personkategorier införs. *Statskontoret* anför att då det tillfälliga skyddet är ett led i ett utökat EU-samarbete, är en särskild svensk ordning inte lämplig. *Barnombudsmannen (BO)*, *Luleå kommun*, *Röda Korset*, *Sveriges advokatsamfund*, *Amnesty International - svenska sektionen*, *CARITAS*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Rädda Barnen* och *Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling* menar att tidsfristen om tre år är allt för lång. *BO* och *Röda Korset* anser att treårsfristen är orimligt lång sett från ett barnperspektiv. *Röda Korset* anför också att treårsfristen innebär ett avsteg från svensk praxis och från svensk flyktingpolitik. *Sveriges advokatsamfund* förespråkar att en förlängning till tre år endast får ske om synnerliga skäl föreligger. *Amnesty International - svenska sektionen*, *CARITAS*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Rädda Barnen* och

Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling ser nödvändigheten i bestämmelserna men anser att två år bör vara den längsta tillåtna tiden för tillfälligt skydd. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget om att regeringen skall få meddela föreskrifter om att ytterligare kategorier av fördrivna personer än de som omfattas av rådets beslut får ges uppehållstillstånd om de fördrivits av samma skäl. Advokatsamfundet menar att det finns en risk att asylsökande som befinner sig i Sverige sedan kanske flera år före det att rådet fattar ett beslut om att en massflyktssituation föreligger också kommer att omfattas av det tillfälliga skyddet. Detta skulle medföra ett oklart rättsläge för den asylsökande. *Länsstyrelsen i Västra Götaland* tillstyrker däremot förslaget om regeringens möjlighet att utfärda sådana föreskrifter.

Skälen för regeringens förslag

Ett parallellt regelsystem för tillfälligt skydd?

För att EG-direktivet skall genomföras i svensk rätt behöver utlänningslagen ändras. Utgångspunkten för förändringarna i utlänningslagen i det här avseendet bör vara att genomföra EG-direktivet i svensk rätt så att en tydlig, klar och förutsebar rättslig reglering kommer till stånd. Behovet av detta har påpekats av flera remissinstanser. Regeringen anser i likhet med dessa remissinstanser att det finns skäl att ifrågasätta om det är motiverat med två parallella system för att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd i massflyktssituationer.

EG-direktivet anger minimiregler, dvs. det finns inget som hindrar att medlemsstaterna har en mer generös lagstiftning. Enligt gällande rätt får regeringen för en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att de skall beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd om de behöver tillfälligt skydd (2 kap. 4 a § utlänningslagen). Massflyktsutredningen föreslår att regeringen skall ha kvar den rätten eftersom det enligt utredningen inte går att utesluta att sådana situationer kan uppkomma i framtiden. Utredningen uttryckte farhågor för att det - även med EG-direktivet genomfört - kan uppstå situationer där regeringen skulle kunna behöva sin nuvarande rätt att meddela föreskrifter. En sådan tänkt situation var t.ex. om en massflyktssituation skulle uppstå i vårt geografiska närområde och om de fördrivna personerna uteslutande söker sig till Sverige. Regeringen vill emellertid i detta avseende understryka att EG-direktivet inte bara tar sikte på situationer då fördrivna personer söker sig till alla eller flertalet medlemsstater. Även i fall då en medlemsstat, eller några få, tar emot fördrivna personer kan ministerrådet besluta att en massflyktssituation råder. EG-direktivets bestämmelser, däribland de om medlemsstaternas solidariska mottagande av den berörda gruppen, skall då tillämpas. I framtiden är det i princip rådet och inte de nationella regeringarna som bedömer om det föreligger förutsättningar för att bevilja tillfälligt skydd. Regeringen kommer därför, mot bakgrund av vad som anförts ovan, till slutsatsen att någon självständig rätt för regeringen att meddela föreskrifter utan koppling till EG-direktivet inte bör föreslås. Enligt regeringens mening är det inte meningsfullt att ändra i de materiella förutsättningarna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen för att

genomföra direktivet. Den bestämmelsen bör därför upphävas. I stället skall en ny särskild bestämmelse tas in i utlänningslagen som ger personer som omfattas av EG-direktivet *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*. Tillstånd som beviljas med stöd av bestämmelsen skall ges för en tid som är beroende av rådets beslut.

Regeringens rätt att meddela föreskrifter

Det går inte att utesluta att det kan uppkomma situationer då det kan finnas anledning att tillämpa en ordning med tillfälligt skydd mer generöst än vad som följer av EG-direktivet eller beslut som fattas av rådet med stöd av direktivet. Enligt artikel 7 i EG-direktivet får medlemsstaterna ge tillfälligt skydd åt ytterligare kategorier av fördrivna personer, utöver de som omfattas av rådets beslut om de fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller region. Enligt regeringens mening finns det anledning att tolka artikeln så att om rådets beslut omfattar en allt för snäv grupp människor, t.ex. bara en viss etnisk grupp, kan regeringen föreskriva att det tillfälliga skyddet bör omfatta även andra grupper under förutsättning att medlemmarna i gruppen fördrivits av samma skäl som den i rådets beslut angivna gruppen, och att de kommer från samma ursprungsland eller region. En annan situation i vilken det kan finnas skäl att ge regeringen rätt att meddela föreskrifter om tillfälligt skydd är för personer som har kommit till Sverige en kort tid före rådets beslut och som senare kommer att omfattas av beslutet. Det är rimligt att dessa personer får samma rättsliga ställning som personer som senare kan bedömas komma att omfattas av rådets beslut.

Sveriges advokatsamfund har framfört att en sådan möjlighet att meddela föreskrifter som beskrivits ovan skulle innebära risker för att personer som vistats i Sverige flera år före rådsbeslutet skall omfattas av EG-direktivets bestämmelser. Då möjligheten att utfärda föreskrifter är begränsad till att gälla personer som har flytt från samma massflyktsituation och av samma skäl som de som omfattas av rådets beslut, gör regeringen den bedömningen att det tvärtom är så att rättssäkerheten förbättras för de personer som anlant till Sverige en kort tid före rådsbeslutet om även de omfattas av ordningen. Även rena rättviseskäl talar i denna riktning.

Det bör noteras att enligt EG-direktivet kan Sverige inte senare göra gällande någon rätt till avräkning för personer som omfattas av sådana föreskrifter i förhållande till rådets senare beslut och möjligheterna att ta emot fördrivna personer. Det faktum att rådet och kommissionen genast skall underrättas om att regeringen utnyttjat rätten i artikel 7 för att ge skydd åt ytterligare kategorier bör författningsregleras. Föreskrifter kan ges genom en förordning. Även riksdagen bör hållas underrättad om sådana föreskrifter.

När det gäller information till riksdagen, anser regeringen att det inte finns anledning att ändra den nuvarande ordningen som innebär att regeringen i en skrivelse till riksdagen inom tre månader skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Detta innebär att en ändring av redaktionell karaktär måste göras i 2 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen.

Är den totala skyddsperioden om tre år för lång?

Den nya bestämmelse som införs i utlänningslagen innebär att det tillfälliga skyddet i undantagsfall kan uppgå till maximalt tre år.

Vissa remissinstanser har anfört att tre år är allt för lång tid att låta personer leva under osäkra förhållanden och med begränsade rättigheter. Det har hävdats att tidsperioden skulle strida mot svensk flyktingpolitik och i synnerhet mot gällande praxis i ärenden som rör barn.

Argumenten mot en tidsfrist på tre år måste vägas mot hur situationen i Sverige kommer se ut i övrigt för den berörda gruppen. Det tillfälliga skyddet kan förlängas automatiskt i ett år. Om läget i ursprungslandet är oförändrat efter två års skyddsperiod, måste rådet på nytt överväga situationen och kan då fatta ett nytt beslut med kvalificerad majoritet om att förlänga skyddsperioden med ytterligare ett år. Det tredje och sista året kommer således vara en undantagssituation där en majoritet av medlemsstaterna måste bedöma att situationen i det berörda landet är sådan att en stabilisering förväntas ske.

Det har bl.a. från Röda Korset och BO anförts att den totala skyddsperioden om tre år är allt för lång i de ärenden då barn beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Det är viktigt att här framhålla att de personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, inklusive barnen, har möjlighet att söka asyl under skyddsperioden vilket kan medföra att ett permanent tillstånd ges tidigare. Det är dock inte alltid självklart att det alltid ligger i barnets bästa att beviljas uppehållstillstånd i Sverige utan tvärtom kanske att barnet, tillsammans med sina föräldrar eller andra nära anhöriga, återvänder till det område där barnet vuxit upp och bara tillfälligt flytt ifrån. Regeringen kommer således till slutsatsen att den totala skyddsperioden kan uppgå till tre år i de fall rådet beslutar det. Denna slutsats dras dels för att det krävs för att korrekt kunna genomföra EG-direktivet och dels för att övervägande skäl talar för det. En bestämmelse med denna innebörd läggs därför fram.

6.1 EG-direktivets bestämmelser

6.1.1 Artikel 28 punkten 1 a

I artikel 28 punkten 1 a i EG-direktivet anges att medlemsstaterna får undanta en person från tillfälligt skydd om det finns allvarliga skäl att anta att

1. han/hon har begått ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,

2. han/hon har begått ett allvarligt icke-politiskt brott utanför den mottagande medlemsstaten före ankomsten till den medlemsstat där han/hon åtnjuter tillfälligt skydd; allvaret i den förföljelse som befaras skall bedömas i förhållande till arten av det brott som den berörda personen är misstänkt för; särskilt grymma handlingar, även om de begåtts i förment politiskt syfte, får betecknas som allvarliga icke-politiska brott; detta gäller såväl för gärningsmännen som för anstiftarna av brottet,

3. han/hon har gjort sig skyldig till handlingar som står i strid med Förenta nationernas syften och principer.

Brott som begåtts i ett annat land före ankomsten till medlemsstaten omfattas således av artikel 28 punkten 1 a.

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak artikel 1 F i Genèvekonventionen.

6.1.2 Artikel 28 punkten 1 b

Ytterligare två omständigheter kan enligt artikel 28 punkten 1 b EG-direktivet medföra att en utlänning får undantas från tillfälligt skydd. Sådana omständigheter är att det finns skälig anledning att betrakta den berörda personen som en fara för den mottagande medlemsstatens säkerhet eller att personen i fråga utgör en samhällsfara för den medlemsstaten på grund av att han/hon genom ett beslut som vunnit laga kraft har dömts för ett grovt brott. Bestämmelsen kan jämföras med artikel 33 (2) i Genèvekonventionen.

Undantagsbestämmelsen i punkten 1 b torde kunna tillämpas gentemot en person som på grund av en lagkraftvunnen brottmålsdom utvisats ur en medlemsstat med förbud att återvända dit och som trots förbudet återkommer till landet för att ansöka om tillfälligt skydd. Undantaget torde emellertid främst vara avsett att tillämpas i de fall då en utlänning gör sig skyldig till ett grovt brott efter inresan i det mottagande landet. Frågan om att undanta någon från tillfälligt skydd på grund av att personen dömts för ett grovt brott kan också komma att prövas i ett ärende om återkallelse eller förlängning av ett uppehållstillstånd.

Uttrycket "samhällsfara" förutsätter att åtminstone två faktorer är uppfyllda. Dels måste det brott som utlänningen har gjort sig skyldig till vara av allvarligt slag, dels måste det innebära en samhällsfara om utlänningen är kvar i landet, vilket rent konkret torde innebära att det föreligger en beaktansvärd risk för att utlänningen återfaller i allvarlig brottslighet. Brottet kan ha begåtts såväl före som efter inresan i Sverige.

I EG-direktivet ges inga exempel på vilka brott som anses vara så grova att en person får undantas från tillfälligt skydd. Den närmare innebörden av begreppet får uttolkas av de nationella myndigheter eller domstolar som tillämpar EG-direktivet och i sista hand av EG-domstolen.

6.1.3 Gemensamma förutsättningar för artikel 28 punkterna 1 a och b

Vid tillämpningen av de återgivna reglerna om undantag gäller enligt punkt 2 i artikel 28 att skälen för undantag uteslutande skall grundas på den berördas personliga uppförande. Beslut eller åtgärder för att undanta en person från tillfälligt skydd skall vidare grundas på proportionalitetsprincipen.

6.2 Artiklarna 1 F och 33 i Genèvekonventionen

I artikel 1 F Genèvekonventionen anges vilka personer som, trots att de uppfyller kriterierna för flyktingskap, ändå inte har rätt till internationellt skydd som flyktingar. Så är fallet om det föreligger allvarliga skäl antaga, att personen i fråga

- förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser, som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott; eller
- förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöll tillträde till detsamma såsom flykting; eller
- gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta nationernas syften och grundsatser.

I artikel 33 i Genèvekonventionen anges när det föreligger förbud mot att utvisa eller avvisa den som är flykting. Till skillnad från artikel 1 F b i konventionen, som avser brott begångna utanför tillflyktslandet, avses här brott begånget i tillflyktslandet. Enligt punkt 1 i artikel 33 får ingen avvisas eller utvisas till gränsen mot område där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av hans eller hennes ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Innehållet i artikeln ansluter således direkt till definitionen av flyktingbegreppet enligt artikel 1 i konventionen. Punkt 2 av artikel 33 utgör undantag från förbudet mot att avvisa eller utvisa flyktingar. Undantaget kan i vissa kvalificerade situationer tillämpas beträffande flyktingar som utgör en säkerhetsrisk eller som har begått synnerligen

grova brott. Regleringen i artikel 33 punkten 2 innebär att förbudet mot avvisning eller utvisning inte får åberopas av en flykting som det finns skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom laga-kraftägande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.

6.3 Gällande rätt i utlänningslagen om undantag från skydd

6.3.1 Flyktingar och andra skyddsbehövande

Enligt 3 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529) har utlänningslagar som avses i 2 och 3 §§ samma kapitel, dvs. flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, rätt till uppehållstillstånd. Rätten är dock inte absolut. Skyddsbehövande enligt 3 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen (dvs. med kriterier som gäller dödsstraff, kroppsstraff, tortyr m.m.) har en undantagslös rätt till uppehållstillstånd i Sverige, förutom i de fall där de, med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 4 § andra stycket 3–6 utlänningslagen, kan sändas till ett annat land där de har motsvarande skydd. Här kan också hänvisas till de absoluta verkställighetshinder som föreskrivs i 8 kap. 1–4 §§ utlänningslagen samt till artikel 3 i den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (fortsättningsvis Europakonventionen om mänskliga rättigheter), och till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Andra skyddsbehövande än de som omfattas av 3 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen kan vägras uppehållstillstånd enligt de förutsättningar som anges i 3 kap. 4 § andra stycket 1–6 utlänningslagen. Här berörs dock bara de två första punkterna närmre då dessa tar sikte på förhållanden som rör utlänningsperson. Enligt första punkten i detta stycke får uppehållstillstånd vägras, om det beträffande flyktingar enligt 2 § och skyddsbehövande enligt 3 § första stycket 2 och 3 (dvs. med kriterier som gäller väpnad konflikt, miljökatastrof, kön eller homosexualitet) av hänsyn till vad som är känt om utlänningspersonens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

En flykting enligt 3 kap. 2 § eller skyddsbehövande enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 och 3 som utgör en risk för rikets säkerhet kan alltså, om det finns synnerliga skäl, vägras uppehållstillstånd i Sverige med stöd av undantagsbestämmelsen i 3 kap. 4 § andra stycket 1 utlänningslagen.

Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1954:41 s. 77, LU 14, rskr. 155 och prop. 1975/76:18 s. 107, InU 24, JuU 15, rskr. 121,122) omfattar inskränkningarna i 3 kap. 4 § andra stycket 1 utlänningslagen, förutom situationer då det av hänsyn till rikets säkerhet inte är möjligt att ge asyl, omständigheter som diskvalificerar från skydd enligt artikel 1 F Genèvekonventionen.

Av den tidigare redogörelsen i detta avsnitt framgår att skydd inte kan vägras utlänningslagar som har skyddsbehov enligt 3 kap. 3 § första stycket 1

utlänningslagen. För övriga sökande av uppehållstillstånd kan, med hänvisning till bl.a. vandelsbestämmelsen i 2 kap. 4 § sista stycket utlänningslagen, ansökan om uppehållstillstånd avslås i motsvarande situationer.

6.3.2 Utvisning på grund av brott

Utvisning på grund av brott regleras i 4 kap. 7–10 §§ utlänningslagen. De grundläggande förutsättningarna för när ett brott kan leda till utvisning finns i 7 §. För att utvisning överhuvudtaget skall bli aktuell måste brottet kunna leda till fängelse och påföljden vara svårare än böter. Om dessa förutsättningar är uppfyllda får utlännen utvisas,

1. om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller
2. brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar.

Punkt 1 tar närmast sikte på utläningar som tidigare har begått brott, som riskerar att återfalla i brott, och som därför inte bör få stanna i riket. Utvisning kan då ske trots att brottet i sig inte är särskilt allvarligt. För tillämpningen av punkt 2 är det tillräckligt att utlännen har begått ett allvarligt brott. Som en allmän riktlinje anges att brottets straffvärde bör uppgå till fängelse minst ett år för att utvisning skall få ske oberoende av återfallsrisk. Bestämmelsen torde kunna tillämpas bl.a. när någon har begått ett allvarligt vålds-, sexual- eller narkotikabrott (prop. 1993/94:159 s. 13).

I 4 kap. 10 § utlänningslagen anges vissa begränsningar för utvisning på grund av brott. Om någon av begränsningsreglerna är tillämpliga får utvisning inte ske. Enligt 10 § måste utlänningsansökan till Sverige alltid beaktas innan en person utvisas. Utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlännen har vistats i Sverige skall vägas mot den brottslighet som utlännen gjort sig skyldig till. En flykting får utvisas om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Utvisning får också ske om han i Sverige eller i utlandet har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här.

Ett beslut om avvisning eller utvisning får endast verkställas till ett land där utlännen löper risk för förföljelse om utlännen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Beslutet får dock inte verkställas om förföljelsen innebär fara för hans liv eller är av särskilt svår beskaffenhet (8 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen). Detta kan ses i belysning av att undantag från förbudet enligt Genèvekonventionen mot avvisning av flykting får ske vid synnerligen

allvarligt brott i förening med föreliggande samhällsfara (artikel 33 punkten 2). Här kan nämnas att EG-direktivets bestämmelser om när en person kan vägras skydd på grund av ett begånget brott inte uppställer något krav på att brottet skall vara synnerligen grovt (jfr. avsnitt 6.1.2).

6.3.3 Verkställighetshinder

Regler om hinder mot verkställighet av avvisning eller utvisning finns i utlänningslagens åttonde kapitel. Om verkställighetshinder konstateras föreliggande får ett beslut om utvisning eller avvisning inte verkställas så länge hindret kvarstår.

Kort sammanfattat får enligt 8 kap. 1–2 §§ utlänningslagen avvisning eller utvisning inte verkställas

1. till ett land där det finns skälig anledning att tro att utlänningen skulle riskera att straffas med döden, utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
2. om utlänningen skulle sändas till ett land där han riskerar att utsättas för förföljelse.

Verkställighet får i de här fallen inte heller ske till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till annat land där han skulle löpa en sådan risk (8 kap. 4 § utlänningslagen).

Skyddet mot verkställighet vid risk för dödsstraff, tortyr etc. är absolut medan däremot undantag kan göras i vissa fall vid risk för förföljelse avseende den som begått ett synnerligen grovt brott eller utgör en säkerhetsrisk.

6.3.4 Lagen om särskild utlänningskontroll

Bestämmelserna i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll är subsidiära i förhållande till utlänningslagens regler och skall tillämpas endast i undantagsfall. För att utvisning med stöd av bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll skall komma i fråga måste det finnas en utredning som på objektiva grunder klarlägger att det finns fog att tillämpa bestämmelserna. I praktiken innebär det att det föreligger allvarliga skäl att anta att personen i fråga har gjort sig skyldig till eller medverkat till allvarliga förbrytelser eller brott eller att det finns en uppenbar risk för att personen kommer att göra sig skyldig till sådana handlingar.

Regeringens förslag: På samma grunder som flyktingar får vägras asyl eller utvisas på grund av brott får personer som ges, eller har rätt till, uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vägras skydd eller utvisas på grund av brott. Bestämmelser med denna innebörd skall föras in i utlänningslagen.

Regeringens bedömning: Utlänningslagens regler om återkallelse av uppehållstillstånd bör tillämpas även för personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Inte heller bestämmelserna om hinder mot verkställighet behöver ändras för att EG-direktivet skall anses genomfört i svensk rätt.

Massflyktsutredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslog dock att uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skulle få vägras om det finns skälig anledning att anta att utläningen utgör en fara för rikets säkerhet. Utredningen ansåg vidare att det behövdes särskilda regler för återkallelse av uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Remissinstanserna: *Integrationsverket* menar att Sverige fortsättningsvis bör hålla fast vid gällande rätt för undantagande från skydd. *Sveriges advokatsamfund* framhåller att det av rättssäkerhetsskäl inte är acceptabelt att Sverige skulle införa det lägre beviskrav som föreskrivs i EG-direktivet. *Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet* tillstyrker att personer som begått grova brott som t.ex. krigsförbrytelser undantas från tillfälligt skydd. Kvinnoförbundet menar vidare att det absoluta förbud mot verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som föreligger vid risk för tortyr inte får kringgå under några omständigheter. *Sveriges advokatsamfund*, *Amnesty International*, *CARITAS*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Rädda Barnen* och *Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling* har påpekat att personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kommer att ha behov av offentligt biträde, bl.a. i ärenden som rör utvisning på grund av brott och uteslutande från tillfälligt skydd.

Skälen för regeringens förslag

Undantag från skydd enligt artikel 1 F Genèvekonventionen

Den första och den tredje punkten av EG-direktivets undantagskriterier i artikel 28 punkten 1 a om brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten respektive handlingar i strid mot FN:s syften och principer, har samma innehåll som reglerna i artikel 1 F i Genèvekonventionen. Tillämpningsområdet för undantaget enligt 3 kap. 4 § första stycket 1 utlänningslagen får anses ge ett i vart fall lika långtgående skydd för utläningen, även om den bestämmelsen inte ordagrant är formulerad på samma sätt som EG-direktivet.

Enligt 3 kap. 4 § andra stycket 1 utlänningslagen kan undantag från skydd komma i fråga på grund av "vad som är känt om utlännings tidigare verksamhet". Tillämpningen av denna regel förutsätter också att det föreligger synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. När det gäller förhållandet mellan EG-direktivet och denna bestämmelse bör det framhållas att utlänningslagens bestämmelse till sin ordalydelse är restriktiv. Med denna snäva tillämpning av bestämmelsen som därmed kan förutsättas gör regeringen bedömningen att det ifrågavarande undantaget enligt utlänningslagen är förenligt med artikel 28 punkten 1 a i EG-direktivet. Det är också ändamålsenligt att samma bestämmelser som gäller för flyktingar tillämpas, eftersom det kan finnas flyktingar bland de personer som kan komma ifråga för tillfälligt skydd.

Någon uttrycklig bestämmelse om att skyddsbehovet skall bedömas i förhållande till arten av det brott som den berörde personen är misstänkt för finns inte i utlänningslagen, men principen tillämpas ändå (se bl.a. Wikrén-Sandesjö, sjätte upplagan 1999, s. 153). Något direkt behov av att komplettera det svenska regelsystemet med en sådan bestämmelse kan inte anses föreligga.

För genomförandet av bestämmelsen i artikel 28 punkten 1 a är det således tillräckligt att hänvisa till att undantagen i 3 kap. 4 § första stycket 1 utlänningslagen skall tillämpas även vid fall av uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Med hänsyn särskilt till vad som anges i artikel 3 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter och artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr m.m. kan det inte komma i fråga att med sikte på uppehållstillstånd med tillfälligt skydd göra någon inskränkning i det absoluta verkställighetshinder som gäller för personer som riskerar tortyr, omänsklig behandling m.m. Någon ändring av utlänningslagens bestämmelser om hinder mot verkställighet vad beträffar uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall alltså inte göras.

Undantag från skydd på andra grunder enligt EG-direktivet

En hänvisning till att undantagsbestämmelsen i 3 kap. 4 § andra stycket 1 skall, som nämnts, gälla även för de utlänningar som omfattas av EG-direktivets regler om tillfälligt skydd. Ett undantag från rätten till tillfälligt skydd kan då göras enbart om det finns synnerliga skäl för det. Undantagsbestämmelserna i 3 kap. 4 § andra stycket 1 och 2 avser de fall då skyddsbehov föreligger och ett permanent uppehållstillstånd normalt beviljas. Kravet enligt artikel 28 punkten 1 b i EG-direktivet är satt så lågt som att det finns "skälig anledning" att betrakta utlännings som en säkerhetsrisk. Detta lägre ställda beviskrav innebär att medlemsstaterna har givits en förhållandevis långtgående möjlighet att i nu angivna situationer vägra en utlännings tillfälligt skydd. EG-direktivets regler utgör minimiregler för tillfälligt skydd. Det finns, som Massflyktsutredningen framhållit, självfallet ett starkt intresse för att skydda rikets säkerhet. Möjligen finns det också en något ökad risk för att personer som missbrukar rätten att söka skydd utnyttjar en massflyktsituation för att försöka få uppehållstillstånd. En sådan ordning som utredningen har föreslagit framstår dock som tveksam ur rättssäkerhetssynpunkt. Mot

bakgrund av att det tidsbegränsade skyddet är ett omedelbart svar på en akut situation, finns det inga hållbara skäl för att lägre beviskrav skall gälla än i de fall då en utlänning kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Massflyktsutredningens förslag bör därför inte genomföras i denna del. Även när det gäller återkallelse av tillstånd bör de som fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd behandlas på samma sätt när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd i övrigt enligt 2 kap. utlänningslagen.

Även när det gäller utvisning på grund av brott, måste det beaktas att det bland de personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan finnas flyktingar som ännu inte fått sin asylansökan prövad. Genom att samma kriterier tillämpas för såväl en person med tillfälligt skydd som för flyktingar, ges den berörda kretsen garantier för att det i utvisningsfrågan inte har någon betydelse att asylansökan ännu inte prövats. Regeringen instämmer därför i Massflyktsutredningens förslag att samma regler om utvisning på grund av brott i utlänningslagen, även skall gälla personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. En bestämmelse med denna innebörd bör föras in i utlänningslagen. Ett sådant förslag läggs därför fram.

Skälen för regeringens bedömning

Bestämmelserna om verkställighetshinder i 8 kap. utlänningslagen är absoluta och bör undantagslöst kunna tillämpas även när det gäller personer som ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Något förslag i denna del läggs därför inte fram.

Flera remissinstanser har fört fram synpunkter om behovet av offentliga biträden för personer som kan komma i fråga för tillfälligt skydd. I ärenden om bl.a. av- och utvisning förordnar utlänningsmyndigheterna offentliga biträden i enlighet med 11 kap. 8 § utlänningslagen. Detta gäller också i ärenden om uteslutande från flyktingstatus. Vid utvisning på grund av brott förordnas offentlig försvarare och i dessa fall är det domstolarna som förordnar dessa försvarare. Regeringen gör den bedömningen att svenska bestämmelser är tillräckliga vad gäller biträdesförordnande i utlänningsärenden och anser dessutom att det inte finns något behov av att föreslå andra ändringar än de som föranleds av EG-direktivet.

Vad slutligen gäller lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll gör regeringen följande bedömning. Med hänsyn till den subsidiära ställning lagen har i förhållande till utlänningslagen samt med hänsyn till de värden som lagen värnar om – rikets säkerhet och behovet av kontroll över befarade terrorister – kan dess regler inte anses strida mot EG-direktivets intentioner. Någon ändring i 1991 års lag behövs därmed inte. Regeringen lägger sålunda inte fram något förslag i denna del.

7.1 EG-direktivets bestämmelser

I EG-direktivet är kärnfamiljen utgångspunkten för rätten till familjeåterförening. Genom reglerna iakttas den folkrättsliga principen om rätt till respekt för familjelivet, som finns intagen bl.a. i artikel 8 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Samtidigt tas hänsyn till det tillfälliga skyddets särdrag.

Enligt artikel 15 i EG-direktivet skall följande personer anses ingå i familjegemenskapen:

- a) Make/maka till referenspersonen eller dennes ogifta partner i ett stabilt förhållande, om ogifta par och gifta par enligt lagstiftningen och praxis i den berörda medlemsstaten skall behandlas på jämförbart sätt enligt landets utlänningslagstiftning. Underåriga ogifta barn till referenspersonen och dennes maka/make, oavsett om de är födda inom eller utom äktenskapet eller är adopterade.
- b) Andra nära anhöriga som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för de händelser som ledde till den massiva tillströmningen och som var helt eller delvis beroende av referenspersonen vid den tidpunkten.

Medlemsstaterna skall samarbeta i frågor om familjeåterförening.

Vid tillämpningen av reglerna i artikeln skall medlemsstaterna ta hänsyn till barnets bästa.

Kärnfamiljen

En familjegemenskap enligt artikel 15 i EG-direktivet föreligger endast om familjen fanns redan i det ursprungsland familjen kommer från och om splittringen har uppkommit på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen. Familjer som har bildats efter flykten eller som har splittrats på grund av andra omständigheter än sådana som hänger samman med flykten omfattas inte av artikeln. Inte heller omfattas sådana familjemedlemmar som vistas lagligt i ett annat tredje land än ursprungslandet och som därför inte själva har behov av skydd.

Artikeln omfattar även samboende och homosexuella samboende om de enligt den berörda medlemsstatens utlänningslagstiftning och praxis skall behandlas på jämförbart sätt.

Om enskilda familjemedlemmar har beviljats tillfälligt skydd i olika medlemsstater, skall familjemedlemmarna i en kärnfamilj, enligt punkt 1 a, återförenas om det framstår som övertygande att familjemedlemmarna ingår i familjegemenskapen. En utredning angående familjeförhållandena måste alltså göras, vilken skall läggas till grund för bedömningen. Personer som får tillfälligt skydd i ett land kan ha lämnat sitt hemland under kaotiska omständigheter. Det är naturligt att det i sådana situationer inte alla gånger kan vara möjligt att få med sig

dokumentation om släktförhållanden etc. Familjemedlemmarnas önskemål skall beaktas i varje enskilt fall. Om en familjemedlem har fått tillfälligt skydd i ett land och en eller flera av de andra inte har fått sådant skydd skall återförening ske enligt ovan nämnda kriterier.

Andra nära anhöriga än kärnfamiljen

I kretsen av personer som kan omfattas av familjeåterförening ingår dessutom andra nära anhöriga som anges under punkt b. De som här kan komma i fråga är personer som före splittringen levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen med den som fått tillfälligt skydd. Dessutom krävs att de var helt eller delvis beroende av referenspersonen vid den tidpunkten. För dessa familjemedlemmar gäller att återförening får ske om det framstår som övertygande att de är en sådan nära anhörig samt med beaktande i varje enskilt fall av om de skulle ställas inför svåra umbäranden om de inte återförenades. En utredning om anknytningen, som beskrivits i avsnittet om kärnfamiljen ovan, måste ske även i detta fall.

Gemensamma bestämmelser för kärnfamiljen och andra nära anhöriga

Grundläggande förutsättningar enligt EG-direktivet är att de nära anhöriga som kan komma ifråga för familjeåterförening själva skall vara i behov av tillfälligt skydd och att familjen skall ha splittrats till följd av situationen i ursprungslandet eller ursprungsregionen. Vad artikeln alltså tar sikte på i första hand är att ge dessa personer en möjlighet att återförenas samt att ge en utgångspunkt för ställningstagandet i frågan om i vilket land återföreningen skall ske.

Om en familjemedlem har fått tillfälligt skydd i ett land och en eller flera av de andra inte har fått sådant skydd, får återförening ske enligt de kriterier som nämnts under avsnittet om kärnfamiljen. Medlemsstaterna skall samarbeta i frågor om familjeåterförening. Vid tillämpningen av reglerna i artikeln skall medlemsstaterna ta hänsyn till barnets bästa.

Av EG-direktivet framgår att familjemedlemmarnas önskemål skall beaktas särskilt och att det krävs samtycke från en person för att en överföring skall kunna ske (artikel 26). Önskemål om att få återförenas i ett visst land kan t.ex. grunda sig på att befolkningen där talar ett språk som de skyddsbehövande förstår, att släktingar till de skyddsbehövande är bosatta där eller att barnen har påbörjat sin skolgång i det landet. Det går inte att ange några entydiga riktlinjer för vilka omständigheter som skall vara avgörande för att en familj skall få återförenas i ett visst land utan det måste avgöras i varje enskilt fall och i samarbete med övriga medlemsstater.

Återförenade familjemedlemmar skall i samband med överföringen beviljas uppehållstillstånd inom ramen för tillfälligt skydd i det land där återföreningen sker. De familjemedlemmar som fått tillfälligt uppehållstillstånd i ett land och som därefter överförs till annat land för familjeåterförening förlorar sitt tillstånd i det första landet och det landets skyldigheter mot berörda personer upphör att gälla.

I artikel 26 berörs dessutom frågor om gemenskapssolidariteten, samarbete i frågorna inom EU och med internationella organisationer och informationsutbyte.

I artikel 29 i EG-direktivet anges att det skall finnas en rätt att få till stånd en rättslig prövning av beslut om avslag på ansökningar bl.a. om familjeåterförening.

Ensamkommande barn

I artikel 16 i EG-direktivet föreskrivs att medlemsstaterna så snart som möjligt skall vidta åtgärder för att säkerställa att underåriga som åtnjuter tillfälligt skydd utan medföljande vuxen, företräds på nödvändigt sätt av en förmyndare, eller, vid behov, av en företrädare för en organisation som ansvarar för underårigas vård och välfärd eller av en annan lämplig företrädare.

Underåriga utan medföljande vuxen skall under skyddsperioden placeras

- hos vuxna släktingar;
- hos en fosterfamilj;
- på ett mottagningscentrum som är särskilt avsett för underåriga eller på en annan förläggning som är lämpad för underåriga;
- hos den person som tog hand om barnet under flykten.

Nödvändiga åtgärder skall dessutom vidtas för att möjliggöra placeringen. Medlemsstaterna skall fastställa att den eller de berörda vuxna personerna godkänner detta arrangemang. Barnets synpunkter skall beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad.

Utgångspunkten för var barnet skall bo under tiden då barnet har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, är att boendet skall vara till det enskilda barnets bästa. Vilken placering som är lämpligast för barnet kan naturligtvis variera i de enskilda fallen. Mot bakgrund av bestämmelsen om att barnets synpunkter skall beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad samt vad barnets bästa i övrigt kräver, kan uppräknningen under punkterna ovan inte uppfattas som en angiven prioritering.

7.2 Familjeåterförening i gällande svensk utlänningsrätt

Enligt 2 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529) får uppehållstillstånd ges bl.a. till

1. en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands,

2. en utlänning som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,
3. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 1–2 är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och som ingått i samma hushåll,
4. en utlänning som annars har särskild anknytning till Sverige.

Adoptivbarn som har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige likställs med biologiska barn vid prövningen enligt den andra punkten ovan rörande ogifta personer under 18 år. I fråga om adoptivbarn som faller utanför det tillämpningsområdet, gäller att uppehållstillstånd får ges till en ogift utlänning under 18 år som är adopterad eller som avses bli adopterad av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var, och som fortfarande är, bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. Som ytterligare förutsättning gäller i de fallen att adoptionen skall ha meddelats, eller avses komma att meddelas, av svensk domstol eller att den är gällande här på grund av vissa i bestämmelsen angivna internationella överenskommelser.

Av bestämmelserna i 2 kap. 4 § första stycket 3 utlänningslagen följer att uppehållstillstånd för andra anhöriga än de som ingår i kärnfamiljen får ges om sökanden har ingått i samma hushåll som den släkting som bor i Sverige. För att uppehållstillstånd skall beviljas krävs enligt förarbetena att det föreligger ett beroendeförhållande som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda. Detta innebär att det som huvudregel måste krävas att släktingarna levt i samma hushåll omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige och att ansökan om familjeåterförening görs relativt snart efter det att den härvarande bosatt sig här i landet. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda torde det vara svårt för sökanden att visa att ett beroendeförhållande föreligger (prop. 1996/97:25 s. 113). Å andra sidan medför dessa förutsättningar inte att sökanden har rätt till uppehållstillstånd. Vid bedömningen av om ett beroendeförhållande föreligger kan vägas in andra faktorer såsom släktskap, civilstånd, sökandens ålder, anknytning till annat land, den tid den sökande och den härvarande sammanbott i hemlandet m.m. (Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 350–97 och reg. 86–98).

Beroendeförhållandet mellan släktingarna skall ha förelegat redan då de var bosatta i hemlandet. Tidpunkten för beviljandet av uppehållstillstånd i Sverige saknar i detta sammanhang betydelse.

Uppehållstillstånd får enligt 2 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen också ges till en utlänning som

1. är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, utan att makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands, eller
2. har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt i Sverige eller som har fått uppehållstillstånd för bosättning här, om förhållandet

framstår som seriöst och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges.

Prop. 2001/02:185

Ett barn som reser in i Sverige utan sällskap av någon vuxen och som ansöker om asyl får normalt en god man förordnad enligt reglerna i 11 kap. föräldrabalken. Vidare är den som har förordnats som offentligt biträde för barnet i tillståndsärendet, enligt 11 kap. 1 b § utlänningslagen, legal ställföreträdare i det ärende som förordnandet avser (se prop. 1996/97:25 s. 257 f.). Det finns här inte anledning att närmare gå in på den gode mannens behörighet och förhållandet till barnets legala vårdnadshavare i frågor om uppehållstillstånd m.m.

I socialtjänstlagen (2001:453) finns särskilda bestämmelser som avser barn och unga. Socialnämnden skall enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen bland annat verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. I 6 kap. samma lag behandlas frågor som rör vård i familjehem och hem för vård eller boende. Enligt 6 kap. 1 § skall socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Nämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

När ett barn placeras skall det enligt 6 kap. 5 § socialtjänstlagen i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Vad som är bäst för barnet skall dock alltid beaktas. Ett barn får inte utan nämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne (6 kap. 6 § socialtjänstlagen). Nämnden får inte lämna medgivande utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda.

Vid alla åtgärder som rör barn skall nämnden beakta vad hänsynen till barnets bästa kräver (1 kap. 2 § socialtjänstlagen). När en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad (3 kap. 5 § socialtjänstlagen).

Den s.k. Anhörigkommittén (UD 2000:3, dir. 2000:36, 2000:81 och 2000:64) presenterade i februari 2002 sitt delbetänkande Vår anhöriginvandring, SOU 2002:13. Anhörigkommittén har bl.a. lämnat förslag till nya bestämmelser för familjeåterförening, som t.ex. gäller återförening för såväl kärnfamilj som andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen, beroendeförhållandet mellan dem som vill återförenas och försörjningskrav. Anhörigkommitténs betänkande genomgår för närvarande remissbehandling. Det är av största vikt att reformarbetet med anledning av Anhörigkommitténs betänkande tar hänsyn till de ändringar som föreslås i gällande rätt med anledning av EG-direktivet om tillfälligt skydd.

Får eller skall i utlänningslagen?

Det finns till att börja med en fråga om begrepp i utlänningslagen som måste lösas vid genomförandet av EG-direktivets föreskrifter om att medlemmar av kärnfamiljen skall återförenas. När det gäller flyktingar och övriga skyddsbehövande enligt 3 kap. utlänningslagen anges i 2 kap. 3 § samma lag att de i vissa fall *skall* ges uppehållstillstånd i Sverige. I 3 kap. anges samtidigt vilka omständigheter som gör att uppehållstillstånd kan vägras. Vad gäller anhöriginvandring föreskrivs i 2 kap. 4 § utlänningslagen bl.a. att medlemmar av kärnfamiljen *får* ges uppehållstillstånd. Även i fråga om familjemedlemmar utanför kärnfamiljen används uttrycket att de *får* ges uppehållstillstånd. Att ordet *får* används beror på att det t.ex. bör finnas en möjlighet att neka uppehållstillstånd i fall av skenäktenskap eller där sammanlevnaden sedan länge har upphört. Det kan givetvis också finnas andra skäl, t.ex. svår brottslighet eller hänsynen till rikets säkerhet som gör att sådant tillstånd bör nekas. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1996/97:25 s. 111 och 284 f.) betonas dock att det i praktiken är fråga om en principiell rätt som tillkommer anhöriga inom kärnfamiljen.

EG-direktivet förutsätter bl.a. att det vid prövningen av uppehållstillstånd framstår som övertygande att personerna i fråga ingår i kärnfamiljen (artikel 15 punkt 2; se avsnitt 7.1) samt att en person kan undantas från tillfälligt skydd i vissa fall, t.ex. med hänvisning till rikets säkerhet (artikel 28; se avsnitt 6.1). De sakliga skäl som gör att ordet *får* används i 2 kap. 4 § utlänningslagen gör sig därmed gällande också vid regleringen av tillstånd grundade på EG-direktivet. Ett annat ordval skulle därtill bryta mot den nuvarande terminologin i lagen. Därför bör bestämmelserna utformas så, att medlemmar av kärnfamiljen *får*, i enlighet med EG-direktivet, ges tillstånd.

Avgränsning av personkretsen

EG-direktivets avgränsning av personkretsen ansluter nära till bestämmelserna i svensk rätt. Det finns dock vissa skillnader som bör noteras. Ett exempel är att familjeåterföreningsreglerna i utlänningslagen utgår från att referenspersonen i Sverige är bosatt här eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning. I en massflyktssituation är det tillräckligt att referenspersonen är berättigad till uppehållstillstånd i enlighet med EG-direktivet.

I svensk utlänningsrätt är det för anhöriga i kärnfamiljen i princip tillräckligt att uppvisa familjeband, äktenskap eller släktskap för att uppehållstillstånd på anknytningsskäl skall beviljas. EG-direktivet uppställer ytterligare krav. Familjegemenskapen måste ha bildats redan i hemlandet och splittringen av de personer som vill återförenas måste ha skett till följd av samma massflyktssituation i ursprungslandet eller regionen.

Regeringens förslag:

- En särskild bestämmelse om familjeåterförening vid tillfälligt skydd förs in i utlänningslagen.
- Hänvisningen till utlänningslagen i lagen (1987:813) om homosexuella sambor ändras till att avse utlänningslagen i dess helhet.

Regeringens bedömning:

- Bestämmelsen om barnets bästa i portalparagrafen i utlänningslagen, **om barnets bästa i socialtjänstlagen** och lämpliga boendeformer samt föräldrabalkens bestämmelser om god man uppfyller EG-direktivets krav.
- Migrationsverket bör samordna information såväl inom som utom landet om samarbete vid en eventuell massflyktssituation.

Massflyktsutredningens förslag och bedömning stämmer huvudsakligen överens med regeringens. Utredningen bedömde dock att homosexuella sambor kunde omfattas av bestämmelserna om tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att det behövdes någon lagändring. Regeringen föreslår vidare en viss justering av utredarens lagförslag om familjeåterförening.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt Massflyktsutredningens förslag och bedömningar eller har avstått från att kommentera. *Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO)* har anfört att Massflyktsutredningen inte lämnat något förslag till ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor. Detta skulle innebära att den med den lagen avsedda målgruppen utesluts från familjeåterförening. Enligt HomO bör en hänvisning till hela utlänningslagen tas in i lagen om homosexuella sambor. *Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen (RPS), Amnesty International, CARITAS, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen och Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling* kritiserar att det i Massflyktsutredningens förslag skapats olika regler för den persongrupp som kan beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen och de som skall beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. *Barnombudsmannen (BO)* framhåller att utgångspunkten för varje boendeform för barn skall vara barnets bästa och att syskon skall betraktas som nära anhörig i fall då något av dem är underårigt. *Jönköpings och Göteborgs kommun, Svenska kommunförbundet* och BO har framhållit att ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna för ensamkommande barn måste klargöras. *Länsstyrelsen i Skåne Län* framhåller att barnets bästa generellt sett skall beaktas. Rikspolisstyrelsen framhåller också problematiken med att organisatörer av människosmuggling kan utnyttja gällande ordning om familjeåterförening för att underlätta såväl människosmuggling som människohandel. Sådana erfarenheter gjordes, enligt RPS, under Kosovo-krisen. Vidare framhålls av RPS att utredaren inte har föreslagit någon regel som möjliggör för föräldrar att återförenas med sitt barn under 18 år om barnet beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

Skälen för regeringens förslag och bedömningar: Regeringen föreslår i tidigare avsnitt 5.3 att nuvarande bestämmelser om tidsbegränsat uppehållstillstånd i 2 kap. 4 a § utlänningslagen skall upphävas samt att ett nytt kapitel om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall tas in i utlänningslagen. De påpekanden som några remissinstanser gjort om de olika villkor för familjeåterförening som Massflyktsutredningen föreslog om parallella system har därmed redan beaktats genom de förslag till lagändring som nu läggs fram.

Kärnfamiljen inklusive sambor och registrerade partner

De förutsättningar som anges i EG-direktivet för familjeåterföreningen är bl.a. att personerna själva är i behov av tillfälligt skydd och att familjen splittrats som en följd av situationen i ursprungslandet eller regionen.

EG-direktivet innebär att medlemmar av kärnfamiljen som uppfyller dessa förutsättningar har en ovillkorlig rätt att återförenas i någon av medlemsstaterna. Om en person har fått tillfälligt skydd i någon medlemsstat åligger det den staten att verka för att personen i fråga får återförenas med sådana familjemedlemmar som inte har beretts skydd i någon av medlemsstaterna (artikel 15 punkten 3). EG-direktivet omfattar dock inte makar eller sambor som inte har stadigvarande sammanbott i ursprungslandet eller som enbart har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande här, dvs. anknytningar av sådant slag som anges i 2 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen. Regeringen gör den bedömningen att utlänningslagen inte heller bör omfatta denna personkategori när det gäller familjeåterföreningen vid tillfälligt skydd.

Personkretsen utgörs i första hand av make/maka och underåriga ogifta barn, såväl biologiska som adopterade barn (kärnfamiljen). Sambor omfattas också av regleringen eftersom de enligt svensk utlänningslagstiftning skall behandlas på jämförbart sätt. Detsamma gäller par som före ankomsten till Sverige har registrerat partnerskap. De som har registrerat partnerskap är, för svenska förhållanden, jämställda med gifta. I 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap anges bl.a. att bestämmelser i lag eller annan författning med anknytning till äktenskap och makar skall tillämpas på motsvarande sätt på registrerat partnerskap och registrerad partner. Någon särskild reglering för att registrerade partner skall omfattas av bestämmelserna om familjeåterförening behövs därför inte. Däremot krävs det en ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor för att regleringen även skall gälla personer som utan att ha registrerat partnerskap bor tillsammans i ett homosexuellt förhållande. I det sammanhanget har HomO som sin mening anfört att hänvisningen i lagen om homosexuella sambor till utlänningslagen bör avse utlänningslagen i dess helhet i stället för särskilda, specifika stadganden i den lagen. Lagrådsremissen utformades i enlighet därmed. Lagrådet har i sitt yttrande förutsatt att en systematisk genomgång görs av utlänningslagens bestämmelser för att utröna om samtliga bestämmelser passar att tillämpa på homosexuella sambor. Regeringen anser efter en sådan genomgång att det inte kommit fram något som talar emot lämpligheten att i 1987 års lag göra en generell hänvisning till

utlänningslagen. Inte heller strider det mot den lagstiftningsteknik som tillämpats i den lagen. Ett förslag med den innebörden läggs därför fram.

För personer tillhörande kärnfamiljen skall återförening ske om man från medlemsstatens sida är övertygad om att de som vill återförenas tillhör kärnfamiljen. Denna ordalydelse av EG-direktivet motsäger dock inte uppfattningen att övertygelsen kan vara grundad på enbart en bedömning av tillförlitligheten av de muntliga uppgifter som de berörda personerna har lämnat. Detta förfaringsätt stämmer väl överens med den prövning som svenska utlänningsmyndigheter gör i andra tillståndsärenden. Inte minst erfarenheterna från Kosovokrisen visar också att det i en massflyktsituation kan vara omöjligt för de fördrivna personerna att förete skriftlig dokumentation som styrker identitet och familjetillhörighet.

Bortsett från att utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring förutsätter att den person vartill anknytning åberopas skall vara bosatt här eller ha beviljats uppehållstillstånd för bosättning här är innehållet i utlänningslagens bestämmelser om familjeåterförening för kärnfamiljen sådana, att de krav som skall gälla enligt EG-direktivet i fråga om familjeåterförening kan tillgodoses genom en uttrycklig hänvisning till dem. Som Massflyktsutredningen föreslagit bör detta göras i en särskild bestämmelse i utlänningslagen. Ett sådant förslag läggs därför fram.

Adoption

Någon särskild reglering som tar sikte på adoptioner som har skett före ankomsten till Sverige behöver inte införas då den bestämmelse som föreslås gälla för kärnfamiljen också omfattar adoptivbarn. Bestämmelserna i EG-direktivet förutsätter att formlig adoption har skett och att adoptionen var giltig i ursprungslandet. De avgränsningsproblem som kan uppkomma genom att reglering och praxis i fråga om adoption kan variera avsevärt mellan olika länder kan lösas genom en generös tillämpning vid myndigheternas överväganden enligt bestämmelsen. De tillstånd som det är fråga om är ju enbart av tillfällig karaktär. I övrigt kan konstateras, att adoptivbarn i nu aktuellt hänseende enligt svensk rätt jämföras med biologiska barn.

De särskilda bestämmelserna om adoption i utlänningslagen saknar i allt väsentligt aktualitet i nu förevarande sammanhang. Detta beror främst på att tillämpningsområdet är begränsat till att gälla nyligen genomförda adoptioner som har skett här eller som gäller automatiskt i Sverige och att den som adopterar skall vara bosatt i Sverige eller ha beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. Någon särskild reglering som tar sikte på sådana adoptioner behövs därför inte.

Ensamkommande barn och barnets bästa

Enligt regeringens mening behövs inte någon ytterligare reglering för att svensk rätt skall uppfylla EG-direktivet när det gäller barn som kommer till Sverige eller lämnas här utan medföljande legal vårdnashavare, s.k. ensamkommande barn. Den ordning som gäller i Sverige för mottagande

och placering m.m. av ensamkommande barn uppfyller EG-direktivets krav.

Utlänningslagens och socialtjänstlagens bestämmelser om barnets bästa uppfyller redan i dag EG-direktivets krav på att hänsyn skall tas till barnets bästa (artikel 15 punkt 4).

EG-direktivet fastställer att såväl barnets som familjemedlemmarnas önskemål skall beaktas (artikel 15 punkt 2) i ärenden som gäller återförening och placering i olika boendeformer. Utlänningslagens portalbestämmelse om hänsyn till vad barnets bästa kräver är en långt gående bestämmelse som svenska myndigheter skall tillämpa *ex officio* i alla beslut eller åtgärder som rör barn. Av 11 kap. 1 a § utlänningslagen framgår dessutom att det i tillståndsärenden skall klarläggas vad barnet har att anföra och att hänsyn tas till det av barnet anförda enligt vad som anses motiverat med hänsyn till barnets ålder och mognad.

Regeringen uppdrog i ett regeringsbeslut den 28 februari 2002 åt Migrationsverket och Socialstyrelsen att, i samråd med Integrationsverket och Barnombudsmannen, förbättra mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn). Uppdraget, som skall genomföras i samarbete med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, går ut på att, med utgångspunkt i gällande lagstiftning förbättra samverkan mellan myndigheter för att de barn som kommer ensamma till Sverige skall ges samma skydd och stöd som svenska barn och att barnets bästa alltid kommer i främsta rummet. Myndigheterna skall också utreda i vad mån det finns oklarheter i lagstiftningen och, vid behov, föreslå författningsändringar. De ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kommer att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Med anledning härav kommer myndigheternas slutsatser att omfatta även den här berörda kategorin barn. Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2002.

Det faktum att Migrationsverket är huvudman för mottagandet av asylsökande innebär dock inte någon inskränkning av kommunernas ansvar för att asylsökande barn och unga som vistas i kommunen skall kunna få det stöd och den hjälp som de behöver. Det kan således inte råda någon tvekan om att kommunen enligt socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för de barn som vistas i en kommun.

Andra nära anhöriga utanför kärnfamiljen

I EG-direktivet anges som krav för familjeåterförening, att en utebliven återförening skulle medföra svåra umbäranden. De svenska reglerna om familjeåterförening är likartade. En jämförelse av de bägge regelsystemen leder till slutsatsen att de svenska reglerna i vart fall inte är mindre generösa än direktivets när det gäller vilka skäl som skall vara uppfyllda för att familjemedlemmar utanför kärnfamiljen skall få återförenas. EG-direktivet uppställer här inte heller något obligatoriskt krav på att återförening skall komma till stånd. En hänvisning till gällande bestämmelser om familjeåterförening i 2 kap. 4 § första stycket 3 och 4 utlänningslagen är tillräcklig för att tillgodose vad som anges i EG-direktivet, varvid dock något krav på att den härvarande skall vara bosatt

i Sverige inte får gälla. Massflyktsutredningen föreslog i syfte att ytterligare markera att det finns en skillnad mellan förutsättningarna för att uppehållstillstånd skall beviljas anhöriga som ingår i kärnfamiljen och de som inte tillhör denna krets för de senares del i lagtexten att det anges att de *kan få* uppehållstillstånd. Enligt regeringens uppfattning bör dock även i detta sammanhang uttrycket *får* användas. En viss justering av Massflyktsutredningens lagförslag görs därför. Det bör särskilt påpekas att den hänvisningsteknik som används gör det möjligt för föräldrar till minderåriga barn att återförenas med barnet i Sverige i dessa fall av massflykt därför att föräldrarna anses ha särskild anknytning till Sverige. Bestämmelsen kan också användas om det mot förmodan skulle uppstå någon situation där utlänningslagens speciella bestämmelse om adoptivbarn gör sig gällande. Det finns härutöver inte skäl att överväga någon lagreglering. Massflyktsutredningens förslag skall sålunda inte genomföras i denna del.

Det kan förutses att det kan uppkomma situationer i vilka förutsättningar för familjeåterförening grundad på EG-direktivet inte finns men där anknytning av annat slag föreligger. Exempel på sådan anknytning kan vara far- och morföräldrar, andra släktingar i rakt uppstigande led eller andra vuxna som är beroende av familjemedlemmar. För att återförening skall få ske måste dessutom andra tungt vägande omständigheter, t.ex. allvarliga hälsoproblem eller särskilt traumatiska upplevelser i ursprungslandet, föreligga. Av humanitära skäl, jämför 2 kap. 4 § första stycket punkt 5 utlänningslagen, kan det då ligga nära till hands med en extensiv tolkning av reglerna om familjeåterförening, såvida det rör sig om personer som var för sig motsvarar kraven för att få ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Redan i nuvarande praxis finns exempel på att bestämmelsen har använts för att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. Regeringen gör således, liksom Massflyktsutredningen, den bedömningen att någon ytterligare lagreglering för att täcka in ovan beskrivna fall inte är nödvändig.

Samarbete för att hitta familjemedlemmar

Det går dessvärre inte att undvika att familjer i massflyktsituationer kan komma att splittras. För det fall att en person som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige påtalar möjligheten av att kunna återfinna en eller flera familjemedlemmar bör svenska myndigheter bidra till sökandet i största möjliga utsträckning. För att arbetet skall kunna lyckas krävs ett samarbete såväl internationellt – medlemsstaterna sinsemellan samt med UNHCR – som nationellt. I Sverige är det viktigt att nationella myndigheter och organisationer, Röda Korset och andra berörda samarbetar för att lösa eventuella problem. Regeringen gör, liksom Massflyktsutredningen, den bedömningen att det är Migrationsverket som central utlänningsmyndighet som bör ha en samordnande uppgift.

På grund av de särskilda omständigheter som råder vid en massflyktsituation kommer handläggningen av ärenden om familjeåterförening att ge upphov till vissa svårigheter. En utgångspunkt måste vara att redan från början försöka hålla samman kärnfamiljerna för att undvika att

familjemedlemmar ges skydd i olika medlemsstater. Det är dessvärre ändå troligt att flera familjer trots allt kommer bli splittrade. Personer vars familj splittrats måste i ett tidigt skede få hjälp att etablera kontakt med sina anhöriga. I annat fall har de små möjligheter att verka för en återförening i någon av medlemsstaterna. Här kommer insatser såväl av medlemsstaterna som av olika internationella organisationer att ha en utomordentligt stor betydelse. Inte minst för barnens skull är sådana insatser mycket viktiga. Visserligen är det fråga om ett tillfälligt skydd, men skyddet kan i praktiken utsträcka sig till att handla om flera år. I en del fall kan det bli aktuellt att pröva om en familj skall få stanna på grund av asylskäl.

8.1 EG-direktivets bestämmelser

I inledningen till EG-direktivet uttalas (punkterna 10–11) att det tillfälliga skyddet bör vara förenligt med medlemsstaternas internationella åtaganden när det gäller flyktingar. I synnerhet får det inte hindra erkännande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen, som alla medlemsstater har ratificerat. Vidare anges att FN:s högkommissarie för flyktingars (UNHCR) mandat för flyktingar och andra personer i behov av internationellt skydd bör beaktas och att samråd skall ske med UNHCR och andra relevanta internationella organisationer i frågor som rör asylpolitik (se förklaring nr 17 om artikel 63 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fogat till slutakten till Amsterdamfördraget).

I enlighet med vad som beskrivits i avsnitt 5.1 skall tillfälligt skydd ges till alla som omfattas av rådets beslut om skydd.

I artikel 17 i EG-direktivet anges att personer som åtnjuter tillfälligt skydd skall ha möjlighet att lämna in en asylansökan när som helst samt att handläggningen av en ansökan, som inte handlagts innan det tillfälliga skyddet upphört att gälla, skall avslutas efter denna tidpunkt. Någon i internationella sammanhang allmänt accepterad definition av begreppet asyl finns inte. Bestämmelsen kan dock förutsättas ange att den som har tillfälligt skydd i ett land skall vara oförhindrad att få till stånd en prövning av en asylansökan i enlighet med Genèvekonventionen.

Vilken medlemsstat som skall pröva en ansökan avgörs enligt samma kriterier som i den s.k. Dublinkonventionen (se prop. 1996/96:87 om Dublinkonventionen) som redan tillämpas inom EU (artikel 18). Inledningen av artikel 18 hänvisar till ”kriterierna och mekanismerna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan skall tillämpas”. Formuleringen tjänar som en påminnelse om att Dublinkonventionens regler skall följas vid prövningen av vilken stat som har ansvaret för att pröva en asylansökan. Artikelns formulering är även avsedd att omfatta den förordning (KOM (2001) 447 slutlig) som för närvarande förhandlas inom EU och som avses ersätta Dublinkonventionen. Andra meningen i artikel 18 slår fast att en asylansökan som lämnats in av en person som åtnjuter tillfälligt skydd i enlighet med direktivet alltid skall prövas av den medlemsstat som har godkänt att personen överförs till dess territorium. Meningen har i sig ingen självständig betydelse utan syftar till att ge särskild tydlighet åt den ordning som gäller enligt Dublinkonventionen. En medlemsstat som beviljat den asylsökande någon form av uppehållstillstånd är under vissa förutsättningar också ansvarig för prövningen av en asylansökan (artikel 5 punkt 1 Dublinkonventionen).

Den medlemsstat som i enlighet med EG-direktivet har godkänt att en person har överförs till dess territorium och får tillfälligt skydd där, har också ansvaret för att pröva en asylansökan som lämnats in.

De enskilda medlemsstaternas möjlighet att, beträffande en person som före ankomsten vistats i ett land utanför gemenskapens territorium,

tillämpa sina sedvanliga nationella bestämmelser om t.ex. första asyl-landsprincipen, begränsas inte av EG-direktivets bestämmelser.

Artikel 26 punkt 4 i EG-direktivet förhindrar att en person ges tillfälligt skydd i flera medlemsstater samtidigt. Regleringen innebär att när en person överförs från en medlemsstat till en annan, upphör uppehållstillståndet, och de skyldigheter som är knutna till det tillfälliga skyddet, att gälla i den medlemsstat från vilken överföringen görs. Ansvaret för den överförda personen övergår till den mottagande medlemsstaten som skall ge den berörda personen tillfälligt skydd. Sammanfattningsvis kan sägas att EG-direktivets bestämmelse i artikel 18 i praktiken innebär att en ansökan om asyl, i princip, alltid kommer att prövas av den stat som ger utlänningen tillfälligt skydd.

Medlemsstaterna kan föreskriva att en person som är asylsökande inte behöver ges tillfälligt skydd samtidigt som asylansökan är under prövning (artikel 19). Om en person som kan komma i fråga för eller har tillfälligt skydd nekas flyktingstatus eller annat slags skydd efter det att asylansökan har prövats, skall personen i fråga åtnjuta tillfälligt skydd under resten av skyddsperioden. Undantagsreglerna i artikel 28 kan dock bli tillämpliga.

I EG-kommissionens förklaring till sitt förslag till direktiv av den 24 maj 2000 (KOM (2000) 303 slutlig), angavs bl.a. att personer med tillfälligt skydd skulle vara tillförsäkrade rätten att få tillgång till ett förfarande för att avgöra flyktingstatus samt att tillgång till sådan prövning skulle medges senast när det tillfälliga skyddet upphörde. UNHCR förklarade att organisationen ställde sig positiv till detta förslag.

I förklaringen till direktivförslaget anfördes vidare bl.a. följande om förhållandet mellan asyl och tillfälligt tillstånd:

Bestämmelserna om möjligheten att söka asyl gör det möjligt att en gång för alla klargöra förhållandet mellan å ena sidan tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och Genèvekonventionen å den andra... Rätten till asylprövning måste uttryckligen garanteras. Samtidigt måste man respektera medlemsstaternas val av metod för att hantera en massiv tillströmning av fördrivna personer i systemet. Direktivet bör inte förplikta medlemsstaterna att införa eller inte införa bestämmelser om uppskjutande av asylprövning, att förbjuda eller inte förbjuda möjligheten att vara både asylsökande och person med tillfälligt skydd och så vidare. Möjligheten att uppskjuta asylprövning kan vara nödvändig i medlemsstater som berörs mest av tillströmningen... Däremot måste direktivet innehålla bestämmelser som otvetydigt ger de personer som så önskar rätt till asylprövning...

8.2 Rätten att söka asyl i gällande svensk rätt

8.2.1 Rätten att söka asyl

I samband med att bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen (se avsnitt 5.2 för beskrivning av bestämmelsens innehåll) ändrades år 1997, diskuterades för- och nackdelar med att införa ett system där ingen

individuell prövning skulle göras av sökandes skyddsbehov (se bl.a. prop. 1996/97: 25 och bet. SOU 1995:75). Flera skäl både för och emot en sådan ordning anfördes; inte minst ifrån de remissinstanser som yttrade sig. I förarbetena till den nu gällande lydelsen av bestämmelsen (prop. 1996/97: 25 s. 127 ff.) anförde regeringen i huvudsak följande.

Tillfälligt skydd måste betraktas som ett undantagsfall. När ett mycket stort antal skyddssökande i en massflyktssituation anländer till Sverige kan det anses nödvändigt att bevilja uppehållstillstånd för att kunna hantera situationen. Frågan om tidsbegränsade uppehållstillstånd bör beviljas i en viss angiven situation kan innefatta överväganden av grannlaga natur. Den kan exempelvis innefatta såväl utrikespolitiska som säkerhetspolitiska överväganden. Samråd bör ske med andra länder i samband med bedömningen av om det är fråga om en massflyktssituation. Det är tveksamt huruvida det skulle strida mot våra konventionsåtaganden att inte pröva en ansökan om asyl under den tid som en person har tidsbegränsat uppehållstillstånd grundat på bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen.

Enligt svensk rätt kan den som här har beviljats någon form av uppehållstillstånd varken överklaga det beslutet eller, normalt sett, ansöka om uppehållstillstånd på annan grund, inbegripet uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt (prop. 1996/97:25 s. 292). Den som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd i 2 kap. 4 a § utlänningslagen kan således inte heller ansöka om asyl separat och få sina skyddsbehov enligt Genèvekonventionen prövade.

Den som åberopar flyktingskäl kan emellertid ansöka om flyktingförklaring och/eller resedokument och kan på så sätt få prövat om han eller hon har rätt till samma status som den som söker uppehållstillstånd enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen. En ansökan om detta skall alltså alltid prövas. Möjligheten att ansöka om flyktingförklaring eller resedokument kan dock inte helt jämföras med rätten att ansöka om asyl eftersom denna status främst har deklarativ karaktär och inte omfattar frågan om uppehållstillstånd (jfr Wikrén-Sandesjö s.166).

8.2.2 Möjligheten att skjuta upp asylprövningen

Det finns inte någon uttrycklig möjlighet att ansöka om asyl i nuvarande bestämmelser om tidsbegränsat uppehållstillstånd i 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Således kan formellt sett för närvarande någon kommande asylprövning inte heller skjutas upp. Det kan dock även inom det nuvarande svenska systemet förekomma att utlänningsmyndigheterna på grund av hög arbetsbelastning tvingas vänta med att pröva ansökningar om flyktingförklaring och resedokument för personer som kan komma ifråga för tidsbegränsat uppehållstillstånd.

8.2.3 En enhetlig asylprocedur

Prop. 2001/02:185

Enligt 3 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen skall samma handläggningsregler gälla för såväl asylansökningar som för ansökningar där övrigt skyddsbehov åberopas. Skälen för en ansökan kan var för sig, men även tillsammans, utgöra en grund för uppehållstillstånd. Även om majoriteten asylsökande ansöker om flyktingstatus, beviljas oftast uppehållstillstånd på andra grunder. Det är på grund av att Sverige har en enhetlig procedur som samtliga skäl, vilka kan ligga till grund för beviljandet av ett uppehållstillstånd, beaktas *ex officio* av utlänningsmyndigheterna. Alternativet skulle vara att utlänningen ansökte om varje status för sig, dvs. som flykting, som skyddsbehövande i övrigt, på humanitära skäl, av anknytnings-skäl osv.

8.2.4 Dublinkonventionen och första asylsprincipen

Sverige har tillträtt den s.k. Dublinkonventionen (EGT C 254, 19.8.1997, s. 1). Konventionen syftar till att garantera att den som söker asyl skall få sin ansökan prövad och att en asylsökande inte sänds från en medlemsstat till en annan utan att någon stat anser sig ha ansvar för prövningen. Med anledning av Sveriges tillträde till konventionen infördes en ny bestämmelse i 3 kap. 4 § andra stycket 6 utlänningslagen enligt vilken undantag gäller från den rätt som flyktingar och andra skyddsbehövande har att beviljas uppehållstillstånd (se prop. 1996/97:87 s. 8 f.). Enligt bestämmelsen får uppehållstillstånd vägras en skyddsbehövande om utlänningen kan sändas till ett land som tillträtt Dublinkonventionen, och utlänningen är skyddad i det landet mot förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd. Konventionen reglerar endast förhållandet mellan de olika medlemsstaterna varför dess regler inte kan åberopas av en enskild part utan endast av medlemsstaterna.

I 3 kap. 4 § andra stycket 4 utlänningslagen regleras frågan om när en utlänning som har rätt till skydd enligt 2 eller 3 § samma kapitel får vägras skydd med hänvisning till att utlänningen kan återsändas till ett tredje land där han är skyddad mot förföljelse. En förutsättning för detta är att utlänningen före ankomsten till Sverige har vistats i ett annat land än hemlandet och att detta land ger utlänningen erforderligt skydd. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. första asylsprincipen som innebär att en person som är på flykt normalt bör söka asyl i det första land han kommer till under sin flykt, under förutsättning att han där är skyddad mot att sändas tillbaka till sitt hemland.

I 2 kap. 4 § andra stycket 3 och 5 utlänningslagen finns också förutsättningar att vägra uppehållstillstånd om utlänningen rest in från ett nordiskt grannland eller om utlänningen har särskild anknytning till ett annat land.

8.3 Tidigare överväganden i frågan om att skjuta upp asylprövningen

Prop. 2001/02:185

Frågan om att i massflyktssituationer skjuta upp prövningen av asylansökningar har behandlats utförligt i tidigare utredningar och propositioner (se bl.a. prop. 1999/2000: 42 s. 12 ff., prop.1996/97:25 s. 125 ff. och bet. SOU 1995:75 s. 182 ff.).

Regeringen föreslog i prop. 1999/2000:42 att prövningen av en ansökan om flyktingförklaring eller resedokument för en utlänning som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen skulle kunna skjutas upp så länge som det tidsbegränsade uppehållstillståndet skulle gälla, dock högst två år eller till den tidigare tidpunkt då uppehållstillståndet skulle upphöra att gälla (prop. 1999/2000:42 s. 13). Redan tidigare hade den Flyktingpolitiska kommittén presenterat ett förslag med motsvarande innehåll. Regeringen valde dock då att inte genomföra förslaget av den anledningen att det inte framstod som helt klart att ett sådant förfarande var i överensstämmelse med Genèvekonventionens bestämmelser (se prop. 1996/97:25 s.125 ff.). Lagrådet invände senare mot den ordning som föreslogs i prop. 1999/2000:42 och ansåg att Sverige inte levde upp till sina förpliktelser enligt konventionens ordalydelse. Regeringen noterade emellertid att en utveckling ägt rum på det internationella planet. EU:s medlemsstater hade, såväl år 1997 som år 1998, förhandlat om införandet av en gemensam ordning för tillfälligt skydd i massflyktssituationer. Ett element i kommissionens förslag som då förhandlades var att det skulle vara möjligt för en stat att skjuta upp den individuella prövningen av asylskäl under en begränsad tid, en tid som var längre än den tid som avsågs gälla i regeringens förslag. UNHCR invände inte mot införandet av en sådan ordning. Meningarna var delade och flera argument för och emot att tillåta en uppskjuten prövning framfördes.

Meningarna var också delade av andra anledningar. Å ena sidan anfördes en rad praktiska skäl, såsom att det kan uppstå situationer där myndigheterna inte har kapacitet att inom rimlig tid göra en individuell prövning av varje fall. Vidare framhölls att den som har tillfälligt skydd därigenom har ett fullgott skydd i förhållande till den situation som föranlett honom eller henne att lämna sitt hemland och därför inte har något omedelbart behov av att få sin asylansökan prövad. Å andra sidan framfördes argument om att den som inte får sin ansökan om asyl prövad tvingas att, under lång tid, leva i ovisshet om sin framtid och går miste om de särskilda förmåner som tillkommer den som har uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl.

I prop. 1999/2000:42 anfördes att en flyktingförklaring, sett utifrån utlänningens behov av skydd, inte har någon självständig betydelse. Det viktigaste måste istället vara att utlänningen, som ett omedelbart svar på det akuta läge som uppstår i en massflyktssituation, erhåller det skydd till liv och hälsa som han eller hon är i behov av. När den akuta situation i hemlandet som föranlett skyddsbehovet inte längre föreligger, kan det förutsättas att utlänningen återvänder dit. Regeringen bedömde att frågan om utlänningens status som flykting således kan skjutas upp utan att utlänningens skyddsbehov därmed åsidosätts. Då det var fråga om en

situation där behovet av skydd var av övergående art bedömdes behovet av skydd vara tillfälligt. En fullständig prövning enligt utlänningslagstiftningen av en utlännings status som flykting i en massflyktsituation skulle ställa mycket stora krav på handläggningen och på de berörda myndigheterna, eftersom varje ansökan skall utredas noga och prövas utifrån en bedömning i det enskilda fallet. En individuell prövning av samtliga ansökningar skulle i en sådan situation lätt kunna leda till en oacceptabel arbetssituation för myndigheterna och till orimligt utdragna handläggningstider. Av hanteringsmässiga skäl kunde det därför inte krävas att man i en sådan situation omedelbart prövade utlänningsflyktingstatus. Vid en massiv inströmning av personer kunde det antas att den tid som det skulle ta innan en ansökan slutligt avgjordes väl skulle komma att överstiga den tid som en prövning av ansökan enligt regeringens förslag skulle kunna uppskjutas. I propositionen framhölls att man genom att skjuta upp den individuella prövningen av flyktingaskälen kunde uppnå avsevärda fördelar sett till hela den grupp som omfattas av en massflyktsituation (prop. 1999/2000:42 s 14 f).

Utgångspunkten för skyddsbehovet vid en massflyktsituation är att det bedöms vara av tillfällig natur. Således kan det förväntas att flertalet av utlännarna kommer att återvända till hemlandet när förhållandena så medger. Vissa grupper kommer dock vilja få fortsatt möjlighet att stanna kvar i Sverige. I dessa fall är det viktigt att denna prövning görs inom en överskådlig tid. Regeringen gjorde i den nyss nämnda propositionen bedömningen att tiden inte borde få vara längre än två år. Efter utgången av denna tid, eller den tidigare tidpunkt då ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd upphört att gälla, skulle därför utlännaren ha rätt att få sin status som flykting prövad. Även andra skäl för att få stanna i Sverige borde finnas genom att t.ex. nära anhöriga redan är bosatta i landet.

I en situation där skyddsskäl enligt 3 kap. utlänningslagen inte åberopas uttalades i propositionen att det inte finns någon anledning att underlåta att pröva om utlännaren skall beviljas uppehållstillstånd på annan grund. Frågan om uppehållstillstånd bör då prövas på vanligt sätt utan beaktande av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen (prop. 1999/2000:42 s. 15).

Regeringens förslag:

- En person som ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har rätt att få prövat om han eller hon är flykting enligt Genèvekonventionen. Den prövningen får skjutas upp bara om det finns särskilda skäl för detta.
- Den som kan beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd måste inte ha ordnat uppehållstillståndet före inresan i Sverige.
- Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall återkallas om utlänningsöverförts till en annan medlemsstat.

Regeringens bedömning:

- Någon särskild reglering för att ange vilken medlemsstat som skall vara ansvarig för att pröva en asylansökan bör inte införas.
- Utlänningslagens nuvarande regler är tillräckliga för att genomföra EG-direktivets bestämmelser om att en person som beviljats uppehållstillstånd för tillfälligt skydd skall kunna söka uppehållstillstånd när det tillfälliga skyddet inte längre gäller.

Massflyktsutredningens förslag och bedömningar överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog dock inte någon ändring av kravet på att uppehållstillstånd skall sökas före inresan i 2 kap. 5 § utlänningslagen eller att ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall återkallas om utlänningsöverförts till en annan medlemsstat.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Göteborg, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO)* och *Sveriges advokatsamfund* påtalar behovet av att de som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan få sin ansökan prövad under tiden som det tillfälliga skyddet löper. Samtliga skäl för uppehållstillstånd bör prövas i en enhetlig procedur. Länsrätten i Göteborg menar att detta är särskilt relevant ur lagtekniskt perspektiv och föreslår att skyddsskälerna behandlas vid samma prövning och att de skäl som rör andra grunder för uppehållstillstånd prövas när det tillfälliga skyddet upphört att gälla. *Utlänningsnämnden* och *Länsstyrelsen i Västra Götaland* tillstyrker att prövningen av asylansökan kan skjutas upp, bl.a. mot bakgrund av UNHCR:s positiva uttalanden. *Barnombudsmannen (BO)* framhåller att hänsyn måste tas till barnets bästa i ärenden som prövas enligt Dublinkonventionen. Sveriges advokatsamfund, HomO och *Röda Korset* har avstyrkt Massflyktsutredningens förslag om möjligheten att skjuta upp asylprövningen under en viss tid. Advokatsamfundet framhåller att avsteg från att pröva en asylansökan endast bör få ske om det föreligger synnerliga skäl. Röda Korset och HomO anför att uppskjutandet är att se som ett allvarligt avsteg från Genèvekonventionen. *Justitieombudsmannen (JO)* menar att Massflyktsutredningens överväganden inte utgör tillräckligt stöd för en ändring i utlänningslagen varför JO ställer sig tveksam till myndigheternas möjlighet att skjuta upp asylprövningen. *Amnesty International, CARITAS, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen* och *Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling* tillstyrker visserligen förslaget om att kunna skjuta upp asyl-

prövningen, då det kan vara nödvändigt i en massflyktssituation, men organisationerna framhåller att en prövning måste ske innan uppehållstillståndet med tillfälligt skydd löpt ut. *Integrationsverket* framhåller att det av arbetsbelastningsskäl visserligen kan vara motiverat att skjuta upp asylprövningen men att det bör ske en individuell bedömning i varje fall om det föreligger särskilda skäl för att pröva en asylansökan före utgången av det tillfälliga skyddet.

Såväl Röda Korset som *Uppsala kommun* välkomnar möjligheten att de som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har en rätt att söka asyl under skyddstiden.

UNHCR påpekar att Massflyktsutredningens förslag gällande rätten för de tillfälligt skyddade att söka asyl och möjligheten för myndigheterna att skjuta upp asylprövningen med garantin att asylansökan prövas senast när det tillfälliga skyddet upphör, väl överensstämmer med UNHCR:s ståndpunkter i frågan.

JO anför att utlänningslagens regler bör kompletteras med en bestämmelse som möjliggör att en person vars uppehållstillstånd med tillfälligt skydd löpt ut kan söka om uppehållstillstånd i Sverige.

Skälen för regeringens förslag

Rätten att söka asyl

EG-direktivets regler får anses tillförsäkra de som kommer att beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd en ovillkorlig rätt att ansöka om varaktigt uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl. Den rätten bör framgå tydligt av lagstiftningen och regeringen föreslår därför att en bestämmelse införs i utlänningslagen om att den som har ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet samtidigt kan söka asyl, flyktingförklaring samt resedokument.

En fråga som sammanhänger med detta är om prövningen av en asylansökan skall skjutas upp eller inte under den tid som uppehållstillstånd ges med stöd av direktivets regler om tillfälligt skydd.

Fördrivna personer som flyr sitt hemland i en massflyktssituation söker inte alltid skydd mot en förföljelse som är direkt riktad mot dem som individer. De omständigheter som föranlett fördrivningen kan t.ex. röra sig om de allmänna förhållandena i ursprungslandet eller regionen, som en väpnad konflikt eller någon liknande omständighet. Det gäller således situationer som av olika anledningar kan bedömas vara av övergående art. Att bedöma huruvida en situation är att betrakta som tillfällig eller övergående är naturligtvis en omfattande och svår uppgift. En bedömning får här göras främst utifrån det allmänna och politiska läget i landet. Vidare bör läget bedömas utifrån de insatser som görs på plats av såväl lokala och regionala som internationella aktörer i form av bl.a. fredsfrämjande insatser. När den akuta situationen i hemlandet som föranlett skyddsbehovet inte längre föreligger förutsätts utlännings återvända hem. I ett sådant läge kan det sedermera bli en fråga om biståndsinsatser som bör sättas in i landet för ett återuppbyggande och för främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter.

Visserligen kritiserade såväl åtskilliga remissinstanser som Lagrådet regeringens förslag i prop. 1999/2000:42 om att skjuta upp asylprövningen och såg det som ett avsteg från de förpliktelser som Sverige åtagit sig enligt Genèvekonventionens lydelse. Det går dock inte att komma ifrån att en utveckling har skett på området. Vid den tidpunkt då propositionen presenterades, hade den internationella diskussionen i frågan om tillfälligt skydd och staternas förpliktelser precis påbörjats. Frågan om beviljande av tillfälligt skydd i massflyktssituationer har därefter diskuterats intensivt under år 2001, såväl inom EU som i UNHCR inom ramen för de s.k. globala konsultationerna om internationellt skydd. De argument som framfördes till slutet av år 2000 – då uppskjutandet av asylprövningen hävdades vara ett avsteg från Genèvekonventionens principer – var helt andra än de som lyfts fram under åren 2001 och 2002. I slutsatserna från det möte som hölls i Genève den 8-9 mars 2001 inom ramen för spår tre i de globala konsultationerna (EG/GC/01/8/rev. 1 av den 28 juni 2001 s. 2-3), av UNHCR med de stater som tillträtt Genèvekonventionen och/eller New York-protokollet som deltagare, framhölls det att tillfälligt skydd är en undantagssituation som är i enlighet med Genèvekonventionen. Visserligen konstaterades svårigheter med att definiera vad som utgör en massflykt och för vilken tidsperiod ett tillfälligt skydd bör gälla men det slogs dock fast att antalet fördrivna personer kan bli så svårhanterligt att individuella beslut knappast kan fattas.

Avsikten med att rådet skall fatta beslut om att en massflyktssituation föreligger och att de fördrivna personerna skall beviljas tillfälligt skydd, är att det vid en plötslig och stor inströmning av fördrivna personer kan vara omöjligt att genomföra en omedelbar närmare prövning av varje persons individuella skyddsbehov. Syftet med EG-direktivet är att garantera de personer som beviljas tillfälligt skydd så förmånliga rättigheter som möjligt då det bland den berörda gruppen kan finnas flyktingar.

Lagrådet påpekade i sitt yttrande över förslagen i prop. 1999/2000:42 att om myndigheterna i en massflyktssituation inte hinner skilja ut konventionsflyktingar från andra finns det inte heller möjlighet att konstatera vilka flyktingars rättigheter enligt konventionen som blir åsidosatta. Förslaget om att bevilja uppehållstillstånd med tillfälligt skydd samtidigt som det finns en möjlighet att tillfälligt skjuta upp asylprövningen är, enligt regeringen, en rimlig lösning av en svår situation. Det huvudsakliga skälet för att asylansökningar skall få skjutas upp är att arbetsbelastningen i det inledande skedet av en massflyktssituation kan bli utlänningsmyndigheterna övermäktig. Ett annat skäl är att myndigheterna kan behöva avvakta att situationen i de fördrivna personernas ursprungsland eller region klarnar innan det är möjligt att företa en asylprövning. Det rimligaste förfarings sättet är i det läget att den berörda gruppen får det skydd och den trygghet som ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd innebär tills dess att utlänningsmyndigheternas arbetsbelastning avtagit och de har tillräckliga kunskaper om läget i de fördrivna personernas ursprungsland eller region. Därefter bör asylansökningar från personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd prövas i enlighet med vanliga förvaltningsrättsliga principer, dvs. som vanliga asylansökningar. Detta bör, som Massflykts-

utredningen har föreslagit, komma till uttryck genom att det i utlänningslagen anges att prövningen får skjutas upp om det föreligger *särskilda skäl* för det. Att använda uttryckssättet *synnerliga skäl* skulle innebära att ett uppskjutande endast skulle bli aktuellt i mycket speciella fall. Det skulle vara att gå för långt mot bakgrund av att det åtminstone inledningsvis i en massflyktsituation torde vara svårt för myndigheterna att följa sina vanliga handläggningsrutiner. Slutligen måste systemet, som Utlänningsnämnden har påpekat, vara konstruerat så att även ansökningar om flyktingförklaring och resedokument får skjutas upp på motsvarande sätt som asylansökningar.

Att göra en individuell bedömning i varje fall för att avgöra om det föreligger särskilda skäl för att pröva en asylansökan före utgången av det tillfälliga skyddet, som har föreslagits av Integrationsverket, skulle kräva en genomgång av varje individuellt ärende, vilket myndigheterna åtminstone inledningsvis inte kommer att klara på grund av den massiva tillströmningen. För det fall myndigheterna har möjlighet att individuellt pröva ansökningar bör självfallet denna resurs läggas på att direkt göra en prövning av asylärendet i sak.

Ansökan om uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt – skall ansökan prövas eller inte?

Den som söker uppehållstillstånd på andra grunder än skyddsbehov som flykting har rätt att snarast få sin ansökan prövad. Undantag från den ordningen bör normalt, liksom vid ansökan om asyl, medges endast om särskilda skäl med hänsyn till arbetsbelastningen eller andra tungt vägande omständigheter gör att prövningen tillfälligt måste uppskjutas. Det finns därför anledning att överväga om de som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall ges rätt att samtidigt ansöka om, förutom asyl, uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov enligt 3 kap. 3 § utlänningslagen.

I ett ärende om uppehållstillstånd prövas normalt alla skäl som åberopas. Ofta flyter olika typer av skäl in i varandra i ett ärende varför det är av stor vikt att dessa prövas samtidigt. I praktiken är det inte förrän vid beslutstidpunkten som det går att avgöra om en person bör ges asyl eller uppehållstillstånd på annan grund.

Den som har uppehållstillstånd, tidsbegränsat eller permanent, har idag normalt ingen möjlighet att få sin status enligt uppehållstillståndet ändrad till skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § utlänningslagen. Det lämpliga i att ha en annan ordning för dem som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan diskuteras och det är tveksamt om en sådan åtskillnad kan anses vara sakligt motiverad. En dylik skillnad skulle dessutom kunna uppfattas som orättvis. Ytterligare ett skäl för att, så länge det tillfälliga skyddet gäller, enbart ge möjlighet att ansöka om asyl är att arbetsbelastningen i prövningsärendena skulle begränsas varför asylärendena skulle kunna hanteras fortare.

Å andra sidan kan man också hävda att den som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd borde under den tid detta gäller kunna ansöka om tillstånd på grund av varje sorts skyddsbehov som anges i 3 kap. utlänningslagen. Flera remissinstanser har denna uppfattning. Mass-

flyktsutredningen gjorde däremot den bedömningen, att det enbart bör vara asylskäl som styr möjligheten att få en ansökan prövad under tillståndstiden.

UNHCR har anfört att möjligheten att skjuta upp prövningen av asylansökningar en viss tid är förenlig med Genèvekonventionen så länge rätten att ansöka om asyl finns och så länge ansökan prövas senast vid det tillfälliga skyddets upphörande (se avsnitt 4.1 och 8.1).

Det kan finnas en skillnad mellan de som är flyktingar och de som bedöms ha behov av ett tillfälligt skydd vid en extraordinär situation i hemlandet. Den senare kategorin kan förväntas vilja återvända när situationen i hemlandet har blivit någorlunda stabil. För att underlätta ett sådant självmant återvändande skall resurser satsas på att hjälpa dem att återvända till sitt hemland och att bygga upp en dräglig tillvaro där.

När det gäller personer som är flyktingar är situationen annorlunda. En flykting presumeras skapa sig en framtid här och bör därför snarast integreras i det svenska samhället. Personer som åberopar flyktingskäl bör inte längre än absolut nödvändigt leva med osäkerhet om sin framtida vistelse här. Det senaste årens erfarenhet av massflykt har ofta rört situationer där personer fördrivits på grund av bl.a. väpnad konflikt. Av händelserna i Kosovo kan slutsatsen dras att en konflikts mest intensiva fas kan vara förhållandevis kortvarig. Under en kris av övergående natur måste det väsentliga vara att de fördrivna personerna ges ett tidsbegränsat skydd så snart som möjligt. Däremot kan det inte anses fullt lika brådskande eller, i vissa fall ens lämpligt, att omgående pröva om de fördrivna personerna skall beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl. I synnerhet i ett inledande skede kan situationen vara sådan att myndigheterna överhuvudtaget inte fullt ut kan överblicka konfliktens varaktighet. Att då ta ställning till om en fördriven person skall beviljas permanent uppehållstillstånd t.ex. på grund av att han eller hon behöver skydd på grund av en yttre eller inre konflikt låter sig svårligen göras.

EG-direktivet innebär att rådet beslutar om när de undantagsbestämmelser som tillfälligt skydd innebär skall utlösas. Med hänsyn just till undantagskaraktären i EG-direktivets bestämmelser, anges att det erbjudna skyddet bör ha begränsad varaktighet. När ett sådant beslut har fattats behöver myndigheternas arbetskapacitet, för den här gruppen av personer, i första hand ägnas åt att fatta beslut i frågor om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Mot bakgrund av detta, och vad som sagts om svårigheterna att fullt ut överblicka hur snabbt en konflikt kan lösas, är en rimlig medelväg att endast ansökningar om asyl prövas under tiden som det tillfälliga skyddet varar. Något förslag med innebörden att myndigheterna även skall pröva en ansökan om permanent uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt läggs därför inte fram.

För att få till stånd en enhetlig och väl avvägd tillämpning av möjligheten att skjuta upp prövningen kan övervägas om det behövs riktlinjer om det som beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Enligt regeringens mening är detta något som får bedömas av prövningsmyndigheterna då en eventuell masstillströmning skulle uppstå.

Den svenska lagstiftningen har i viss utsträckning olika regler som gäller om den som söker uppehållstillstånd är asylsökande eller tillhör någon annan kategori av sökande. EG-direktivet lämnar öppet för medlemsstaterna att välja mellan att låta den utlänning som ansöker om asyl få bibehålla sin status med uppehållstillstånd som tillfälligt skyddsbehövande under ansökningstiden eller låta det tillfälliga skyddet upphöra och ersättas av den status som enligt vanliga regler tillkommer den som är asylsökande. I de fall där utlänningen inte får flyktingstatus eller annat slags skydd skall utlänningen fortsätta att ha tillfälligt skydd under resten av skyddsperioden (artikel 19).

Om en asylansökan medför att det tillfälliga skyddet upphör under den tid som ansökan prövas medför det vissa konsekvenser som för den enskilde utlänningen kan vara svåra att överblicka och förutse. De som har tillfälligt skydd omfattas av EG-direktivets regler om familjeåterförening, överföring och rätt att arbeta m.m. Dessa regler skulle, genom utlänningens ansökan om asyl, inte vara tillämpliga. Effekten skulle kunna bli att en person som är flykting i lagens mening, och som kan presumeras vara i behov av en varaktig fristad i Sverige, avstod från att ansöka om asyl. Det skulle också kunna leda till ett helt motsatt resultat och uppmuntra utlänningar som omfattas av det tillfälliga skyddet att ansöka om asyl.

Ett system där de som omfattas av direktivets regler om tillfälligt skydd behandlas olika beroende på om de har ansökt om asyl eller inte kan även medföra problem vid hanteringen av det tillfälliga skyddet. I den mån den status som tillkommer den ena eller andra kategorin, asylsökande respektive personer med tillfälligt skyddsbehov, ger upphov till olika förmåner eller har andra följder torde det framstå som ganska naturligt, att sökanden vill hänföras till den förmånligaste kategorin. För att komma i åtnjutande av en viss förmån skulle utlänningen kunna återta sin ansökan om asyl och sedan söka asyl på nytt. Sådana byten av grunden för tillstånd skulle ge upphov till onödig administration. Den bästa lösningen synes därför vara att åstadkomma en ordning där den som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i möjligaste mån ges samma rättigheter som den som ansöker om tillstånd som skyddsbehövande enligt 3 kap. utlänningslagen.

Valet av lösning kan slutligen få återverkningar på den mottagandekapacitet som Sverige skall ange till rådet (jämför kap. 11). Om de svenska bestämmelserna medför att det tillfälliga skyddet upphör under den tid som en asylansökan är under prövning bör ifrågavarande kategori skyddsbehövande inte längre inräknas i den kvot för massflyktingar som angivits för den svenska mottagandekapaciteten. För att undvika komplikationer vid beräkningen av mottagandekapaciteten är det därför att föredra att samtliga som beretts tillfälligt skydd behåller de förmåner och skyldigheter som är förknippade med det, till dess att asylfrågan är prövad.

Överföring av en person som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan bli aktuell i två situationer. Dels kan det röra sig om familjeåterförening, dels situationer där en medlemsstat därför har fått ta emot flertalet skyddssökande och denna medlemsstat ansöker om hjälp med mottagandet från övriga medlemsstater. I båda dessa fall kan överföring av en person från en medlemsstat till en annan bli aktuell under förutsättning av personens samtycke. Vid överföringen beviljas uppehållstillstånd i den mottagande medlemsstaten. I de fall en person överförs i enlighet med artikel 26 i EG-direktivet skall UNHCR informeras. För att en och samma person inte skall ha ett giltigt uppehållstillstånd i två länder bör det finnas regler för att återkalla ett sådant tillstånd. Ett sådant förslag läggs därför fram.

Skälen för regeringens bedömning

Dublkonventionen

Den s.k. Dublkonventionens regler har varit tillämpliga i svensk utlänningsrätt sedan år 1997. EG-direktivet fastställer att konventionens regler skall vara tillämpliga vid tillfälligt skydd. Dublkonventionens regler påverkas således inte på något sätt varför regeringen, i likhet med Massflyktsutredningen, gör bedömningen att någon ändring av svensk utlänningslagstiftning inte krävs för att uppfylla EG-direktivet. Något förslag presenteras därför inte i denna del.

Ansökningar i samband med att det tillfälliga skyddet upphör

De utlänningar som inte vill återvända till ursprungslandet eller regionen skall behandlas på samma sätt som andra utlänningar som söker uppehållstillstånd här enligt utlänningslagens regler. När det tillfälliga skyddet upphör kan alltså de skyddsskäl som anges i 3 kap. utlänningslagen, eller andra tillståndsgrundande skäl, åberopas. I de fall asyl eller skyddsskäl i övrigt åberopas får givetvis utlänningarna stanna i Sverige tills dess ansökningen prövats slutligt. Frågan därefter är vad som skall göras beträffande övriga fall.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 5 § första stycket utlänningslagen skall den som vill ha uppehållstillstånd här ha ordnat ett sådant tillstånd före inresan i landet. Regeln gäller dock enligt paragrafens andra stycke sammanfattningsvis inte

- de som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen eller som har rätt till skydd enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen,
- de som av humanitära skäl bör få bosätta sig här,
- vid förlängning av tidigare beviljat tillfälligt tillstånd på grund av familjeanknytning, eller
- om det finns synnerliga skäl.

Regeringen föreslår i detta lagstiftningsärende att 2 kap. 4 a § utlänningslagen skall upphävas och att en ny bestämmelse om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall införas. Detta fordrar en följdändring i 2 kap. 5 § utlänningslagen.

Vad därefter gäller frågan om behov av särskilda regler när det tillfälliga skyddet upphört, kan enligt paragrafens tredje stycke undantag göras från regeln i fall av familje- och annan personlig stark anknytning hit om det inte skäligen kan begäras att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in en ansökan där. Tillämpning av punkten 4 om synnerliga skäl bör enligt vad som nämns i förarbetena till bestämmelsen kunna komma i fråga vid förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd också i andra fall än som avses i punkten 3 även om sökanden åberopar en ny grund för förlängningen (prop. 1999/2000:43 s. 65).

Den som har haft ett på EG-direktivet grundat uppehållstillstånd med tillfälligt skydd bör omfattas av dessa regler och en prövning ske i varje enskilt fall enligt de kriterier som anges i bestämmelsen. En sådan prövning kan givetvis, om de skäl som anförs är tillräckliga, leda till att ansökningen bifalls trots att den har lämnats in i Sverige. Några särskilda regler om detta eller någon hänvisning till den nyss återgivna bestämmelsen behövs inte. Något förslag läggs således inte fram i denna del.

9.1 EG-direktivets bestämmelser

Det tillfälliga skyddet kan upphöra antingen då rådet beslutar detta eller då den angivna längsta varaktigheten av beslutet löpt ut (artikel 6). Frågan om under vilka förhållanden skyddet skall upphöra berörs av kommissionen i kommentaren till direktivförslaget (KOM 2000 (303) slutlig), där bl.a. följande uttalas.

Grunden för beslut om upphörande skall vara att det kan slås fast att situationen i ursprungsregionen har stabiliserats. De berörda personernas liv och frihet förutsätts inte bli hotade på grund av deras ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss grupp och inte heller skall de riskera att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. De förhållanden som utlöst den massiva tillströmningen skall ha ändrats, eventuellt genom att en freds- och återbyggnadsprocess har inletts, och förhållandena skall vara sådana att respekt för mänskliga rättigheter liksom rättsstatsprincipen kan garanteras.

Rådets beslut om skyddets upphörande, som skall fattas med kvalificerad majoritet, skall grunda sig på ett konstaterande att det är möjligt för de berörda utlänningarna att tryggt och varaktigt återvända till hemlandet. En noggrann bedömning av situationen i ursprungsregionen måste således göras innan det kan konstateras huruvida skyddet skall upphöra och de utlänningar som skyddats kan återsändas dit.

När det tillfälliga skyddet upphör skall enligt EG-direktivet (artikel 20) utgångspunkten vara den, att medlemsstaternas vanliga lagstiftning om utlänningsrätt skall tillämpas. Detta innebär att personer inom den berörda gruppen i praktiken ställs i en valsituation med två alternativ. Antingen kan den berörda personen självmant återvända eller söka asyl. Det senare fallet behandlas i artikel 17 i EG-direktivet (se avsnitt 8). Det frivilliga återvändandet kan underlättas genom att den berörda personen deltar i ett återvändandeprogram. Detta föreskrivs i artikel 21 i EG-direktivet.

I artikel 21 punkt 1 framhålls att medlemsstaterna skall vidtaga de åtgärder som krävs för att möjliggöra ett frivilligt återvändande för personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller vilkas tillfälliga skydd har upphört. Medlemsstaternas bestämmelser om självmant återvändande skall vara sådana, att de underlättar ett återvändande med respekt för mänsklig värdighet. Det åligger medlemsstaterna att se till att de som återvänder frivilligt fattar beslutet om att återvända med full kännedom om förhållandena. Undersökande resor får därför arrangeras. Så länge det tillfälliga skyddet inte har upphört att gälla skall medlemsstaterna, med beaktande av de förhållanden som råder i ursprungslandet, se välvilligt på ansökningar om återvändande till den mottagande medlemsstaten från personer som har haft tillfälligt skydd och utnyttjat sin rätt till frivilligt återvändande (artikel 21 punkt 2). Bestämmelsen tar sikte på personer

som frivilligt återvänt innan skyddsperioden löpt ut och som på grund av särskilda förhållanden i hemlandet fått lämna detta igen.

För att ett program för frivilligt återvändande skall kunna genomföras, kan det finnas skäl att tillfälligtvis förlänga uppehållstillstånden för personer som deltar i programmet. Enligt artikel 21 punkt 3 får medlemsstaterna, efter prövning i varje enskilt fall, förlänga giltighetstiden för sina skyldigheter gentemot personer som har omfattats av tillfälligt skydd och som deltar i ett program för frivilligt återvändande. Förlängningen skall gälla fram till dagen för återvändande. De skyldigheter som avses är bl.a. medlemsstaternas skyldighet att erbjuda olika sociala rättigheter och förmåner samt verka för familjeåterförening.

I de fall då rådet bedömt att förhållandet i ursprungslandet eller regionen är sådana att massflyktssituationen och det tillfälliga skyddet bör upphöra, kan det förutsättas att det i dessa fall inte föreligger något generellt hinder mot att de som getts tillfälligt skydd återsänds dit. Situationen kan emellertid, oaktat rådets beslut om upphörande, vara sådan att det inte är rimligt att kräva att vissa grupper eller individer återvänder till ursprungslandet eller regionen.

EG-direktivet innehåller föreskrifter om hinder mot utvisning av personer som haft tillfälligt skydd men som på grund av sitt hälsotillstånd rimligtvis inte kan förväntas resa, t.ex. på grund av att en avbruten behandling skulle få allvarliga negativa följder för dem (artikel 23 punkt 1). Den språkliga utformningen av bestämmelsen i direktivet visar att det ställs höga krav på allvarligheten i de sjukdomstillstånd och hälsorisker som åsyftas. Så länge denna situation råder får personen inte utvisas. Motsatsvis kan man dra slutsatsen att förbudet mot att återsända personen till hemlandet bortfaller i andra fall.

Det anges vidare i EG-direktivet att medlemsstaterna får tillåta att familjer som har underåriga barn som går i skolan i en medlemsstat får villkoren för uppehållet förlängt för att göra det möjligt för barnet att fullfölja en pågående termin eller ett läsår (artikel 23 punkt 2). Bestämmelsen är inte tvingande. Den stat som inför en sådan regel får själv bestämma de villkor som skall gälla för familjens fortsatta vistelse. Bestämmelsen pekar på att det kan vara värdefullt för ett barn att få gå klart en påbörjad termin eller ett läsår.

Kretsen av de personer som skall räknas tillhöra familjen bör vara de personer som anses ingå i familjegemenskapen vid tillämpning av artikel 15 (jfr. avsnitt 7.1).

I de fall då det bedömts att en person, efter att det tillfälliga skyddet upphört att gälla, inte får stanna i en medlemsstat skall en prövning ske om ett ofrivilligt återvändande omöjliggörs av humanitära skäl, eller om ett sådant återvändande är att anse som oskäligt (artikel 22).

9.2 Bestämmelser om förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd vid deltagande i ett återvändande-program

Prop. 2001/02:185

Självmant återvändande – erfarenheter i samband med händelserna i Kosovo

Återvändningsfrågor är en del av den svenska migrationspolitiken (se regeringens skrivelse till riksdagen 1999/2000:3 s. 42). Erfarenheten visar att återvandringen bör förberedas väl för att lyckas. Under år 1998 erhöll dåvarande Statens invandrarverk särskilda medel omfattande 10 miljoner kronor till främjandeåtgärder inför återvandring. Medlen användes till särskilda projekt, stöd till enskilda organisationer och andra för att administrera förberedelseprogram samt för information till berörda utlänningar. Bl.a. beviljade Invandrarverket stöd för s.k. organiserade besöksresor till Bosnien-Hercegovina. En särskild tjänsteman för återvändningsfrågor var verksam vid svenska ambassaden i Sarajevo. Under åren 1998/99 var två samordningsgrupper, en för förberedelser i Sverige för återvandring till Bosnien-Hercegovina och en för återflyttning till Somalia och andra länder på Afrikas horn, verksamma under ledning av Invandrarverket. Dessa samordningsgrupper hade en bred representation av invandrarnas egna organisationer, Utrikesdepartementet, Sida, Svenska kommunförbundet, UNHCR och enskilda organisationer. Återbyggnadsbistånd genom Sida och annat internationellt bistånd till tidigare konfliktområden har stor betydelse för flyktingars (och andra invandrades) återvändande (s. 42–43).

Migrationsverket har utvecklat former för att i samarbete med internationella organisationer och humanitära enskilda organisationer etablera integrerade program för dem som återvänder självmant. Åtgärdsprogrammen kan omfatta informations- och stödinsatser före, under och i vissa fall även en tid efter utlänningens ankomst till hemlandet. Ett återvändande kan innefatta många svårigheter. I vissa fall kan det finnas länder som genom en medveten strategi vägrar att återta egna medborgare (s. 43 i ovan nämnda skrivelse). Ett återvändande kan också innebära psykiska påfrestningar för de berörda personerna samt vara förenat med olika praktiska hinder, t.ex. problem att få resehandlingar utfärdade.

Migrationsverket har under vissa förutsättningar möjlighet att bevilja s.k. återresebidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land. Bidrag kan enligt 2 § nämnda förordning ges till dem som har tagits ut på den särskilda flyktingkvoten eller som har fått uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt eller av humanitära skäl samt i vissa fall anhöriga till personer i de nyss nämnda kategorierna. Den övervägande delen av de som fått bidrag enligt förordningen var personer från Bosnien-Hercegovina. Den näst största gruppen kom från Chile (s. 43 1999/2000 års skrivelse).

Personer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen omfattas inte av 1984 års bidragsförordning.

Däremot kan de i andra former omfattas av program för frivilligt återvändande. Personer från provinsen Kosovo som fick uppehållstillstånd med stöd i 2 kap. 4 a § utlänningslagen gavs möjlighet att få bidrag för att återvända genom förordningen (1999:707) om bidrag till medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommer från provinsen Kosovo och som vill återvända. Bidrag kunde ges även till den som var maka/make, barn eller sambo till en sådan person samt till vissa andra anhöriga. Förutom bidrag till resekostnader kunde de som återvände få ett visst kontantbelopp. Förordningen gällde under perioden den 15 juli 1999 till och med utgången av maj 2000.

Upphållstillstånd av humanitära skäl

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 utlänningslagen får uppehållstillstånd ges bl.a. till en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige.

Humanitära skäl i utlänningslagens mening omfattar inte varje skäl som enligt dagligt tal skulle kunna betecknas som humanitärt. Som exempel kan nämnas, att då vårdbehov på grund av sjukdom åberopas, krävs för tillstånd enligt praxis att det skall vara fråga om en livshotande sjukdom för vilken vård inte kan beredas i hemlandet eller att det föreligger ett handikapp av synnerligen allvarlig art. Därutöver krävs i princip att vården eller behandlingen kan leda till en förbättring av tillståndet eller att behandlingen är livsnödvändig. När det gäller barn är bedömningen dock något mer generös. Omständigheter som har betydelse för barnets hälsa och utveckling är av vikt, varvid förhållanden som vistelsetid i Sverige, anknytningen hit och föräldrarnas hälsotillstånd vägs in i bedömningen.

Av praxis och förarbeten kan utläsas att begreppet humanitära skäl enligt svensk rätt tolkas förhållandevis restriktivt. Regeringen uttalade, vilket också riksdagen sedermera stödde, i propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25 s. 116) att den praxis som utvecklats när det gäller humanitära skäl bör ligga fast.

I 2 kap. 5 § utlänningslagen anges som huvudregel att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige. Av andra stycket av bestämmelsen framgår dock att det inte gäller om

1. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 2 kap. 4 a § eller har rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen,
2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här,
3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 2 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen, eller
4. det annars finns synnerliga skäl.

I förarbetena till de ändringar som infördes i utlänningslagen år 2001 (prop. 1999/2000:42 s. 65) uttalade regeringen i anslutning till 2 kap. 5 § andra stycket 4 bl.a. följande. De allra flesta fall där det finns skäl att

göra undantag från huvudregeln kommer visserligen att falla in under andra stycket 1, 2 eller 3. Det kommer dock att förekomma flera olika fall som inte kan hänföras till något av de där nämnda undantagen. Det finns därför behov av att ha kvar en allmän regel som medger undantag från huvudregeln. Det kan exempelvis vara fråga om förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd i andra fall än som avses i punkten 3. Det gäller även om sökanden återoppar en ny grund för sin ansökan om förlängning av det tidsbegränsade uppehållstillståndet. Punkten 4 kan också i något enstaka fall tänkas komma att tillämpas i ärenden som rör en person som av arbetsmarknadsskäl bör tillåtas bosätta sig här.

Det kan nämnas, att det i praxis har förekommit att tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts en utlänning som befinner sig här i landet och som fått avslag på sin ansökan om permanent uppehållstillstånd med hänvisning till att denne haft starka medicinska skäl för att fortsatt få vistas här under en begränsad tid.

Förlängt uppehållstillstånd för att fullfölja en skoltermin

Huvudregeln för en person som vill bosätta sig i Sverige eller för en person som önskar få ett redan beviljat tidsbegränsat tillstånd förlängt är att ansökan om uppehållstillstånd skall göras innan det att utlänningen kommer till Sverige (2 kap. 5 § första stycket utlänningslagen). För de utlänningar som redan är här innebär det att de måste lämna Sverige och invänta ett nytt uppehållstillstånd innan de kan återvända hit. Från nämnda huvudregel finns flera undantag. Ett av undantagen återfinns i 2 kap. 5 a § utlänningslagen. Där anges att en utlänning som rest in i landet för besök eller annan tidsbegränsad vistelse kan, utan att behöva lämna Sverige, ansöka om förlängning av tillståndet. En sådan ansökan får bifallas om utlänningen har vägande skäl för förlängningen. Rent språkligt kan bestämmelsen uppfattas så att alla utlänningar som har tidsbegränsade uppehållstillstånd, och som vistas här av annan orsak än för besök, borde innefattas under begreppet ”annan tidsbegränsad vistelse”. Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1994/95:179 s. 67) anges emellertid att uttrycket ”annan tidsbegränsad vistelse” i första hand avser personer som är gäststuderande eller gästforskare.

Utlänningslagen innehåller inte några bestämmelser som direkt tar sikte på möjligheten att förlänga ett tillfälligt uppehållstillstånd för att ge underåriga eller andra möjlighet att avsluta en pågående skoltermin eller ett läsår. I praxis kan förekomma att tidsbegränsade uppehållstillstånd ges för att låta skolelever få möjlighet att avsluta en utbildning, ett läsår eller en termin. Någon fast sådan praxis kan emellertid inte sägas ha utvecklats. Grunden för att bevilja sådana tillstånd torde vara att det föreligger humanitära skäl mot att verkställa en avvisning eller utvisning (jfr 2 kap. 5 b § utlänningslagen) före det att en sådan avslutning skett. Särskilt torde då ha beaktats den på barnkonventionen grundade bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen, att vid tillämpningen av lagen skall beaktas hänsynen bl.a. till barnets utveckling och barnets bästa i övrigt.

Regeringens förslag:

- Ett uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd kan förlängas när en utlänning deltar i ett program för frivilligt återvändande. Samtidigt upphävs motsvarande regler om tidsbegränsat uppehållstillstånd som i dag gäller enligt utlänningslagen.

Regeringens bedömning:

- De nuvarande bestämmelserna om undantag från kravet att uppehållstillstånd skall sökas före inresan behöver inte ändras för att personer som ansöker om förlängning av sitt uppehållstillstånd efter att det tillfälliga skyddet upphört skall omfattas.

- Utlänningslagens bestämmelser när uppehållstillstånd kan förlängas eller beviljas av humanitära skäl är i övrigt tillräckliga för att genomföra EG-direktivet.

- Frågan om återresebidrag kan vid behov regleras i förordningsform. Någon särskild lagbestämmelse behövs inte.

- Ställningstagande till möjligheten att förlänga uppehållstillståndet så att ett barn i vissa fall kan slutföra en skoltermin kan göras inom ramen för Migrationsverkets återvändandearbete.

Massflyktsutredningens förslag och bedömningar stämmer i allt väsentligt överens med regeringens. Utredningen föreslog dock att bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall av deltagande i ett frivilligt återvändande program skulle behållas.

Remissinstanserna: *Utlänningsnämnden* instämmer i att utlänningslagens bestämmelser och den praxis som rör humanitära skäl uppfyller EG-direktivets krav. *Länsstyrelsen Västra Götaland* tillstyrker möjligheten att förlänga uppehållstillståndet med tillfälligt skydd i de fall ett självmant återvändandeprogram har inletts men anför samtidigt, vilket även *Barnombudsmannen (BO)* gör, att hänsyn måste tas till barnets bästa. BO menar också att en lång vistelsetid i Sverige är ett tungt vägande skäl för att bevilja barn permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl. *Integrationsverket* framhåller vikten av att det finns återvändandeprogram men föreslår ett formaliserande av dessa. Hänsyn måste tas till möjligheten att bevilja ett permanent uppehållstillstånd i stället för att låta berörda personer delta i ett återvändandeprogram. *Socialstyrelsen*, *Jönköpings kommun* och *Integrationsverket* tillstyrker utredningens förslag om att förlänga uppehållstillståndet för att låta ett barn fullfölja en skoltermin. *Socialstyrelsen* och *Jönköpings kommun* anser att detta bör bestämmas från fall till fall medan *Integrationsverket*, *Amnesty International*, *CARITAS*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Rädda Barnen* och *Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling* förespråkar att frågan regleras i författning. *Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet* framhåller det väsentliga i att ta fram bra återvändandeprogram samt uttalar viss skepsis till erfarenheterna från Kosovo i denna del då ett stort antal personer ansökte om att

stanna i stället för att återvända. Även *Uppsala kommun* är positiv till återvändandeprogram och anför att fokus för ett sådant program bör ligga på sådana kunskaper som kan användas för återuppbyggnad av hemlandet.

Skälen för regeringens förslag: Den ordning som idag finns i Sverige med återvändandeprogram m.m. motsvarar fullt ut de krav som EG-direktivet uppställer beträffande medlemsstaternas skyldigheter att möjliggöra ett självmant återvändande för personer som har beviljats tillfälligt skydd eller vilkas tillfälliga skydd har upphört.

EG-direktivet uppställer inte några preciserade krav på vilka åtgärder som medlemsstaterna skall vidta för att underlätta självmant återvändande. Vad som förutsätts är att de åtgärder som krävs för att möjliggöra återvändande skall vidtas, att bestämmelserna om självmant återvändande skall underlätta ett återvändande med respekt för mänsklig värdighet samt att de som beslutar att återvända skall göra detta med full kännedom om förhållandena, således en informationsskyldighet. Det är därför tillräckligt, men också nödvändigt, att sådana stödprogram som Migrationsverket tillhandahåller för att främja självmant återvändande görs tillgängliga för personer som kommer att omfattas av reglerna om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet.

De som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som omfattas av ett program för frivilligt återvändande får ges förlängt uppehållstillstånd, om det kan anses motiverat för att underlätta ett återvändande med respekt för mänsklig värdighet. På motsvarande sätt som hittills gällt enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen då program för självmant återvändande inletts, bör en uttrycklig bestämmelse om möjlighet till förlängt uppehållstillstånd i denna situation alltså införas. En förlängning av det särskilda uppehållstillståndet enligt EG-direktivet kan dock inte ges i sådana situationer, då det endast är fråga om att reglera tillgången till de rättigheter som föreskrivs i EG-direktivet.

Den tid som ett sådant tillstånd skall kunna förlängas med har för dem som omfattats av bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen tidigare varit föremål för noggranna överväganden. Anledning saknas att för den nu aktuella kategorin av personer göra en annan bedömning än den som hittills gjorts. Samma längsta tid bör gälla för dem som har fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, dvs. för högst två år. Det är i och för sig naturligt att den som vistas i landet med tiden blir alltmer rotad i det svenska samhället och stärker sin anknytning hit samtidigt som en framtid i hemlandet kan uppfattas som alltmer avlägsen. Några remissinstanser har framhållit att så särskilt är fallet med barnen. Det får dock, vad gäller barnen, förutsättas att föräldrarna som beslutat om att återvända är kapabla att avgöra vad som är bäst för de egna barnen. Deltagandet i återvändandeprogrammet sker på frivillig basis och mot bakgrund av information om vad det innebär att återvända till ursprungslandet eller regionen. Det kan inte förutsättas att det bara för att barnen vistas i ett visst antal år i Sverige för den skull är bättre för dem att stanna kvar här. Särskilt mot bakgrund av föräldrarnas möjlighet till återintegrering i hemlandet, kan det ligga i barnets intresse att återvända.

En kontinuerlig utvärdering bör göras för att konstatera om utlänningen alltså deltar aktivt i programmet och om han eller hon fortfarande är inställd på att frivilligt återvända till sitt hemland.

En ny bestämmelse bör alltså införas i utlänningslagen som innebär att uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd kan beviljas i fall då utlänningen deltar i ett återvändandeprogram. Ett förslag med denna innebörd läggs därför fram.

Skälen för regeringens bedömning

Ansökan om uppehållstillstånd kan lämnas in i Sverige

Utlänningslagens bestämmelser om att ansökan om uppehållstillstånd skall ske före inresan ändras, enligt resonemang i avsnitt 8.4, på det sätt att det ges möjlighet för de personer som kan få uppehållstillstånd med tillfälligt skydd att ansöka om uppehållstillstånd i Sverige trots att de befinner sig här.

När det tillfälliga skyddet har upphört är utgångspunkten den, att de som har haft skydd, och som inte har skyddsbehov, skall återvända. Ett återvändande förutsätter dock att de tryggt och varaktigt kan göra det.

Om utlänningen vill ansöka om varaktigt uppehållstillstånd i den stat som gett honom uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall den statens vanliga regler om skydd och om utläningar tillämpas (artikel 20 EG-direktivet). De som haft tillfälligt skydd i Sverige och som inte kan eller vill återvända till sitt hemland får alltså söka uppehållstillstånd här. En sådan ansökan kan, beroende på de skäl som anförs, medföra att personen ges tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd. Enligt huvudregeln skall en ansökan om uppehållstillstånd göras före inresa i Sverige. Det finns dock, enligt 2 kap. 5 § andra stycket utlänningslagen, skäl som kan medföra att en ansökan får bifallas trots att den görs här i Sverige. En för utlänningen förhållandevis generös tillämpning av möjligheten att söka här i landet bör kunna förutsättas ske när det gäller ansökningar av dem som haft uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Regeringen gör därför den bedömningen att det inte krävs någon förändring i detta fall för att uppfylla EG-direktivets krav.

Förlängning av tillstånd på grund av humanitära skäl

Gällande rätt avseende uppehållstillstånd av humanitära skäl har av Massflyktsutredningen bedömts vara tillräckligt för att uppfylla kraven i EG-direktivet.

Vid ofrivilligt återvändande skall medlemsstaterna pröva om det i det enskilda fallet finns tungt vägande humanitära skäl som kan göra det omöjligt eller oskäligt att återvända. Enligt kommentaren till artikel 22 i kommissionens förslag till rådets direktiv (KOM (2000) 303 slutlig) åsyftas till exempel situationer då en väpnad konflikt eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna fortfarande pågår eller då ett återvändande är omöjligt därför att personerna riskerar att utsättas för tortyr eller grym eller omänsklig behandling. Bestämmelsen skulle alltså i första hand ta sikte på de förhållanden som råder i den aktuella

ursprungsregionen. När det gäller vissa av dessa exempel kommer personen, förutsatt att en ansökan om asyl lämnas in, att betraktas som skyddsbehövande enligt utlänningslagen.

Det kan vidare finnas personer som behöver fortsatt medicinsk eller psykologisk behandling efter det att det tillfälliga skyddet upphör. Deras hälsotillstånd kan medföra att det framstår som tveksamt att återsända dem till ursprungsregionen. Medlemsstaterna kan göra det möjligt för dessa personer, om de så önskar, att fullfölja behövlig medicinsk eller psykologisk behandling och därvidlag ta hänsyn till personens bästa. Lämplig rättslig reglering för den fortsatta vistelsen har inte angivits av kommissionen. Enligt förslaget skulle bestämmelsen inte utesluta att den aktuella behandlingen fullföljs i ursprungslandet, om detta inte var till nackdel för de berörda personernas bästa.

Handläggningen i Sverige av ärenden om uppehållstillstånd är en enhetlig process i den bemärkelsen att samtliga skäl som en utlänning anför i sin ansökan om uppehållstillstånd prövas av Migrationsverket respektive Utlänningsnämnden i ett och samma ärende. Asylfrågor, frågor om permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd, grundade på vilka olika typer av skäl det än handlar om, prövas i ett sammanhang. Instansordningen är densamma för alla typer av sådana beslut som får överklagas. Som tidigare framhållits är det vanligt att en person åberopar grunder som kanske inte var för sig men ibland sammantaget, kan motivera att uppehållstillstånd beviljas med hänvisning till bl.a. humanitära skäl. Gällande ordning ger förutsättningar för att en prövning av de individuella skäl av humanitär art som kan förekomma görs när det tillfälliga skyddet upphör. Hinder mot verkställighet uppmärksammas också i samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs (jfr avsnitt 6.3.3). Dessutom kan verkställigheten av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut skjutas upp, främst i samband med att Utlänningsnämnden prövar en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd (se 8 kap. 10 § och 2 kap. 5 b § punkt 2 utlänningslagen).

När det gäller bedömningen av om förhållandena i ursprungsregionen är sådana att det föreligger tungt vägande humanitära skäl mot att återsända en person till detta område, saknas anledning att utgå från att det föreligger någon skillnad mellan innebörden av begreppet humanitära skäl enligt svensk utlänningsrätt och EG-direktivet.

Svensk rättstillämpning är förhållandevis restriktiv när det gäller att bevilja uppehållstillstånd grundade på medicinska humanitära skäl. I artikel 23 punkt 1 i EG-direktivet anges att personen på grund av sitt hälsotillstånd rimligtvis inte kan förväntas resa, t.ex. på grund av att en avbruten behandling skulle få allvarliga negativa följder för personen.

Någon gemensam standard inom EU för bedömningen av när en icke EU-medborgare skall få bosätta sig i någon av medlemsstaterna av humanitära skäl finns inte. Det är, särskilt mot bakgrund av att den berörda gruppens skäl skall prövas enligt medlemsstaternas vanliga utlänningslagstiftning när det tillfälliga skyddet upphört att gälla, svårt att motivera att skilda synsätt skall gälla i fråga om tyngden av de hälso- eller andra humanitära skäl som skall föreligga för att uppehållstillstånd skall beviljas personer som haft tillfälligt skydd jämfört med vad som gäller för övriga utlänningar som ansöker om tillstånd på samma grunder.

Övervägande argument talar för att samma bedömning bör göras för alla kategorier av utlänningar som åberopar humanitära skäl till stöd för att få stanna kvar i landet. Regeringen instämmer således i Massflyktsutredningens bedömning att nuvarande svenska regler motsvarar EG-direktivets krav i det här avseendet vad gäller förbudet mot att utvisa personer som haft tillfälligt skydd.

Enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen kan en s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd bifallas om den grundas på omständigheter som inte tidigare har prövats och om det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelsen förutsätter alltså att det vid prövningen föreligger ett verkställbart avlägsnandebeslut. För en utlänning som har haft uppehållstillstånd med tillfälligt skydd finns inget sådant beslut. När han eller hon har tillfälligt skydd gäller det tillståndet och när det löper ut så kan inte avvisning eller utvisning ske med automatik. Utlänningen har möjlighet att ge in en ansökan till Migrationsverket om att få stanna kvar i landet. När den ansökan prövats slutligt, kan det bli aktuellt med en ny ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör också kunna förlängas med stöd av 2 kap. 5 § andra stycket punkt 4 utlänningslagen i andra fall än de som avses i 2 kap. 5 § andra stycket punkt 3, även om en ny grund åberopas (jfr. prop. 1999/2000:42 s. 65). Det är därför möjligt att, utan ändring i utlänningslagen, ge den som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd av humanitära skäl i de fall som anges i direktivet. Regeringens bedömning är sålunda att utlänningslagens regler redan i dag är tillräckliga för att uppfylla EG-direktivets krav om att ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan förlängas av humanitära skäl. Något förslag läggs därför inte fram i denna del.

Bedömningen av humanitära skäl innefattar inte sällan avvägningar som gäller barn. Vad som sägs i portalparagrafen, 1 kap. 1 § utlänningslagen skall beaktas vid bedömningen av om ett tidsbegränsat (eller permanent) uppehållstillstånd skall ges när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har gått ut. Som anges i förarbetena till bestämmelsen har den exempelvis betydelse när det är fråga om att bedöma om tillräckligt starka humanitära skäl skall anses föreligga och där något lägre krav kan ställas på styrkan i de humanitära skälen när barn är berörda (prop. 1996/97:25 s. 284).

Förlängning av uppehållstillstånd för att låta barn fullfölja en skoltermin

Frågan om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd bör förlängas för att möjliggöra att ett barn skall kunna avsluta en skoltermin får avgöras från fall till fall. Att införa en kategorisk rätt för barnfamiljer att få förlängt tillstånd så att barnen kan slutföra en skoltermin skulle i princip innebära att barnfamiljers återvändande till hemlandet förlades till jullovet respektive inledningen på sommarlovet. I vissa fall och för vissa personer skulle en sådan ordning kunna vara att föredra. Regeln skulle vara förutsebar och utrymmet för godtycke skulle minimeras.

Om ett terminsslut är nära förestående kan det finnas skäl som talar för att återvändandet förläggs i anslutning till det. Den som t.ex. endast har en mycket kort tid kvar till tidpunkten för att avsluta en hel grundskole- eller gymnasieutbildning kan anses ha tungt vägande skäl för att få stanna kvar och fullborda sina studier. Skälen är däremot inte fullt lika starka för den som just har påbörjat en termin i en ny skola utan att ha någon avslutning på sin utbildning nära förestående. De individuella skälen får också, så länge det inte strider mot barnkonventionens intentioner, vägas mot skäl av annan beskaffenhet, t.ex. samhällsekonomiska sådana.

Vistelsetiden för ett barn, i synnerhet i den lägre skolåldern, har en annan dimension än för vuxna. Ju längre tid ett barn vistas i Sverige desto mer avlägset kan hemlandet te sig. Anknytningen till den miljö där barnet befinner sig kan antas bli starkare med tiden. Skillnaden mellan Sverige och hemlandet kan dessutom vara stor både i kulturellt och materiellt hänseende. En aspekt som inte får glömmas bort i sammanhanget är att utgångspunkten då det rör sig om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är att de barnfamiljer som berörs skall återvända till sitt hemland och skapa sig en framtid där. Utgångspunkten för vad som är barnets bästa måste vara den att barnens framtid normalt skall gestalta sig i hemlandet och inte här.

Vanligtvis består en barnfamilj av flera barn i olika åldrar. Vad som är det ena barnets bästa kanske inte överensstämmer med de andra barnens bästa. I det enskilda fallet måste det alltid en individuell bedömning t.ex. av betydelsen av de känslomässiga påfrestningar som sammanhänger med ett avsked beroende på om uppbrottet från skolan sker mitt i en termin eller vid ett terminsslut.

Det måste också hållas i minnet att de skäl som hänger samman enbart med utbildningen som sådan sällan torde vara det enda skälet som åberopas för en förlängning. Humanitära skäl av olika art kan förutsättas bli vanligt förekommande. Det framstår således inte som lämpligt att införa någon form av fixerade regler för förlängning av tillstånd grundade enbart på skolgång.

Det kan också starkt ifrågasättas att en regel som gör det möjligt för barn som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd att slutföra en skoltermin införs när samma möjlighet inte finns för asylsökande barn som skall av- eller utvisas. Visserligen har den berörda gruppen barn beviljats ett uppehållstillstånd men det är i sig inte ett tillräckligt starkt argument i vart fall inte sett från barnets perspektiv.

Enligt Massflyktsutredningen kan det å ena sidan anföras att det i utlänningslagen bör införas en regel som öppnar möjligheten för att i situationer som här avses ge barnet, och därmed även övriga familjemedlemmar, möjlighet att stanna något längre än vad som annars skulle vara möjligt. Det kan dock ifrågasättas om en sådan reglering bör ske genom en förlängning av tillståndstiden, något som i så fall vore en för svensk rätts vidkommande helt ny tillståndsgrund med alla de följdverkningar som det skulle kunna leda till. Å andra sidan skulle, enligt Massflyktsutredningen, ett tänkbart alternativ kunna vara att komplettera reglerna om verkställighet av avvisning och utvisning med en bestämmelse om möjlighet att skjuta upp verkställigheten i fall som dessa.

Migrationsverket ansvarar för såväl asylprövningen som verkställandet av av- och utvisningsbeslut. I återvändandearbetet förs, tidigt i processen, en dialog mellan Migrationsverket och berörda personer i syfte att gemensamt planera, och skapa goda förutsättningar för ett eventuellt återvändande. Eventuella hänsyn till när ett återvändande skall ske får bedömas av Migrationsverket i det enskilda fallet. I de ovan beskrivna fallen förefaller det således som den bästa lösningen att Migrationsverket gör en bedömning om det är rimligt att senarelägga ett återvändande med hänsyn till ett barns eventuella slutförande av skolgången. Något förslag till en lagreglering av frågan läggs därför inte fram.

Återresebidrag

Möjligheten att få återresebidrag enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land omfattar inte personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Något krav på att sådana bidrag skall ges dem som omfattas av tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet uppställs inte i direktivet. En ordning lik den som upprättades genom förordning i samband med återvändandet till Kosovo skulle kunna komma i fråga även i framtiden. Detta får dock lösas i varje enskild situation då en återvändandefråga kan komma att aktualiseras. Om ett behov av bidrag uppstår kan detta lösas på förordningsnivå.

10.1 EG-direktivets bestämmelser

I artikel 12 av EG-direktivet anges att medlemsstaterna skall tillåta dem som åtnjuter tillfälligt skydd enligt direktivet att utföra arbete som anställda eller egenföretagare och att ta del av utbildningsmöjligheter för vuxna, yrkesutbildning och praktisk arbetsplatsorientering. I anslutning till detta föreskrivs, att medlemsstaternas vanliga lagstiftning om ersättning, tillgång till sociala trygghetssystem vid verksamhet som anställd eller egenföretagare samt övriga villkor skall tillämpas. De krav som EG-direktivet uppställer i fråga om arbetsanknutna förmåner vid verksamhet som anställd eller egenföretagare i form av tillämpning av nationell lagstiftning om ersättning, tillgång till sociala trygghetssystem samt övriga villkor etc. kan, även om de inte är lika preciserade, jämföras med vad som anges i artikel 24 punkt 1 a i Genèvekonventionen.

Artikel 13 i EG-direktivet behandlar sociala villkor för samtliga personer som omfattas av det tillfälliga skyddet. I första punkten föreskrivs att medlemsstaterna skall se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får lämplig inkvartering eller, om så krävs, medel till hjälp för att skaffa sig en bostad. Medlemsstaterna skall enligt punkt 2 se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får sina behov tillgodosedda i den mån de är medellösa när det gäller social välfärd och uppehälle samt sjukvård. Den berörda gruppen skall få tillgång till åtminstone akut hälso- och sjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar (punkten 2). I de fall då en person arbetar skall hänsyn tas till eventuell inkomst och förmågan att betala för uppehälle (punkten 3). Personer som på grund av att de utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld, eller är underåriga utan medföljande vuxen, är i behov av särskild läkarvård skall ges denna (punkten 4).

I punkt 16 i EG-direktivets inledning hänvisas till medlemsstaternas förpliktelser enligt de internationella instrument respektive stat är bundet av som förbjuder diskriminering.

10.2 Bestämmelser om sociala förmåner i 1951 års Genèvekonvention

I artikel 23 i Genèvekonventionen anges att en flykting skall tillerkännas samma behandling som statens egna medborgare i fråga om understöd och bistånd från det allmänna. När det gäller arbetslagstiftning och socialförsäkring preciseras detta i artikel 24 till att – kort sammanfattat – avse

1. avlöning jämte en rad andra till arbete anknutna och under myndighetskontroll lagda ämnen och
2. socialförsäkring (dock med vissa reservationer).

Artikeln tar enligt sin ordalydelse sikte enbart på dem, som har tillerkänts flyktingstatus och reglerar således inte uttryckligen

10.3 Gällande rätt om sociala rättigheter för asylsökande m.fl.

10.3.1 Före folkbokföring

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande ett huvudansvar för mottagandet av asylsökande, för utlänningar som söker uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt och för utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Av detta ansvar följer främst att Migrationsverket skall ordna lämpligt boende i anläggningar för de utlänningar som inte kan ordna boendet på egen hand. Därutöver skall verket lämna dagersättning och särskild ersättning för att täcka behovet av mat, kläder m.m. till de utlänningar som är registrerade i verkets mottagandesystem och som inte genom eget arbete eller med egna tillgångar kan tillgodose sin försörjning. De personer som väljer att ordna boendet på egen hand kan få viss bostadsersättning. Bostaden är gratis för dem som saknar medel.

En kommun har enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär ett ansvar för alla som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen. Däremot kan vistelsens art ha betydelse för det bistånd som ges. Det har även betydelse om det behov av stöd och hjälp som finns kan tillgodoses på annat sätt än via den kommunala socialtjänsten. Enligt 4 kap. 1 § samma lag har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Ekonomisk ersättning till asylsökande m.fl. lämnas som regel enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och inte enligt socialtjänstlagen. Däremot kan dessa utlänningar komma i fråga för andra insatser enligt socialtjänstlagen samt enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna för de personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår således av lagstiftningen, främst socialtjänstlagen och lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Kommunerna erhåller statlig ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. för vissa kostnader som kommunen haft för dem som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. En kommun som lämnat bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har rätt att få ersättning från staten för det lämnade biståndet (27 §). Kommunen har även rätt till ersättning för transport till förläggning (28 §), för utbildning för barn till asylsökande m.fl. (28 a §) och för kostnader avseende vissa insatser till barn och unga som givits med stöd av socialtjänstlagen och lagen om vård av unga (29 §). Såsom bestämmelsen i förordningens 29 § nu är utformad har kommunen rätt till ersättning

endast för insatser som lämnats under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas eller om en sådan ansökan har avslagits. Rätten till ersättning omfattar enligt förordningstexten inte insatser som lämnats till barn som har uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Bestämmelsen behöver därför förtydligas så att den också kommer att omfatta personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under den tid de beviljas bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Det bör i sammanhanget noteras att regeringen den 1 november 2001 beslutade om direktiv till en särskild utredare (2001:87) som utifrån ett helhetsperspektiv skall göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar. Översynen skall även omfatta systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet samt i relevanta delar mottagandet av asylsökande. En huvudinriktning skall bl.a. vara att föreslå författnings- och regeländringar och fortsatt utvecklingsarbete på de områden där utredaren anser att det behövs.

I de fall utlänningsen har behov av vissa insatser som bedöms nödvändiga på grund av ett funktionshinder eller hög ålder, kan Migrationsverket – inom ramen för sitt uppdrag avseende mottagandet av asylsökande – träffa särskilda avtal med landsting och kommuner om insatser av liknande natur som de insatser som ges enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2001:453) i det enskilda fallet. Särskilt bidrag får lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för de merkostnader som dessa personer på grund av sin funktionsnedsättning kan åsamkas för att kunna uppnå en skälig livsföring. Migrationsverket får lämna dag ersättning till personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. även under den tiden som de behöver vårda sina anhöriga.

En person som vistas i ett landsting utan att vara bosatt där skall få tillgång till omedelbar hälso- och sjukvård i enlighet med 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i enlighet med 1 § hälso- och sjukvårdslagen. Begreppet hälso- och sjukvård omfattar både sjukdomsförebyggande åtgärder och den egentliga sjukvården. I detta ingår även psykologisk och psykiatrisk vård till personer som på grund av exempelvis traumatiska upplevelser och övergrepp är i behov av omedelbar vård. Vad som kan anses vara omedelbar vård får prövas från fall till fall av den läkare som har behandlingsansvar. Asylsökande och personer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen får hälso- och sjukvård med stöd av en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Denna överenskommelse går utöver landstingens skyldigheter enligt hälso- och sjukvårdslagen. I den omfattning som landstingen ger vård enligt avtalet lämnas ersättning till landstingen enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. I förordningen finns bestämmelser om statlig ersättning till landsting, kommuner och apotek för kostnader för hälso- och sjukvård samt kostnader för tandvård och receptförskrivna läkemedel. Enligt 2 § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande lämnas ersättning för personer som fyllt 18 år för akut vård och

vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventiv-medelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (1998:1472) samt akut tandvård och tandvård som inte kan anstå. För barn som inte fyllt arton år ges ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård. Detta innebär att barnen får samma vård som barn vilka är bosatta i landet, vilket även inkluderar psykologisk och psykiatrisk vård. Ersättning får även ges för en genomförd hälsoundersökning.

På socialförsäkringsområdet gäller sedan den 1 januari 2001 en ny socialförsäkringslag (1999:799). Enligt den nya lagen delas socialförsäkringen in i två delar. Den ena delen innehåller förmåner som grundas på bosättning i Sverige och den andra delen förmåner som är beroende av arbete här i landet. Båda försäkringarna gäller lika för alla som är bosatta respektive arbetar i Sverige. Den som kommer till Sverige anses bosatt här i socialförsäkringshänseende om det kan antas att vistelsen kommer att överstiga ett år. En person som måste ha uppehållstillstånd har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner endast om ett sådant tillstånd beviljas. I syfte att undvika att det utgår dubbla förmåner för asylsökande m.fl. finns det en generell föreskrift om att de bosättningsbaserade förmånerna inte betalas ut för tid då bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats, om förmånerna är av motsvarande karaktär.

De utlänningar som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen beviljas samtidigt arbetstillstånd för motsvarande tid, varigenom de får rätt att arbeta i landet. Asylsökande kan undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess att lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet. De utlänningar som arbetar i Sverige har rätt till arbetsbaserad socialförsäkring, vilket avser sådan inkomstförlust som t.ex. sjukpenning och arbetsskadeförsäkring enligt 3 kap. 4 och 5 §§ socialförsäkringslagen. Däremot omfattas de inte av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, som avser garanti-belopp och bidrag – bl.a. barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd (3 kap. 3 § socialförsäkringslagen).

Barn som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för i Sverige bosatta barn. Statlig ersättning lämnas till kommuner och landsting för kostnader avseende utbildning med stöd av 28 a § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Utgångspunkten för utlänningarnas vistelse i Sverige bör vara att de så långt möjligt skall kunna ta ansvar för sig själva och sin familj. I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. regleras frågor om sysselsättning och bistånd för de personer som omfattas av lagen. De som tillhör de i 1 § första stycket punkt 1 och 2 angivna kategorierna av utlänningar skall ges sysselsättning i lämplig omfattning genom deltagande i s.k. organiserad verksamhet. Denna form av sysselsättning är därför anpassad så att de som är registrerade i Migrationsverkets mottagandesystem och bor på någon av verkets anläggningar skall kunna ta en aktiv roll i den

dagliga skötseln av dessa. Därutöver erbjuds asylsökande m.fl. olika former av organiserad verksamhet vilken syftar till att den enskilde skall kunna få mening och struktur i vardagen under sin vistelse i Sverige. Den organiserade verksamheten skall även vara utformad så att den kan vara till nytta för den enskilde vid ett återvändande. Förutom utbildning av varierande utbud, ofta med inslag av praktikplatser, vilka kan vara en inkörspport till arbetslivet, anordnas också på mottagningscentret ett brett utbud av verksamheter i olika former. Exempel på aktiviteter är caféverksamhet, andrahandsbutiker med skrädleri- och tvättverksamhet liksom snickerier för restaurering av anläggningens inventarier. Utbildning upphandlas oftast hos externa utbildningsföretag som kan erbjuda svenska, samhällsskola, IT, media, engelska, hantverk och kultur. Med kunskaper i bl.a. svenska språket ökar naturligtvis möjligheten för utlänningarna att finna ett arbete och därmed att kunna försörja sig själva. Kostnader för samhället i fråga om tolkhjälp minskar i samma mån flyktingen lär sig svenska.

Asylsökande anses, i de fall de asylsökande eller de personer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen deltar i organiserad verksamhet – t.ex. på en praktikplats, inte som arbetstagare men likställs enligt 5 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i vissa hänseenden med arbetstagare vid tillämpningen av arbetsmiljölagen. I de fall asylsökande m.fl. arbetar, är dessa personer att anse som arbetstagare.

10.3.2 Efter folkbokföring

Folkbokföring enligt folkbokföringslagen innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om bl.a. identitet. Folkbokföring sker genom skattemyndigheternas försorg. Enligt 3 § folkbokföringslagen (1991:481) skall den som efter inflyttning kan antas komma att under sin normala livsföring regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet skall folkbokföras, om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här. En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall enligt 4 § inte folkbokföras om han eller hon saknar sådant tillstånd, om det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå folkbokförs.

För att få rätt till sociala förmåner krävs enligt de flesta författningar som finns på området att man är bosatt i Sverige. Vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att en person skall anses vara bosatt i Sverige kan variera mellan olika lagar. Gemensamt är dock att ledning för tolkningen av bosättningsbegreppet hämtas från reglerna i folkbokföringslagen. Härigenom blir reglerna om när en person skall vara folkbokförd i Sverige i stor utsträckning vägledande när det gäller vilka regler som skall tillämpas för utlänningar som vistas här i landet. De som inte är folkbokförda här räknas vanligtvis inte som bosatta i Sverige.

När en asylsökande m.fl. beviljats permanent uppehållstillstånd eller sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som kan ligga till grund för

folkbokföring övergår ansvaret för utläningen till en kommun som skall svara för och samordna introduktionen av utläningen i det svenska samhället.

Enligt nuvarande ordning omfattas utläningar som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. oavsett uppehållstillståndets längd. Detta innebär att personerna i de fall de inte genom eget arbete eller med egna tillgångar kan tillgodose sin försörjning får bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och inte enligt socialtjänstlagen (2001:453). Däremot kan personkretsen komma i fråga för andra insatser enligt socialtjänstlagen, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Eftersom personkretsen omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. omfattas de inte av bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringslagen, då det finns en generell föreskrift om att sådana förmåner inte betalas ut för tid då bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär (3 kap. 3§ socialförsäkringslagen).

När ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljats, får kommunerna statlig ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagandet m.m. genom en schabloniserad ersättning för varje mottagen flykting och andra utläningar som omfattas av flyktingmottagandet. Därutöver lämnas också viss annan ersättning (jfr riktlinjerna för program för flyktingmottagandet i propositionen Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna (prop. 1989/90:105). Dessa riktlinjer vidareutvecklades i propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16)). Den schabloniserade ersättningen till kommunerna är beräknad med utgångspunkt från att en viss del av ersättningen skall täcka kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Genom att de som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är dock den nuvarande ordningen inte anpassad för denna personkrets.

De personer i en massflyktssituation som folkbokförs omfattas enligt nuvarande ordning av överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. Detta innebär att den särskilda ersättningen till landstingen enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande betalas ut för personer i en massflyktssituation som folkbokförs. Samtidigt kommer dessa utläningar att vara bosatta i ett landsting och därmed ha rätt till hälso- och sjukvård enligt samma ordning som gäller för i Sverige bosatta personer. Landstingen kommer därvid inte att få statlig ersättning för de insatser från hälso- och sjukvården som går utöver tidigare nämnda överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Landsting och kommuner erhåller dock statlig ersättning motsvarande bestämmelserna i 34 § ersättningsförordningen (1990:927) för vården av sådana personer i en massflyktssituation som på grund av en sjukdom eller ett funktionshinder direkt efter ankomsten till Sverige

eller efter inkvartering på en förläggning eller i anslutning till att uppehållstillstånd beviljades första gången måste beredas varaktig vård som ordinerats av läkare. Ersättning lämnas endast om vården bedömts ha en varaktighet av minst tre år och vårdkostnaden uppgått till minst 50 000 kronor under en tolv månadersperiod. Ersättning får lämnas även för varaktig vård som påbörjats efter mottagandet i en kommun om det är fråga om vård på grund av en sjukdom eller ett funktionshinder som utlänningen hade vid ankomsten till Sverige. Integrationsverket får även ersätta kostnader för hälsoundersökning av sådana utlänningar som erhåller tidsbegränsade uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring om utlänningen inte genomgått hälsoundersökning innan det första mottagandet i en kommun.

10.4 Tidigare överväganden i fråga om sociala rättigheter före respektive efter folkbokföring

Frågan om huruvida personer som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd skall folkbokföras eller inte och i förlängningen vilka sociala rättigheter denna persongrupp skall få tillgång till har diskuterats under flera år. I betänkandet Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv (SOU 1995:75) föreslogs bl.a. att de som får tidsbegränsat uppehållstillstånd i en situation med massflykt inte skall folkbokföras och att behovet av ekonomiskt bistånd alltid skall täckas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och inte av socialtjänstlagen (1980:620) och andra relevanta bestämmelser. De remissinstanser som yttrade sig över Flyktingpolitiska kommitténs förslag ställde sig med knapp marginal negativa till förslaget att inte folkbokföra den berörda personkategorin alls. Huvudskälet till detta var att den berörda personkategorin skulle undantas från sociala rättigheter.

I regeringens proposition Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25) ansåg regeringen i likhet med flera remissinstanser att det var angeläget att de som får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i så stor utsträckning som möjligt skulle jämföras med dem som accepterats som invandrare när det tidsbegränsade tillståndet kom att gälla för en sammanlagd tid överstigande ett år. Självfallet skulle de liksom hittills ha rätt att arbeta och barnen skulle ha rätt till skolgång. Regeringen delade samtidigt Flyktingpolitiska kommitténs synsätt att det inte var rimligt att de som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd fullt ut skulle omfattas av alla sociala rättigheter som gäller för dem som är bosatta i landet. När det gällde de ekonomiska förmåner som bör utgå till dem som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd måste enligt regeringen också beaktas att konventionsflyktingar enligt flyktingkonventionen skall jämföras med landets egna medborgare i fråga om en lång rad sociala rättigheter. I likhet med flera remissinstanser ansåg regeringen också att det var angeläget att ungdomar över 16 år skulle kunna beredas meningsfull sysselsättning. Genom att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är tillämplig på dem som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ansvarar således Migrationsverket för att bereda

meningsfull sysselsättning för dem på samma vis som för asylsökande. Denna skyldighet gäller såväl barn som ungdomar och vuxna.

Regeringen har tidigare gjort bedömningen att en person som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd som understiger två år – eller, i fall då ett program för återvändande inletts, beviljas ett förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd som understiger ett år – inte skall folkbokföras enligt folkbokföringslagen (1991:481) eller omfattas av de bosättningsbaserade förmåner som följer av socialförsäkringslagen (1999:799). Den berörda persongruppen skulle däremot vara berättigade till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (prop. 1999/2000:42).

Många invändningar uttrycktes då för respektive mot förslaget att folkbokföra den berörda gruppen efter två år – med undantag för om ett återvändandeprogram inletts.

De argument som tidigare framförts för att undanta berörd personkategori från folkbokföring är att en massflyktssituation är av tillfällig natur och att de personer som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd avses återvända så snart den akuta situationen i hemlandet är över. Således har utgångspunkten tidigare varit att personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd inte fullt ut skulle omfattas av alla sociala rättigheter som normalt tillkommer de som permanent bosätter sig i Sverige. Det viktigaste har bedömts vara att de fördrivna personerna garanteras en rimlig levnadsnivå och en meningsfull vistelse i landet under den övergångsperiod som de behöver skydd i Sverige (prop. 1999/2000:42 s. 22).

2 kap. 4 a § utlänningslagen föreskriver att tidsbegränsat uppehållstillstånd kan ges i två år. Denna tid kan förlängas med ytterligare två år om ett återvändandeprogram har inletts. Det föreslogs i prop. 1999/2000:42 att tidsfristen skulle vara densamma för massflyktingar samt att bistånd skulle utgå enligt lagen om mottagande av asylsökande.

Undantaget från folkbokföring skulle innebära ett avsteg från den grundläggande principen att alla personer som vistas här i landet under mer än ett år skall folkbokföras. Lagrådet uttalade i samband med behandlingen av prop. 1999/2000:42 som en särskild olägenhet av ändringen i fråga om folkbokföring att ärenden om fastställande av faderskap kan komma att ta upp till tre år innan socialnämnden kan medverka till fastställandet. Lagrådet såg dock inte någon lämplig lösning på problemet men anmärkte att det kan medföra viss rättsosäkerhet för barnet. Regeringen bedömde dock att det inte fanns något som hindrar socialnämnden att biträda med en utredning av fastställande av ett faderskap även om ett barn inte skulle anses ha hemvist i Sverige.

10.5 Förslag och bedömningar av om folkbokföring skall ske och vilka sociala rättigheter som skall ges

Regeringens förslag:

- En person som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som inte är folkbokförd skall ha rätt till insatser enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

- En person som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som kan antas komma att vistas här under kortare tid än tre år skall som huvudregel inte folkbokföras. Dessa personer skall inte heller anses bosatta enligt socialförsäkringslagen under den tid de inte är folkbokförda.

Regeringens bedömning:

- De personer som folkbokförs i Sverige under tiden de har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd bör tas emot inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet.

- Bestämmelserna om barnets bästa i svensk lagstiftning är tillräckliga för att tillgodose barnets sociala rättigheter. Det behövs inte några författningsändringar i övrigt för att uppfylla EG-direktivets krav.

Massflyktsutredningens förslag innebar att de utlänningar som fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under hela skyddstiden borde omfattas av tillämpningsområdet för lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Detsamma borde enligt utredningen gälla för personer som efter det att uppehållstillståndet löpt ut fått tillstånd att stanna längre i samband med ett program för självmant återvändande. Massflyktsutredningen föreslog också att utlänningen under denna tid inte skulle bli folkbokförd. Slutligen föreslog utredningen också en ändring i 1 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som inte är en följd av EG-direktivet.

Remissinstanserna: *Försäkringskassaförbundet* tillstyrker Massflyktsutredningens förslag till ändring i socialförsäkringslagen. *Barnombudsmannen (BO)* påtalar att de förmåner som vuxna utesluts från genom att de inte folkbokförs påverkar barnens livsföring och möjlighet till utveckling. *Länsstyrelsen i Skåne län, Socialstyrelsen, Handikappförbunden, Svenska Kommunförbundet* och *Göteborgs kommun* påtalar behovet av att klargöra huruvida vissa lagar är tillämpliga för personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. *Integrationsverket* avstyrker utredningens förslag om att inte folkbokföra dem som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och menar vidare att det är viktigt att arbetsbaserade förmåner kommer personerna som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd till del. *Sveriges advokatsamfund, Handikappförbunden* och *Röda Korset* anför att vuxna personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd måste få tillgång till mer än akut vård. *Amnesty International, CARITAS, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen* och *Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling* menar att det behövs en precisering i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård för asylsökande om den berörda persongruppen skall kunna få sina vårdbehov fullständigt tillgodosedda. Organisationerna anför vidare att det tydligt måste anges under vilka förutsättningar som vård skall ges till personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Datainspektionen framhåller att det i utredningen saknas en belysning av vilka konsekvenser det får – när det gäller register och övrig behandling av personuppgifter – att inte folkbokföra de personer som beviljas

uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Datainspektionen uppmärksammar vidare frågan om den berörda persongruppen skall tilldelas samordningsnummer i stället för personnummer. *Riksskatteverket (RSV)* anför principiella invändningar mot att bosättningsbegreppet i folkbokföringslagen ändras för att tillgången till förmåner inom andra regelsystem skall begränsas. RSV har dock inte funnit några tekniska eller praktiska hinder för att undanta den berörda personkategorin från folkbokföring. RSV anser, liksom bl.a. *Premiepensionsmyndigheten (PPM)*, att ändringar inte bör göras i folkbokföringslagen för att tillgodose särintressen. Mot bakgrund av att folkbokföringsregistren och systemet för tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter förser hela den offentliga och indirekt även stora delar av den privata sektorn med aktuella person- och adressuppgifter, är det viktigt att samhället i så stor utsträckning som möjligt tillämpar samma bosättningsbegrepp. RSV anför också att den nuvarande bestämmelsen i 4 § folkbokföringslagen (1991:481) innehåller en "ventil" som innebär att en utlänning som saknar uppehållstillstånd ändå kan folkbokföras om det finns synnerliga skäl. Motsvarande flexibilitet bör enligt RSV:s mening finnas också om ändringen i folkbokföringslagen genomförs. Handikappförbunden, *Utlänningsnämnden*, Röda Korset och Sveriges advokatsamfund menar att folkbokföring bör ske efter ett år då det inte är rimligt att den berörda gruppen t.ex. får sämre hälso- och sjukvårdsvillkor. Handikappförbunden framhåller särskilt vikten av tillgång till sociala förmåner som handikappersättning och assistansersättning eftersom personer med funktionsnedsättningar som befinner sig i landet med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd bör få ersättning för sina merkostnader samt för ersättning vid behov av personlig assistans. *Länsstyrelserna i Gotlands län och Västra Götaland*, *Stockholms läns landsting* och *Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet*, *Landstingsförbundet* och *Region Skåne* tillstyrker Massflyktsutredningens förslag om att inte folkbokföra den berörda personkategorin. De två senare remissinstanserna påpekar också att avtalet mellan regeringen och Landstingsförbundet om vård till asylsökande och personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd måste kompletteras med den nu berörda personkategorin. Flertalet av de övriga remissinstanser som inkommit med yttrande har tillstyrkt Massflyktsutredningens förslag i sin helhet.

Migrationsverket och *Utlänningsnämnden* avstyrker utredningens förslag om ändring av ordalydelsen i 1 § första stycket 1 lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det skyddsbehov som tillgodoses genom att bevilja uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är, som framgår av begreppet, av tillfällig natur. Tanken är, precis som Massflyktsutredningen har påpekat, att de som beviljas skydd skall återvända hem så snart den akuta situationen i hemlandet är över. Utgångspunkten är att den berörda gruppen inte kommer att stanna permanent i Sverige, varför denna grupp rimligtvis inte heller fullt ut bör omfattas av alla de sociala rättigheter som normalt tillkommer personer som bor här. Personer med tillfälligt skyddsbehov måste naturligtvis dock ha en rimlig levnadsnivå. Denna skäliga levnadsstandard kan tillförsäkras genom insatser enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Ett undantag från folkbokföring får vissa konsekvenser. Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning enligt folkbokföringslagen och registrering av identitetsuppgifter m.m. Det måste finnas starka skäl för att avsteg skall göras från de nuvarande reglerna om folkbokföring. Flera rättigheter och skyldigheter är beroende av folkbokföringen, t.ex. är flera sociala förmåner som samhället erbjuder på ett eller annat sätt kopplade till bosättningsbegreppet i folkbokföringslagen. Ett avsteg från nuvarande ordning innebär också ett undantag från den enhetliga princip som gäller för folkbokföring.

Regeringen har tidigare anfört att det inte är rimligt att en utlänning som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i en massflyktsituation vistas alltför länge i landet utan att få del av de rättigheter som tillkommer övriga bosatta i landet. En sådan person skulle enligt det förslaget under alla förhållanden folkbokföras om det kunde antas att utlänningens vistelse här i landet skulle vara längre än tre år. Som huvudregel anfördes emellertid att utlänningen borde folkbokföras redan efter två år om det tillfälliga uppehållstillståndet härefter förlängdes och det kunde antas att han eller hon skulle vistas här i ytterligare minst ett år (prop. 1999/2000:42 s. 24).

Det måste i sammanhanget påpekas att de allra flesta som ges tillfälligt skydd med stöd av någon av de aktuella bestämmelserna inte kommer att ha vistats här i tre år då skyddsperioden löpt ut. Skyddsperioden är nämligen fastställd i tiden och börjar att löpa från och med ett visst bestämt datum, till och med ett annat visst datum. Den sammanlagda tiden får inte överstiga tre år. De som anländer hit under skyddsperioden får inte ges ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som gäller efter det att skyddsperioden har löpt ut. Endast den som kommer hit samma dag, eller i vissa fall före det att skyddsperioden börjar löpa, kommer att ha varit här i tre år när perioden löpt ut.

Enligt det förslag som gavs i prop.1999/2000:42 skulle den utlänning som vistas längre tid än tre år i Sverige folkbokföras och därigenom få tillgång till i princip samma sociala förmåner och rättigheter som gäller för personer som varaktigt är bosatta i Sverige. Massflyktsutredningen har anfört att en sådan ordning inte förefaller vara lämplig i alla situationer. Det skulle nämligen innebära att en person som varit här i tre år och som förbereder sig för att återvända till sitt hemland skulle folkbokföras i anslutning till att personen bestämt sig för att lämna Sverige och tillsammans med att det svenska samhället lägger ner olika former av resurser på återvändandet. En folkbokföring i detta skede kan, enligt utredningen, mot angiven bakgrund vara svår att förena med grundtanken bakom 1 § folkbokföringslagen, där det sägs att folkbokföring enligt denna lag innebär ett fastställande av en persons bosättning. Vidare skulle en folkbokföring efter tre år medföra ett ökat ansvar och ökade kostnader för kommunerna. Ett system där folkbokföring sker efter tre år skulle även enligt Massflyktsutredningen kunna uppfattas som orättvist genom att personer som vistats här kortare tid och som också deltar i ett återvändandeprogram skulle behandlas på annat sätt än de som folkbokförs.

Tillfälligt skydd enligt EG-direktivet har en varaktighet av ett år (artikel 4). Mot bakgrund av att rådet endast kan fatta beslut om att det

tillfälliga skyddet initialt skall gälla i ett år, måste varaktighetsbegreppet rimligtvis tolkas så att det skydd som ges gäller under just en tidsperiod av ett år från det att rådet har fattat beslut i saken. Det innebär att den som får tillfälligt skydd enligt EG-direktivet inte kan antas komma att vistas här längre tid än ett år. Vid tillämpningen av socialförsäkringslagen kan detta få till följd att de personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte kan anses bosatta här. Såväl bosättningsbaserade som arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner gäller lika för alla som är bosatta respektive arbetar i Sverige. Det är försäkringskassan som beslutar om en person har rätt till förmåner från socialförsäkringen. För den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd betalas inte bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringslagen ut under den tid de också får bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Mot bakgrund av att en person anses som bosatt här i socialförsäkringshänseende om det kan antas att vistelsen kommer att överstiga ett år, behöver socialförsäkringslagen ändras för att en sådan person bl.a. inte skall tillgodoräknas bosättningsperiod i Sverige för rätt till garantipension. Ett förslag om detta läggs därför fram.

Personer som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd föreslås beviljas arbetstillstånd för motsvarande tid. Som redogjorts för tidigare är alla som arbetar i Sverige försäkrade för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner. Det innebär att de personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som arbetar också kommer att vara berättigade till dessa förmåner.

En effekt av att en person inte folkbokförs är att han eller hon inte får tillgång till sjuk- och hälsovård på samma villkor som gäller för personer som anses vara bosatta här enligt folkbokföringslagen. Å andra sidan är det endast sådan vård som kan skjutas upp som denna grupp utlänningar inte kommer att erhålla. Det måste samtidigt understrykas, att barn som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under hela sin vistelse här har tillgång till samma hälso- och sjukvård samt tandvård som i Sverige bosatta barn. Barn och ungdomar under 18 år får också tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige. De barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de kan behöva genom den kommunala socialtjänsten.

Det är också angeläget att påpeka att det är en missuppfattning att tro att den berörda gruppen personer kommer att stå utanför sociala stödinsatser i övrigt om de inte folkbokförs. I avsnitt 10.3.1 redovisas de insatser som lämnas enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I anslutning till detta bör det också framhållas att en kommun enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär ett ansvar för alla som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen.

Massflyktsutredningen har framhållit att det med hänsyn till det tillfälliga skyddets varaktighet å ena sidan kan framstå som acceptabelt med ett system där personer som har tillfälligt skydd grundat på EG-

direktivet inte fullt ut ges samma rätt till sociala förmåner som gäller för svenska medborgare och övriga personer som är bosatta i Sverige. Å andra sidan, menade utredningen, kan det också framstå som oacceptabelt i de fall då tiden kan komma att uppgå till tre år. För det fall att rådet beslutat att utsträcka tidsperioden till tre år kan berörda personer fortfarande besluta sig för att återvända genom deltagande i ett program. I dessa fall kan, i extrema situationer, personer komma att vistas i Sverige i sammanlagt högst fem år utan att anses som bosatta här och utan att få tillgång till samma förmåner som gäller för personer som är varaktigt bosatta här. Detta torde visserligen endast handla om undantagsvisa situationer men man måste ändå ställa sig frågan om det är rimligt att utesluta någon från full tillgång till sociala rättigheter under så lång tid.

Den grundläggande tanken bakom ett återvändandeprogram är att underlätta för utläningen att återvända till sitt hemland på ett så smidigt sätt som möjligt. Massflyktsutredningen har framhållit att det i de fall där någon ges tillstånd att stanna kvar i landet i samband med att ett program för självmant återvändande genomförs, inte framstår som väl övervägt att ge förmåner som inte kunnat åtnjutas under den tidigare vistelsen i landet. En sådan förbättring av villkoren, menar Massflyktsutredningen, skulle stå i motsättning till och försvåra genomförandet av ett program för självmant återvändande.

Remissinstanserna har till stor del avstyrkt utredningens förslag i denna del, främst på grund av att de ansett att det inte är rimligt att undanta personer från de rättigheter som följer av folkbokföring under en så lång tid som tre eller, i de fall då ett återvändandeprogram har inletts, fem år. Till grund för ett rådsbeslut om att en massflyktsituation råder och att tillfälligt skydd skall ges till en viss personkategori, ligger en bedömning av att situationen i den region från vilken de fördrivna kommer är sådan att den kan antas vara tillfällig. Varaktigheten förutsätts inledningsvis, enligt den mekanism som EG-direktivet är uppbyggt kring, inte bli längre än ett år. För det fall att läget alltså är oförändrat vid det första årets utgång kan skyddsperioden utsträckas till ytterligare ett år genom två automatiska förlängningar om sex månader. När denna initiala skyddsperiod upphör kan en person komma att ha vistats i Sverige i två år med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Om situationen i ursprungslandet eller regionen är oförändrad efter dessa två år, kan en ytterligare förlängning av skyddets varaktighet komma ifråga efter att rådet fattar beslut om detta med kvalificerad majoritet. Detta indikerar att det måste föreligga mycket starka skäl för att förlänga skyddsperioden till ett tredje år. Det måste därför förutsättas att detta endast kan ske i undantagsfall varför den normala varaktigheten får antas uppgå till två år. I detta fall kan de personer som vistats i Sverige under hela den inledningsvis bestämda skyddsperioden om två år komma att ha vistats i landet i tre år när det tillfälliga skyddet slutligen upphör att gälla. Det går naturligtvis inte att utesluta att det bland dem som får uppehållstillstånd med tillfälligt skydd också kommer finnas spontant inresta personer – i motsats till evakuerade som vistas i Sverige från början av skyddsperioden – som anlänt mitt under skyddsperioden. När den av rådet fastslagna tiden upphör att gälla kan det hända att de personer som

beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har vistats i Sverige under olika lång period.

Det finns sammanfattningsvis skäl som talar både för och emot en folkbokföring i olika skeden av vistelsen här. Övervägande skäl talar dock för att föreslå en särskild reglering för folkbokföring för den nu aktuella gruppen. Inledningsvis kan det konstateras att tidsperioden för det tillfälliga skyddet är klart avgränsad. De personer som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är redan från början informerade om de villkor som gäller, dvs. under vilka omständigheter som skyddet ges, tidsperioden, vilka rättigheter som följer av det beviljade uppehållstillståndet samt om möjligheten att söka asyl men också om att myndigheterna under vissa förutsättningar kan skjuta upp prövningen av asylansökan. Att således hävda, som vissa remissinstanser har gjort, att den berörda gruppen svävar i rättsosäkerhet och har en oprivilegierad situation är inte korrekt. I det tillfälliga skyddets natur ligger ett antagande om att vad som utlöst massflykten kan komma att lösas inom en relativt snar framtid. Under dessa förutsättningar, och med vissheten om att skyddet i normala fall inte överstiger två år, är det rimligt att de personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte fullt ut omfattas av alla sociala förmåner. Detta gäller även de personer som rest in i Sverige under tiden som skyddsperioden redan löper.

Till saken hör också att den reglering av sociala förmåner och rättigheter som gäller för de kategorier av utlänningar som i dag omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. fullt ut motsvarar de krav som anges i EG-direktivet, dvs. att de som är i behov av tillfälligt skydd skall få sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle. Med hänsyn till detta föreslås att de som omfattas av tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet under de två första åren i första hand skall erhålla insatser enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Denna personkrets bör därför föras in i de bestämmelser som i förekommande fall reglerar dessa insatser. Ett sådant förslag läggs således fram.

Det är rimligt att Migrationsverket har huvudansvaret för de personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under de första två åren som uppehållstillståndet gäller. Dessa utlänningar kommer därvid att erhålla insatser enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Om den enskilde – när han eller hon har vistats i Sverige i två år med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd – därefter får ytterligare en förlängning av det tillfälliga skyddet så att den sammanlagda tiden uppgår till tre år, är det rimligt jämföra personer som haft uppehållstillstånd med tillfälligt skydd med andra utlänningar som vistas lagligt i Sverige. Detta innebär att folkbokföring i princip härefter bör ske i de fall då det kan antas att den förlängda vistelsen kan komma att ha viss varaktighet. Regeringen delar Lagrådets uppfattning att uttrycket "kan komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år" gör det lagförslag som läggs fram tydligare. En justering av lagrådsremissens lagförslag bör därför göras i denna del.

Utlänningen kommer efter folkbokföringen att i princip få tillgång till samma sociala förmåner och rättigheter som i Sverige bosatta personer. Den berörda persongruppen bör alltså inte längre omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Som en följd av folkbokföring bör dessa utlänningar också kunna tas emot för bosättning i en kommun inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Mot bakgrund av att det skydd som bereds trots allt fortfarande bedöms vara av tillfällig karaktär och grundförutsättningen är att utlänningen skall återvända så snart det är möjligt, bör kommunens insatser i huvudsak bygga på återvändandeinsatser istället för introduktionsinsatser, vilket är i linje med vad bl.a. Stockholms och Malmö kommuner har påpekat.

Det går inte att bortse från att de personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, liksom andra utlänningar som av olika skäl beviljats uppehållstillstånd som kunnat ligga till grund för folkbokföring, kommer att söka asyl i Sverige. Regeringen bedömer att det behövs en helhetssyn för denna situation. Det bör därför vidare utredas huruvida en kommun eller Migrationsverket skall vara ansvarig för dessa personer under den tid han eller hon väntar på besked i asylärendet.

Vad gäller inriktningen på det kommunala flyktingmottagandet för de personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som folkbokförs här i landet, bör denna vidare kunna beaktas inom ramen för den utredning (2001:87) som gör en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar.

Regeringen delar utlänningsmyndigheternas uppfattning att det inte finns behov av att göra andra ändringar i 1 § lagen om mottagande av asylsökande än de som föranleds av EG-direktivets genomförande i svensk rätt. Massflyktsutredningens förslag skall därför inte genomföras i denna del.

En annan fråga i detta sammanhang, som inte behandlats av Massflyktsutredningen, är de effekter förslaget får på den officiella statistiken. För att möjliggöra att massflyktingarnas levnadsförhållanden i landet skall kunna beskrivas är det nödvändigt att de registreras på sådant sätt att det är möjligt att göra statistiska beskrivningar av gruppen och att centrala händelser kan beskrivas för gruppen som helhet. Frågan om hur statistikens behov av uppgifter skall kunna tillgodoses är väsentlig. Denna fråga, och vissa av andra frågor som remissinstanserna i övrigt har lyft fram, föranleds dock inte av EG-direktivet varför regeringen inte avser behandla dem inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Slutligen kan för tydlighetens skull följande behöva framhållas. En person som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan få sin ansökan om asyl, flyktingförklaring och resedokument prövad under den tid då det tillfälliga skyddet löper. Om han eller hon då bedöms vara flykting beviljas också permanent uppehållstillstånd. Denna person skall i dessa fall naturligtvis på samma sätt som andra personer som har beviljats permanent uppehållstillstånd folkbokföras. Eftersom det förekommit situationer där permanent uppehållstillstånd inte meddelats i dessa situationer, klargörs lagtexten i folkbokföringslagen i detta avseende.

11 Arbetsstillstånd och praktisk arbetsplatsorientering

11.1 EG-direktivets bestämmelser

Enligt artikel 12 i EG-direktivet skall medlemsstaterna, under tiden då det tillfälliga skyddet gäller, tillåta dem som har tillfälligt skydd att arbeta som anställda eller som egenföretagare. Enligt artikel 12 skall också medlemsstaterna, under den tid som det tillfälliga skyddet ges, bereda de berörda personerna möjlighet att ta del av utbildningsmöjligheter för vuxna, yrkesutbildning och praktisk arbetsplatsorientering. De nationella bestämmelser som reglerar sådan verksamhet skall då gälla. Bestämmelsen tillkom under medlemsstaternas förhandlingar om direktivet bl.a. på begäran av länder i vilka ett lärlingssystem för yrkesutbildning tillämpas.

Medlemsstaterna får av arbetsmarknadspolitiska skäl prioritera EU-medborgare och medborgare i stater som är bundna av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samt även medborgare från tredje land med uppehållstillstånd som får arbetslöshetsersättning. Medlemsstaternas bestämmelser om ersättning, tillgång till sociala trygghetssystem vid verksamhet som anställd eller egenföretagare samt övriga villkor skall tillämpas.

11.2 Gällande svensk rätt i utlänningsförordningen om arbetstillstånd

Arbetstillstånd

Den som har permanent uppehållstillstånd i Sverige är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. I övrigt krävs, i den mån det inte finns särskilda regler som t.ex. för nordbor och EES-medborgare, att den utlännings som vill arbeta här skall ha arbetstillstånd. Huvudregeln, som dock är förenad med vissa undantag, är att sådant tillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige.

Enligt 4 kap. 3 a § utlänningsförordningen (1989:547) kan den som sökt uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Sådant bevis om undantag utfärdas om Migrationsverket bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan.

Den som har fått tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen är, i likhet med dem som har rätt till uppehållstillstånd som skyddsbehövande, enligt 6 § andra stycket jämfört med 5 § andra stycket 1 samma kapitel, undantagen från kravet på att ha ordnat arbetstillstånd före inresan. Ett arbetstillstånd får som huvudregel inte beviljas för längre tid än utlänningsen har rätt att vistas här och inte heller för längre tid än utlänningsens pass gäller.

Möjligheter till arbetsmarknadsutbildning och praktisk arbetsplatsorientering för vuxna

Migrationsverket skall i lämplig omfattning ordna så att asylsökande, de som söker uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt samt de som har uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen ges olika former av sysselsättning. Detta sker i dag genom att Migrationsverket anordnar organiserad verksamhet enligt 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Utgångspunkten för utlänningars vistelse i Sverige bör vara att de så långt möjligt skall ta ansvar för sig själva och sin familj. Den organiserade verksamheten är därför anpassad så att de som bor på Migrationsverkets anläggningar skall kunna ta en aktiv roll i den dagliga skötseln av dessa. Därutöver erbjuds de olika former av verksamhet som syftar till att den enskilde skall kunna få mening och struktur i vardagen under sin vistelse i Sverige. Den organiserade verksamheten skall även vara utformad så att den kan vara till nytta för den enskilde vid ett eventuellt återvändande. Förutom utbildning av olika slag, ofta med inslag av praktikplatser som kan vara en inkörsport till arbetslivet, anordnas också på Migrationsverkets mottagningsförläggningar verksamheter i olika former. Exempel är aktiviteter liknande småföretagsamhet, caféverksamhet, andrahandsbutiker med skrädderi- och tvättverksamhet liksom snickerier för restaurering av anläggningens inventarier. Utbildningen upphandlas oftast hos externa utbildningsföretag som kan erbjuda undervisning i svenska och samhällsskola, IT, media, engelska, hantverk och kultur. Med kunskaper i bl.a. svenska språket ökar naturligtvis möjligheterna för utlänningarna att finna ett arbete och därmed att kunna försörja sig själva (se även avsnitt 10.3.1).

11.3 Förslag och bedömningar om tillträde till arbetsmarknaden för de tillfälligt skyddade

Regeringens förslag: Den som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall också beviljas arbetstillstånd för motsvarande tid.

Regeringens bedömning: Gällande bestämmelser om organiserad verksamhet uppfyller EG-direktivets bestämmelser.

Massflyktsutredningens förslag och bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Göteborg, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Länsstyrelsen i Västra Götaland och Stockholms kommun* tillstyrker förslaget om att automatiskt bevilja arbetstillstånd för personer som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. AMS föreslår att Migrationsverket beviljar dessa tillstånd utan att höra AMS. *Integrationsverket* avstyrker att Sverige utnyttjar EG-direktivets bestämmelser om möjligheten att kunna prioritera EU/EES-medborgare på arbetsmarknaden framför andra tredjelandsmedborgare.

Skälen för regeringens förslag: En bestämmelse bör, som Massflyktsutredningen har föreslagit, tillföras utlänningslagen som innebär att personer som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd också

beviljas ett arbetstillstånd. I praxis ges en utlänning som beviljats uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen arbetstillstånd (jfr. också prop. 1996/97:25 125 f.). Någon ovillkorlig rätt att få ett sådant tillstånd finns dock inte enligt utlänningslagstiftningen, även om ett sådant arbetstillstånd så gott som undantagslöst har beviljats. Att införa regler motsvarande de som gäller för denna kategori av utlänningar är därför inte tillräckligt för att EG-direktivets krav skall tillgodoses. En uttrycklig bestämmelse som ger dem som omfattas av EG-direktivets skyddsregler rätt att få arbetstillstånd måste därför införas. Någon förändring som kan ha betydelse för situationen på arbetsmarknaden innebär detta inte. Det bör emellertid uppmärksammas, att en sådan reglering bör utformas så att den inte kan tolkas på motsatt sätt. Detta skulle då kunna leda till att personer med andra former av tidsbegränsade uppehållstillstånd utesluts från möjligheten att få arbetstillstånd. En bestämmelse med detta innehåll läggs därför fram.

När det gäller möjligheten att låta EU-medborgare och medborgare i EES-länder m.fl. få företräde på arbetsmarknaden framför dem som får uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan kort konstateras, att en sådan ordning inte framstår som motiverad. Det är inte heller någon remissinstans som har tillstyrkt en sådan prioritering. Anledning saknas således att i detta sammanhang föreslå införandet av ett sådant system.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt Massflyktsutredningen är de bestämmelser som finns i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. om organiserad verksamhet tillräckliga för att uppfylla EG-direktivets regler. Vad som i EG-direktivet sägs om yrkesutbildning tar sikte på en sådan ordning där lärlingssystemet tillämpas. För svenskt vidkommande torde huvudsakligen hänvisningen till praktisk arbetsplatsorientering och utbildningsmöjligheter för vuxna vara aktuell. Mot bakgrund av vad som anförts om det svenska systemet med organiserad verksamhet, och med beaktande av att bestämmelsen i EG-direktivet får anses medföra en skyldighet för medlemsstaterna att anordna vissa aktiviteter för de personer som åtnjuter tillfälligt skydd i syfte att göra tillvaron meningsfull och förhindra passivitet, får den organiserade verksamhet som bedrivs genom Migrationsverkets försorg anses motsvara EG-direktivets krav. Någon författningsändring krävs således inte.

12 Utbildning och barnomsorg vid tillfälligt skydd

Prop. 2001/02:185

12.1 EG-direktivets bestämmelser

Barns skolgång

Medlemsstaterna skall, enligt artikel 14 punkten 1 i EG-direktivet, bevilja personer under 18 år som har beviljats tillfälligt skydd i en medlemsstat tillträde till utbildningsväsendet på samma villkor som gäller för den statens egna medborgare. Medlemsstaterna får föreskriva att tillträdet skall begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet. Vad som menas med samma villkor definieras inte i EG-direktivet, utan det får avgöras av respektive medlemsstat. I kommentaren till direktivförslaget (KOM (2000) 303 slutlig) sägs att bestämmelsen skall tolkas i enlighet med andan i FN:s barnkonvention.

Vuxnas möjligheter till utbildning

I artikel 14 punkten 2 anges att medlemsstaterna får ge vuxna som åtnjuter tillfälligt skydd tillträde till det offentliga utbildningsväsendet. Bestämmelsen innebär således inte någon obligatorisk skyldighet för medlemsstaterna att ge sådan utbildning.

12.2 Barnkonventionens bestämmelser

Barnkonventionen innehåller särskilda bestämmelser om rätt till barnomsorg och utbildning, bl.a. i artiklarna 18 och 28.

Av artikel 18 framgår bl.a. att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som barnet är berättigat till.

Barnets rätt till utbildning behandlas i artikel 28. Konventionsstaterna erkänner att barn har rätt till utbildning. I syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter skall konventionsstaterna särskilt

- a) göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla,
- b) uppmuntra utvecklingen av olika former av undervisning som följer efter grundutbildningen, innefattande såväl allmän utbildning som yrkesutbildning, göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov,
- c) göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga genom varje lämpligt medel,
- d) göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn, och

- e) vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.

12.3 Gällande rätt om asylsökande barns skolgång och barnomsorg samt vuxnas rätt till utbildning

Barns rätt till skolutbildning

När det gäller barns tillgång till utbildning trädde nya regler om asylsökande m.fl. barns skolgång i kraft den 1 januari 2002 genom förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. Bestämmelserna innebär i korthet att asylsökande barn, andra barn som söker uppehållstillstånd här och medgett rätt att vistas i Sverige medan ansökan prövas samt barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen skall få tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet på i huvudsak samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige. Dessa barns rätt till utbildning medför inte någon skolplikt. Rätten till utbildning skall för dessa barn ses som ett erbjudande om att delta i undervisning.

Förordningen ger asylsökande barn, andra barn som söker uppehållstillstånd samt de barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen rätt att delta i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt motsvarande skolformer. Rätten att delta i gymnasieundervisning gäller bara för de ungdomar som påbörjar sina gymnasiala studier i Sverige före 18 års ålder. Det är dock inget som hindrar att en kommun erbjuder även ungdomar som fyllt 18 år sådan utbildning. Asylsökande ungdomar m.fl. som fyllt 18 år erbjuds sysselsättning inom ramen för Migrationsverkets organiserade verksamhet (jfr. 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.).

Ersättning till kommuner för kostnader avseende utbildning för asylsökande m.fl. barn betalas enligt bestämmelser i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Utbildningen kan även tillhandahållas av en fristående skola och skolan har då rätt till ersättning motsvarande vad som betalas ut för en elev i det offentliga utbildningssystemet.

Barns rätt till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (2 a kap. 1 § skollagen). Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall ges i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov (2 a kap. 6 § skollagen). Detta ges också på visst sätt vid förälders arbetslöshet eller föräldraledighet (2 a kap. 6 a och 6 b §).

Av förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. följer att den grupp barn som omfattas av förordningen, bl.a. barn som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd

enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen, skall erbjudas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige.

Vuxnas möjlighet till utbildning

Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som söker uppehållstillstånd här som skyddsbehövande enligt 3 kap. utlänningslagen och för utlänningar som har tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Migrationsverket skall bl.a. se till att dessa utlänningar ges sysselsättning i lämplig omfattning genom att de får delta i s.k. organiserad verksamhet (se avsnitt 11.2). Denna innebär bl.a. deltagande i svenskundervisning, i skötseln av förläggningen eller i annan verksamhet som gör vistelsen meningsfull. För den enskilde utlänningen kan den tid det tar att få sin sak slutligt prövad upplevas som oerhört påfrestande. Avsikten med den verksamhet som anordnas av Migrationsverket är främst att motverka uppkomsten av passivitet och tristess men även att ta till vara och utveckla den enskilde individens kompetens.

Vuxna personers möjlighet att delta i utbildning som tillhandahålls inom det allmänna utbildningsväsendet regleras i flera olika författningar. De stora delområdena inom utbildning för vuxna är högskoleutbildning och kommunal vuxenutbildning.

Utbildning vid universitet och högskolor regleras främst i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). I 4 kap. 1 § högskolelagen anges att den som uppfyller behörighetskraven för högskolestudier skall tas emot för studier. I 7 kap. högskoleförordningen finns bestämmelser om tillträde till grundläggande högskoleutbildning. För behörighet krävs s.k. grundläggande och särskild behörighet. Alla som vistas lagligen i Sverige och som uppfyller behörighetskraven för utbildningen har möjlighet att få tillträde till den högre utbildningen.

I skollagen (1985:1100) finns, förutom bestämmelser om utbildning för barn och ungdomar, även bestämmelser om vuxenutbildning. I lagen regleras kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särsvux), och svenskundervisning för invandrare (sfi). Precis som utbildningen för barn och ungdomar är rätten till denna utbildning bl.a. kopplad till om personen kan anses som bosatt i Sverige.

Regeringens bedömning:

- Barn som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd bör få tillgång till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som gäller för asylsökande barn, dvs. på samma sätt som nu gäller för barn som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.

- De aktiviteter som erbjuds de asylsökande inom ramen för Migrationsverkets organiserade verksamhet bör också erbjudas dem som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Innehållet i dessa aktiviteter är tillräckliga för att EG-direktivets bestämmelser skall vara uppfyllda.

Massflyktsutredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Statens skolverk, Uppsala och Jönköping kommuner, Integrationsverket och Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet* tillstyrker förslaget att barn och ungdomar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall omfattas av samma regler som asylsökande. Uppsala kommun framhåller vikten av att ungdomar bör kunna påbörja gymnasiala studier efter 18 års ålder. Jönköpings kommun delar Massflyktsutredningens bedömning att barn som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall omfattas av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. *Svenska Kommunförbundet* och *Göteborgs kommun* påtalar att kommunerna inte kompenseras för de ökade kostnader som tillkommit genom det nya regelverket om asylsökande barns skolgång. Om barn i massflyktssituationer skall omfattas av reglerna kring asylsökande barns skolgång måste kommunerna kompenseras fullt ut menar dessa remissinstanser. Jönköpings och Uppsala kommun tillstyrker att vuxna ges möjlighet att utveckla sin kompetens genom utbildning. *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)* delar utredningens bedömning att Migrationsverkets organiserade verksamhet är tillräcklig för att uppfylla EG-direktivets krav.

Skälen för regeringens bedömning

Barns tillgång till utbildning

Som en allmän utgångspunkt bör gälla att alla barn, oavsett varför de vistas i Sverige, har samma grundläggande behov av omsorg och utbildning. Barnets möjlighet att själva påverka sin livssituation är, särskilt vid en flykt från hemlandet, ytterst begränsad. En rimlig utgångspunkt bör vara att barn som omfattas av EG-direktivets bestämmelser ges samma förmåner som andra barn som befinner sig här i landet under liknande förutsättningar.

För att någon form av särbehandling mellan olika kategorier av barn skall komma i fråga måste det föreligga sakligt grundade skäl för det. Det förefaller inte finnas några övertygande skäl som skulle kunna motivera att ett barn som omfattas av EG-direktivets bestämmelser om tillfälligt

skydd ges sämre möjligheter till utbildning än vad som gäller för asylsökande barn, andra barn som söker om uppehållstillstånd och barn som enligt nuvarande regler har tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Det är dock viktigt att framhålla att det liksom för barn bosatta i Sverige i vissa fall kan finnas skyldighet att erbjuda kompletterande inslag i utbildningen i form av särskilt stöd.

EG-direktivet anger att den berörda gruppen barn skall ges tillträde till utbildningsväsendet på samma villkor som medborgarna i den egna medlemsstaten. Vad som menas med samma villkor anges inte i EG-direktivet. Enligt regeringens mening skall de barn som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd beredas plats i utbildning på samma sätt som nu gäller för asylsökande barn och för barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Det är regeringens bedömning att detta uppfyller kraven i EG-direktivet. Som angetts i propositionen om asylsökande barns skolgång m.m. (prop. 2000/01:115) måste uppläggningsen av skolverksamheten utformas utifrån en bedömning av varje enskilt barns behov och förutsättningar. Inom vissa befolkningsgrupper finns det en stor andel som varken kan läsa eller skriva, medan det i andra grupper finns en stor andel högutbildade. Detta ställer stora krav på de skolor som skall tillhandahålla undervisningen. Utgångspunkten för ett barn som omfattas av EG-direktivets tillfälliga skydd är något annorlunda än för andra barn genom att barnet och dess familj förutsätts återvända till sitt hemland så snart detta är möjligt. Den ordning som beskrivs ovan gäller redan i dag för barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Bestämmelsen i 2 kap. 4 a § utlänningslagen upphävs i enlighet med vad som sägs i avsnitt 5.3 och en ny bestämmelse om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd förs in i utlänningslagen. Denna lagändring ändrar dock inte förutsättningarna för att ge barn tillgång till utbildning och regeringens bedömning är att ordningen som gällde barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen bör tillämpas på samma sätt gällande de barn som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i enlighet med EG-direktivet. De författningsändringar som behövs i detta avseende kan göras i förordning.

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

De barn som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall på samma sätt som asylsökande barn beredas plats inom ramen för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Det finns inga skäl som talar för att de barn som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall behandlas på annat sätt än barn som är asylsökande, barn som ansöker om uppehållstillstånd på annan grund eller som enligt nuvarande regler skulle få tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. När det gäller förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg finns det inte heller några andra tungt vägande skäl som motiverar en särbehandling. Flera av de barn som berörs kommer troligen att vistas på samma boendenhet och i övrigt ha i stort sett likvärdiga villkor. Det skulle framstå som orättvist och godtyckligt om vissa barn erbjöds rätt att delta i särskilt anordnad barn-

verksamhet, medan andra inte fick det. Även om det inte uppställs något krav om det i EG-direktivet bör därför bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. som infördes den 1 januari 2002 omfatta även de barn som har tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet. Även dessa författningsändringar kan göras i förordning.

Vuxnas möjlighet till utbildning

De utlänningar som har tillräckliga kvalifikationer har rätt att ansöka om en utbildningsplats på högskola eller universitet. För att antas till sådan utbildning krävs inte att utlänningen anses som bosatt här. De personer som uppehåller sig här med stöd av tillfälligt skydd grundat på EG-direktivet omfattas således av dessa regler.

De personer som berörs av EG-direktivets regler förmodas stanna i landet under en begränsad tid. Under den tiden bör de, om inga väl grundade skäl talar häremot, behandlas på ett sätt som är likvärdigt med vad som gäller för andra utlänningar som vistas här under jämförbara förhållanden. Sålunda bör Migrationsverkets skyldighet att tillhandahålla olika former av sysselsättning och utbildning även omfatta personer som ges tillfälligt skydd i Sverige. När det gäller denna grupp av utlänningar bör Migrationsverket dock, mot bakgrund av innehållet i artikel 12 i EG-direktivet, överväga en annan inriktning på studierna än förkovran i det svenska språket. Exempel härpå kan vara studier i hemspråket eller annat språk, t.ex. engelska, eller utbildning med inriktning på praktisk verksamhet som utlänningen kan antas få nytta av i framtiden. Härutöver finns det ingen anledning att införa särskilda regler om vuxenutbildning inom det offentliga utbildningsväsendet för dem som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

13.1 EG-direktivets bestämmelser

I artikel 25 i EG-direktivet anges bl.a. att medlemsstaterna i en anda av gemenskapssolidaritet skall ta emot personer som kan komma i fråga för tillfälligt skydd. Medlemsstaterna skall i sifferuppgifter eller i allmänna termer ange sin mottagningskapacitet för sådana personer. Uppgifterna skall anges i rådets beslut enligt artikel 5 om att det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer. Efter det att beslutet har antagits kan medlemsstaterna ange att de har ytterligare mottagningskapacitet, genom att underrätta rådet och kommissionen om detta. Om antalet personer som kan komma i fråga för tillfälligt skydd efter en plötslig och massiv tillströmning skulle överskrida den angivna mottagandekapaciteten, skall rådet undersöka situationen och vidta lämpliga åtgärder.

Även om det inte uttryckligen framgår av EG-direktivet finns det anledning att anta, att uppgifter om antalet personer som kan mottagas i respektive medlemsstat lämnas i samband med att frågan om beslut angående förekomsten av en massflyktsituation aktualiseras i kommissionen.

13.2 Gällande svensk rätt vad gäller mottagande av utlänningar

Om det behövs med hänsyn till uppkomna begränsningar i Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar får regeringen enligt 3 kap. 8 § andra stycket utlänningslagen meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas skyddsbehövande enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen, således bland annat personer som på grund av en väpnad konflikt inte kan återvända till sitt hemland. Bestämmelsen blir dock inte tillämplig på utlänningar som är berättigade till skydd enligt EG-direktivet.

13.3 Erfarenheter från mottagandet i samband med krisen i Kosovo

I regeringsbeslut den 6 april 1999 angavs att Sverige skulle evakuera 5 000 personer som flytt från Kosovo till Makedonien. Regeringen beslutade samtidigt att anslå 15 miljoner kronor för överföringskostnader. Från dessa medel skulle uttagning och överföring av berörda personer finansieras.

Regeringen beslutade den 15 april 1999 om förordningen (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. I ett nytt regeringsbeslut den 23 juni samma år ändrades det antal som fick evakueras till 4 000 personer. I samband med beslutet, minskades de tilldelade medlen för överföringskostnader till 11,1 miljoner kronor. Samtidigt beslutade emellertid regeringen att anslå 8 miljoner kronor för återvändandekostnader. I slutet av september månad år 1999 uppgick

kostnaderna för mottagande av dessa evakuerade personer till 78 miljoner kronor.

Antalet personer från Kosovo som evakuerades till Sverige uppgick till 3 697 av de 87 156 som totalt evakuerades till 29 länder. Utöver de som evakuerades fanns cirka 3 500 personer från provinsen Kosovo som kommit till Sverige före evakueringen. De personer som överfördes från Kosovo gavs tidsbegränsade tillstånd i enlighet med den ovan nämnda förordningen om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. De kriterier som ställdes upp för att en person skulle bli föremål för överföring till Sverige var frivillighet, utsatthet, sammanhållen familj, sammanhållen geografisk bakgrund och släkt i Sverige. Även de personer som tagit sig till Sverige på egen hand beviljades i huvudsak tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt förordningen. Endast de personer som antingen evakuerats eller sökt uppehållstillstånd efter inresan hit, och som inte fått sin ansökan slutligt prövad när förordningen trädde i kraft, omfattades av ifrågavarande förordning om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. De som redan fått avslag på sin ansökan omfattades inte av förordningen och föll därför utanför Invandrarverkets mottagandessystem.

Av verksamhetsplanen för år 1999 framgick att det inom Invandrarverket som helhet skulle finnas en beredskap för en omedelbar ökning av antalet platser med motsvarande 50 procents ökning av beräknat antal asylsökande, dvs. med 500 platser. Det skulle även finnas en plan, som kunde verkställas inom en vecka, för ett tillskott med 500 platser per månad samt för administration för mottagande av ytterligare 500 personer per månad i eget boende, under ett års tid. Migrationsverket hade ytterligare en plan för sin beredskap. Den kunde verkställas inom en månad och enligt denna fanns kapacitet för ett tillskott med 1 000 platser per månad samt administration av ytterligare 1 000 skyddssökande i eget boende per månad, under en tid av ett år. Migrationsverket får inga ytterligare anslag för sin beredskap.

Regeringens förslag: En kommun skall inledningsvis svara för att den enskilde får det stöd som bedöms skäligt till dess att Migrationsverket tar över ansvaret. Migrationsverket skall i en sådan situation ersätta en kommun som lämnat bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.. Därutöver skall en kommun få ersättning från staten för andra kostnader som kommunen haft och som Migrationsverket normalt skall stå för.

Regeringens bedömning: Migrationsverket bör i en massflyktsituation, i samråd med berörda myndigheter och andra relevanta instanser, ta fram ett underlag till regeringen med förslag på vad som bedöms kunna vara ett rimligt mottagande samt erforderligt underlag för kostnadsberäkningar.

Massflyktsutredningen ansåg att Migrationsverket skulle ha ansvar för att i samband med en massflyktsituation ta fram ett underlag till regeringen som syftar till att en bedömning av möjligt mottagande kan göras. Utredningen lade dock inte fram något konkret förslag till lagändring om kommunernas initiala ansvar.

Remissinstanserna: *Statskontoret* understryker vikten av att Sverige snabbt skall kunna redovisa realistiska uppgifter för sin mottagandekapacitet. Såväl *Statskontoret* som *Länsstyrelserna i Gotlands län, Skåne Län och Västra Götaland, Svenska kommunförbundet, Göteborgs, Malmö och Jönköpings kommuner, Landstingsförbundet, Region Skåne, Landstinget Sörmland, Stockholms läns landsting* och *Integrationsverket* har tillstyrkt att Migrationsverket är den myndighet som är bäst skaffad att ta fram underlag för beslut om mottagandekapaciteten. Länsstyrelsen i Gotland län har dock efterfrågat att kommunernas status i ett sådant fall utreds närmre. Flera remissinstanser, främst *Statskontoret, Svenska kommunförbundet, Linköpings, Jönköpings, Göteborgs och Malmö kommuner, Landstinget Sörmland* och *Landstingsförbundet* har dock framhållit vikten av samordning med berörda myndigheter och andra relevanta instanser. Flertalet remissinstanser har, under grundförutsättningen att Migrationsverket är huvudansvarig myndighet, accepterat att det kan uppstå ett behov av att kommunerna mottar de fördrivna personerna i ett inledande skede. Landsting och kommuner har dock förutsatt att de ökade kostnader detta inledningsvisa mottagande medför täcks av statsbidrag. *Svenska Kommunförbundet, Stockholms och Göteborgs kommuner* har anfört att Migrationsverkets ansvar måste förtydligas vad gäller de asylsökandes egna boenden. Ett sådant ansvar skulle innebära en skyldighet att följa upp boendet för de grupper som idag omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. *Länsstyrelserna i Gotlands och Skåne län* har efterfrågat en utredning av kommunernas status vad gäller den enskilda kommunens ansvar för en enskild utlänning, inte minst ur ett ekonomiskt och materiellt perspektiv.

Skälen för regeringens förslag: Migrationsverket är huvudman för mottagandet av utlänningar i en massflyktssituation och bör även fortsättningsvis vara det. Verket har en organisation med god kapacitet och flexibilitet för mottagande av asylsökande och övriga skyddsbehövande. Utgångspunkten för verkets mottagandeförmåga är den nivå som anges i statsbudgeten som varje år fastställs av riksdagen. Migrationsverkets förmåga att klara det första mottagandet i en massflyktssituation kan dock under vissa omständigheter vara otillräcklig. Det kan exempelvis vara fråga om ett mycket stort antal utlänningar som under en kort tid kommer till Sverige eller anländer till orter där Migrationsverkets resurser är begränsade. Det kan även vara fråga om bristande transportresurser till Migrationsverkets anläggningar varvid de fördrivna personerna under en begränsad tid får stanna kvar i den kommun som de först anlände till. I situationer där Migrationsverkets förmåga bedöms vara otillräcklig bör kommunen därför inledningsvis svara för att den enskilde utlänningen erhåller det stöd som bedöms skäligt i avvaktan på att Migrationsverket så snart som möjligt tar över ansvaret för mottagandet. En bestämmelse med detta innehåll skall därför föras in i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket skall ersätta en kommun som i en sådan situation lämnat bistånd åt en enskild enligt den lagen. Därutöver skall en kommun kunna erhålla statlig ersättning för andra kostnader som kommunen åsamkats och som normalt åvilar Migrationsverket. Ett sådant förslag presenterades i prop. 1999/2000:42 (s. 26-27) och Kommunförbundet var den enda remissinstans som då yttrade sig. Förbundet ställde sig positivt till regeringens förslag som i stort sett överensstämmer med vad som nu föreslås.

Hälso- och sjukvården för asylsökande m.fl. regleras i en särskild överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Denna överenskommelse går utöver landstingens skyldigheter enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Denna överenskommelse innebär att landstingen skall ge asylsökande den vårdnivå som ovan beskrivits i avsnitt 10.3.1. Landstingen ersätts av staten, huvudsakligen i form av en schablonersättning, för den vård som ges. Denna ersättning skall i princip täcka all den vård som den enskilde normalt kan behöva. För vård som överstiger 50 000 kronor för en vårdkontakt, lämnar staten särskild ersättning.

Landstinget Sörmland har påpekat att möjligheten till kompensation för eventuella stora merkostnader bör anges. Regeringen bedömer att den statliga ersättningen till landstingen för hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl. torde täcka de kostnader som normalt även kan uppkomma i en massflyktssituation. Vidare gör regeringen den bedömningen att överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet om hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl. ger utrymme för viss förändring i de fall då inträffade omständigheter bedöms påverka parternas förutsättningar att uppfylla överenskommelsen.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns inte någon reglering av mottagandekapaciteten som uttryckligen anger hur många skyddsbehövande Sverige totalt sett har möjlighet att ta emot. Som framgått ovan ingår möjligheterna att utvidga antalet platser för asylsökande i Migrationsverkets verksamhetsplan. Migrationsverket har också erfaren-

het av att anpassa verksamheten i samband med att ett ökat antal skydds-sökande kommer till Sverige. Exempelvis kom år 1992 ca 84 000 personer från Bosnien-Hercegovina. Även år 1989 kom ett stort antal sökande till Sverige. I samband med Kosovokrisen bestämde regeringen, efter att ha konsulterat Migrationsverket, att Sverige skulle kunna ta emot 5 000 personer från Kosovo. Evakueringen från Makedonien år 1999 utgjorde en planerad och begränsad operation.

Det är utomordentligt svårt att förutse vilka mottagandebestånd som kan uppkomma i samband med eventuella framtida situationer av massflykt. Det går knappast heller att i absoluta tal ange vilka resurser som framdeles vid olika tidpunkter kan finnas i fråga om möjligheten till mottagande av tillfälligt skyddsbehövande. T.ex. kan det aktuella utnyttjandet av tillgänglig kapacitet hos Migrationsverket för mottagande variera avsevärt och vara svårt att förutsäga.

Sammanfattningsvis görs den bedömningen, att det endast i en aktuell situation är möjligt att ange några närmare uppgifter om mottagandekapaciteten och att detta även då endast i viss utsträckning kan ske på annat sätt än i allmänna termer. EG-direktivet ger också medlemsstaterna denna möjlighet. Regeringen bedömer att Migrationsverket har bäst förutsättningar att i samband med en sådan situation ta fram ett aktuellt underlag med förslag på vad som bedöms kunna vara ett möjligt mottagande jämte erforderligt underlag för kostnadsberäkningar. Detta bör ske i samråd med berörda myndigheter och andra instanser. Framtagandet av ett underlag för bedömningen av hur stor Sveriges mottagandekapacitet i den enskilda situationen är förutsätter att Migrationsverket tar fram en modell för uppgiftslämnandet och har en beredskap för att snabbt ta fram underlaget. Regeringen förutsätter att Migrationsverket snarast möjligt tar sig an detta arbete. De erfarenheter som gjordes i samband med Kosovokrisen torde här kunna tjäna som utgångspunkt.

14 Sekretessfrågor, behandlingen av personuppgifter, påföljder och överklagande

14.1 EG-direktivets bestämmelser

14.1.1 Bevis om uppehållstillstånd och viseringar

En person som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall förses med någon form av bevis som utvisar att utlänningen har beviljats ett sådant uppehållstillstånd (artikel 8 punkt 1). Medlemsstaterna skall vid behov förse de personer som kan få uppehållstillstånd med tillfälligt skydd med nödvändiga viseringar, däribland transitvisa, för att möjliggöra en inresa på gemenskapens territorium. Sådana viseringar bör vara kostnadsfria eller åtminstone så billiga som möjligt (artikel 8 punkt 3). De situationer som punkt 3 tar sikte på torde främst vara i de fall då personerna evakueras till gemenskapens territorium.

14.1.2 Information

Enligt artikel 9 i EG-direktivet skall medlemsstaterna ge personer som har tillfälligt skydd en handling på ett språk som de kan förstå. Denna handling skall tydligt ange de bestämmelser om tillfälligt skydd som är relevanta för dem.

Med anledning av vad som anges i artikel 26 punkten 1 – att medlemsstaterna skall samarbeta i syfte att överföra personer som åtnjuter tillfälligt skydd från en medlemsstat till en annan under förutsättning att de berörda personerna samtycker – föreskrivs det i punkten 2 i samma artikel, att en medlemsstat skall informera de övriga medlemsstaterna om ansökningar om överföring och underrätta kommissionen och UNHCR om detta. Det anges också att medlemsstaterna skall underrätta den ansökande medlemsstaten om sin mottagandekapacitet.

14.1.3 Behandlingen av personuppgifter och informationsutbyte

Personuppgifter skall registreras om de personer som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Syftet är att det rådsbeslut som avses i artikel 5 i EG-direktivet effektivt skall kunna genomföras (artikel 10). De uppgifter som avses anges i bilaga II punkt a till EG-direktivet. Informationen skall endast registreras eller lämnas om det bedöms som nödvändigt. De uppgifter som omfattas av registreringskyldigheten är endast uppgifter om namn, nationalitet, födelsedatum och födelseplats, civilstånd och familjeförhållanden enligt vad som anges i bilaga II punkt a.

Vidare skall en medlemsstat även behandla uppgifter genom att lämna information till en annan medlemsstat i samband med handläggningen av ärenden som rör familjeanknytning (artikel 15) respektive överföring från annat land (artikel 26). De uppgifter som då omfattas anges i bilaga II, jfr. artikel 15 punkt 8 respektive artikel 26 p 3. De avser utöver

personuppgifter om den berörda personen även exempelvis identitetshandlingar, resehandlingar, handlingar som bevis för familjeband och annan information som är viktig för att fastställa personens identitet eller familjeförhållanden.

I inledningen till EG-direktivet erinras om att medlemsstaterna och kommissionen bör vidta lämpliga åtgärder så att behandlingen av personuppgifter enligt EG-direktivet uppfyller skyddsnormerna som fastslås i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31).

14.1.4 Överklagande, påföljder och sekretessfrågor

Den som har nekats tillfälligt skydd eller familjeåterförening skall enligt artikel 29 i EG-direktivet ha rätt att ansöka om rättslig prövning av beslutet.

I artikel 30 av EG-direktivet sägs att medlemsstaterna skall fastställa påföljder som är tillämpliga för överträdelser av nationella bestämmelser som har antagits enligt direktivet. Tillämpningen av påföljderna, som skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande, skall vara säkerställd. Kommissionen har i kommentarerna till sitt direktivförslag (2000 (KOM) 303 slutlig artikel 30 s. 24) exemplifierat den typen av brott och påföljd som avses med en olaglig avhysning av en person med tillfälligt skydd från dennes bostad eller från en vårdinrättning som vägrar ge en sådan person akutsjukvård, på grund av dennes status som tillfälligt skyddad.

I de fall då en evakuering av fördrivna personer aktualiseras kan långt ifrån alla berörda personer förväntas ha en resehandling. I dessa fall kan en form av *laissez-passer* utfärdas enligt den modell som beskrivs i EG-direktivets bilaga I. Denna passersedel för överföring av personer som ges tillfälligt skydd innehåller ett fotografi, information om varifrån en person skall föras samt till vilken medlemsstat, namn, födelsedatum och födelseplats, kön och nationalitet samt slutligen personens underskrift och behörig myndighets stämpel.

Den information som avses i artiklarna 10, 15 och 26 skall enligt bilaga II till EG-direktivet, i den utsträckning som är nödvändig, omfatta personuppgifter (namn, nationalitet, födelsedatum m.m.), identitetshandlingar och bevis om familjeband samt annan information som är viktig för att fastställa personens identitet eller familjeförhållanden. Dessutom skall information lämnas om uppehållstillstånd, viseringar eller avslag på ansökan om uppehållstillstånd som utfärdats till personen av medlemsstaten liksom handlingar som ligger till grund för beslut. Slutligen skall information lämnas om ansökningar om uppehållstillstånd eller visering som den berörda personen har lämnat in och som är under utredning i medlemsstaten och uppgifter om på vilket stadium behandlingen befinner sig.

14.2.1 Uppehållstillstånd och överklagande av beslut enligt utlänningslagen

I 3 kap. 8 § utlänningsförordningen (1989:547) anges att bevis om uppehållstillstånd skall föras in i utlänningens pass eller någon annan handling. Ett uppehållstillstånd som omfattas av EES-avtalet skall alltid utfärdas i en särskild handling. Någon särskild författningsreglering om vilken information som en person som beviljats uppehållstillstånd skall få finns inte. Däremot finns informationsmaterial på flera språk om bl. a. förutsättningar för uppehållstillstånd såväl i broschyrer som Migrationsverket tillhandahåller som på verkets hemsida. Genom att tolk alltid anlitas vid behov då en utlänning som inte behärskar svenska har kontakt med en förvaltningsmyndighet finns även goda möjligheter att ge kompletterande muntlig information (jfr 8 § förvaltningslagen (1986:223)).

Rätten att överklaga beslut i utlänningsärenden regleras i 7 kap. utlänningslagen. Av 2 och 3 §§ i nämnda kapitel framgår att en polismyndighets beslut om avvisning kan överklagas till Migrationsverket och att Migrationsverkets beslut i fråga om avvisning eller utvisning samt om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan överklagas till Utlänningsnämnden.

14.2.2 Behandlingen av personuppgifter

Utlänningsmyndigheter som Migrationsverket och Utlänningsnämnden behandlar idag bl.a. personuppgifter om personer som har ansökt om eller beviljats asyl eller tillstånd av andra skäl. Migrationsverket registrerar exempelvis sådana uppgifter i den centrala databasen STAMM (System för Tillstånd, Asyl, Mottagning och Medborgarskap). Utlänningsmyndigheternas behandling av personuppgifter regleras i gällande rätt i första hand genom personuppgiftslagen (1998:204). När personuppgiftslagen trädde i kraft i oktober 1998 ersatte den datalagen (1973:289). Genom övergångsbestämmelserna till personuppgiftslagen gavs ytterligare tid för att anpassa den då gällande lagstiftningen på olika rättsområden. Enligt övergångsbestämmelserna skulle datalagen fortsätta att tillämpas till och med den 30 september 2001 i fråga om bl.a. sådan behandling av personuppgifter som påbörjats före den 24 oktober 1998. Från den 1 oktober 2001 tillämpas således personuppgiftslagen fullt ut på all automatiserad behandling av personuppgifter, om inte annat framgår av författning.

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom personuppgiftslagen. Lagens bestämmelser innehåller därför motsvarande bestämmelser och följer samma struktur som finns i direktivet. Syftet med dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Innehållet i personuppgiftslagen bygger på att själva hanteringen av personuppgifter regleras. Regleringsmodellen innebär att behandling av

personuppgifter som inte sker med stöd av personuppgiftslagen är förbjuden. Enligt 2 § i lagen gäller särreglering i annan författning före personuppgiftslagen. En förutsättning är dock att författningen är förenlig med dataskyddsdirektivet på de områden där det direktivet är tillämpligt. Personuppgiftslagen gäller för all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad (5 § första stycket). Lagen gäller också för manuell behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 § andra stycket). I övrigt innehåller personuppgiftslagen bl.a. definitioner av centrala begrepp, förutsättningar för behandling av personuppgifter, bestämmelser om information, rättelse, skadestånd och säkerhet vid behandlingen.

I 13 § personuppgiftslagen finns ett principiellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter. Det finns dock möjlighet att göra undantag från förbudet, t.ex. får känsliga uppgifter behandlas om den registrerade har lämnat ett uttryckligt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig på grund av vissa särskilt angivna förhållanden. Vidare får det föreskrivas generella föreskrifter om undantag, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (20 §).

Utöver personuppgiftslagen gäller sedan den 1 oktober 2001 förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Utöver personuppgiftslagens allmänt gällande bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i denna förordning specifika regler för utlännings- och medborgarskapsområdet (jfr. 2 § personuppgiftslagen). Förutom bestämmelser om tillämpningsområde och personuppgiftsansvar, finns det i den nämnda förordningen en närmare reglering av automatiserad behandling av personuppgifter i verksamhetsregister, rättsfallsregister, fingeravtrycksregister och landinformationsregister. Under dessa huvudkategorier finns närmare regler om de ändamål för vilka uppgifterna får behandlas i registren, vad registren får innehålla, under vilka förutsättningar känsliga personuppgifter får behandlas, myndigheters direktåtkomst till register och användningen av sökbegrepp.

14.2.3 Sekretesslagen

En svensk myndighets möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet regleras i 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen. Där sägs att uppgift som är sekretessbelagd inte får röjas för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation i annat fall än om utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift om det i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.

Regeringens bedömning:

- Nuvarande ordning som gäller för bevis om uppehållstillstånd uppfyller EG-direktivets krav.
- Svensk lagstiftning uppfyller EG-direktivets krav när det gäller sekretessfrågor, behandlingen av personuppgifter, information, rätten att överklaga och påföljder för brott mot EG-direktivets regler.

Massflyktsutredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Datainspektionen* har anfört att utredningen inte har övervägt vilka konsekvenser EG-direktivet kan få vad gäller sekretess för personuppgifter samt menar att det klart måste framgå om nu gällande förordning (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är tillämplig.

Skälen för regeringens bedömning*Information och möjligheten att överklaga negativa beslut*

Av utlänningsförordningens bestämmelser om bevis om uppehållstillstånd följer att de utläningar som beviljas ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kommer att få bevis om detta genom att tillståndet endera införs i passet eller i någon annan handling. Det är lämpligt att berörda personer samtidigt får en handling med information om det tillfälliga skyddet som EG-direktivet föreskriver. Det ligger inom ramen för Migrationsverkets roll som central utlänningsmyndighet att tillhandahålla lämpligt informationsmaterial om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Någon särskild författningsreglering behövs inte i denna del. Den informationsskyldighet till andra medlemsstater, kommissionen och UNHCR om ansökningar om överföring, som föreligger enligt artikel 26 punkten 2, föranleder inte heller någon författningsreglering.

Vad gäller överklagande av ett negativt beslut kan såväl ärenden om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som ärenden om familjeåterförening överklagas enligt utlänningslagen. Någon ändring av utlänningslagens bestämmelser behövs således inte för att de krav som ställs upp i EG-direktivet skall vara uppfyllda.

Det kan tilläggas att regeringen för närvarande arbetar med förslag om förändringar av processen i utlänningsärenden, den s.k. NIPU-reformen. Även om det inte uttryckligen nämns i EG-direktivet torde det kunna förutsättas att även beslut om avslag på ansökan om arbetstillstånd bör kunna bli föremål för rättslig prövning. I 7 kap. 3 § utlänningslagen finns en begränsning i möjligheten att överklaga beslut om arbetstillstånd. I avsnitt 11.3 föreslås emellertid att arbetstillstånd alltid skall ges vid uppehållstillstånd enligt EG-direktivet. Den nämnda begränsning i utlänningslagen om möjligheten att överklaga beslut om arbetstillstånd kommer därför inte att behöva aktualiseras. Någon ändring av utlän-

Behandlingen av personuppgifter

I inledningen till EG-direktivet hänvisas till direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet. I bilaga II punkt a till EG-direktivet finns vidare angivet olika slags personuppgifter som skall behandlas vid tillämpningen av EG-direktivet.

Regeringen konstaterar att det slags personuppgifter som skall behandlas enligt EG-direktivet är t.ex. uppgifter om namn, nationalitet, födelsedatum, liksom information om familjeförhållanden, uppgift om dokument som bevis för familjeband (äktenskapsbevis, födelseattest, adoptionsintyg), resehandlingar samt annan information som är viktig för att fastställa personens identitet eller familjeförhållanden.

När det gäller svenska förhållanden är det myndigheter som bedriver verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som kommer att hantera de personuppgifter som föreskrivs i EG-direktivets bilaga II punkt a. Migrationsverket och Utlänningsnämnden kan nämnas här (jfr. 1 § förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen). De ändamål för vilka personuppgifter kan komma att behandlas enligt EG-direktivet faller inom ramen för de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas vid respektive myndighets handläggning av ärenden (jfr. 3 § punkten 1 förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen). Det slags uppgifter som anges i EG-direktivet i bilaga II är uppgifter som Migrationsverket och Utlänningsnämnden redan idag behandlar i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Uppgifter om namn, nationalitet, födelsedatum, liksom information om familjeförhållanden, uppgift om dokument som bevis för familjeband (äktenskapsbevis, födelseattest, adoptionsintyg), resehandlingar samt annan information som är viktig för att fastställa personens identitet eller familjeförhållanden är behandling av uppgifter som redan idag är vanligt förekommande i samband med handläggningen av asylärenden. Uppgifter av det här slaget registreras t.ex. av Migrationsverket i STAMM i enlighet med personuppgiftslagen och förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Den behandling av personuppgifter som kan komma att ske enligt EG-direktivet omfattas således av befintlig reglering. Några författningsändringar är därför inte nödvändiga.

Sekretessfrågor

När det gäller frågor om sekretess erinras om att den information som avses i EG-direktivet är snarlik den information som utbyts inom ramen för tillämpningen av den s.k. Dublinkonventionen (se prop. 1996/97:87 s. 17-20). Till skillnad från Dublinkonventionen innehåller dock inte EG-

direktivet föreskrifter om hur de uppgifter som tas emot av Sverige får användas. Någon bestämmelse om absolut sekretess av det slag som finns i 7 kap. 14 § fjärde stycket sekretesslagen (1980:100) behövs därför inte.

Vid bedömningen av om EG-direktivets föreskrifter fordrar någon ändring av de svenska sekretessbestämmelserna är det två olika situationer som man måste ta ställning till. Den ena är när information av detta slag har lämnats till Sverige från en annan medlemsstat och den andra är när Sverige lämnar information till en annan sådan stat. Det kan även förekomma att uppgifter lämnas till UNHCR. När det gäller information som Sverige tar emot av en annan medlemsstat gäller den svenska sekretesslagstiftningen. De uppgifter som överlämnats kan då omfattas av sekretess enligt t.ex. 7 kap. 14 § första och andra styckena sekretesslagen. I åtskilliga fall torde det dock stå klart att uppgifter av den art som avses i bilaga II kan lämnas ut om t.ex. någon annan myndighet begär att få ta del av uppgifterna. Det skall i det sammanhanget nämnas att sekretess enligt 7 kap. 14 § inte hindrar att uppgifter lämnas ut till regering, riksdag eller myndighet enligt 14 kap. 1-3 §§ sekretesslagen.

Uppgifter av det slag som skall lämnas till en annan medlemsstat enligt EG-direktivet har ofta inte den karaktären att de omfattas av sekretess enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen. Uttryckt med andra ord står det i dessa fall klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att den enskilde lider men. Detta gäller särskilt som informationen i allt väsentligt överförs för att få till stånd en familjeåterförening. Som framhålls i propositionen om Dublinkonventionen (prop. 1996/97:87 s. 20) lämnas bl.a. personuppgifter liksom uppgifter om beslut regelmässigt ut i liknande situationer. Det skulle emellertid undantagsvis kunna förekomma att en sekretessprövning främst avseende handlingar som legat till grund för ett beslut om t.ex. uppehållstillstånd leder till att vissa uppgifter inte bör lämnas ut. För att det skall vara möjligt att i sådana fall lämna ut en uppgift på det sätt som föreskrivs i EG-direktivet bör en bestämmelse med innebörden att information enligt bilaga II i direktivet får lämnas i enlighet med vad som sägs i direktivet föras in i utlänningsförordningen.

Regeringen gör den bedömningen att det inte krävs några ytterligare ändringar i svensk rätt för att uppfylla EG-direktivets krav.

Påföljder

I artikel 30 av EG-direktivet sägs att medlemsstaterna skall fastställa påföljder som är tillämpliga för överträdelse av nationella bestämmelser som har antagits enligt direktivet. Tillämpningen av påföljderna, som skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande, skall vara säkerställd. Kommissionen har i kommentarerna till sitt direktivförslag (2000 (KOM) 303 slutlig artikel 30 s. 24) exemplifierat den typen av brott och påföljd som avses med en olaglig avhysning av en person med tillfälligt skydd från dennes bostad eller från en vårdinrättning som vägrar ge en sådan person akutsjukvård, på grund av dennes status som tillfälligt skyddad. Lagrådet har anfört att det i brist på analys av frågan om svensk rätt uppfyller direktivet såvitt avser artikel 30 inte kan ta ställning till regeringens bedömning att så är fallet. Regeringen anmärker

inledningsvis att artikel 30 innehåller en standardformulering som återfinns i många EG-direktiv. Som Lagrådet påpekar innehåller remissen inte någon analys av frågan. De förslag som läggs fram i detta lagstiftningsärende skall dock tillämpas av olika myndigheter och allmänt sett följer svenska myndigheter sina uppgifter i enlighet med gällande föreskrifter. Om så ej sker kan erinras om bestämmelserna om tjänstefel i brottsbalken, om möjligheten att erhålla skadestånd till följd av vårdslös eller olaglig myndighetsutövning samt om den granskning som utförs av ombudsmannaväsendet och Justitiekanslern. Någon särskild reglering behövs därmed inte för att genomföra artikel 30 i direktivet.

Grundförutsättningen är att genomförandet av EG-direktivet i sak inte kommer att innebära någon ökning av Sveriges mottagande av tillfälligt skyddsbehövande jämfört med vad som gäller idag med det skydd som ges enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen. I EG-direktivet anges att mottagande av tillfälligt fördrivna personer och fördelningen av denna persongrupp skall ske i en anda av gemenskapssolidaritet medlemsstaterna emellan (artikel 25). Det förutsätts ske i enlighet med en för varje medlemsstat i förväg angiven mottagningskapacitet. Här drog kommissionen nytta av erfarenheterna från Kosovo vad gäller sättet på vilket evakueringen av det faktiska antalet fördrivna personer gick till.

Fördelningsprinciperna enligt EG-direktivet bör leda till att kostnader, som kan uppstå vid en massiv tillströmning av fördrivna personer, fördelas jämnare mellan medlemsstaterna. Detta ger stöd för uppfattningen att den nya regleringen inte kommer att medföra någon ökad belastning för Sveriges del jämfört med vad som skulle kunna bli fallet enligt nuvarande regler.

Regeringen gjorde i slutet av år 1999 en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna om personer som erhåller uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) skulle bli folkbokförda eller inte. Den ekonomiska beräkningen preciserades till att omfatta två år varav det första året utgick från att personerna skulle erhålla sociala förmåner och rättigheter enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt hälso- och sjukvård enligt samma ordning som gäller i dag för asylsökande. Därefter gjordes beräkningarna med utgångspunkt från dels att personerna även under år två skulle omfattas av lagen om mottagande av asylsökande, dels enligt vad som skulle gälla för i Sverige folkbokförda personer. Därutöver antogs två sysselsättningsnivåer gälla, nämligen att 0 % respektive 10 % av utlänningarna mellan 16-59 år skulle ha förvärvsarbete.

Av den ekonomiska utredningen framkom att alternativet där den berörda persongruppen skulle omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. innebar de lägsta utgifterna för hela den offentliga sektorn. Regeringen finner för närvarande inte anledning att göra någon annan bedömning. Regeringens förslag innebär att personer som erhåller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i huvudsak inte kommer att folkbokföras under de första två åren och att de offentliga utgifterna för personer som erhåller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd därmed blir väsentligt lägre än vad som skulle ha gällt om personerna skulle folkbokföras enligt nuvarande ordning.

Förslaget innebär dock att personer som åtnjuter tillfälligt skydd skall ha möjlighet att söka asyl även under den period de har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. I den mån asylansökningar kommer att hinna prövas under den tid det tillfälliga skyddet gäller, kommer vissa personer att erhålla permanent uppehållstillstånd i Sverige och därmed folkbokföras. De kommer därvid att erhålla samma sociala förmåner och rättigheter som i Sverige bosatta personer. Kostnaderna för dessa personer kommer därmed att bli högre än för de personer som omfattas av sociala förmåner och rättigheter enligt den ordning som gäller för asylsökande. Det är dock

svårt att förutsäga hur många personer som i en massflyktsituation kan antas erhålla permanent uppehållstillstånd under den tillfälliga skyddstiden.

Beroende av antalet asylansökningar kan svårigheter uppstå att bibehålla en väl fungerande asylprocedur. I en sådan situation, där asylproceduren blir mycket hårt ansträngd, får således prövningen av asylansökan skjutas upp, dock längst till den tidpunkt då det tillfälliga skyddet upphör att gälla (se avsnitt 8.4).

Beslut meddelade enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I nuläget beräknas emellertid de föreslagna ändringarna inte innebära att antalet överklaganden kommer att öka. Därmed kan inte heller några ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna antas uppkomma.

Under avsnitt 14 Mottagandekapacitet vid en massflyktsituation föreslår regeringen att en kommun inledningsvis bör kunna svara för att den enskilde utlänningen erhåller den omsorg som bedöms skälig i avvaktan på att Migrationsverket övertar ansvaret för mottagandet. Det är här fråga om situationer där Migrationsverkets förmåga att under ett inledande skede svara för mottagandet bedöms som otillräcklig. Flertalet berörda remissinstanser har accepterat tanken på att i ett inledande skede hjälpa Migrationsverket med ansvaret för mottagande under förutsättning att de av staten får full ersättning för de kostnader som uppstår. Regeringen bedömer att de statliga kostnaderna för dessa ersättningar till kommuner inte skall överstiga motsvarande kostnader som uppkommer om mottagandet sker i Migrationsverkets regi.

16.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen
(1989:529)

De bestämmelser som behövs för att genomföra rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EG-direktivet) inom utlänningslagstiftningen förs in i ett nytt kapitel i utlänningslagen. Även andra lagtekniska alternativ hade kunnat vara tänkbara. Dels hade bestämmelserna kunnat samlas i en helt ny lag, dels hade de kunnat arbetas in i utlänningslagens befintliga kapitel. Den nu valda tekniken har flera fördelar. Att bestämmelserna om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hålls samman i ett kapitel ökar överskådligheten. Dessutom finns ett pågående arbete med ett lagstiftningsärende där bl.a. ett förslag till en ny utlänningslag kommer att läggas fram, den s.k. NIPU-reformen. När de nu föreslagna ändringarna skall arbetas in i den nya lagen underlättar det att de finns samlade i ett separat kapitel.

2 kap.**5 §**

Ändringen i *andra stycket 1* är en följd av att 2 kap. 4 a § upphävs och ersätts av de nya bestämmelserna om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i 2 a kap.

14 §

Ändringen i *första stycket* är en följd av att regeringens rätt att meddela föreskrifter enligt 2 kap. 4 a § upphävs och ersätts med en rätt att meddela föreskrifter enligt den nya bestämmelsen i 2 a kap. 3 §. Bestämmelsen i paragrafens nuvarande *tredje stycke* att regeringen skall hålla riksdagen underrättad om sådana föreskrifter har flyttats till 2 a kap. 3 § *andra stycket*

2 a kap.**1 §**

Bestämmelsen är av ren upplysningskaraktär. Den upplyser om att de särskilda bestämmelser som behövts för att genomföra EG-direktivet finns samlade i det nya 2 a kap. I övrigt gäller utlänningslagens övriga regler i tillämpliga delar även vid tillfälligt skydd.

2 §

I *första stycket* anges att personer som omfattas av rådets beslut om tillfälligt skydd och som endera överförs till Sverige eller som tas emot här skall beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Den typ av

uppehållstillstånd som beviljas med stöd av bestämmelsen skall ha en särskild beteckning *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*.

Andra stycket innehåller de förutsättningar under vilka en person som i och för sig faller in under den personkrets som kan komma i fråga för tillfälligt skydd får vägras uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Där klargörs att det är samma rekvisit för att vägra uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som de som gäller för att vägra flyktingar asyl. Anledningen till detta är att det kan finnas flyktingar som ännu inte fått sin sak prövad bland de personer som kan komma i fråga för tillfälligt skydd. Att den nu aktuella personkretsen i detta hänseende skall behandlas som flyktingar innebär att uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte får vägras en person under de förutsättningar som anges i andra punkten i 3 kap. 4 § andra stycket, dvs. särskilda skäl på grund av brottslighet. Däremot kan uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vägras med stöd av övriga punkter i 3 kap. 4 § andra stycket.

3 §

Paragrafen ger regeringen en möjlighet att meddela föreskrifter om att ytterligare kategorier av fördrivna personer än de som omfattas av rådets beslut får ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. En grundförutsättning för detta är att personerna har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion som de som omfattas av rådsbeslutet. Föreskriftsrätten enligt denna nya bestämmelse är mer begränsad än den som finns i nuvarande 2 kap. 4 a §. Den innebär att kretsen som kan få tillfälligt skydd kan vidgas något men tiden för det tillfälliga skyddet följer av rådets beslut och även i övrigt gäller EG-direktivet. Syftet med att ge regeringen denna möjlighet att utvidga kretsen som kan få uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är att det kan vara rimligt att låta personer som kommit till Sverige en kort tid före rådets beslut omfattas av det tillfälliga skyddet. En annan anledning är att det bör finnas en beredskap för att det möjligen skulle kunna inträffa att det tillfälliga skyddet enligt EG-direktivet kan ta sikte på en viss etnisk grupp. Ett sådant förfarande skulle strida mot regeringsformens diskrimineringsförbud och regeringen bör därför ha möjlighet att utvidga gruppen i detta avseende. Även om, som nämnts, regeringens möjligheter att meddela föreskrifter enligt denna paragraf är mer begränsad än den nuvarande i 2 kap. 4 a § bör riksdagen hållas underrättad om att sådana föreskrifter meddelats genom att regeringen lämnar en skrivelse till riksdagen om detta. Detta framgår av *andra stycket*.

4 §

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 7. 4.

I *första stycket* ges kärnfamiljen rätt att återförenas i Sverige med en person som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Liksom i andra bestämmelser om familjeåterförening används uttrycket *får* för att uttrycka den principiella rätt till återförening som finns. Detta är också nödvändigt eftersom rätten till återförening är avhängig av att familjemedlemmarna själva är i behov av tillfälligt skydd och av att familjen har

splittrats som en följd av situationen i ursprungslandet eller i ursprungsregionen.

Av lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap framgår att ett registrerat partnerskap har samma rättsverkningar som ett äktenskap utom vissa i lagen angivna undantagsfall. Samma rätt till uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som kan finnas för någon som är gift med en person som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd finns därför för registrerade partners. Genom att en hänvisning till utlänningslagen i lagen (1987:813) om homosexuella sambor ingår också homosexuella sambor i den krets som har rätt till familjeåterförening enligt denna bestämmelse.

Andra stycket innehåller regler om familjeåterförening för nära anhöriga utöver kärnfamiljen. Frånsett att bosättningskravet tagits bort gäller genom den hänvisningsteknik som används samma bestämmelser som för andra utlänningar. Detta innebär bl.a. att föräldrar till minderåriga barn som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan få återförenas med barnet därför att de anses ha särskild anknytning till Sverige enligt 2 kap. 4 § första stycket 4. Däremot finns ingen hänvisning till andra stycket i 2 kap. 4 § vilket innebär att bestämmelsen om s.k. nya anknytningar inte gäller för personer som fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eftersom dessa inte är bosatta i Sverige eller har beviljats tillstånd för bosättning här.

I *tredje stycket* anges att familjemedlemmar får vägras uppehållstillstånd med tillfälligt skydd endast under de förutsättningar som gäller för att flyktingar skall få vägras asyl enligt 3 kap. 4 § andra stycket 1. Detta innebär att uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte får vägras en familjemedlem under de förutsättningar som anges i andra punkten i 3 kap. 4 § andra stycket, dvs. särskilda skäl på grund av brottslighet.

5 §

I paragrafens *första stycke* fastslås att en person som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan ansöka om och få ansökningar om asyl samt flyktingförklaring och resedokument prövade samtidigt som det tillfälliga skyddet pågår. Att uttryckligen ange i bestämmelsen att personerna har rätt att ansöka om asyl m.m. har ansetts överflödigt mot bakgrund av att detta följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

I *andra stycket* finns förutsättningarna för att utlänningsmyndigheterna skall få skjuta upp prövningen av ansökningar enligt första stycket. Begreppet särskilda skäl tar sikte på dels för hög arbetsbelastning, dels att utlänningsmyndigheterna måste ges tillfälle att göra en bedömning av förhållandena i ursprungslandet när det gäller t.ex. en konflikts varaktighet. I sista meningen understryks att i de fall där ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet upphör skall dessa ärenden vara högt prioriterade hos utlänningsmyndigheterna.

Om en ansökan om asyl för en person som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd bifalls skall på sedvanligt sätt permanent uppehållstillstånd beviljas. Då faller det tidsbegränsade uppehållstillståndet automatiskt.

Bestämmelsens *första stycke* anger hur länge ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får gälla. I *andra stycket* anges att ett uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd får ges om ett program för att förbereda ett självmant återvändande har inletts. Det skall understrykas att utlänningen måste gå med på att delta i programmet för att ett sådant tillstånd skall få ges. Hur långa tillstånd som skall ges får avgöras av utlänningsmyndigheterna.

7 §

Personer som beviljas uppehållstillstånd med stöd av den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 4 a § får regelmässigt också arbetstillstånd. Eftersom EG-direktivet föreskriver att personer som omfattas av tillfälligt skydd skall få arbeta införs en uttrycklig bestämmelse med denna innebörd. Paragrafen skall självfallet inte uppfattas så att minderåriga barn skall ges arbetstillstånd.

8 §

Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag. Den rör situationen där en person som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige överförs till annan medlemsstat. Detta kan ske i två situationer. Dels kan personen överföras för att återförenas med sin familj i den andra medlemsstaten. Dels kan det röra sig om situationer där Sverige mottagit så många fördrivna personer att en ansökan om överföring av personer görs till andra medlemsstater. I båda fallen får överföring ske först efter berörda personers samtycke. Tillståndet här i landet skall då återkallas.

9 §

Bestämmelsen innebär att personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får utvisas på grund av brott endast under de förutsättningar som gäller för att flyktingar skall få utvisas. Anledningen till detta är att det kan finnas flyktingar bland de personer som ges tillfälligt skydd.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor

I *punkt 21* har en ändring gjorts som bl.a. innebär att den nya bestämmelsen om familjeåterförening i 2 a kap. 4 § utlänningslagen också kommer att gälla för homosexuella sambor. Detta uppnås genom att punktens hänvisning får gälla utlänningslagen i dess helhet.

4 §

Andra stycket är nytt och har delvis utformats i enlighet med Lagrådets förslag. Det innebär att en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd respektive uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd inte skall folkbokföras om han eller hon kan antas komma att vistas i Sverige under kortare tid än tre år med stöd av det tillståndet. Den nya bestämmelsen är ett undantag från huvudregeln i 3 § folkbokföringslagen att den som efter inflyttning kan antas komma att vistas i landet under minst ett år i princip skall folkbokföras. För personer som vistas i Sverige med tillfälligt skydd kommer således en längre tid att gälla innan folkbokföring blir aktuell. Upphållstillstånd med tillfälligt skydd kan efter beslut av rådet i enlighet med EG-direktivet vara i högst två år. Om det därefter fortfarande finns skäl för tillfälligt skydd får rådet med kvalificerad majoritet besluta att förlänga det tillfälliga skyddet med upp till ett år. Detta innebär att ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd maximalt kan vara i tre år. Därefter finns det möjlighet att ge uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd under ytterligare högst två år för personer som deltar i ett program för återvändande.

Upphållstillstånd med tillfälligt skydd kan antas i de flesta fall vara i högst två år. Under denna första vistelsetid skall de som beviljats sådant tillstånd omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137) och de skall därför enligt förslaget inte på samma gång vara folkbokförda. Den tid under vilken en person skall undantas från bestämmelserna om folkbokföring kan emellertid i vissa situationer vara längre än två år. Så är fallet när utlänningen beviljas ett fortsatt uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller ett uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd. Om detta fortsatta tillstånd, för personer som tidigare haft uppehållstillstånd under sammanlagt högst två år, understiger ett år skall berörda personer även fortsättningsvis omfattas av bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och inte folkbokföras. Om den sammanlagda tiden som den berörda personen kan antas komma att vistas i Sverige uppgår till minst tre år skall folkbokföring ske. Beräkningen av tiden görs individuellt för varje person.

Av sista meningen framgår att det undantag som följer av det andra stycket inte skall tillämpas för utlänningar som fått en flyktingförklaring eller ett resedokument med stöd av utlänningslagen (1989:529), vilket innebär att de inte längre omfattas av undantaget och därmed kan folkbokföras. En person som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan få sin ansökan om asyl, flyktingförklaring och resedokument prövad under den tid då det tillfälliga skyddet löper. Om han eller hon då bedöms vara flykting beviljas också permanent uppehållstillstånd. Att en person ansöker endast om flyktingförklaring och resedokument utan att samtidigt ansöka om asyl är utomordentligt sällsynt men för det fall detta skulle ske och ansökningarna beviljas skall personen folkbokföras.

I 4 § första stycket klargörs att personer som saknar uppehållstillstånd skall folkbokföras om det föreligger synnerliga skäl. Regleringen ger en

flexibilitet att folkbokföra personer som inte har uppehållstillstånd men som befinner sig i en så speciell situation att det framstår som motiverat. Motsvarande reglering införs därför även för de personer som vistats här i landet med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Av de redan gällande bestämmelserna i 4 § första stycket följer att en utlänning som inte har uppehållstillstånd inte skall folkbokföras, om det inte föreligger synnerliga skäl för folkbokföring. Bestämmelsen kan under vissa förutsättningar komma att tillämpas även beträffande den nu aktuella gruppen. Det rör sig om personer som stannat kvar i Sverige sedan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla och som då ansökt om uppehållstillstånd här under återopande av skyddsbehov eller andra grunder. Detsamma gäller utlänningar som ansökt om asyl medan de haft uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som ännu inte fått sin asylansökan prövad. Dessa utlänningar har inte något uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring utan de likställs med utlänningar som första gången söker uppehållstillstånd i Sverige.

16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

1 §

Genom ändringen i *första stycket 2* kommer den personkrets som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd respektive uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd att omfattas av lagens bestämmelser i stället för personkretsen enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Detta är en konsekvens av att det sistnämnda lagrummet föreslås bli upphävt. Samtidigt införs en begränsning i förhållande till nuvarande ordning av hur länge en utlänning av denna kategori kan omfattas av bestämmelserna i lagen.

I dag gäller för personer som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen att de omfattas av lagens bestämmelser utan någon annan begränsning i tiden än att sådana uppehållstillstånd kan beviljas i högst fyra år. Enligt den nya bestämmelsen gäller lagen inte om utlänningen är folkbokförd här. Detta undanröjer den motsägelse som ligger inbyggd i det nuvarande systemet. Där kan en person som beviljats tillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § och som vistats i landet under mer än ett år samtidigt vara berättigad till förmåner enligt denna lag liksom till de socialförsäkringsförmåner som tillkommer personer som är bosatta i Sverige.

3 a §

Paragrafen är ny. Den innebär en skyldighet för kommunerna att tillfälligt svara för mottagandet av personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under en övergångstid till dess att Migrationsverket tar över ansvaret. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 13.4.

16.5 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringslagen Prop. 2001/02:185
(1999:799)

2 kap.

1 §

I *andra stycket* förs en ny bestämmelse in som innebär att en utlänning som inte skall folkbokföras enligt de nya bestämmelserna i 4 § folkbokföringslagen inte heller skall anses bosatt i Sverige vid tillämpningen av denna lag. Därigenom undantas denna grupp från att omfattas av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 10. 5. I övrigt har en ändring av redaktionell karaktär gjorts.

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 63.2 a och b i detta,

med beaktande av kommissionens förslag¹,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande², med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande³,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande⁴, och

av följande skäl:

(1) Utarbetandet av en gemensam asylpolitik, inklusive en gemensam europeisk asylordning, är ett grundläggande inslag i Europeiska unionens målsättning att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, öppet för alla som av olika omständigheter tvingas söka skydd inom Europeiska unionen.

(2) Antalet fall av massiv tillströmning av fördrivna personer som inte kan återvända till sitt ursprungsland har blivit mer omfattande i Europa under de senaste åren. I dessa fall kan det vara nödvändigt att införa undantagssystem för att ge dem omedelbart och tillfälligt skydd.

(3) I slutsatserna om personer som fördrivits till följd av konflikten i f.d. Jugoslavien, antagna av ministrarna med ansvar för invandring vid mötena i London den 30 november –1 december 1992 och i Köpenhamn den 1 –2 juni 1993, gav medlemsstaterna och gemenskapens institutioner uttryck för sin oro för de fördrivna personernas situation.

(4) Den 25 september 1995 antog rådet en resolution om ansvarsfördelning vid mottagande av fördrivna personer och tillfälligt uppehålle för fördrivna personer⁵. Den 4 mars 1996 antog rådet beslut 96/198/RIF om ett varnings- och beredskapsförfarande för ansvarsfördelning vid mottagande av och tillfälligt vistelse för fördrivna personer⁶.

(5) I rådets och kommissionens handlingsplan av den 3 december 1998⁷ föreskrivs ett snabbt antagande, i enlighet med bestämmelserna i Amsterdamfördraget, av miniminormer för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och av åtgärder för att främja en balans mellan medlems-

¹ EGT C 311 E, 31.10.2000, s. 251.

² Yttrandet avgivet den 13 mars 2001, (ännu ej offentliggjort i EGT).

³ EGT C 155, 29.5.2001, s. 21.

⁴ Yttrandet avgivet den 13 juni 2001 (ännu ej offentliggjort i EGT).

⁵ EGT C 262, 7.10.1995, s. 1.

⁶ EGT L 63, 13.3.1996, s. 10.

⁷ EGT C 19, 20.1.1999, S. 1.

staternas insatser för att ta emot fördrivna personer och bära följderna av detta.

Prop. 2001/02:185
Bilaga 1

(6) Rådet antog den 27 maj 1999 slutsatser om fördrivna personer från Kosovo. I slutsatserna uppmanas kommissionen och medlemsstaterna att dra lärdom av sina insatser under Kosovokrisen för att vidta åtgärder i enlighet med fördraget.

(7) Vid Europeiska rådets särskilda möte i Tammerfors den 15 –16 oktober 1999 erkändes behovet av att nå en överenskommelse om frågan om tillfälligt skydd för fördrivna personer på grundval av solidaritet mellan medlemsstaterna.

(8) Det är således nödvändigt att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och att vidta åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

(9) Dessa normer och åtgärder är kopplade till, och beroende av, varandra av hänsyn till effektivitet, samstämmighet och solidaritet och särskilt för att avvärja risken för sekundära förflyttningar. Normerna och åtgärderna bör därför införas i en enda rättsakt.

(10) Detta tillfälliga skydd bör vara förenligt med medlemsstaternas internationella åtaganden när det gäller flyktingar. I synnerhet får det inte hindra erkännande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, i dess ändrade lydelse enligt New York-protokollet av den 31 januari 1967, som alla medlemsstater har ratificerat.

(11) Förenta nationernas flyktingkommissariats mandat för flyktingar och andra personer i behov av internationellt skydd bör beaktas och förklaring nr 17 om artikel 63 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, som fogats till slutakten till Amsterdamfördraget, bör få verkan. Enligt denna förklaring skall samråd ske med Förenta nationernas flyktingkommissariat och andra relevanta internationella organisationer i frågor som rör asylpolitik.

(12) Det ligger i miniminormernas natur att medlemsstaterna har rätt att införa eller behålla bestämmelser som är mer förmånliga för personer som åtnjuter tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer.

(13) Med hänsyn till undantagskaraktären hos de bestämmelser som fastställs i detta direktiv för att hantera en massiv tillströmning eller omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland bör det skydd som erbjuds ha begränsad varaktighet.

(14) Huruvida det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer bör fastställas i ett rådsbeslut som bör vara bindande i alla medlemsstater med avseende på de fördrivna personer som avses i beslutet. Villkor för när beslutet bör upphöra att gälla bör också fastställas.

(15) Medlemsstaternas skyldigheter i fråga om mottagande och vistelse för personer som åtnjuter tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer bör fastställas. Skyldigheterna bör vara skäligen och ge de berörda personerna en tillräcklig skyddsnivå.

(16) När det gäller behandlingen av personer som åtnjuter tillfälligt skydd enligt detta direktiv är medlemsstaterna bundna av sina förpliktelser enligt de internationella rättsliga instrument som de är parter i och som förbjuder diskriminering.

(17) Medlemsstaterna bör, tillsammans med kommissionen, vidta lämpliga åtgärder, så att behandlingen av personuppgifter uppfyller skyddsnormerna i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁸.

(18) Regler bör fastställas om rätt till asylprövning i samband med tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer, i enlighet med medlemsstaternas internationella åtaganden och bestämmelserna i fördraget.

(19) Det bör fastställas principer och åtgärder för återvändande till ursprungslandet och för de åtgärder som skall vidtas av medlemsstaterna beträffande personer för vilka det tillfälliga skyddet har upphört.

(20) Det bör inrättas en solidaritetsmekanism som skall bidra till att uppnå en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot en massiv tillströmning av fördrivna personer och bära följderna av detta. Mekanismen bör bestå av två delar. Den första delen avser ekonomi och den andra delen rör det faktiska mottagandet av personer i medlemsstaterna.

(21) Genomförandet av tillfälligt skydd bör åtföljas av administrativt samarbete mellan medlemsstaterna, i samverkan med kommissionen.

(22) Det är nödvändigt att fastställa kriterier för att undanta vissa personer från tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer.

(23) Eftersom målen för den föreslagna åtgärden, nämligen fastställande av miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av

⁸ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

fördrivna personer och av åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför på grund av den föreslagna åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

(24) Förenade kungariket har i enlighet med artikel 3 i det protokoll om Förenade kungarikets och Irlands ställning som är fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, genom skrivelse av den 27 september 2000, meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.

(25) Med tillämpning av artikel 1 i ovannämnda protokoll deltar inte Irland i antagandet av detta direktiv. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i ovan nämnda protokoll gäller därför bestämmelserna i detta direktiv inte Irland.

(26) Danmark deltar i enlighet med artiklarna 1 och 2 i det protokoll om Danmarks ställning som är fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen inte i antagandet av detta direktiv och är därför inte bundet av det och omfattas inte av dess tillämpning.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL 1

Allmänna bestämmelser

Artikel 1

Syftet med detta direktiv är att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Artikel 2

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) Tillfälligt skydd: förfarande av undantagskaraktär som, vid massiv tillströmning eller vid omedelbart förestående massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland, ger ett omedelbart och tillfälligt skydd för dessa personer,

särskilt om det även finns risk för att tillströmningen inte kan hanteras av asylsystemet utan negativa följder för detta systems funktion, i berörda personers och i övriga skyddssökandes intresse.

Prop. 2001/02:185
Bilaga 1

b) Genèvekonventionen: Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.

c) Fördrivna personer: medborgare i tredje land eller statslösa personer, vilka har måst lämna sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion eller har blivit evakuerade, särskilt som reaktion på en vädjan från internationella organisationer, och inte kan återvända på trygga och varaktiga villkor på grund av de förhållanden som råder i det landet, och vilka eventuellt kan omfattas av artikel 1A i Genèvekonventionen eller av andra internationella eller nationella instrument som ger internationellt skydd, särskilt

i) Personer som flytt från områden där det råder väpnad konflikt eller med ständigt återkommande utbrott av våld, eller

ii) Personer som är utsatta för en allvarlig risk för eller som har blivit offer för systematiska eller omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

d) Massiv tillströmning: ankomst till Europeiska gemenskapen av ett betydande antal fördrivna personer, med ursprung i ett bestämt land eller ett bestämt geografiskt område, oberoende av om de kommit till gemenskapen spontant eller med hjälp, till exempel genom ett evakueringsprogram.

e) Flyktingar: medborgare i tredje land eller statslösa personer som omfattas av artikel 1A i Genèvekonventionen.

f) Underåriga utan medföljande vuxen: medborgare i tredje land eller statslösa personer som är yngre än arton år och som anländer till medlemsstaternas territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, och så länge de inte faktiskt tas om hand av en sådan person, eller underåriga som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha anlänt till medlemsstaternas territorium.

g) Uppehållstillstånd: tillstånd som utfärdats av myndigheterna i en medlemsstat i enlighet med denna stats lagstiftning och som ger en medborgare i tredje land eller en statslös person tillstånd att uppehålla sig på dess territorium.

h) Referensperson: en medborgare i tredje land som har beviljats tillfälligt skydd i en medlemsstat i enlighet med ett beslut enligt artikel 5 och som önskar återförenas med sina familjemedlemmar.

Artikel 3

1. Tillfälligt skydd hindrar inte erkännande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen. Prop. 2001/02:185
Bilaga 1

2. Medlemsstaterna skall ge tillfälligt skydd med vederbörlig respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och för sina åtaganden i fråga om "non-refoulement".

3. Införande, genomförande och upphörande av tillfälligt skydd skall vara föremål för regelbundna samråd med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och andra relevanta internationella organisationer.

4. Detta direktiv är inte tillämpligt på personer som har tagits emot med hjälp av program för tillfälligt skydd som tillämpades innan direktivet trädde i kraft.

5. Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är mer förmånliga för personer som omfattas av tillfälligt skydd.

KAPITEL II

Varaktighet för och genomförande av det tillfälliga skyddet

Artikel 4

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6 skall varaktigheten för det tillfälliga skyddet vara ett år. Det tillfälliga skyddet kan förlängas automatiskt med sex månader i taget i högst ett år, om inte skyddet upphävs enligt artikel 6.1 b.

2. Om det fortfarande finns skäl för tillfälligt skydd, får rådet med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, som även skall pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet, besluta att förlänga det tillfälliga skyddet med upp till ett år.

Artikel 5

1. Rådet skall genom ett beslut som fattats med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, som även skall pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet, fastställa huruvida det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer.

2. Kommissionens förslag skall åtminstone innehålla följande:

a) En redogörelse för vilka grupper av personer som kommer att omfattas av det tillfälliga skyddet.

b) En uppgift om vid vilken tidpunkt det tillfälliga skyddet börjar gälla.

c) En uppskattning av omfattningen av de fördrivna personernas förflyttningar.

3. Rådets beslut skall leda till att tillfälligt skydd för de fördrivna personer som avses i beslutet införs i samtliga medlemsstater i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv. Det skall åtminstone innehålla följande:

a) En redogörelse för vilka grupper av personer som kommer att omfattas av det tillfälliga skyddet.

b) En uppgift om vid vilken tidpunkt det tillfälliga skyddet börjar gälla.

c) Uppgifter från medlemsstaterna om deras mottagningskapacitet.

d) Uppgifter från kommissionen, UNHCR och andra relevanta internationella organisationer.

4. Rådets beslut skall grundas på följande:

a) En lägesbedömning och omfattningen av de fördrivna personernas förflyttningar.

b) En bedömning av om det är lämpligt att införa tillfälligt skydd, med hänsyn till möjligheterna att erbjuda katastrofbistånd och göra brådskande insatser på plats eller huruvida det är otillräckligt med sådana åtgärder.

c) Uppgifter från medlemsstaterna, kommissionen, UNHCR och andra relevanta internationella organisationer.

5. Europaparlamentet skall underrättas om rådets beslut.

Artikel 6

1. Det tillfälliga skyddet skall upphöra att gälla

a) när den längsta tillåtna varaktigheten har löpt ut, eller

b) om rådet vid något tillfälle beslutar om detta med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, som även skall pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet.

2. Rådets beslut skall grundas på ett konstaterande av att situationen i ursprungslandet gör det möjligt för dem som beviljats tillfälligt skydd att tryggt och varaktigt återvända, med vederbörlig respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt för medlemsstaternas skyldigheter i fråga om ”non-refoulement”. Europaparlamentet skall underrättas om rådets beslut.

1. Medlemsstaterna får enligt bestämmelserna i detta direktiv ge tillfälligt skydd åt ytterligare kategorier av fördrivna personer, utöver de som omfattas av rådets beslut enligt artikel 5, om de fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion. Medlemsstaterna skall genast underrätta rådet och kommissionen om detta.

2. Bestämmelserna i artiklarna 24, 25 och 26 skall inte gälla den möjlighet som avses i punkt 1, med undantag av det strukturstöd som ingår i Europeiska flyktingfonden som inrättades genom beslut 2000/596/EG⁹, enligt villkoren i det beslutet.

KAPITEL III

Medlemsstaternas skyldigheter gentemot personer som åtnjuter tillfälligt skydd

Artikel 8

1. Medlemsstaterna skall besluta om de åtgärder som behövs för att personer som åtnjuter tillfälligt skydd skall få uppehållstillstånd under hela den tid som det tillfälliga skyddet varar. Handlingar eller andra motsvarande bevis skall utfärdas i detta syfte.

2. Oberoende av giltighetstiden för de uppehållstillstånd som anges i punkt 1 får medlemsstaterna inte ge personer med tillfälligt skydd mindre förmånlig behandling än den som före skrivs i artiklarna 9 – 16.

3. Medlemsstaterna skall vid behov ge personer som skall tillåtas resa in på deras territorium för att få tillfälligt skydd all hjälp som behövs för att få nödvändiga viseringar, däribland transitviseringar. Formaliteterna skall begränsas i största möjliga utsträckning med hänsyn till det brådskande läget. Viseringar bör vara kostnadsfria eller så billiga som möjligt.

Artikel 9

Medlemsstaterna skall ge personer som åtnjuter tillfälligt skydd en handling på ett språk som de kan förstå, där de bestämmelser om tillfälligt skydd som är relevanta för dem tydligt anges.

Artikel 10

För att det rådsbeslut som avses i artikel 5 skall kunna tillämpas effektivt skall medlemsstaterna registrera de personuppgifter som avses i punkt a i bilaga II för personer som har beviljats tillfälligt skydd på deras territorium.

⁹ EGT L 252, 6.10.2000, s. 12.

En medlemsstat skall ta tillbaka en person som fått tillfälligt skydd på dess territorium om personen vistas eller försöker resa in utan tillåtelse på en annan medlemsstats territorium under den period som omfattas av det rådsbeslut som avses i artikel 5. Medlemsstaterna får på grundval av ett bilateralt avtal besluta att denna artikel inte skall tillämpas.

Artikel 12

Medlemsstaterna skall under en tid som inte skall vara längre än den som gäller för det tillfälliga skyddet, tillåta personer som åtnjuter tillfälligt skydd att utföra arbete, med beaktande av de bestämmelser som reglerar verksamheten, som anställda eller som egenföretagare och att ta del av till exempel utbildningsmöjligheter för vuxna, yrkesutbildning och praktisk arbetsplatsorientering. Medlemsstaterna får av arbetsmarknads- politiska skäl prioritera EU-medborgare och medborgare i stater som är bundna av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt även medborgare från tredje land med uppehållstillstånd som får arbetslöshetsersättning. Den gängse lagstiftningen i medlemsstaterna om ersättning, tillgång till sociala trygghetssystem vid verksamhet som anställd eller egenföretagare samt övriga villkor skall tillämpas.

Artikel 13

1. Medlemsstaterna skall se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får lämplig inkvartering eller, om så krävs, medel till att skaffa sig bostad.

2. Medlemsstaterna skall se till att personer som åtnjuter tillfälligt skydd får sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd och uppehälle, om de saknar tillräckliga medel, samt sjukvård. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 4 skall sjukvården åtminstone innefatta akut-sjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar.

3. Om personer som åtnjuter tillfälligt skydd utför arbete som anställda eller egenföretagare, skall deras förmåga att själva tillgodose sina behov beaktas vid fastställandet av biståndsnivån.

4. Medlemsstaterna skall tillhandahålla nödvändig läkarvård eller annan hjälp till personer som åtnjuter tillfälligt skydd och som har särskilda behov, till exempel underåriga utan medföljande vuxen eller personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Artikel 14

1. Medlemsstaterna skall bevilja personer under 18 år som åtnjuter tillfälligt skydd tillträde till utbildningsväsendet på samma villkor som medborgarna i den mottagande medlemsstaten. Medlemsstaterna får

föreskriva att tillträdet skall begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet.

Prop. 2001/02:185
Bilaga 1

2. Medlemsstaterna får ge vuxna som åtnjuter tillfälligt skydd tillträde till det allmänna utbildningsväsendet.

Artikel 15

1. Enligt denna artikel skall följande personer anses ingå i familjegemenskapen, om familjen fanns redan i ursprungslandet och den splittrades på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen:

a) Make/maka till referenspersonen eller dennes ogifta partner i ett stabilt förhållande, om ogifta par och gifta par enligt lagstiftningen och praxis i den berörda medlemsstaten skall behandlas på jämförbart sätt enligt landets utlänningslagstiftning. Underåriga ogifta barn till referenspersonen och dennes maka/make, oavsett om de är födda inom eller utom äktenskapet eller är adopterade.

b) Andra nära anhöriga som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för de händelser som ledde till den massiva tillströmningen och som var helt eller delvis beroende av referenspersonen vid den tidpunkten.

2. Om enskilda familjemedlemmar åtnjuter tillfälligt skydd i olika medlemsstater, skall medlemsstaterna återförena familjemedlemmar om de är övertygade om att familjemedlemmarna omfattas av beskrivningen i punkt 1 a, med beaktande av familjemedlemmarnas önskemål. Medlemsstaterna får återförena familjemedlemmar om de är övertygade om att familjemedlemmarna omfattas av beskrivningen i punkt 1 b, med beaktande i varje enskilt fall av huruvida de skulle ställas inför svåra umbäranden om de inte återförenades.

3. Om referenspersonen åtnjuter tillfälligt skydd i en medlemsstat och en eller flera familjemedlemmar ännu inte har anlänt till någon medlemsstat, skall den medlemsstat där referenspersonen åtnjuter tillfälligt skydd återförena familjemedlemmar som behöver skydd med referenspersonen om medlemsstaten är övertygad om att dessa familjemedlemmar omfattas av beskrivningen i punkt 1 a. Medlemsstaten får återförena familjemedlemmar som behöver skydd med referenspersonen om den är övertygad om att dessa familjemedlemmar omfattas av beskrivningen i punkt 1 b, med beaktande i varje enskilt fall av huruvida de skulle ställas inför svåra umbäranden om de inte återförenades.

4. Vid tillämpningen av denna artikel skall medlemsstaterna ta hänsyn till barnets bästa.

5. Berörda medlemsstater skall med beaktande av artiklarna 25 och 26 besluta i vilken medlemsstat återföreningen skall äga rum.

6. Återförenade familjemedlemmar skall beviljas uppehållstillstånd inom ramen för tillfälligt skydd. Handlingar eller andra motsvarande bevis skall utfärdas i detta syfte. Överföring av familjemedlemmar till en annan medlemsstats territorium med återförening enligt punkt 2 som syfte skall leda till att utfärdade uppehållstillstånd dras in och att skyldigheterna gentemot de berörda personerna i fråga om tillfälligt skydd upphör att gälla i den medlemsstat från vilken avresa sker.

7. Det praktiska genomförandet av denna artikel får inbegripa samarbete med berörda internationella organisationer.

8. En medlemsstat skall på begäran av en annan medlemsstat lämna den information om en person som åtnjuter tillfälligt skydd som anges i bilaga II och som är nödvändig för att ett ärende enligt denna artikel skall kunna handläggas.

Artikel 16

1. Medlemsstaterna skall så snart som möjligt vidta åtgärder för att säkerställa att underåriga som åtnjuter tillfälligt skydd utan medföljande vuxen företräds på nödvändigt sätt av en förmyndare, eller, vid behov, av en företrädare för en organisation som ansvarar för underårigas vård och välfärd eller av en annan lämplig företrädare.

2. Medlemsstaterna skall se till att underåriga utan medföljande vuxen under skyddsperioden placeras

- a) hos vuxna släktingar,
- b) hos en fosterfamilj,
- c) på ett mottagningscentrum som är särskilt avsett för underåriga eller på en annan förläggning som är lämpad för underåriga,
- d) hos den person som tog hand om barnet under flykten.

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att möjliggöra placeringen. Medlemsstaterna skall fastställa att den eller de berörda vuxna personerna godkänner detta arrangemang. Barnets synpunkter skall beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad.

KAPITEL IV

Rätt till asylprövning vid tillfälligt skydd

Artikel 17

1. Personer som åtnjuter tillfälligt skydd skall ha möjlighet att lämna in en asylansökan när som helst.

2. Om en ansökan inte handlagts innan det tillfälliga skyddet upphör att gälla, skall handläggningen av ansökan avslutas efter denna tidpunkt.

Kriterierna och mekanismerna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan skall tillämpas. I synnerhet gäller att den medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som lämnats in av en person som åtnjuter tillfälligt skydd i enlighet med detta direktiv skall vara den medlemsstat som har godkänt att personen har överförs till dess territorium.

Artikel 19

1. Medlemsstaterna får föreskriva att en person inte får ges tillfälligt skydd samtidigt som personen har ställning som asylsökande medan ansökan prövas.

2. Om en person som kan komma i fråga för eller åtnjuter tillfälligt skydd nekas flyktingstatus eller, i förekommande fall, annat slags skydd efter det att asylansökan har prövats, skall medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 28, se till att personen i fråga åtnjuter eller fortsätter att åtnjuta tillfälligt skydd under resten av skyddsperioden.

KAPITEL V

Återvändande och andra åtgärder efter det att det tillfälliga skyddet upphört

Artikel 20

När det tillfälliga skyddet upphör skall medlemsstaternas gängse lagstiftning om skydd och om utlännningar tillämpas, utan att det påverkar artiklarna 21 –23.

Artikel 21

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att möjliggöra frivilligt återvändande för personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller vilkas tillfälliga skydd har upphört. Medlemsstaterna skall se till att bestämmelserna om frivilligt återvändande för personer som åtnjuter tillfälligt skydd under lättar ett återvändande med respekt för mänsklig värdighet. Medlemsstaterna skall se till att personerna i fråga fattar beslutet om att återvända med full kännedom om förhållandena. Medlemsstaterna får arrangera undersökande resor.

2. Så länge det tillfälliga skyddet inte har upphört, skall medlemsstaterna, med beaktande av de förhållanden som råder i ursprungslandet, se välvilligt på ansökningar om återvändande till den mottagande medlemsstaten från personer som har åtnjutit tillfälligt skydd och utnyttjat sin rätt till frivilligt återvändande.

3. När det tillfälliga skyddet upphör får medlemsstaterna i enskilda fall förlänga giltighetstiden för skyldigheterna i kapitel III för personer som har omfattats av tillfälligt skydd och som deltar i ett program för frivilligt återvändande. Förlängningen skall gälla fram till dagen för återvändande.

Prop. 2001/02:185
Bilaga 1

Artikel 22

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att respekten för människovärdet inte åsidosätts när personer vars tillfälliga skydd har upphört att gälla och som inte kan få stanna blir föremål för ofrivilligt återvändande.

2. Vid ofrivilligt återvändande skall medlemsstaterna pröva om det i det enskilda fallet finns tungt vägande humanitära skäl som kan göra det omöjligt eller oskäligt att återvända.

Artikel 23

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs när det gäller villkoren för uppehåll för personer som har åtnjutit tillfälligt skydd och som på grund av sitt hälsotillstånd rimligtvis inte kan förväntas resa, till exempel på grund av att en avbruten behandling skulle få allvarliga negativa följder för dem. Så länge som denna situation råder får de inte utvisas.

2. Medlemsstaterna får tillåta att familjer vars barn är underåriga och går i skolan i en medlemsstat, får sådana villkor för uppehåll som gör det möjligt för de berörda barnen att fullfölja pågående termin eller läsår.

Solidaritet

Artikel 24

De åtgärder som föreskrivs i detta direktiv skall få ekonomiskt stöd från Europeiska flyktingfonden, som inrättades genom beslut 2000/596/EG, enligt villkoren i det beslutet.

Artikel 25

1. Medlemsstaterna skall i en anda av gemenskapssolidaritet ta emot personer som kan komma i fråga för tillfälligt skydd. De skall i sifferuppgifter eller i allmänna termer ange sin mottagningskapacitet för sådana personer. Dessa uppgifter skall anges i det rådsbeslut som avses i Artikel 5. Medlemsstaterna kan efter det att beslutet har antagits ange att de har ytterligare mottagningskapacitet, genom att underrätta rådet och kommissionen om detta. Dessa uppgifter skall då snabbt vidarebefordras till UNHCR.

2. De berörda medlemsstaterna skall, i samarbete med behöriga internationella organisationer, se till att de personer som anges i det rådsbeslut som avses i artikel 5 och som ännu inte har anlänt till gemenskapen har förklarat sig villiga att tas emot på deras territorium.

3. När antalet personer som kan komma i fråga för tillfälligt skydd efter en plötslig och massiv tillströmning överskrider den mottagningskapacitet som avses i punkt 1, skall rådet utan dröjsmål undersöka situationen och vidta lämpliga åtgärder, bland annat rekommendera att de berörda medlemsstaterna ges ytterligare stöd.

Artikel 26

1. Så länge som det tillfälliga skyddet varar skall medlemsstaterna samarbeta i syfte att överföra personer som åtnjuter tillfälligt skydd från en medlemsstat till en annan, med förbehåll för att de berörda personerna har gett sitt samtycke till denna överföring.

2. En medlemsstat skall informera de övriga medlemsstaterna om ansökningar om överföring och underrätta kommissionen och UNHCR om detta. Medlemsstaterna skall underrätta den ansökande medlemsstaten om sin mottagningskapacitet.

3. En medlemsstat skall på begäran av en annan medlemsstat lämna den information om en person som åtnjuter tillfälligt skydd som anges i bilaga II och som är nödvändig för att ett ärende enligt denna artikel skall kunna handläggas.

4. När personer överförs från en medlemsstat till en annan, skall uppehållstillstånd och de skyldigheter som är knutna till tillfälligt skydd i den medlemsstat från vilken överföringen görs upphöra att gälla. Den nya mottagande medlemsstaten skall ge tillfälligt skydd till de berörda personerna.

5. Medlemsstaterna skall använda förlagan till passersedel i bilaga I vid överföring mellan medlemsstater av personer som åtnjuter tillfälligt skydd.

KAPITEL VII

Administrativt samarbete

Artikel 27

1. För att kunna ha det administrativa samarbete som krävs för att genomföra det tillfälliga skyddet, skall varje medlemsstat utse en nationell kontaktpunkt, vars adress de skall meddela varandra och kommissionen. Medlemsstaterna skall, i samverkan med kommissionen, vidta alla lämpliga åtgärder för att upprätta ett direkt samarbete och informationsutbyte mellan behöriga myndigheter.

2. Medlemsstaterna skall regelbundet och så snart som möjligt översända uppgifter om hur många personer som åtnjuter tillfälligt skydd samt fullständiga upplysningar om de nationella lagar och andra författningar som berörs av genomförandet av tillfälligt skydd.

KAPITEL VIII

Särskilda bestämmelser

Artikel 28

1. Medlemsstaterna får undanta en person från tillfälligt skydd

a) om det finns allvarliga skäl att anta att

i) han/hon har begått ett brott mot freden, en krigsförbrytelse eller ett brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,

ii) han/hon har begått ett allvarligt icke-politiskt brott utanför den mottagande medlemsstaten före ankomsten till den medlemsstaten där han/hon åtnjuter tillfälligt skydd; allvaret i den förföljelse som befaras skall bedömas i förhållande till arten av det brott som den berörda personen är misstänkt för; särskilt grymma handlingar, även om de begåtts i förment politiskt syfte, får betecknas som allvarliga icke-politiska brott; detta gäller såväl för gärningsmännen som för anstiftarna av brottet,

iii) han/hon har gjort sig skyldig till handlingar som står i strid med Förenta nationernas syften och principer,

b) om det föreligger skälig anledning att betrakta honom/henne som en fara för den mottagande medlemsstatens säkerhet eller om han/hon utgör en samhällsfara för den medlemsstaten på grund av att han/hon genom beslut som vunnit laga kraft har dömts för ett grovt brott.

2. Skälen för undantag som anges i punkt 1 skall uteslutande grundas på den berörda personens personliga uppförande. Beslut eller åtgärder för att undanta en person från tillfälligt skydd skall grundas på proportionalitetsprincipen.

KAPITEL IX

Slutbestämmelser

Artikel 29

Personer som har nekats tillfälligt skydd eller familjeåterförening i en medlemsstat skall ha rätt att ansöka om rättslig prövning i den berörda medlemsstaten.

Artikel 30

Medlemsstaterna skall fastställa bestämmelser om påföljder som är tillämpliga för överträdelser av nationella bestämmelser som har antagits enligt detta direktiv och skall vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa att dessa påföljder tillämpas. Påföljderna skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Artikel 31

1. Senast två år efter det datum som anges i artikel 32 skall kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv i medlemsstaterna och vid behov föreslå nödvändiga ändringar. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna alla relevanta uppgifter för att utarbeta rapporten.

2. Efter den rapport som avses i punkt 1 skall kommissionen minst vart femte år rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv i medlemsstaterna.

Artikel 32

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 2002. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

2. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 33

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning .

Artikel 34

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Utfärdat i Bryssel den 20 juli 2001.

På rådets vägnar

J.VANDE LANOTTE
Ordförande

BILAGA I

[Passersedel]

BILAGA II

Den information som avses i artiklarna 10,15 och 26 i detta direktiv skall den utsträckning som är nödvändig omfatta en eller flera av följande handlingar eller uppgifter:

- a) Personuppgifter om den berörda personen (namn, nationalitet, födelse-datum och födelseplats ,civilstånd, familjeförhållanden).
- b) Identitetshandlingar och resehandlingar för den berörda personen. c) Handlingar som bevis för familjeband (äktenskapsbevis, födelseattest, adoptionsintyg).
- d) Annan information som är viktig för att fastställa personens identitet eller familjeförhållanden.
- e) Uppehållstillstånd, viseringar eller avslag på ansökan om uppehålls-tillstånd som utfärdats till den berörda personen av medlemsstaten och handlingar som ligger till grund för beslut.
- f) Ansökningar om uppehållstillstånd och visering som den berörda personen lämnat in och som är under utredning i medlemsstaten och uppgifter om på vilket stadium behandlingen befinner sig. Den medlemsstat som tillhandahåller informationen skall underrätta den ansökande medlemsstaten om vilka upplysningar som har rättats.

Sammanfattning av Massflyktsutredningens departementspromemoria 2001:77 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt

Utredningsuppdraget

Antalet fall av massiv tillströmning av fördrivna personer som inte kan återvända till sitt ursprungsland har blivit mer omfattande under de senaste åren. Europeiska Unionens råd antog den 20 juli 2001 ett direktiv om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. Direktivet innehåller ett flertal föreskrifter om vad som skall gälla under vistelsen i mottagarlandet.

De regler som fastställs i direktivet har karaktären av undantagsbestämmelser. Det skydd som erbjuds skall därför ha en begränsad varaktighet men samtidigt ge de berörda personerna en tillräcklig skyddsnivå. Det är fråga om miniminormer som ger medlemsstaterna rätt att införa eller behålla bestämmelser som är mer förmånliga för dem som får tillfälligt skydd.

I regeringens direktiv till utredaren berörs ett flertal frågor med anknytning till EG-direktivet. Av dem kan sammanfattningsvis följande nämnas, nämligen

- införande av särskilda regler om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd
- undantag i vissa fall från rätten till tillfälligt skydd,
- rätten att ansöka om asyl under skyddstiden,
- familjeåterförening,
- förlängning av tillstånd vid program för frivilligt återvändande eller av humanitära skäl,
- sociala förmåner, hälsovård m.m.
- arbetstillstånd,
- utbildning samt
- mottagandekapaciteten i Sverige för personer med behov av tillfälligt skydd.

Utgångspunkter

Skyddsreglerna i EG-direktivet omfattar situationer och personer som redan idag enligt svensk rätt skulle kunna ges ett tillfälligt skydd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen. En allmän utgångspunkt vid övervägandena om vilka regler som skall gälla för dem som ges skydd, t.ex. i fråga om uppehälle, skolgång, sjukvård etc. bör vara, att reglerna i möjligaste mån skall vara desamma som gäller för dem som fått tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av den nämnda bestämmelsen i utlänningslagen. De personer som berörs har tillfälligt också samma behov av skydd som asylsökande och andra skyddsbehövande. För att undvika en

komplex ordning där olika regler kan vara tillämpliga bör de som har behov av tillfälligt skydd om möjligt också omfattas av samma regler om förmåner m.m. som gäller för nu nämnda grupper av utlänningar.

Prop. 2001/02:185
Bilaga 2

Regler om skydd

Tillfälligt skydd enligt EG-direktivet gäller initialt under en tid av ett år. Om det inte upphävs av rådet förlängs det därefter automatiskt med sex månader och därefter med ytterligare sex månader. Rådet kan genom beslut med kvalificerad majoritet förlänga tiden med ytterligare ett år. Den ”normala” tillståndstiden är således högst två år och som längst kan tillståndet gälla i tre år.

Skyddet enligt EG-direktivet skiljer sig i vissa hänseenden från det tillfälliga skydd som idag kan ges enligt gällande svenska bestämmelser. Av de regler som införs måste det framgå att personer som omfattas av rådets beslut är tillförsäkrade det skydd som anges i direktivet och att skyddets tillämpning i tiden är avhängigt av rådets beslut om det. Det kan samtidigt inte uteslutas att situationer kan uppkomma som gör att det kan finnas skäl att behålla regeringens möjlighet att med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen utfärda föreskrifter om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Därför föreslås att denna regel bibehålls. För att skilja denna typ av tillstånd, som också är tillfälliga, från tidsbegränsade uppehållstillstånd som grundas på EG-direktivet föreslås att de senare ges den särskilda benämningen *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*.

Undantag från skydd

I vissa speciella situationer bör det finnas möjlighet att göra undantag från reglerna om tillfälligt skydd. Det gäller bl.a. den som har begått brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten respektive handlingar i strid mot FN:s syften och principer. Annan grov brottslighet bör även kunna leda till inskränkningar i rätten till skydd. Regleringen i dessa fall föreslås i princip vara den, att det skall finnas synnerliga skäl för att göra undantag från rätten till skydd. En utlänning som det finns skäl att betrakta som en fara för rikets säkerhet skall också kunna undantas från skydd. Samtidigt kan det givetvis inte komma i fråga att göra någon inskränkning i den ovillkorliga rätten till skydd som gäller för personer som riskerar dödsstraff, kroppsstraff, tortyr m.m.

Asyl

Orden flykting och asyl används ofta som benämning på varje utlänning som av olika skäl ansöker om uppehållstillstånd här. Utlänningslagens terminologi är betydligt snävare och anknyter till vad som är vedertaget internationellt. Begreppet flykting omfattar enbart utlänningar eller statslösa som befinner sig utanför hemlandet respektive den vanliga vistelseorten på grund av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning. Med asyl avses enbart uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att denne är flykting.

Idag är möjligheten för den som har någon form av uppehållstillstånd i Sverige, permanent eller tillfälligt, att få detta ändrat till att avse uppehållstillstånd grundat på andra omständigheter mycket begränsad. Den som får uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall enligt förslaget ha en ovillkorlig rätt att ansöka om asyl. För att den myndighet som prövar ansökningarna inte skall behöva riskera att hamna i en omöjlig situation vid en massiv tillströmning av asylsökande bör prövningen kunna få skjutas upp. Det är samtidigt viktigt att bibehålla huvudregeln att en ansökan om asyl skall prövas så fort som möjligt. Undantag från den ordningen bör därför medges endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till arbetsbelastningen eller andra tungt vägande omständigheter. UNHCR har anfört att möjligheten att skjuta upp prövningen av asylansökningar en viss tid är förenlig med Genèvekonventionen så länge rätten att ansöka om asyl finns och så länge ansökan prövas senast vid det tillfälliga skyddets upphörande. Även den som har tillfälligt skydd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen föreslås kunna ges asyl under den tid det tillfälliga uppehållstillståndet gäller.

Familjeåterförening

Make/maka och underåriga ogifta barn, såväl biologiska som adopterade (kärnfamiljen) till den som har fått skydd skall ha rätt att återförenas med denne. Samboende omfattas också eftersom de enligt lagstiftningen och praxis i Sverige skall behandlas på jämförbart sätt. Detsamma torde vidare gälla homosexuella par som före ankomsten hit har ett registrerat partnerskap eller varit sammanboende. Något krav på att lagstiftning eller praxis i ursprungslandet även skall omfatta dessa kategorier finns inte. För att uppehållstillstånd med tillfälligt skydd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen skall beviljas bör på samma sätt som gäller idag vid övrig familjeåterförening krävas att det finns ett beroendeförhållande som gör det svårt för släktingarna att leva åtskilda. Vid bedömningen av om det finns ett beroendeförhållande vägs flera faktorer in.

Den ordning som generellt gäller i Sverige för mottagande och placering m.m. av underåriga utan medföljande vuxen, liksom av underåriga som kommer hit i sällskap med annan än sin vårdnadshavare, motsvarar fullt ut EG-direktivets krav.

Förlängning av tillstånd

När det tillfälliga skyddet upphör innebär det att utlänningar som haft tillfälligt skydd inte har rätt att stanna kvar i Sverige, såvida de inte får uppehållstillstånd grundat på andra omständigheter. Vanliga regler om skydd och om andra tillståndsgrunder skall tillämpas när det tillfälliga skyddet upphör. Den vars tillfälliga skydd upphör skall således kunna åberopa skyddsskäl enligt 3 kap. utlänningslagen eller andra tillståndsgrundande skäl, t.ex. anknytning hit. Som skäl för att få stanna kvar kan även åberopas humanitära omständigheter. De som inte vill återvända till ursprungslandet skall behandlas på samma sätt som andra utlänningar som söker uppehållstillstånd här.

När det gäller möjligheten till förlängning av tillstånd på grund av humanitära och medicinska skäl kan konstateras att någon gemensam standard inom EU för bedömningen av vilken styrka humanitära skäl skall ha för att ge rätt till bosättning inte finns. Tyngden av de hälso- eller andra humanitära skäl som krävs för att uppehållstillstånd skall beviljas personer som haft tillfälligt skydd bör vara densamma som för andra utlänningar som ansöker om tillstånd av humanitära skäl. Nuvarande svenska regler om möjligheten till uppehållstillstånd av humanitära skäl får anses motsvara de krav som nu skall tillgodoses. I fall som rör barn skall, i enlighet med barnkonventionen, alltid särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

För att förbättra möjligheterna att förbereda och genomföra ett återvändande med respekt för mänsklig värdighet bör de som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som ingår i ett program för frivilligt återvändande kunna ges ett längre uppehållstillstånd än eljest. Den ordning som idag finns i Sverige med återvändandeprogram m.m. motsvarar vad som krävs.

Möjligheten till förlängd tid för vistelse här bör svara mot vad som gäller enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen då program för frivilligt återvändande har inletts. Tillståndet måste ges helt enligt svenska regler, eftersom det särskilda tillståndet enligt EG-direktivet inte kan förlängas genom ett nationellt beslut. En särskild bestämmelse om det föreslås därför bli införd.

Sociala förmåner, hälso- och sjukvård m.m.

Det finns en avgörande skillnad mellan de som är flyktingar i utlänningslagens mening och de som är här endast för att de behöver tillfälligt skydd vid en extraordinär situation i hemlandet. De senare förutsätts kunna återvända när situationen i hemlandet har blivit någorlunda stabil. De skall inte integreras i det svenska samhället och avsikten med vistelsen här är inte att de skall stanna kvar i Sverige. I stället skall resurser satsas på att hjälpa dem att återvända till sitt hemland och att bygga upp en dräglig tillvaro där.

Asylsökande m.fl. får sitt huvudsakliga bistånd med stöd av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Reglerna i den lagen, och övriga regler som ger rätt till bistånd, motsvarar fullt ut vad som krävs enligt EG-direktivet om att de som är i behov av tillfälligt skydd skall få sina behov tillgodosedda när det gäller social välfärd. De som fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd bör därför under hela skyddstiden omfattas av samma regler om sociala, medicinska m.fl. förmåner som gäller enligt den lagen. De som får tillstånd att stanna längre i samband med ett program för frivilligt återvändande föreslås få samma förmåner under den tid de är kvar. En försämring av villkoren under den tiden kan inte komma i fråga och en förbättring skulle stå i motsättning till och försvåra genomförandet av ett återvändandeprogram. Samtidigt måste understrykas, att underåriga alltid har rätt till visst bistånd enligt socialtjänstlagen och rätt till sjukvård. Folkbokföring bör inte ske, varken under den tid som uppehållstillstånd med tillfälligt skydd gäller eller för tiden

därefter i samband med en fortsatt tillfällig vistelse i landet. Motsvarande bör gälla för dem som vistas här i samband med tillfälligt uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen.

Prop. 2001/02:185
Bilaga 2

Arbetstillstånd

De som fått tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen har så gott som undantagslöst beviljats arbetstillstånd. I betänkandet föreslås att arbetstillstånd alltid skall beviljas personer som ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Utbildning

Enligt de regler som träder i kraft den 1 januari 2002 har flertalet barn som vistas i Sverige rätt till grundskoleutbildning och gymnasieutbildning (som påbörjats före 18 års ålder) på i huvudsak samma villkor som gäller för andra barn. Barn som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kommer att omfattas av reglerna genom att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. föreslås gälla för dem. De ändrade reglerna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som införs den 1 januari 2003 bör omfatta även de barn som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Migrationsverkets allmänna skyldighet att tillhandahålla olika former av sysselsättning och utbildning kommer även att omfatta personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Härutöver finns det inte anledning att införa särskilda regler för dem om vuxenutbildning inom det offentliga utbildningsväsendet. De som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som har tillräckliga kvalifikationer för studier på universitet eller högskola kan antas till sådan utbildning även om de inte anses bosatta här.

Mottagandekapacitet

Det går inte att förutse vilka framtida mottagandebestånd som kan uppkomma i samband med situationer av massflykt. Det är också svårt att i absoluta tal ange vilka resurser som framdeles vid olika tidpunkter kan finnas för mottagande av tillfälligt skyddsbehövande. Det är därför endast i en aktuell situation möjligt att ange några närmare uppgifter och även då kan det bara i begränsad utsträckning ske på annat sätt än i allmänna termer. Migrationsverket har beredningsplaner för mottagande. Erfarenheterna från Kosovokrisen kan tjäna till ledning för bedömningar. En modell för uppgiftslämnandet och en beredskap för att snabbt ta fram de uppgifter som behövs bör finnas.

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att utlänningslagen (1989:529) ändras på så sätt att *dels* 2 kap. 4 a § och 4 kap. 7 § skall ha följande lydelse, *dels* efter 2 kap. skall införas ett nytt kapitel, benämnt 2 a kap. av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Närmare om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

4 a §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett program för att förbereda ett frivilligt återvändande har inletts innan dess, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts någon med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd också ges till en utlänning som är make eller maka eller barn under 18 år till den person som först beviljats tillståndet. Detsamma gäller förälder till barn under 18 år som meddelats tillstånd enligt första stycket.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst *tre* år. Om ett program för att förbereda ett frivilligt återvändande har inletts innan dess, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år.

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har getts någon med stöd av första stycket får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd också ges till en utlänning som är *make, maka, sambo* eller barn under 18 år till den person som först beviljats tillståndet. Detsamma gäller förälder till barn under 18 år som meddelats tillstånd enligt första stycket.

Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd enligt andra eller tredje stycket hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. 2 § skall prövas. Prövningen får dock skjutas upp om det föreligger särskilda skäl för det. Om ansökningsen inte har prövats innan det tidsbegränsade uppehållstillståndet upp-

2 a kap.

Särskilda bestämmelser om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

1 §

Bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas i den utsträckning som de innebär avsteg från övriga bestämmelser i denna lag. Vid tillämpningen skall den Europeiska unionens råds direktiv 2001/55/EG beaktas.

2 §

Utlänningar som fördrivits från sitt ursprungsland och som omfattas av rådets beslut om tillfälligt skydd enligt det i 1 § omnämnda direktivet och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige skall, med de undantag som anges i 6 §, beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Regeringen får meddela föreskrifter om att ytterligare kategorier av fördrivna personer än de som omfattas av rådets beslut få ges uppehållstillstånd enligt första stycket om de har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion. En sådan föreskrift skall genast anmälas till riksdagen genom en särskild skrivelse.

3 §

Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts någon med stöd av 2 § får ett sådant tillstånd också ges till den som är gift med eller sambo till den som beviljats tillstånd och till ogifta barn under 18 år till den som beviljats tillstånd. Annan nära anhörig till den som beviljats tillstånd och som ingått i samma hushåll som denne kan också få ett sådant tillstånd.

4 §

Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. 2 § skall prövas. Prövningen får dock skjutas upp om det föreligger särskilda skäl för det. Om ansökningen inte har prövats innan det tillfälliga skyddet upphört att gälla, skall ansökningen prövas snarast efter denna tidpunkt.

5 §

Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall gälla under längst den tid som gäller enligt rådets beslut.

Om ett program för att förbereda ett frivilligt återvändande har inletts när uppehållstillståndet med tillfälligt skydd upphör, får ett särskilt tillfälligt uppehållstillstånd ges för en tid av högst två år därefter.

6 §

Upphållstillstånd enligt detta kapitel får vägras eller återkallas

1. om det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller någon annan omständighet som hänför sig till dennes person finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd, eller

2. om det finns skälig anledning anta att utlänningen utgör en fara för rikets säkerhet.

Ett uppehållstillstånd får dock aldrig vägras eller återkallas om sådana omständigheter som anges i 8 kap. 1 eller 4 § föreligger eller om utlänningen kan komma att sändas till ett land där han riskerar förföljelse som innebär fara för hans liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet.

7 §

Den som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får utvisas på

grund av brott endast om sådana omständigheter föreligger som anges i 4 kap. 10 § tredje stycket.

Prop. 2001/02:185

Bilaga 3

8 §

Vid tillämpningen av 6 eller 7 § skall bedömningen grundas uteslutande på omständigheter som rör utlänningsen själv.

9 §

Den som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall också ges arbetstillstånd för den tid uppehållstillståndet gäller

4 kap.

Avvisning och utvisning

Utvisning på grund av brott

7 §

En utlänning får utvisas ur Sverige om utlänningsen döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningsen har dömts till.

Utlänningsen får dock utvisas endast om han döms till svårare straff än böter och

1. det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller

2. brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar.

Utvisning på grund av brott av den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. får ske under de förutsättningar som anges i nämnda kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Prop. 2001/02:185
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som *asylsökande enligt 3 kap. 2 § eller som skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § utlänningslagen (1989:529)*,

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen,

3. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. 2 eller 3 § utlänningslagen eller som, efter att ett sådant tillstånd har upphört, har beviljats ett tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 2 a kap. 5 § andra stycket eller

4. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Prop. 2001/02:185
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 4 § folkbokföringslagen (1991:481) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs.

En utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. 2 eller 3 § nämnda lag eller som har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 2 a kap. 5 § andra stycket utlänningslagen skall inte folkbokföras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Förslag till ändring av socialförsäkringslagen (1999:799)

Prop. 2001/02:185
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § andra stycket socialförsäkringslagen (1999:799) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Bosättning och arbete i Sverige

1 §

Vid tillämpning av denna lag skall en person anses vara bosatt i Sverige, om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet.

Den som kommer till Sverige och som kan antas vistas här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar emot det.

Den som kommer till Sverige och som kan antas vistas här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar emot det.

En utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte skall folkbokföras skall dock inte anses vara bosatt här.

En i Sverige bosatt person som lämnar landet skall fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Förslag till ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

Prop. 2001/02:185
Bilaga 3

Regeringen föreskriver att 1 kap. 1 § utlänningsförordningen (1989:547) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Bestämmelser om pass

1 §

Undantag från kravet på passinnehav

En utlänning som är medborgare i ett annat nordiskt land och som kommer till Sverige direkt från ett sådant land, behöver inte ha pass vid inresa eller vistelse i Sverige.

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats enligt en förordning som beslutats med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige.

En utlänning *behöver inte ha pass vid vistelse i Sverige om han har*

- 1. permanent uppehållstillstånd,*
- 2. tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats enligt en förordning som beslutats med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529),*
- 3. uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. 2 eller 3 § utlänningslagen eller*
- 4. tillfälligt uppehållstillstånd enligt 2 a kap. 5 § andra stycket utlänningslagen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

Förslag till ändring av förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Prop. 2001/02:185
Bilaga 3

Regeringen förskriver

dels att rubriken till förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande ändras på så sätt, att orden ”m.fl.” läggs till sist i rubriken,

dels att 2, 3 och 9 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

För personer som fyllt arton år ges ersättning för akut vård och vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (1988:1472) samt akut tandvård och tandvård som inte kan anstå.

För personer som inte fyllt arton år ges ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård.

Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som avses i *1 § första stycket 1, 2 och 3* lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

3 §

Ersättning får ges för hälsoundersökning av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Ersättning får ges för hälsoundersökning av utlänningar som avses i *1 § första stycket 1, 2 och 3* lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

9 §

Apotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt för utlänningar som avses i 6 kap. 19 § första stycket utlänningslagen (1989:529). Ersättningen betalas efter ansökan i efterskott.

Apotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i *1 § första stycket 1, 2 och 3* lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt för utlänningar som avses i 6 kap. 19 § första stycket utlänningslagen (1989:529). Ersättningen betalas efter ansökan i efterskott.

För utlänningar som vistas på en förläggning får ersättning för receptförskrivna läkemedel ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningen inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som har sökt asyl och som inte vistas på förläggning när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

Prop. 2001/02:185
Bilaga 3

Rätt finns inte till ersättning för utlänningar som enligt 12 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. inte har rätt till bistånd enligt den lagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

Förslag till ändring av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Prop. 2001/02:185
Bilaga 3

Regeringen föreskriver att 28 och 29 §§ förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har en kommun rätt till ersättning för transport till förläggning för asylsökande.

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för vård av barn under 18 år i ett annat hem än barnets eget, om barnet omfattas av 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Ersättning lämnas för vård som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas. Om ansökan om uppehållstillstånd avslås och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas lämnas ersättning också för vård under tiden fram till dess barnet lämnar landet.

Föreslagen lydelse

28 §

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 3 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har en kommun rätt till ersättning för transport till förläggning.

29 §

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för vård av barn under 18 år i ett annat hem än barnets eget, om barnet omfattas av 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Ersättning lämnas för vård som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Om ansökan om uppehållstillstånd avslås och ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas lämnas ersättning också för vård under tiden fram till dess barnet lämnar landet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

Förslag till ändring av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Prop. 2001/02:185
Bilaga 3

Regeringen förskriver att 1 § förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna förordning ges föreskrifter om utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar som avses i 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Det är barn och ungdomar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529),

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen, eller

2. har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen,

3. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. 2 eller 3 § utlänningslagen,

4. har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 a kap. 5 § andra stycket utlänningslagen, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

5. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

I förordningen ges också föreskrifter om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn som avses i första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2001/02:185
Bilaga 4

Följande 65 remissinstanser har erbjudits att yttra sig över Ds 2001:77 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i massflykt. Remissinstanser inom parentes har inte yttrat sig över departementspromemorian.

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudmän
2. Kammarrätten i Stockholm
3. Länsrätten i Göteborg
4. Justitiekanslern
5. Domstolsverket
6. Rikspolisstyrelsen
7. Datainspektionen
8. Statskontoret
9. (Statistiska Centralbyrån)
10. Migrationsverket
11. Utlänningsnämnden
12. (Överstyrelsen för civil beredskap)
13. Riksförsäkringsverket
14. Försäkringskassaförbundet
15. Socialstyrelsen
16. Barnombudsmannen
17. Riksrevisionsverket
18. Riksskatteverket
19. Länsstyrelsen i Gotlands län
20. Länsstyrelsen i Skåne län
21. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
22. Statens skolverk
23. (Högskoleverket)
24. Premiepensionsmyndigheten
25. Arbetsmarknadsstyrelsen
26. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
27. Integrationsverket
28. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
29. Stockholms stad
30. Uppsala kommun
31. Malmö stad
32. Linköpings kommun
33. Jönköpings kommun
34. (Helsingborgs kommun)
35. Göteborgs kommun
36. Umeå kommun
37. Luleå kommun
38. Stockholms läns landsting
39. Landstinget Sörmland
40. (Landstinget Blekinge)
41. Region Skåne
42. (Landstingen Västernorrland)

43. (Norrbottens läns landsting)
44. Handikappförbundens Samarbetsorgan
45. Sveriges advokatsamfund
46. Svenska kommunförbundet
47. Landstingsförbundet
48. (Tjänstemännens centralorganisation)
49. (Sveriges Akademikers Centralorganisation)
50. (Landsorganisationen i Sverige)
51. (Svenskt näringsliv)
52. Svenska Röda Korset
53. Rädda Barnens riksförbund
54. (Sveriges kristna råd)
55. Amnesty international, svenska sektionen
56. (Svenska flyktingrådet)
57. Caritas
58. (Diakonia)
59. (Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd, FARR)
60. (Samarbetsorganet för invandrarorganisationer, SIOS)
61. (Riksförbundet Bosnien-Hercegovina)
62. (Eritreanska riksförbundet)
63. (Sveriges muslimska råd)
64. (Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor, RIFFI)
65. (Internationella kvinnoförbundet)
66. FN:s högkommissariat för flyktingar, UNHCR

Yttranden har även inkommit från följande instanser:

- Internationella kvinnoförbundet för fred och frihet
- Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar
- Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹

dels att 2 kap. 4 a § skall upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 5 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas ett nytt kapitel, 2 a kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §²

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 4 a § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

1. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 2 a kap. 2 eller 4 § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

2. utlänningen av humanitära skäl bör få bosätta sig här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 4 § andra stycket, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning får beviljas uppehållstillstånd trots vad som sägs i första stycket om

- utlänningen enligt 4 § första stycket 1, 2, 2 a, 3, eller 4 eller 4 § andra stycket 1 eller 2 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige, och

- det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

2 kap.

14 §³

Utöver vad som följer av 4 a § får regeringen meddela föreskrifter om

Utöver vad som följer av 2 a kap. 3 § får regeringen meddela föreskrifter om

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 2001:201.

³ Senaste lydelse 2001:60.

1. uppehållstillstånd för studier eller besök, och
2. uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat, samt att uppehållstillstånd får återkallas för de utlänningar som omfattas av avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer även i andra fall än de som anges i 11 § första stycket.

Regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 4 a § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

Regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 a kap. 3 § till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader.

2 a kap.

Tillfälligt skydd

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om tillfälligt skydd enligt rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta⁴.

2 §

En utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt EG-direktivet och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige skall ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får vägras en utlänning endast under sådana omständigheter som innebär att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 §.

⁴ EGT L 212, 7.8.2001, s. 12 (Celex 32001L0055).

3 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att ytterligare kategorier av fördrivna personer utöver dem som omfattas av Europeiska unionens råds beslut får ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd om dessa personer har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion.

4 §

Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person får ett sådant tillstånd också ges den som är gift eller sambo med den person som beviljats tillstånd, samt till en utlänning som är under arton år och ogift och som är barn till den som beviljats tillståndet, eller till den person som utlänningen är gift eller sambo med.

Annan nära anhörig till den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under de förutsättningar som anges i 2 kap. 4 § första stycket 3 och 4 trots att den person som först beviljats tillstånd inte är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här.

Uppehållstillstånd enligt denna paragraf får med hänvisning till rikets säkerhet och på grund av brottslighet vägras en utlänning endast om det föreligger sådana omständigheter som anges i 3 kap. 4 § andra stycket 1.

5 §

Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om asyl enligt 3 kap. 2 § prövas. Detsamma gäller för ansökan om

Prövningen av ansökningar enligt första stycket får skjutas upp endast om det finns särskilda skäl för det. Om ansökningarna inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, skall ansökningarna prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt.

6 §

Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får inte gälla under längre tid än den tid som beslutats av Europeiska unionens råd.

Om ett program för att förbereda att utlänningen återvänder självmant har inletts när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd upphör, får tillståndet förlängas högst två år för en person som deltar i programmet. Detta tillstånd skall kallas uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.

7 §

En utlänning som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd skall också ges arbetstillstånd för den tid som uppehållstillståndet gäller.

8 §

Om en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd överförs till en annan medlemsstat skall tillståndet i Sverige återkallas.

9 §

En utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får utvisas på grund av brott endast under sådana omständigheter som innebär att en flykting får utvisas enligt i 4 kap. 10 § tredje stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003

Förslag till lag om ändring i lagen (1987:813) om
homosexuella sambor

Prop. 2001/02:185
Bilaga 5

Härigenom föreskrivs att punkten 21 i lagen (1987:813) om homo-
sexuella sambor¹ skall ha följande lydelse.

Om två personer bor tillsammans i ett homosexuellt förhållande, skall
vad som gäller i fråga om sambor enligt följande lagar och bestämmelser
tillämpas även på de homosexuella samborna:

-
- 20. 26 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
 - 21. 2 kap. 4 § utlänningslagen 21. utlänningslagen (1989:529)
(1989:529)
 - 22. 12 § första stycket 2 lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap
-

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹ Senaste lydelse 2002:63.

Härigenom föreskrivs att 4 § folkbokföringslagen (1991:481) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 2 a kap. 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (1989:529) skall inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under högst tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningen fått en flyktingförklaring eller resedokument enligt 3 kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen eller om det i övrigt föreligger synnerliga skäl för folkbokföring.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

dels att 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 3 kap. 2 eller 3 §§ utlänningslagen (1989:529) (asylsökande),

2. har beviljats *tidsbegränsat uppehållstillstånd* med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 4 a § utlänningslagen, eller

2. har beviljats *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd* med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

3 a §

En kommun skall lämna bistånd enligt denna lag till utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 om de vistas i kommunen och om biståndet behövs tills dess att Migrationsverket tar över ansvaret för mottagandet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹ Senaste lydelse 2001:471.

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § socialförsäkringslagen (1999:799) skall ha följande lydelse.

2 kap.

1 §

Vid tillämpning av denna lag skall en person anses vara bosatt i Sverige, om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet.

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här. *Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det.*

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år skall anses vara bosatt här, *om inte synnerliga skäl talar mot det. En utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte skall folkbokföras skall inte heller anses vara bosatt här.*

En i Sverige bosatt person som lämnar landet skall fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

LAGRÅDET

Utdrag ut protokoll vid sammanträde 2002-05-08

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, regeringsrådet Marianne Eliason, justitierådet Severin Blomstrand.

Enligt en lagrådsremiss den 2 maj 2002 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
2. lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor,
3. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),
4. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
5. lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799),

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Ingela Fridström, biträdd av departementssekreteraren Åsa Persson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet.

Inledande anmärkning

I artikel 30 i det EG-direktiv som lagförslagen i remissen bygger på föreskrivs att medlemsstaterna skall fastställa bestämmelser om påföljder som är tillämpliga för överträdelser av nationella bestämmelser som har antagits enligt direktivet och skall vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa att dess påföljder tillämpas. Påföljderna skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. I remissen upplyses att kommissionen i kommentarerna till sitt direktivförslag har exemplifierat den typ av brott och påföljd som avses med en olaglig avhysning av en person med tillfälligt skydd från dennes bostad eller från en vårdinrättning som vägrar ge en sådan person akutsjukvård, på grund av dennes status som tillfälligt skyddad.

Regeringens bedömning i remissen är att svensk lagstiftning uppfyller EG-direktivets krav när det gäller påföljder för brott mot direktivets regler. Någon motivering till bedömningen lämnas inte. Massflyktsutredningen uttalade i denna del följande (Ds 2001:77 s. 173): "Det finns inte anledning att utgå från annat än att det svenska regelsystemet är sådant, att det motsvarar direktivets krav. Någon detaljerad analys av frågan har dock inte varit möjlig att genomföra under utredningstiden."

I brist på underlag kan Lagrådet inte ta ställning till om regeringens bedömning har fog för sig.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

2 a kap. 8 §

I överensstämmelse med artikel 26. 4 i EG-direktivet föreskrivs i paragrafen att, om en utlänning som har beviljats tillfälligt skydd överförs till en annan medlemsstat, tillståndet i Sverige skall återkallas. I författningskommentaren sägs att en sådan överföring kan ske i två situationer. Dels kan det ske för att en person skall återförenas med sin familj i den andra medlemsstaten. Dels kan det röra sig om fall där Sverige tagit emot så många fördrivna personer att vissa av dem behöver föras över till andra medlemsstater. Enligt artikel 26. 1 i EG-direktivet gäller som förutsättning för en överföring i de sist nämnda fallen att de berörda personerna har gett sitt samtycke. Av hänvisningen till artikel 15.5 framgår att denna förutsättning gäller även i familjeåterföringsfallen.

Bestämmelsen om samtycke är enligt Lagrådets mening så viktig att den bör komma till uttryck i lagen. Paragrafen kan förslagsvis ges följande lydelse.

"En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får överföras till en annan medlemsstat, om utlänningen samtycker till det. När överföringen sker skall tillståndet i Sverige återkallas."

Förslaget till lag om ändring i lagen om homosexuella sambor

Remissen lagförslag innebär att utlänningslagen i dess helhet förs in i uppräkningslagen av de lagar och bestämmelser som skall tillämpas på homosexuella sambor.

Under föredragningen har upplysts att det inte har gjorts någon systematisk genomgång av utlänningslagen bestämmelser för att utvärdera om samtliga bestämmelser i utlänningslagen passar att tillämpa på homosexuella sambor. Lagrådet förutsätter att en sådan genomgång görs under den fortsatta beredningen.

På föreliggande underlag har Lagrådet ingen erinran mot förslaget.

Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen

4 §

I det nya andra stycket föreskrivs att en utlänning som har fått uppehållstillstånd enligt angivna bestämmelser i 2 a kap. utlänningslagen med visst undantag inte skall folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under högst tre år. Detta innebär ett avsteg från huvudregeln i 3 § folkbokföringslagen om att den som efter inflyttning i landet kan komma att vistas i landet under minst ett år skall folkbokföras.

I författningskommentaren berörs bl.a. den situationen att en utlänning, sedan denne fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under sammanlagt två år, beviljas fortsatt uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller ett uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd. Därvid anges att, om det fortsatta tillståndet i sådant fall understiger ett år, den berörde

personen även fortsättningsvis skall omfattas av bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och inte folkbokföras. Vidare framhålls att, om den sammanlagda tid som en berörd person har vistats i Sverige däremot kommer att uppgå till minst tre år, folkbokföring skall ske av denne.

Vad sålunda sagt i författningskommentaren synes få uppfattas så att folkbokföring regelmässigt skall ske för den händelse det fortsatta tillståndet bestäms till att omfatta precis ett år och den sammanlagda tiden för uppehållstillstånd därmed kommer att uppgå till tre år. Enligt vad som uppgetts vid lagrådsföredragningen är detta också avsikten med förslaget.

Som Lagrådet ser det ligger det närmast till hands att i den situation som främst är i fråga här – dvs. när rådet har utnyttjat möjligheten att besluta om förlängning av skyddstiden maximalt – ta som en utgångspunkt för bedömningen i individuella fall att en utlänning som omfattas av beslutet kan antas komma att vistas i Sverige under högst tre år. Ett antagande att vistelsetiden blir längre än så synes förutsätta att det finns särskilda omständigheter i fallet som talar för detta.

Med denna utgångspunkt – och om lagrådsremissens ståndpunkt i sak vidhålls – skulle enligt Lagrådets mening lagtexten behöva ändras så att den i aktuell del fick lydelsen "kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år". Lagrådet vill dock tillägga att det skulle te sig mer konsekvent och följdriktigt om regleringen i sak gavs den innebörden att folkbokföring normalt inte skall ske så länge utlänningens vistelse här inte har någon annan grund än uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 2 a kap. 2, 3 eller 4 § utlänningslagen eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 2 a kap. 6 § samma lag i den mån tiden för sådant tillstånd faller inom ramen för vad som är längsta skyddstid enligt direktivet. Skulle denna ståndpunkt godtas torde den föreslagna lagtexten inte behöva ändras.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 maj 2002

Närvarande: statsrådet Lindh, ordförande, och statsråden Sahlin,
Engqvist, Lövdén, Karlsson

Föredragande: Jan O. Karlsson

Regeringen beslutar proposition 2001/02:185 Uppehållstillstånd med
tillfälligt skydd vid massflykt

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	2 a kap. 3 §	32001L0055
