

Kommittédirektiv

Den framtida svenska migrationspolitiken

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2019

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar. Kommittén ska behandla den breda nationella reglering av asylpolitiken som kommer att krävas utöver det regelverk som kommer att fastställas genom det reviderade europeiska asylsystemet.

Migrationspolitiken ska vara human, rättssäker och effektiv. Den ska säkerställa att individuella skyddsskäl beaktas vid ansökningar om asyl och att Sveriges internationella åtaganden respekteras, t.ex. de som följer av FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Migrationspolitiken ska svara mot samhällets behov av att i god tid kunna planera för grundläggande samhällsservice till personer som bosätter sig i Sverige och att dessa individer ges goda förutsättningar att etablera sig i landet. Den ska i en föränderlig omvärld minska behovet av tillfälliga lösningar och säkerställa en permanent ordning med ett brett stöd i den svenska riksdagen.

Kommittén ska mot denna bakgrund ta ställning till

- om asylsökande som uppfyller kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd,
- längden på uppehållstillstånden, om tillstånden som huvudregel ska vara tidsbegränsade samt under vilka förutsättningar som permanenta uppehållstillstånd ska kunna beviljas, och
- om asylsökande ska kunna beviljas uppehållstillstånd på ytterligare grunder än de som följer av EU-rätten och svenska konventionsåtaganden, och i så fall vilka dessa grunder bör vara. Kommittén ska därvid särskilt ta ställning till om en ny humanitär grund för uppehållstillstånd ska införas.

Kommittén ska vidare ta ställning till

- i vilken utsträckning som anhöriginvandring ska vara möjlig om den person som utlänningen återoppar anknytning till har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige, och
- om ett försörjningskrav ska gälla vid anhöriginvandring och hur ett sådant krav då bör utformas.

Kommittén ska lämna de förslag till författningsändringar som ovan angivna ställningstaganden föranleder.

I sitt arbete ska kommittén göra en internationell utblick som framför allt ska avse andra EU-länders regelverk samt analysera vilka faktorer i Sverige som bidrar till att individer söker asyl i Sverige. Kommittén ska även analysera behovet av åtgärder för att styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar. Kommittén ska vidare analysera behovet av ytterligare åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen. Kommittén ska utifrån det nu nämnda vid behov föreslå åtgärder inklusive fortsatt utredning och uppdrag.

Kommittén ska beskriva samhällsekonomiska och andra effekter av sina ställningstaganden.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2020.

Bakgrund

Inom EU pågår sedan några år förhandlingar om det s.k. reviderade europeiska asylsystemet. Det rör sig om förhandlingar av sju rättsakter:

- Dublinförordningen, KOM (2016) 270: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).
- Skyddsgrundsförordningen, KOM (2016) 466: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och revidering av rådets direktiv 2003/109/EC av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandmedborgares ställning.
- Asylprocedurförordningen, KOM (2016) 467: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd och upphävande av direktiv 2013/32/EU.
- Mottagandedirektivet, KOM (2016) 465: Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).
- Vidarebosättningsförordningen, KOM (2016) 468: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett EU-gemensamt system för vidarebosättning och ändring av förordning (EU) nr 516/2014 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden.
- EUAA-förordningen, KOM (2016) 271: Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010.
- Eurodacförordningen, KOM (2016) 272: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av [förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat] , för identifiering av tredjelandmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt, och för när medlemsstaternas

brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål (omarbetning).

Förhandlingarna kommer sannolikt inte att leda till en fullständig harmonisering av medlemsstaternas migrations- och asylsystem. Det innebär att medlemsstaterna även fortsatt kommer att ha till viss del skilda regleringar inom de områden som de olika rättsakterna är avsedda att reglera. Som resultat kommer det även fortsättningsvis att finnas behov av att på nationell nivå besluta ett regelverk som ger svar på både principiellt avgörande och praktiskt viktiga frågor. Av den överenskommelse som har slutits mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna framgår bland annat att man ska göra upp om den framtida migrationspolitiken i en parlamentarisk kommitté.

En central fråga på det asylpolitiska området är om personer som bedöms vara i behov av skydd som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd. Mot bakgrund av det rådande läget i förhandlingarna om det reviderade europeiska asylsystemet kommer den frågan sannolikt att behöva regleras på nationell nivå. Vad gäller tidsbegränsade tillstånd är tillståndstidernas längd av avgörande betydelse både för samhället och för de asylsökande. Inte heller i denna del kan det förväntas att revideringen av det europeiska asylsystemet kommer att resultera i en fullständig harmonisering av medlemsstaternas regelverk.

Ytterligare en fråga som rör kärnan av det asylpolitiska området och som får avgörande betydelse både för samhällets hantering av den samlade asylinvandringen, och för de enskilda asylsökandes situation, är på vilka grunder som uppehållstillstånd ska kunna beviljas till en asylsökande. Även om det reviderade europeiska asylsystemet kommer att tillhandahålla en ytterligare harmonisering av grunderna för skyddsbehov, kommer medlemsstaterna utöver det även fortsättningsvis att ges betydande möjligheter att fastställa skilda nationella ordningar.

Även på familjeåterföreningsområdet har medlemsstaterna möjlighet att i viss utsträckning besluta om nationella regler, både vad gäller i vilka situationer som uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna beviljas och vilket försörjningskrav som ska gälla. Familjeåterföreningsdirektivet (rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening) utgör inte en fullständig harmonisering av

medlemsstaternas reglering på området. Direktivet är inte heller föremål för revidering med anledning av förhandlingarna om det gemensamma europeiska asylsystemet.

En majoritet av dem som söker asyl i Sverige lämnar in sin ansökan efter att ha rest in i landet irreguljärt, och resan hit är i många fall mycket farlig för den asylsökande. Det måste också vara möjligt att resa in på lagliga vägar och få skydd. Här spelar systemet med vidarebosättning en viktig roll. Det innebär att personer med skyddsbehov kan resa in på ett lagligt och ordnat sätt. Det utgör en förutsägbar och reglerad ordning och tillgodoser individens behov av att få skydd på ett humant och säkert sätt.

Vilket land enskilda individer söker asyl i påverkas av ett antal faktorer. Mot bakgrund av den ojämna fördelningen av asylsökande inom EU kan man dra slutsatsen att vissa länder uppfattas som mer attraktiva destinationsländer än andra. Förutsättningarna att få till stånd en jämnare fördelning av asylsökande inom EU, påverkas av åtgärder både i Sverige och i andra EU-länder.

Utöver denna parlamentariskt sammansatta utredning avser regeringen att tillsätta ett antal utredningar i syfte att ta fram underlag för ytterligare regleringar och åtgärder på det migrationspolitiska området. Med utgångspunkten att dagens regler för arbetskraftsinvandring ska värnas, ska en utredare få i uppdrag att se över regelverket kring arbetskraftsinvandring, bland annat i syfte att säkerställa att problemen med så kallade kompetensutvisningar löses. Utredaren ska vidare bland annat lämna förslag på regler om uppehållstillstånd för högkvalificerade personer som vill söka arbete eller starta företag. Vidare ska ett uppdrag ges till en utredare att lämna förslag som innebär att ett godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara krav för svenskt medborgarskap. Dessutom ska en utredare se över reglerna för utvisning på grund av brott och reglerna för att neka eller återkalla uppehållstillstånd med anledning av brott samt hur dessa beslut ska kunna verkställas på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Därutöver ska en utredare ges i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att lämna förslag som innebär att Migrationsverket får utökade möjligheter att efter en rättssäker individuell prövning bedöma en asylansökan som uppenbart ogrundad och fatta beslut om avvisning med

omedelbar verkställighet. Syftet är att återfå motsvarande möjligheter att anse en asylansökan som uppenbart ogrundad som före EU-domstolens dom den 25 juli 2018 i mål C-404/17. Utredaren ska i detta sammanhang särskilt överväga behovet av en förteckning över säkra ursprungsländer. Sammantaget kommer därmed ett flertal utredningar över ett brett migrationspolitiskt område att kunna lägga grunden för ett långsiktigt hållbart, effektivt, humant och rättssäkert regelverk som värnar asylrätten.

Gällande rätt

Det huvudsakliga regelverket om uppehållstillstånd i Sverige finns i utlänningslagen (2005:716). Lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) trädde i kraft den 20 juli 2016 och gäller i tre år, dvs. till och med den 19 juli 2019. Genom lagen begränsades det svenska regelverket tillfälligt inom ramen för EU-rätten och internationella konventioner. I propositionen Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (prop. 2018/19:128), som lämnades till riksdagen den 9 maj 2019, föreslås att den tillfälliga lagen ska fortsätta att gälla till och med den 19 juli 2021.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Huvudregeln enligt utlänningslagen är att personer som beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i Sverige beviljas permanenta uppehållstillstånd. Den tillfälliga lagen innebär att uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande förutom kvotflyktingar som huvudregel ska vara tidsbegränsade. Längden på de tidsbegränsade uppehållstillstånden är som huvudregel tre år för flyktingar. För alternativt skyddsbehövande ska giltighetstiden som huvudregel bestämmas till tretton månader vid det första beslutstillfället och till två år om uppehållstillståndet förlängs. Ett permanent uppehållstillstånd kan bland annat beviljas en utlänning som vid förlängningen av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan försörja sig genom anställning eller näringsverksamhet.

Begränsad rätt till anhöriginvandring

Genom den tillfälliga lagen begränsades möjligheten till anhöriginvandring för skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen har rätt till familjeåterförening med make, sambo och barn samt barn

till flyktingens make eller sambo, om flyktingen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. En utlänning som är förälder till ett ensamkommande barn som är flykting har rätt till uppehållstillstånd oavsett om barnet har ett permanent eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Alternativt skyddsbehövande som har ansökt om uppehållstillstånd senast den 24 november 2015 har rätt till familjeåterförening under samma förutsättningar som flyktingar. Alternativt skyddsbehövande som har ansökt om uppehållstillstånd efter den 24 november 2015 har inte rätt till familjeåterförening annat än om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka sådant uppehållstillstånd. För såväl flyktingar som alternativt skyddsbehövande får uppehållstillstånd på grund av anknytning vägras om någon av makarna är under 21 år, vilket är en skillnad mot den åldersgräns om 18 år som gäller enligt utlänningslagen. I propositionen Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (prop. 2018/19:128), som lämnades till riksdagen den 9 maj 2019, föreslås att alla alternativt skyddsbehövande ska ges rätt till familjeåterförening under samma förutsättningar som flyktingar.

Skärpt försörjningskrav

Enligt utlänningslagen gäller som huvudregel ett försörjningskrav vid anhöriginvandring. Från huvudregeln finns dock flera undantag. Försörjningskravet innebär att anknytningspersonen ska kunna försörja sig och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige. Enligt den tillfälliga lagen ska ett försörjningskrav ställas upp som villkor för anhöriginvandring utom i ett par, särskilt angivna, undantagsfall. Det skärpta försörjningskravet innebär bland annat att utlänningslagens undantag från försörjningskravet vid uppehållstillstånd på grund av anknytning till svenska medborgare, medborgare i en annan EES-stat eller Schweiz, eller till dem som bott i Sverige i mer än fyra år, inte gäller under tiden som den tillfälliga lagen är tillämplig. Försörjningskravet har även utvidgats till att omfatta ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja även den familjemedlem som kommer till Sverige. Försörjningskravet gäller dock inte vid uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller alternativt skyddsbehövande om ansökan om familjeåterförening görs inom tre månader från det att den skyddsbehövande beviljats uppehållstillstånd, såvida inte återförening är möjlig i ett land utanför EU dit familjen har en särskild anknytning eller förhållandet inte är väl etablerat. Inte heller gäller försörjningskravet om anknytningspersonen är ett barn eller om sökanden är

ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

Synnerligen och särskilt ömmande omständigheter samt humanitära skäl

Av utlänningslagen följer att om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får uppehållstillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. För barn får uppehållstillstånd beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande. Enligt den tillfälliga lagen får uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter endast beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningen. Ett sådant uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat, och giltighetstiden ska bestämmas till tretton månader vid det första beslutstillfället och till två år om uppehållstillståndet förlängs.

I samband med att utlänningslagen trädde i kraft 2006 byttes humanitära skäl som grund för uppehållstillstånd ut mot synnerligen ömmande omständigheter. I förarbetena till lagen uttalades att begreppet humanitära skäl är oprecist och att det för tydlighetens skull är angeläget att begreppet utmönstras ur utlänningslagen (se prop. 2004/05:170 s. 185).

Övriga skyddsbehövande

Kategorin övriga skyddsbehövande finns i utlänningslagen men har inte någon internationell motsvarighet. Personer som tillhör den kategorin har inte rätt till uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen.

Uppdraget

Asylinvandring

Sverige behöver en långsiktigt hållbar, effektiv, human och rättssäker migrationspolitik som värnar asylrätten. I tider när många människor är på flykt är det särskilt viktigt att hålla på rättssäkerheten och principerna. Det svenska asylsystemet ska vara rättssäkert och bygga på individuell prövning. De som har skyddsskäl ska snabbt bli en del av samhället och de som saknar sådana skäl ska snabbt återvända. Reglerna måste vara förutsägbara och tydliga. År 2015 sökte sig cirka 12 procent av alla asylsökande i EU till

Sverige trots att Sveriges andel av befolkningen i EU endast utgör cirka två procent. Den tillfälliga lagen trädde i kraft den 20 juli 2016. Andelen som söker asyl i Sverige, av det totala antal som söker asyl i EU, har därefter minskat till cirka 3,5 procent per år.

Sverige ska ta sitt ansvar för skyddsbehövande människor i en orolig omvärld och kunna upprätthålla detta ansvar även på lång sikt. Det svenska regelverket bör vara långsiktigt hållbart och inte väsentligen avvika från andra EU-länders. Sverige ska bidra till att en jämnare fördelning av asylsökande inom EU kommer till stånd.

Kommittén ska mot denna bakgrund ta ställning till

- om tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd som huvudregel ska meddelas asylsökande som uppfyller kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd,
- längden på uppehållstillstånden, om tillstånden som huvudregel ska vara tidsbegränsade samt under vilka förutsättningar som permanenta uppehållstillstånd ska kunna beviljas, och
- om asylsökande ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grunder utöver dem som följer av EU-rätten och svenska konventionsåtaganden och i så fall vilka dessa grunder bör vara. Kommittén ska därvid särskilt ta ställning till om en ny humanitär grund för uppehållstillstånd ska införas.

Kommittén ska med utgångspunkt i sina ställningstaganden utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Anhöriginvandring

Reglerna för anhöriginvandring ska på ett ändamålsenligt sätt svara mot enskilda individers behov och rättigheter och mot statens ansvar att säkerställa en hållbar ordning som beaktar samhällets samlade intressen. En god etablering i det svenska samhället bidrar till att öka förutsättningarna för en väl fungerande integration av både utlänningen som har bosatt sig i Sverige och den anhörige. Möjligheterna till anhöriginvandring kan också påverka individers val av land att söka asyl i.

Kommittén ska mot denna bakgrund ta ställning till

- i vilka situationer som uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av anknytning till en utlänning som sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige, och
- om och i vilka situationer som ett försörjningskrav ska ställas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning och hur ett sådant försörjningskrav i så fall ska utformas.

Kommittén ska med utgångspunkt i sina ställningstaganden utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Övrigt

Kommittén ska föreslå övriga författningsändringar som ovan nämnda revideringar kan ge upphov till. Kommitténs ledamöter kan vidare, inom ramen för kommitténs arbete och uppdrag, ta upp andra för uppdraget relevanta frågor.

I sitt arbete ska kommittén göra en internationell utblick, framför allt avseende andra EU-länders regelverk, samt analysera vilka faktorer i Sverige som bidrar till att individer söker asyl i Sverige. Kommittén ska även beakta pågående arbete inom EU, särskilt avseende det reviderade europeiska asylsystemet.

Kommittén ska även analysera behovet av åtgärder för att styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar. Inom ramen för denna analys ska kommittén också se över om det finns behov av nya lagliga vägar utöver vidarebosättning. Kommittén ska vidare analysera behovet av ytterligare åtgärder för att stärka rättssäkerheten i asylprocessen. Kommittén ska utifrån det nu nämnda vid behov föreslå åtgärder inklusive fortsatt utredning och uppdrag.

Kommittén ska analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag. Kommittén ska även så tidigt som möjligt analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som utreds.

Vid utarbetandet av sina förslag till följd av uppdragen ovan ska kommittén beakta de skyldigheter som Sverige har i förhållande till internationell rätt och EU:s regelverk. I sammanhanget ska förslagets förenlighet med bland annat Genèvekonventionen och Europakonventionen uppmärksammas.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Kommittén ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas och värderas och skälen till att de har valts bort ska redovisas. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas.

Kommittén ska därvid redovisa en bedömning av förslagets effekter på antalet personer som ansöker om och beviljas uppehållstillstånd, se Riksrevisionens rapport Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut (RiR 2017:25). Om förslagen har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, ska dessa konsekvenser anges. Detta innefattar bland annat hur förslagen påverkar de jämställdhetspolitiska målen. Om analysen visar att förslagen inte har betydelse för jämställdhetspolitikens genomförande, ska även detta redovisas. Vidare ska den statistik som kommittén redovisar vara könsuppdelad när det är möjligt. En redogörelse för konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med barnkonventionen ska göras vid alla åtgärder som berör barn. Kommittén ska därvid särskilt beakta vikten av korta handläggningstider, bland annat vid upprepade tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska i sitt arbete inhämta information från relevanta myndigheter, organisationer och om nödvändigt från andra medlemsstater inom EU. Kommittén ska samråda med andra pågående offentliga utredningar som är relevanta och ta del av forskning på området.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2020.

(Justitiedepartementet)