

Regeringens skrivelse

1996/97:24

Invandrings- och flyktingpolitiken

Skr.
1996/97:24

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 12 september 1996

Göran Persson

Lena Hjelm-Wallén
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska invandrings- och flyktingpolitiken och invandringen till Sverige. Redovisningen avser i huvudsak sista halvåret 1994 och år 1995. I vissa avseenden redovisas också utvecklingen under år 1996. Vidare beskrivs migrations- och flyktingsituationen i världen samt Sveriges roll i det internationella samarbetet.

Innehållsförteckning

Förkortningar.....	4
Inledning.....	5
I <i>Sverige och världen</i>	6
1. Migration i ett globalt perspektiv.....	6
2. Vem är flykting?.....	7
3. Flyktingsituationen i världen.....	9
– Inledning.....	9
– Asien och Oceanien.....	10
– Mellersta Östern.....	10
– Afrika.....	12
– Latinamerika.....	14
– Europa.....	14
II <i>Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning</i>	15
1. Asylrätten och frågan om tillfälligt skydd.....	15
– Flyktingpolitiska kommitténs betänkande.....	17
2. Redovisning av praxis.....	19
3. Visering.....	20
4. Anknytningsutredningen.....	21
5. Barnen i utlänningsrätten.....	22
– Barnkonventionen.....	23
– Flyktingpolitiska kommitténs förslag.....	24
– Särskild utredning om barnkonventionen och svensk rätt.....	25
6. Verkställighet av avlägsnandebeslut.....	27
– Verkställighetsutredningen.....	28
III <i>Invandringen till Sverige, inklusive asylsökande</i>	29
1. Inledning.....	29
2. In- och utvandring av utländska medborgare.....	29
3. Enskilt inresta asylsökande och anhöriga till dessa	31
4. Överföring av flyktingar (flyktingkvoten) och andra åtgärder för flyktingar.....	36
– Anhöriga till kvotflyktingar.....	38
5. Arbetskraftsinvandring.....	39
6. Övrig invandring.....	40
7. Återvandring.....	40
IV <i>Mottagande av asylsökande och flyktingar m.m.</i>	42
1. Mottagandet av asylsökande under den tid asylansökan prövas.....	42
2. Det kommunala flyktingmottagandet.....	46
– Omfattning.....	46
– Kommunernas introduktionsprogram.....	48
– Statlig ersättning/kostnader.....	50
– Uppföljning/utvärdering av flyktingmottagandet	

och den statliga ersättningen.....	51
– Lån till hemutrustning för flyktingar.....	54
V Samråd med frivilligorganisationer m.fl	55
VI Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll	55
1. Inledning.....	55
2. UNHCR och övriga FN-organs arbete i flykting- frågor.....	57
3. UNRWA.....	58
4. IOM.....	59
5. OECD.....	60
6. OSSE.....	60
7. Europarådet och Öst/Väst-migration.....	61
– CAHAR.....	61
8. Europaintegrationen.....	61
– EU-medlemskapet och EES-avtalet.....	61
– Avskaffandet av EU:s inre gränser - unionsfördraget.....	62
– Utvecklingen under år 1995.....	63
– 1996 års regeringskonferens.....	65
– Schengensamarbetet.....	66
9. Samarbete mellan staterna runt Östersjön	67
10. Det nordiska samarbetet.....	68
11. De informella konsultationerna.....	69
12. De internationella frivilligorganisationerna	69

Förkortningar

CAHAR	Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons/Europarådets ad hoc-kommitté för asylrätt och flyktingfrågor
CDMG	Steering Committee on Migration/Europarådets styrkommitté för migrationsfrågor
CPA	Comprehensive Plan of Action/Övergripande plan inom FN för lösning av Indokinaflyktingarnas situation
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (avtal 1991 om ekonomiskt samarbete mellan EG och EFTA)
ECRE	European Consultation on Refugees and Exiles/Europeiska konsultationen om flyktingar och andra personer i exil (sammanslutning av frivilliga organisationer i Europa)
EFTA	European Free Trade Association/Europeiska frihandels-sammanslutningen
EG	Den europeiska gemenskapen
EU	Den europeiska unionen
ICRC	International Committee of the Red Cross/Internationella rödakorskommittén
ICVA	International Council of Voluntary Agencies/Internationella rådet för frivilliga organisationer
IOM	International Organization for Migration/ Internationella migrationsorganisationen
NSHF	Nordiska regeringarnas samrådsgrupp i flyktingfrågor
OAU	Organization of African Unity/Organisationen för afrikansk enhet
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PARinAc	Samarbetet mellan UNHCR och enskilda organisationer
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/FN:s flyktingkommissarie
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East/FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar
WFP	World Food Programme/Internationella livsmedelsprogrammet

Invandrings- och flyktingpolitiken

Inledning

Regeringen lämnar följande redogörelse för invandrings- och flyktingpolitiken till riksdagen. Innehållet avser huvudsakligen sista halvåret 1994 och år 1995. En del uppgifter omfattar dock även första halvåret 1996. Avsikten är att redovisningen skall kunna användas som underlag och bakgrundsmaterial i anslutning till regeringens budgetproposition för budgetåret 1997.

Med *invandringspolitik* avses de principer och regler som anger vilka utlänningar som skall få tillstånd att bosätta sig i Sverige.

Flyktingpolitiska kommittén lade den 1 juli 1995 fram sitt betänkande Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv (SOU 1995:75). Kommittén föreslår bl. a. en utökad internationell samverkan för att aktivt undanröja orsaker bakom flykt och påtvingad migration. Betänkandet har remissbehandlats, lagrådsremiss har beslutats av regeringen och en proposition läggs fram för riksdagen i september 1996. En parlamentarisk kommitté som behandlat frågan om barnkonventionen och svensk rätt har i delrapport som redovisades i juni 1996 granskat barns ställning i utlänningsrätten. Syftet är att behandla barnkommitténs synpunkter i den migrationspolitiska propositionen.

Den svenska invandringen är sedan år 1967 reglerad utom för medborgare i de nordiska länderna som har fri rörlighet och etableringsrätt. Sverige är sedan den 1 januari 1995 fullvärdig medlem i EU. Det innebär att medborgare i alla EU-länder fritt skall kunna flytta mellan länderna för att arbeta, studera, bo och leva utan krav på arbetstillstånd. Den fria rörligheten omfattar även familjemedlemmar.

Invandringen till Sverige har de senaste åren huvudsakligen bestått av personer som sökt asyl och av anhöriga till dem som redan bor i Sverige. Mottagandet av flyktingar är endast ett av flera element i den svenska *flyktingpolitiken*. Dessutom ingår:

- agerande inom FN och andra internationella sammanslutningar för att bidra till att internationella konflikter motverkas och löses och för att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls,

- ekonomiskt stöd till UNHCR, UNRWA och andra organisationer som bedriver flyktingarbete utanför Sverige,
- internationellt samarbete i syfte att verka för en solidarisk ansvarsfördelning och för att stärka flyktingarnas rättsliga skydd,
- överföring till Sverige, ofta i samarbete med UNHCR, av särskilt utsatta personer som behöver en säker fristad undan förföljelse,
- mottagande av flyktingar i Sverige i enlighet med en asyllagstiftning som i vissa avseenden ger ett starkare skydd än vad 1951 års flyktingkonvention stadgar,
- ett av staten finansierat kommunalt mottagande för flyktingar och därmed jämställda personer, vilket syftar till att främja deras möjligheter att finna sig tillrätta i det svenska samhället,
- stöd till flyktingar som frivilligt vill lämna Sverige för att bosätta sig i hemlandet eller annat land.

I Sverige och världen

1. Migration i ett globalt perspektiv

Migration har alltid förekommit och kommer alltid att finnas. Definitionen av vad vi menar med en migrant förändras över tiden. När vi avser internationell migration skall en internationell gräns passeras. Vistelsetiden skall omfatta en viss tid och tillfälliga besökare exkluderas.

Människor flyttar av många olika skäl vilka kan spänna över en skala från högsta grad av önskan att flytta till påtvingad flykt. En del flyttningar kan hänföras till en ekonomisk och social elit som rör sig tämligen fritt över gränserna. Andra flyttningar sker mot bakgrund av obalanser i efterfrågan och tillgång av arbetskraft. En allt ökande andel flyttningar sker som en följd av att människor mer eller mindre tvingas att lämna sina hem. Krig, väpnade interna konflikter, politisk förföljelse, miljöförstöring, fattigdom, ekonomisk stagnation och, kanske framförallt, individens bristande framtidstro och en önskan att göra något åt detta är de drivande krafterna bakom denna typ av migration. I de flesta fall är orsakerna bakom beslutet att migrera sammansatta och det kan vara svårt att bara urskilja *en* orsak.

Alla tecken tyder på att migrationen kommer att fortsätta att öka. Världshandeln och det ömsesidiga beroendet mellan stater ökar. Befolkningsstillväxten medför att levnadsbetingelserna förändras på sådant sätt att man måste söka sin utkomst någon annanstans vilket leder till att antalet migranter ökar. Krig och konflikter mellan stater har minskat under de senaste åren medan istället väpnade konflikter och strider inom nationer har ökat. Många av dessa inre konflikter har haft etniska undertoner och civilbefolkningen har drabbats svårt vilket medför stora skaror flyktingar. En annan faktor som kan medverka till att migrationen ökar är kommunikationernas utveckling. Världen har blivit alltmer känd för många och möjligheterna att förflytta sig har förbättrats över hela världen.

I de historiskt nya nationalstaterna försöker staterna ha kontroll över vilka personer som har rätt att bo och vistas där och som har rättigheter och skyldigheter i staten. Staterna för en migrationspolitik vilken syftar till att reglera invandringen. En kategori migranter vars rättigheter omfattas av internationella konventioner och den form dessa får i nationell lagstiftning är de som flyr sina hemländer för att söka skydd i någon annan stat - flyktingarna.

2. Vem är flykting?

I dag finns ett betydande antal konventioner och andra internationella instrument som är av betydelse för de avtalsslutande staternas flykting- och immigrationspolitik.

FN-konventionen från år 1951 om flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen, även kallad flyktingkonventionen, kvarstår som den grundläggande och mest betydelsefulla konventionen som rör flyktingar. Det är denna konvention som vår svenska utlänningslagstiftning bygger på. Flyktingkonventionen kompletterades år 1967 med ett protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, det s.k. New York-protokollet. Ratificering av protokollet innebär att stater förbinder sig att tillämpa flyktingkonventionen utan dess tidsbegränsning till den 1 januari 1951 eller dess geografiska begränsning till Europa.

Flyktingkonventionen innehåller bl.a. en definition av vem som skall anses som flykting och stadgar förbud mot avvisning eller utvisning av

flykting till land där han riskerar förföljelse – eller till land där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till ett land där han riskerar förföljelse – samt innehåller bestämmelser om att en flykting skall jämföras med medborgare i det egna landet när det gäller sociala förmåner m.m. I en bilaga till konventionen lämnas närmare anvisningar för utfärdande av resedokument till flyktingar.

I konventionen och protokollet definieras en flykting som en person som "i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför sitt hemland och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av hemlandets skydd". Den flyktingdefinition, som är intagen i UNHCR:s stadga och därmed reglerar mandatet, sammanfaller nära nog helt med den citerade.

Konventionens flyktingdefinition är den enda universellt godtagna. Den tar sikte på personens individuella, subjektiva fruktan att utsättas för förföljelse på grund av vissa objektivt påvisbara omständigheter. Konventionens flyktingbegrepp täcker dock inte personer som flyr på grund av naturkatastrofer, misär, väpnad konflikt eller allmänt våld. På regional basis har emellertid enighet nåtts om vidare flyktingbegrepp.

OAU-konventionen från år 1969 om särskilda aspekter på flyktingproblemen i Afrika omfattar även den som "på grund av yttre aggression, ockupation, utländsk dominans eller händelser som allvarligt stör den allmänna ordningen i del av eller hela det land i vilket han har sitt ursprung eller är medborgare, tvingas lämna sin vanliga bostad för att söka tillflykt på annan plats utanför sagda land".

För Centralamerikas del accepterades ett snarlikt flyktingbegrepp i den deklaration, som berörda regeringar antog i Cartagena år 1984. Det då överenskomna flyktingbegreppet inkluderar också "personer som har flytt från sitt land därför att deras liv, säkerhet eller frihet hotats av allmänt våld, utländsk aggression, intern konflikt, massiva kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller andra omständigheter som allvarligt stört den allmänna ordningen".

Såvitt gäller Asien har UNHCR:s exekutivkommitté – med stöd av första asylländer i Sydostasien – godtagit en bestämmelse om att alla asylsökande, i vart fall temporärt, skall tas emot av första asylländerna och att

tvångsrepatriering, s.k. "refoulment", inte skall ske. OECD-staterna har inte accepterat en vidare flyktingdefinition än flyktingkonventionens, men åtskilliga OECD-stater har i sina nationella lagstiftningar infört bestämmelser om uppehållstillstånd som i vissa avseenden är generösare än flyktingkonventionens.

Av stor betydelse är att UNHCR:s verksamhet – på basis av ett antal resolutioner från FN:s generalförsamling – kommit att utvidgas utöver det egentliga mandatet. I många fall av omfattande tvångsförflyttningar har UNHCR bistått med skydd och nödhjälp. Det bör emellertid observeras att flyktingkommissariens mandat formellt inte har utvidgats.

Härtill kommer också ett 70-tal betydelsefulla konklusioner som antagits av UNHCR:s exekutivkommitté för internationellt skydd av flyktingar bl.a. om kvinnor på flykt, flyktingbarn och familjeåterförening. Dessa "conclusions" är inte rättsligt bindande men utgör ett viktigt arbetsredskap för UNHCR.

3. Flyktingsituationen i världen

Inledning

Vid ingången av år 1996 räknade FN:s flyktingkommissarie, UNHCR, med att 27,4 miljoner människor på ett eller annat sätt var beroende av organisationens hjälp och stöd. Av dem var 15,5 miljoner flyktingar som hade flytt sina hemländer på grund av förföljelse eller krig. 4 miljoner personer som återvänt till sina hemländer var fortfarande beroende av organisationen för sitt skydd och överlevnad. En vanlig form av flyktingar är s.k. internflyktingar och 5,4 miljoner var flyktingar i sina egna hemländer. Hela 3,5 miljoner var en grupp personer som behövde stöd och skydd utan att för den skull vara flyktingar eller återvändande flyktingar. Ett typexempel i den sista kategorin var befolkningen i Sarajevo.

De globalt sett stora flyktingkatastroferna äger rum i den fattiga delen av världen. Afrika är den kontinent som har flest flyktingar med nära 6,5 miljoner (exkl. Nordafrika). Ofta flyr man undan ett krig i ett fattigt land för att leva som flykting i ett annat fattigt land. När orsakerna som föranledde flykten inte längre är lika akuta försöker man att återvända hem igen.

Det är framförallt två konflikthärddar som har lett till ett stort antal flyktingar: Afghanistan och Rwanda. Nära 3 miljoner har flytt från Afghanistan och drygt 2 miljoner från Rwanda. Iran hyser 1,7 miljoner flyktingar, Zaire 1,6 miljoner och Pakistan 1 miljon. Krig i fattiga länder har orsakat att redan svaga ekonomier har försvagats ytterligare och andra svaga ekonomier har utsatts för ytterligare påfrestningar genom att de har fått ta emot många flyktingar.

Att det framförallt är i Afrika och Asien som flyktingar är ett stort problem framgår med skrämmande tydlighet av FN:s statistik för år 1995 över de länder som har alstrat flest flyktingar respektive tagit emot flest flyktingar. De fem länder som har alstrat flest flyktingar är Afghanistan 2,7, Rwanda 2,1, Liberia 0,8, Somalia 0,5 samt Sudan 0,4 miljoner. Motsvarande lista över de fem länder som har tagit emot flest är Iran 1,7, Zaire 1,6, Pakistan 1, Tanzania 0,6 samt Guinea 0,6 miljoner.

Efter en europeisk måttstock är flyktingkatastrofen i Bosnien och Hercegovina av gigantiskt omfång. Inte sedan slutet av andra världskriget har Europa ensamt alstrat så många flyktingar. Även om de allra flesta flyktingarna och hjälpbehövande finns kvar i Bosnien och Hercegovina eller i närområdet har även övriga Europa drabbats av katastrofen. UNHCR räknar med att nära 700 000 personer från området nu finns som flyktingar utanför f.d. Jugoslavien. I övriga delar av f.d. Jugoslavien finns nära 650 000 bosniska flyktingar. Inom Bosnien och Hercegovinas gränser finns 1 miljon personer som är fördrivna från sina hem och ytterligare 1,4 miljoner som är helt eller delvis beronde av stöd utifrån.

Asien och Oceanien

Under år 1994 har ca 330 000 flyktingar återvänt till Afghanistan. Under åren 1990 till 1993 har således över 3 miljoner flyktingar återvänt till Afghanistan. Fortfarande beräknas dock ca 2,6 miljoner afghanska flyktingar finnas i grannländerna. På grund av kriget i Tadjikistan har Afghanistan under 1994 tagit emot ca 19 000 flyktingar från Tadjikistan.

Antalet flyktingar i Pakistan har fortsatt att minska bl.a. på grund av den frivilliga återvandringen av afganska flyktingar till Afghanistan. Under år 1994 återvände ca 103 000 afghaner från Pakistan. Antalet registrerade flyktingar i Pakistan har därmed reducerats till ca 1 miljon.

I början av juni 1994 fanns ca 13 000 indo-kinesiska flyktingar i Thailand, vilket är en minskning från föregående år med ca 24 000 personer. Minskning skall ses mot bakgrund av ”The Comprehensive Plan of Action for Indo-Chinese Refugees” (CPA:s) arbete i området.

Genom CPA har till år 1995 ca 70 000 personer återvänt till Vietnam. I Hongkong fanns i början av år 1995 ca 1 700 vietnamesiska flyktingar. Under år 1994 blev ca 1 500 vietnamesiska flyktingar repatrierade till tredje land och ca 5 600 personer frivilligt repatrierats till Vietnam. Totalt har därmed sedan år 1989 ca 760 000 personer repatrierats till tredje land och ca 70 000 personer frivilligt återvänt till Vietnam.

År 1994 fanns i Bangladesh ca 116 000 flyktingar från Myanmar (Burma). På grund av bilaterala överenskommelser mellan regeringen i Burma och den bangladeshiska regeringen samt UNHCR:s stöd har under den första hälften av år 1995 ca 81 000 personer återvänt till Myanmar.

Efter en överenskommelse mellan Indien och Sri Lanka påbörjades under år 1992 ett program för återvandring av tamilska flyktingar från Tamil Nadu i Indien till Sri Lanka. Under år 1994 och fram till april 1995 återvände ca 18 200 flyktingar till Sri Lanka. Ca 54 000 tamiler finns nu kvar i Indien.

Mellersta Östern

De största flyktinggrupperna i regionen är som tidigare afghaner, irakier (kurder) och palestinier. Iran kvarstår som det största mottagarlandet med ca 2 miljoner flyktingar som framför allt kommer från Afghanistan.

Återvandringen av irakiska kurder har under 1995 så gott som stått stilla, trots insatser från UNHCR. Det instabila säkerhetsläget i norra Irak består, eftersom sammandrabbningarna mellan de två kurdiska partierna KDP och PUK fortsätter. Dessutom har den turkiska militären genomfört upprepade attacker i norra Irak som ett led i sin ambition att slå sönder PKK-gerillan. Detta har givetvis påverkat UNHCRs insatser i regionen och på grund av oroligheterna har man tvingats att förflytta omkring 15 000 flyktingar till Dohukregionen.

UNHCR har fortsatt att bistå Irak och Iran i deras förhandlingar om att möjliggöra ett frivilligt återvändande av de flyktingar som uppehåller sig i respektive land. Länderna har nu undertecknat en ömsesidig överenskommelse att vardera ta emot 7 000 frivilligt återvändande flyktingar.

En stor grupp arabiska flyktingar (13 423) befinner sig fortfarande i Rafha-lägret i Saudiarabien. UNHCR har fortsatt sitt arbete med att söka en permanent lösning för denna grupp och ett mindre antal har kunnat lämna lägret och fått uppehållstillstånd genom s.k. resettlement i första hand i Iran, Norge, Sverige och Australien. Vissa har även frivilligt lämnat lägret för att frivilligt återvända hem.

UNRWA bistår idag drygt 3 miljoner palestinska flyktingar i Mellanöstern. Genom interimsavtalet om palestinskt självstyre har läget väsentligen förändrats i regionen. Fredsprocessen har dock på sistone stött på motgångar och det är osäkert när bilaterala förhandlingar mellan Israel och det palestinska självstyret om flyktingfrågan kan komma till stånd. I den multilaterala delen av fredsprocessen har en arbetsgrupp bildats för denna fråga. En komplikation är att varken Libanon eller Syrien med tillsammans drygt en halvmiljon UNRWA-registrerade flyktingar deltar i den multilaterala processen.

Afrika

I Centralafrika domineras flyktingproblemen fortfarande av konflikterna i Rwanda och Burundi. I början av 1995 hoppades man att de som flytt undan folkorden i Rwanda under 1994 skulle kunna återvända. Utvecklingen i Rwanda har dock inte gått i den riktningen att det varit möjligt för alla att lämna flyktinglägren i Zaire, Tanzania, Burundi och Uganda. Säkerhetsläget i Rwanda

är fortfarande instabilt, antalet arresteringar av personer som påstås ha deltagit i folkorden 1994 är fortfarande högt och landet saknar ett säkert rättssystem. Stora insatser har gjorts för att åstadkomma frivillig repatriering till Rwanda; som exempel härpå kan nämnas att en trepartskommission med representanter för UNHCR, Rwanda och Zaire har bildats i detta syfte. Sedan början av 1995 har bl.a. omkring 82 700 flyktingar återvänt från Zaire och 7000 från Burundi.

Vad gäller läget i Burundi har UNHCR, på grund av det rådande säkerhetsläget i de områden varifrån majoriteten av flyktingarna kommer, inte kunnat påbörja repatrieringsplanerna på samma sätt som i Rwanda. Fortfarande lever omkring 160 000 burundier i flyktingläger i Zaire och Tanzania.

När det gäller situationen i Östafrika och på Afrikas horn kan nämnas att försöken att uppnå stabilitet i Somalia har fortsatt. Säkerhetssituationen har nu återigen stabiliserats något i de nordvästra delarna (Somaliland) och UNHCR och andra internationella organisationer har kunnat återvända till huvudstaden Hargeisa. Förhoppningen är att det pågående uppgörelserna mellan olika klaner skall kunna resultera i ytterligare möjligheter till repatriering från Kenya, Etiopien och Djibouti. Sedan början av 1995 har ca 30 000 personer återvänt från Kenya.

I Sudan fortsätter det segslitna inbördeskriget mellan nord och syd och läget har under senare tid förvärrats. Detta har lett till ökade flyktingströmmar ur landet. I april månad 1995 fanns t.ex. omkring 322 000 sudanesiska flyktingar i Uganda.

Vad gäller situationen i Västafrika har en fredsöverenskommelse undertecknats i Liberia i augusti 1995. Uppgårelsen följdes av eld-upphör och efter det att en ny regering tillträtt ökade förhoppningarna om att de 750 000 flyktingarna skulle kunna återvända till landet. De människor som flytt befinner sig i grannländerna Guinea, Elfenbenskusten, Ghana, Sierra Leone och Liberia. Fredsuppgörelsen har dock ännu inte kunnat genomföras fullt ut. De fredsbevarande styrkorna har t.ex. inte utplacerats i den takt som var planerat, och detta har lett till att UNHCR har inte har kunnat verka i de områden som är aktuella för återflyttning. Dessa omständigheter har alltså lett till att repatrieringsprocessen försenats.

Stridigheterna i Sierra Leone har lett till att många sökt sin tillflykt till grannländerna Guinea och Liberia. I Liberia fanns vid slutet av 1995 120 000 flyktingar från Sierra Leone.

I december 1994 utfärdades allmän amnesti i Togo vilket lett till att 190 000 flyktingar återvänt, i huvudsak från Benin. I Benin och Ghana finns nu omkring 95 000 togolesiska flyktingar kvar. De repatrieringsprojekt som leds av UNHCR förväntas leda till att ytterligare flyktingar återvänder hem.

I Mali råder för närvarande relativ stabilitet i de norra delarna vilket lett till att ca 40 000 flyktingar återvänt från Algeriet, Burkina Faso, Mauretanien och Niger. De flesta har återvänt spontant men några har repatrierats i UNHCR:s regi.

I Södra Afrika är läget relativt lugnt sedan det i september 1994 råder fred i Angola. UNHCR räknar med att omkring 311 000 angolaner skall kunna repatrieras mellan juli 1995 och december 1997. Läget i Moçambique är fortsatt stabilt och så gott som samtliga flyktingar har återvänt. UNHCR har därmed genomfört en av sina största repatrieringsprocesser någonsin.

Latinamerika

I Mexico beräknas ca 340 000 tredjelands medborgare vistas som icke erkända flyktingar. I slutet av år 1994 fanns därutöver ca 48 000 flyktingar i Mexico, varav de flesta från Guatemala. Den frivilliga återvandringen av guatemalanska flyktingar till Guatemala uppgick under år 1994 till ca 6 000.

Europa

Trots undertecknandet av det s.k. Dayton-avtalet och den pågående fredsprocessen i en domineras den flyktingpolitiska situationen i Europa fortfarande av utvecklingen på Balkan. Ännu är rörelsefriheten inom Bosnien och Hercegovina begränsad. Hittills har relativt få internflyktingar och personer som flytt till andra länder kunnat återvända till sina hem. Bland de länder utanför f.d. Jugoslavien som har fått ta emot ett stort antal asylökande till följd av konflikten har Tyskland, Schweiz, Österrike, Danmark och Sverige tillsammans tagit emot 90% av de asylsökande. Man diskuterar nu återvändande av asylsökande. Dessa diskussioner leds av UNHCR.

Ingen av de baltiska staterna har ännu undertecknat 1951 års flyktingkonvention. Litauen har dock som första baltiska stat i juli 1995 antagit en asylslagstiftning och avser att under hösten 1996 ansluta sig till flyktingkonventionen. För att bland de nordiska länderna söka åstadkomma en bättre koordinering av det nordiska samarbetet och biståndet på det migrationspolitiska området till de baltiska staterna har Finland huvudansvaret för koordineringen till Estland, Sverige till Lettland och Danmark till Litauen.

Ryssland är fortfarande upptagningsområde för ett stort antal asylsökande från olika f.d. Sovjetrepubliker. I f.d. Sovjetunionen finns också många asylsökande från Afrika och Asien som använder länder i f.d. Sovjetunionen som transitländer för resa till bl.a. Sverige.

En av UNHCR initierad konferens om migrations- och flyktinfrågor i OSS-länderna (Regional Conference to Address the Problems of Refugees, Displaced Persons, Other Forms of Involuntary Displacement and Returnees in the Countries of the Commonwealth of Independent States and Relevant Neighbouring States, CISCONF) har hållits i Genève den 30 - 31 maj 1996.

Liksom i Sverige minskar över lag antalet asylsökande i Västeuropa. Storbritannien står tämligen ensamt om att få ett ökat antal asylsökande under 1995.

II Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning

1. Asylrätten och frågan om tillfälligt skydd

Enligt 3 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) har flyktingar, krigsvägrare och s.k. de facto-flyktingar rätt till asyl i Sverige. En *flykting* definieras i utlänningslagen som "en utlänning som befinner sig utanför det land som han är medborgare i därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd". En flykting är även den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare haft sin hemvist. Definitionen sammanfaller med den som finns i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, den s.k. flyktingkonventionen, och personer som faller in under bestämmelsen kallas därför i dagligt tal för *konventionsflyktingar*.

En *krigsvägrare* är enligt utlänningslagen en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland eller behöver stanna i Sverige för att undgå förestående krigstjänstgöring.

En *de facto-flykting* slutligen är en utlänning som, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta.

Under senare år har endast en mindre del av de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd i Sverige fått stanna här med stöd av utlänningslagens skyddsbestämmelser för konventionsflyktingar.

Av de 37 444 asylsökande som beviljades uppehållstillstånd under år 1994 var andelen konventionsflyktingar 2 % eller 785 personer. Under samma tidsperiod beviljades 7 431 personer uppehållstillstånd som kvotflyktingar. Under år 1995 var andelen konventionsflyktingar 3 % eller 148 personer av de 3 686 asylsökande som beviljades uppehållstillstånd.

En asylsökande kan även ges uppehållstillstånd inom ramen för tillämpningen av en annan bestämmelse i utlänningslagen (2 kap. 4 § första stycket 2), enligt vilken uppehållstillstånd får ges till en utlänning som av humanitära skäl bör tillåtas bosätta sig här. Det är här inte fråga om någon egentlig skyddsbestämmelse utan om en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja uppehållstillstånd när det är påkallat av humanitära skäl.

Upphållstillstånd med stöd av denna regel kan beviljas för personer som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte bör vägras rätt att stanna här. Regeln är också avsedd att tillämpas för personer som inte omfattas av reglerna om asyl i 3 kap. utlänningslagen. Dessa kan beviljas uppehållstillstånd när förhållandena i hemlandet är av det slaget att det skulle te sig inhumant att tvinga utlänningen att återvända dit, t.ex. vid ett pågående krig. Antalet tillstånd som beviljades med stöd av den nämnda regeln under år 1994 uppgick till 15 636 (majoriteten av dessa kommer från Bosnien) och under 1995 till 1 522.

Asyl får vägras en konventionsflykting om det föreligger synnerliga skäl härför, exempelvis vid fall av grov brottslighet eller om hänsynen till rikets säkerhet så kräver. För krigsvägrare och de facto-flyktingar får tillstånd vägras om det föreligger särskilda skäl att inte bevilja asyl. Vid bedömning av om särskilda skäl att vägra asyl skall anses föreligga får – till skillnad

mot vad som gäller beträffande konventionsflyktingar – hänsyn tas även till Sveriges mottagningsresurser.

Med verkan från den 1 juli 1994 genomfördes en ändring i 2 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529) som innebär att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas bl.a. om en utlänning rest in i Sverige från ett område där det råder väpnad konflikt eller kris av synnerligen allvarlig art. Detta skall gälla även för medlemmar av kärnfamiljen som ansöker om att få komma till Sverige för att förena sig med någon som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd. Denna möjlighet att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är avsedd att tillämpas endast om sökanden inte har rätt till asyl här i landet och under högst ett år. Bestämmelsen har tillämpats på en grupp skyddsökande, nämligen personer från Bosnien med kroatiskt medborgarskap, som efter ett vägledande beslut av regeringen våren 1995 beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Flyktingpolitiska kommitténs betänkande

Regeringen beslutade i november 1994 att ersätta den tidigare tillsatta parlamentariska Invandrar- och flyktingkommittén med två nya utredningar. Flyktingpolitiska kommitténs betänkande Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv (SOU 1995:75) överlämnades till regeringen den 30 juni 1995. En migrationspolitisk proposition läggs fram för riksdagen i september 1996. Kommitténs förslag och överväganden omfattar följande avsnitt:

- motiv för en ny politik
- grunderna för en ny politik
- samarbete i ett globalt perspektiv
- europeiskt samarbete
- invandringen till Sverige
- återvandring
- frivilligorganisationerna
- barnen, barnkonventionen och utlänningslagen
- samordning och genomförande.

I fråga om invandringen till Sverige föreslår kommittén att skydd bör ges till den som är flykting enligt en vidare tolkning av flyktingkonventionen än

den som tillämpas för närvarande. Dessutom bör skydd ges till dem som riskerar att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, dem som flyr undan en väpnad konflikt eller en miljökatastrof och dem som riskerar ett strängt straff eller mycket allvarliga trakasserier på grund av könstillhörighet eller homosexualitet. Kommittén föreslår vidare att de nuvarande skyddsbegreppen de facto-flykting och krigsvägrare försvinner ur utlänningslagen och att man istället inför begreppet ”övriga skyddsbehövande”. Till denna grupp skulle större delen av de asylsökande som idag beviljas uppehållstillstånd som de facto-flyktingar eller krigsvägrare komma att räknas. Även begreppet politiskt-humanitära skäl föreslås utgå ur tillämpningen av utlänningslagen. De situationer begreppet avser ryms i stället delvis inom ”övriga skyddsbehövande”.

Kommittén föreslår också vissa ändringar av reglerna om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälligt behov av skydd ändras. I princip bör tidsbegränsade uppehållstillstånd då beviljas vid massflykt från ett land med sex månader åt gången under högst två år. Detta bör gälla såväl den som är flykting som den som flyr undan en väpnad konflikt eller miljökatastrof. Avsikten är att den skyddsbehövande skall kunna stanna i Sverige under den tid som skyddsbehovet kvarstår. Bedömningen av om en massflyktsituation föreligger och hur länge skyddet skall ges bör göras i internationell samverkan.

2. Redovisning av praxis

Regeringen har under perioden juli 1994 - december 1995 fattat vägledande beslut i flera ärenden av stor betydelse för praxis.

I december 1994 fattade regeringen beslut rörande några asylsökande från den autonoma kurdiska regionen i norra Irak. Regeringen bedömde att de mot bakgrund av förhållandena i denna region fick anses ha sådana skäl mot att återvända dit att de borde beviljas tillstånd som de facto-flyktingar enligt 3 kap. 1 § 3 utlänningslagen.

I februari 1995 avgjorde regeringen ärenden rörande några asylsökande från Cuba som lämnat hemlandet legalt med gällande utresetillstånd. Regeringen fann att det inte fanns någon grund för att bevilja dem uppehållstillstånd här i landet.

I några beslut i maj 1995 bedömde regeringen att situationen i Kroatien vid denna tidpunkt var sådan att det inte var möjligt att återsända asylsökande dit, men att det fanns förhoppningar om att situationen skulle förbättras inom en kortare tidsrymd. Tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljades av humanitära skäl för tiden fram till den 1 december 1995.

Under hösten 1995 avgjorde regeringen flera ärenden rörande personer som verkat för organisationer som enligt vad som var känt gjort sig skyldiga till upprepade grova övergrepp av det slag som åsyftas i artikel 1 F (a) i 1951 års flyktingkonvention angående flyktingars rättsliga ställning. Regeringen fann att enligt samma artikel konventionens skyddsbestämmelser inte var tillämpliga. Det gällde framför allt personer som verkat för Sendero Luminoso i Peru, för FARC i Colombia och för PKK i Turkiet. Avvisningsbeslut meddelades i några fall, medan hinder mot verkställighet bedömdes föreligga i några andra fall där tidsbegränsade uppehållstillstånd då meddelades.

I november 1995 avgjorde regeringen tre ärenden rörande personer som varit bosatta i Libanon men som inte var libanesiska medborgare. Personerna hade kommit att vistas i Sverige flera år och det hade trots olika försök inte varit möjligt att fastställa om de kunde vara medborgare i något annat land. Det var samtidigt känt att Libanon inte tog tillbaka personer som inte kunde styrka sitt libanesiska medborgarskap eller att de hade gällande

uppehållstillstånd i Libanon. Uppehållstillstånd beviljades i samtliga fall av humanitära skäl.

Utlänningsnämnden har fortsatt sin kontinuerliga redovisning av vägledande beslut som fattats av nämnden och som numera ges ut i bokform av förlaget Publica. I denna ingår också redovisning av regeringens vägledande beslut i ärenden som överlämnats av Invandrarverket eller Utlänningsnämnden.

3. Visering

Beslut om förändringar i viseringsreglerna innefattar en rad olika avvägningar av såväl utrikespolitisk, invandrarpolitisk, handelspolitisk som turistpolitisk karaktär. I enlighet med den nordiska passkontroll-överenskommelsen strävar Sverige efter nordisk harmonisering i dessa frågor. Vidare pågår arbetet med att harmonisera viseringspolitiken inom EU. Under 1995 har rådet antagit två förordningar med bäring på viseringspolitiken. I den ena, rådets förordning (EG) nr 2317/95, om fastställande av de tredje länder vars medborgare måste ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser. Förordningen innehåller en lista på ett hundratal stater och territoriella områden vars medborgare skall vara belagda med viseringskrav i samtliga medlemsstater. Denna förordning har trätt ikraft och är bindande för Sverige. Förordningen har medfört att Sverige infört viseringskrav för nio stater som tidigare varit viseringsfria.

Den andra förordningen, (EG) nr 1683/95, om en enhetlig utformning av visumhandlingar. Härutöver har rådet antagit en rekommendation om lokalt konsulärt samarbete som syftar till att främja konsulära myndigheters möjlighet att samarbeta i viseringsfrågor. Förordningarna och rekommendationen utgör en del i det pågående arbetet med att harmonisera viseringspolitiken i medlemsstaterna. Rådet har även enats om en gemensam åtgärd om flygplatstransitvisering som syftar till att förbättra möjligheten att kontrollera den illegala invandring som sker genom transittrafiken.

Rådet har den 30 november 1994 även fattat beslut med innebörden att skolelever från tredje land som är bosatta i en medlemsstat skall, utan hinder av viseringsplikt, kunna medfölja på skolresor till annan medlemsstat. Syftet

är att underlätta skolelevers rese­möjligheter inom medlemstaterna. Sverige har till följd av beslutet gjort en ändring i utlänningsförordningen (1989:547, SFS 1995:1092).

I juni 1995 ansökte Sverige om observatörs­skap i Schengensamarbetet med förbehållet att den nordiska passunionen måste kunna upprätthållas vid ett framtida Schengenmedlemsskap. Schengensamarbetet syftart till en gemensam viseringspolitik och de avtalsslutande staterna har att harmonisera sina nationella lagstiftningar. Även inom Schengensamarbetet finns en förteckning över de tredjeländer vars medborgare måste ha visering för att tillåtas resa in i någon av de avtalsslutande staterna. En sådan visering, som utfärdas med användande av ett gemensamt viseringsmärke, gäller sedan för alla Schengenstaterna.

Invandrarverkets styrelse har, enligt sin instruktion, att leda utvecklingen av viseringspraxis. De riktlinjer som framkommit genom praxis innebär i huvudsak att det är den sökande som skall göra troligt att syftet med resan till Sverige är ett besök och inte något annat. Regelmässigt beviljas dock visering t.e.x. för att en person skall kunna närvara vid en nära anhörigs begravning eller för att besöka en nära anhörig som är svårt sjuk.

I syfte att bl.a. förkorta handläggningstiderna i viseringsärenden har Invandrarverket bemyndigat ett mycket stort antal utlandsmyndigheter att själva bevilja visering under vissa förutsättningar. Invandrarverket har vidare bemyndigat ett antal utlandsmyndigheter att även avslå viserings­ansökningar.

4. Anknytningsutredningen

Regeringen bemyndigade den 15 februari 1996 statsrådet Leif Blomberg att utse en särskild utredare som skall se över möjligheterna att i s.k. anknytningsärenden använda belastningsuppgifter om i Sverige bosatta personer.

Blomberg utsåg rättschefen vid Kulturdepartementet Marianne Eliason till utredare. Utredningen har antagit namnet Anknytningsutredningen. I direktiven till utredningen sägs att arbetet skall vara klart senast den 31 mars 1997.

Bakgrunden till utredningen är att det från bl.a. kvinnoorganisationer, kvinnojourer och sociala myndigheter uppgetts att kvinnor som beviljats

uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en här bosatt man, i vissa fall utsätts för misshandel eller annan kränkande behandling av mannen. Det har även hävdats att vissa män upprepade gånger inleder förhållanden med utländska kvinnor som de sedan misshandlar. Det har vidare gjorts gällande att de utländska kvinnorna i många fall känner sig tvingade att stanna kvar i förhållandet därför att de i enlighet med reglerna om s.k. uppskjuten invandringssprövning beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som blir permanent först om förhållandet varat i två år. Utredaren skall (Dir. 1996:8):

- kartlägga omfattningen av problemet att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person som kan befaras utsätta dem för misshandel eller annan kränkande behandling,
- överväga hur eventuellt inhämtade belastningsuppgifter bör användas,
- undersöka hur skyddet för den som ansöker om uppehållstillstånd skall kunna förbättras samtidigt som parternas integritet och deras rätt till skydd för sitt privatliv åsidosätts i minsta möjliga mån.

5. Barnen i utlänningsrätten

Barns situation i utlänningsärenden har fått relativt stor uppmärksamhet under senare tid, inte minst i den allmänna debatten. Utgångspunkten vid dessa diskussioner har i stort sett uteslutande varit FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Utöver barnkonventionen kan nämnas två andra för Sverige viktiga överenskommelser i detta sammanhang, nämligen den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt Europeiska sociala stadgan.

Barnkonventionen

Initiativet till en särskild konvention om barnets rättigheter togs av Polens regering 1978. Sverige kom sedan att bli ett av de drivande länderna i konventionsförhandlingarna. Redan innan detta arbete påbörjades fanns dock två deklARATIONER på området. Den första, i vilken fastslås fem huvudprinciper beträffande barns skydd och välfärd, antogs redan 1924 av Nationernas Förbund. Den andra deklARATIONEN om barnets rättigheter innehåller tio principer och antogs av FN:s generalförsamling år 1959. Dessa deklARATIONER har dock fått begränsad genomslagskraft.

Sverige ratificerade barnkonventionen i september 1990 vilket innebär att Sverige iklätt sig en folkrättslig förpliktelse att följa dess bestämmelser. I enlighet med den metod som i Sverige är vanligast när det gäller internationella överenskommelser, har konventionen inte blivit en direkt del av det svenska rättssystemet. Konventionen har alltså inte ställning som lag, utan inför dess ikraftträdande såg man istället till att bestämmelserna på de aktuella områdena motsvarar vad som sägs i konventionen. Sveriges ratificering av barnkonventionen ansågs vid denna tidpunkt inte kräva eller ge anledning till några ändringar eller tillägg i den nationella lagstiftningen. Den omständigheten att konventionen inte utgör svensk lag innebär emellertid inte att konventionen saknar betydelse för svensk rätt. Enligt uttalanden från Högsta domstolen kan konventionen användas som tolkningshjälp när svenska bestämmelser tillämpas på ett område som regleras av konventionen.

Konventionen innehåller en inledning som sedan följs av 54 artiklar. Vissa rättigheter kan hänföras till medborgerliga och politiska rättigheter medan andra är att betrakta som ekonomiska och sociala rättigheter. Den första kategorin kan betecknas som absoluta rättigheter som måste respekteras av alla stater oavsett utvecklingsnivå. De ekonomiska och sociala rättigheterna däremot har mer karaktären av målsättningar och skyldigheten att respektera dem kan därför påverkas av det aktuella landets resurser.

I syfte att granska de framsteg som staterna gjort för att förverkliga sina åtaganden enligt konventionen har en särskild FN-kommitté tillsatts. Sverige lämnade in sin första rapport till kommittén år 1992. Den svenska lagstiftningen och de principer som gäller vid tillämpningen av lagarna

ansågs av kommittén allmänt sett återspegla konventionens bestämmelser. Den kritik Sverige ådrog sig när det gäller utlänningslagen rörde frågan om reglerna om förvarstagande. Kommittén påpekade att man kan frihetsberöva utländska barn under 18 år medan svenska barn under 18 år som huvudregel inte får frihetsberövas. Kommittén föreslog att alternativ till förvarstagande av barn skulle övervägas.

Flyktingpolitiska kommitténs förslag

Flyktingpolitiska kommittén har granskat barnkonventionens förhållande till utlänningslagen. I sitt betänkande har kommittén funnit att utlänningslagstiftningen och dess tillämpning i huvudsak stämmer överens med konventionens krav men föreslagit flera ändringar för att utlänningslagstiftningen skall bringas i full överensstämmelse med föreskrifterna i barnkonventionen.

Kommittén föreslår bl.a. att

- konventionens grundsyn, såsom den uttrycks i den s.k. portalartikeln (artikel 3), skrivs in i utlänningslagen med en något annorlunda utformning. Enligt denna skall, vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, barnets bästa komma i främsta rummet.
- barnkonventionens definition, att den som är under 18 år är barn, även skall gälla utlänningslagens förvarsregler. I dag gäller samma regler för barn mellan 16 och 18 år som för vuxna i dessa sammanhang. Genom en ändring av åldersgränsen tas de ovannämnda synpunkterna av FN-kommittén i beaktande.
- Invandrarverket skall se över rutinerna när det gäller förhör av barn. I betänkandet betonas vikten av att en så viktig regel som barns rätt att få komma till tals förankras i lag samt att Invandrarverket bör få avgöra, utifrån barnets ålder och mognad, om och hur barnet skall få komma till tals.
- det skall vara möjligt att meddela ett tidsbegränsat tillstånd under en pågående faderskapsutredning. Ändringsförslaget går ut på att de inblandade parterna i en faderskapsutredning inte skall avvisas eller utvisas så länge utredningen pågår. Kommittén föreslår att ett tidsbegränsat

uppehållstillstånd som regel bör meddelas när det behövs för att en faderskapsutredning skall kunna genomföras.

- det offentliga biträdet utan särskilt förordnande även skall vara barnets ställföreträdare i ärenden som gäller barn som kommit till Sverige utan vårdnadshavare och söker uppehållstillstånd här. Biträdet föreslås även vara ställföreträdare också i avseenden som har samband med ärendet om uppehållstillstånd. Biträdet skulle alltså i sådana frågor inte behöva fullmakt av den gode man som i regel utses för barn utan vårdnadshavare i Sverige.
- rutinerna vid familjeåterföringsfall förbättras. För att leva upp till barnkonventionens krav på att dessa ärenden skall handläggas på ett positivt, humant och snabbt sätt föreslår kommittén att Invandrarverket tillsammans med Utrikesdepartementet och Rikspolisstyrelsen skall se över rutinerna när det gäller dessa ärenden.

Särskild utredning om barnkonventionen och svensk rätt

Den 1 februari 1996 tillsattes en parlamentarisk kommitté (S1996:01), Barnkommittén, som skall göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till barnkonventionens bestämmelser (dir.1996:15). Kommittén skall vidare skapa större klarhet och ett ökat mått av samsyn vad gäller innebörden av begreppet "barnets bästa" i barnkonventionen och svensk rätt. Slutligen skulle kommittén med förtur behandla frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen, bl.a. när det gäller avvisning och utvisning där barn berörs och då söka bilda sig en uppfattning om barnkonventionens ställning och tillämpning i andra länder. Uppdraget skall vara slutfört senast den 1 juli 1997. När det gäller förhållandet mellan barnkonventionen och utlänningslagstiftningen fick kommittén i uppdrag att redovisa en delrapport senast den 30 juni 1996. Kommittén överlämnade delrapporten Barnkonventionen och utlänningslagen (SOU1986:115) den 28 juni 1996.

Barnkommittén har i huvudsak föreslagit att

- barnkonventionens övergripande princip (artikel 3) att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid all åtgärder som rör barn skall föras in som en portalparagraf i utlänningslagen,

- bedömningen av om uppehållstillstånd skall beviljas av humanitära skäl skall göras med beaktande av barnkonventionens artikel 3,
- resurser och kompetens skall koncentreras till den inledande fasen av asylprocessen,
- utredningar och beslutsmotiveringar förbättras,
- personal med kunskap om och erfarenhet av barn används vid utredningar som rör barn,
- utlänningslagen kompletteras med en bestämmelse om att det i utredning om barn skall tas hänsyn till vad barnet har att anföra om det inte med hänsyn till barnets ålder, mognad eller annars är olämpligt,
- den förtroendeklyfta som uppstått mellan dem som utfärdar intyg och utlänningsmyndigheterna måste överbryggas
- regeringen initierar en bred översyn av förtroendeläkarsystemet,
- de ensamkommande barnen skall behandlas i första hand som barn och i andra hand som asylsökande,
- ett ensamkommande barn i princip aldrig får direktavvisas,
- samhällets åtgärder måste inriktas på att minimera antalet barn som gömmer sig för att undgå avvisning eller utvisning
- de gömda barnen bör tillförsäkras samma hälso- och sjukvård som svenska barn,
- Invandrarverket bör finna mer okonventionella arbetssätt och se flexibelt på den dokumentation som sökanden åberopar i samband med ansökan om familjesammanföring,
- det bör införas möjlighet att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd under den tid en faderskapsutredning pågår,
- det vid bedömningen av hur en persons levnadssätt skall påverka rätten till uppehållstillstånd skall - när barn berörs av beslutet - vara fråga om allvarliga brott för att barnets intresse skall få vika,
- ett omhändertagande enligt lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) inte automatiskt bör innebära att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas utan en individuell prövning måste göras där socialnämnden skall höras och dess yttrande tillmäts stor vikt,
- det skall finnas möjlighet att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd för ett barn och dess vårdnadshavare om barnet är omhändertaget enligt LVU,

- socialnämndens arbete måste inriktas på att familjen skall återvända till hemlandet så snart som möjligt när LVU-vården bedöms bli långvarig och föräldrarna inte har uppehållstillstånd och skall avvisas eller utvisas,
- åldersgränsen i utlänningslagens förvarsbestämmelser bör höjas till 18 år,
- förvarslokaler bör utformas som vanliga bostäder inom ramen för ett vanligt förlägningsboende där uniformerad personal inte skall förekomma och
- i största möjliga utsträckning förhindra att verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut sker på ett dramatiskt sätt.

Barnkommitténs förslag kommer, som nämnts tidigare, att integreras i den migrationspolitiska propositionen.

6. Verkställighet av avlägsnandebeslut

Av utlänningslagen följer att en utlänning som meddelats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall lämna landet. Enligt huvudregeln skall den som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut lämna landet inom två respektive fyra veckor. Tidsfristen börjar löpa i och med att beslutet vinner laga kraft. Om utlänningen inte frivilligt reser ut ur Sverige inom den föreskrivna tiden skall polismyndigheten på den ort där en utlänning vistas verkställa beslutet.

Principen att de utlänningar som meddelats avlägsnandebeslut även rent faktiskt skall lämna landet anses i Sverige som viktig. I många andra länder har man av olika anledningar inte valt ett sådant system, vilket visat sig kan få till följd att ett stort antal människor lever där illegalt under svåra sociala förhållanden. Sedan en tid tillbaka har emellertid allt fler länder börjat ta efter det svenska systemet.

Målsättningen att utlänningar som fått ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut skall lämna landet kan emellertid inte uppfyllas helt. Det inträffar t.ex. inte sällan att den som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd håller sig undan verkställighet av beslutet. En annan anledning till att besluten inte kan verkställas är att vissa länder inte är villiga att återta sina medborgare.

I augusti 1995 överlämnade Rikspolisstyrelsen (RPS) en rapport till regeringen i vilken redogörs för den aktuella situationen med avseende på antalet icke verkställda beslut. I rapporten anges att det den 31 augusti 1995

fanns 15 088 personer som skulle verkställas, att 7 621 av dessa var efterlysta, att 5 537 personer inte mottogs i sina hemländer samt att 1 930 av andra anledningar inte hade verkställts. Som exempel på andra anledningar nämns i rapporten bl.a. att personerna saknade resehandlingar, att personernas identitet utreddes eller att Utlänningsnämnden eller Invandrarverket tills vidare inställt verkställigheten av beslutet (inhiberat). I rapporten understryks att uppgiften om antalet efterlysta personer, dvs. personer som inte vistas på den adress de senast uppgav, är osäker; anledning härtill är att det inte förekommer någon utresekontroll i Sverige och att det således inte med säkerhet kan sägas hur många personer som lämnat landet på egen hand.

Vad gäller statistik för perioden i övrigt (juli 1994-december 1995) kan sägas att det totala antalet verkställighetsärenden legat mellan 12 008 (september 1994) och 15 926 (april 1995). Antalet efterlysta har som lägst uppgått till 7 219 (augusti 1995) och som mest till 7 991 (november 1994).

Verkställighetsutredningen

I augusti 1994 uppdrogs åt en särskild utredare, Rune Backlund, att överväga bl.a. vilken myndighet som i framtiden bör ha huvudansvaret för verkställigheter och om detta ansvar också bör innefatta kostnadsansvaret. Den nuvarande ordningen innebär att polismyndigheten ansvarar för att avlägsnandebeslut verkställs, Invandrarverket för att de som skall avlägsnas erhåller ekonomiskt bistånd och Kriminalvårdens transporttjänst för att resan beställs och genomförs. I sitt delbetänkande *Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden (SOU 1995:55)* föreslås att såväl verksamhetsansvaret som kostnadsansvaret bör övergå från polismyndigheten till Invandrarverket. Motivet härför är att det ur effektivitets- och kostnadssynpunkt är värdefullt om verksamhetsansvaret och kostnadsansvaret för hela asylprocessen samlas hos samma myndighet. I betänkandet anförs att dagens system som innebär att flera myndigheter är inblandade i själva verkställighetsprocessen är ineffektivt.

III Invandringen till Sverige, inklusive asylsökande

1. Inledning

Sverige har en relativt stor omflyttning med utlandet. Förutom alla mer eller mindre kortvariga förflyttningar över gränserna såsom besök, turism, studier och arbete registrerades i den svenska statistiken för år 1995 45 887 invandrare och 33 984 utvandrare. Detta avser personer som har för avsikt att bosätta sig i Sverige eller utomlands under minst ett år. De siffror som redovisas här är hämtade från denna, men det finns anledning att anta att den officiella statistiken inte fullständigt belyser verkligheten. Det finns såväl personer som har lämnat Sverige för att bosätta sig utomlands utan att ha anmält detta till myndigheterna, som personer vilka uppehåller sig i Sverige under längre tid utan att ha rätt att till bosättning.

Det är också viktigt att vara medveten om att de totala strömmarna av in- och utvandrare så som de definieras i statistiken består av en heterogen grupp människor från olika kulturer. Av dem som invandrade till Sverige 1995 var fler än var femte person (21 procent) svensk medborgare. Motsvarande siffra bland dem som utvandrade är att fler än varannan person (55 procent) är svensk medborgare. Av de icke svenska medborgarna är en stor del nordiska medborgare, av den totala invandringen 15 procent och av utvandringen 21 procent, som bosätter sig fritt inom ramen för den nordiska fria arbetsmarknaden. Omflyttning med EU har inte samma omfattning.

2. In- och utvandring av utländska medborgare

Inom det migrationspolitiska området är det framförallt in- och utvandringen av utländska medborgare som är föremål för intresse. Den migration som avser nordiska medborgare inom den nordiska s.k. passöverenskommelsen har under ett antal år mer eller mindre pågått obemärkt. Till stora delar har in- och utflyttningarna varierat med det ekonomiska läget och även med förhållandena på arbetsmarknaden i de olika nordiska länderna. I och med Sveriges medlemskap i EU och senare det s.k. Schengensamarbetet har frågan om den fria nordiska rörligheten blivit mer komplicerad. Under de senaste tio åren har det invandringsöverskott som fanns med Norden under den första delen av perioden förbytt i ett underskott.

Invandringen av andra utländska medborgare än nordiska består till den allra största delen av personer som fått uppehållstillstånd i Sverige och anhöriga till dem. Även om smärre förändringar har gjorts i lagstiftning och i den praxis som reglerar invandringen till Sverige är det alltså framförallt förändringar i vår omvärld som styr invandringen. Krig och oroligheter i vår omvärld, som med de nya kommunikationerna gör att såväl transport av människor som av information blir allt geografiskt vidare, tvingar många på flykt från sina hemländer. Många söker skydd i Sverige. Den allt dominerande händelsen för ökning av denna typ av invandring i Sverige har varit kriget och oroligheterna i f.d. Jugoslavien. Detta avspeglas tydligt i sifferserien i tabellen som uppvisar en kraftig ökning i invandring av utomnordiska medborgare åren 1993 och 1994. Denna ökning består av personer som kom till Sverige i anslutning till kriget Bosnien och Hercegovina och sedan efter sedvanlig individuell prövning har fått tillstånd att bosätta sig i Sverige. Det är först i och med att det finns ett tillstånd för bosättning och därmed följande folkbokföring som man registreras som invandrare i den officiella statistiken.

*In- och utvandring av utländska medborgare kalenderåren 1984–1995
(tusental)*

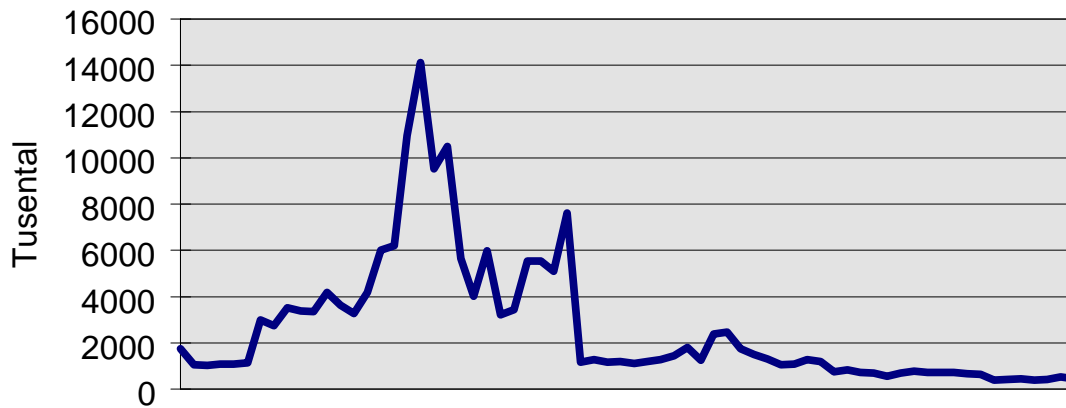
År	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott		
	Totalt	Nor- diska	Övriga	Totalt	Nor- diska	Övriga	Totalt	Nor- diska	Övriga
1984	26,0	8,4	17,6	14,6	10,0	4,6	11,4	-1,6	13,0
1985	27,9	8,4	19,5	14,0	9,2	4,9	13,9	-0,8	14,7
1986	34,0	8,9	25,2	15,4	8,7	6,6	18,6	0,2	18,6
1987	37,1	8,9	28,1	11,6	8,1	3,5	25,5	0,8	24,7
1988	44,5	11,5	33,0	11,8	8,3	3,5	32,6	3,2	28,4
1989	58,8	18,9	40,0	13,1	9,7	3,4	45,7	9,2	36,5
1990	53,3	15,9	37,4	16,1	12,5	3,6	37,2	3,4	33,8
1991	43,9	7,8	36,1	15,0	11,6	3,4	28,9	-3,8	32,7
1992	39,5	8,0	31,5	13,1	11,7	1,4	19,7	-3,7	23,4
1993	54,9	5,6	49,3	14,8	7,9	6,9	40,1	-2,3	42,4
1994	74,8	6,7	68,1	15,8	7,0	8,8	59,0	-0,3	59,3
1995	36,1	6,9	29,2	15,4	7,3	8,1	20,7	-0,4	21,1
(1996)	14,5	2,5	12,0	6,1	3,2	2,9	8,4	-0,7	8,4)

Anm: Invandring avser inflyttade och folkbokförda utländska medborgare. Utvandring avser utländska medborgare som under respektive kalenderår registrerats som utflyttade. Siffrorna för 1996 avser första halvåret.

3. Enskilt inresta asylsökande och anhöriga till dessa

Under år 1995 sökte ca 9 000 personer asyl i Sverige, en halvering jämfört med föregående år. Denna tendens med låg inströmning av asylsökande har även fortsatt och förstärkts innevarande år. Under 1995 kom de flesta asylsökande från Irak, Bosnien och Hercegovina samt Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Asylsökande per månad 9101--9608



Inströmningen av asylsökanden till Sverige har under den senaste femårsperioden varierat kraftigt vilket ställt och ställer höga krav på de myndigheter som hanterar asylprocessen. I början av 1991 var den månatliga inströmningen drygt 1 000 asylsökande men ökade under andra halvåret till över 3 000 per månad. Allteftersom konflikten i f.d. Jugoslavien eskalerade ökade flyktingströmmarna. Många flydde ut i Europa och många kom till Sverige. Sommaren 1992 nåddes en kulmen i antalet asylsökanden till Sverige och bara under sommarmånaderna sökte nära 35 000 personer asyl. En stor del av dem kom från provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien. Viseringsskyldighet för jugoslaviska medborgare medförde att inströmningen avtog. Däremot fortsatte många att fly undan kriget i Bosnien och Hercegovina och kulmen i den inströmningen av personer som sökte skydd i Sverige uppnåddes i juni 1993 med 7 600 asylsökanden. I slutet av juni 1993 infördes visumtvång för medborgare i Bosnien och Hercegovina. Våren 1994 ökade åter antalet asylsökanden. Främst var det kroatiska medborgare, varav många hade sin hemort i Bosnien och Hercegovina, som sökte sig till Sverige. Under 1995 har antalet asylsökanden varit i genomsnitt 750 personer per månad. Minskningen har sedan fortsatt och under 1996 års första åtta månader har genomsnittet varit ca 450 personer.

I tabellen nedan redovisas de största nationalitetsgrupperna som sökt asyl i Sverige och som fått uppehållstillstånd som flyktingar och därmed jämställda. Upphållstillstånden omfattar även flyktingar som överförts hit genom flyktingkvoten. Diskrepansen för ett år i tabellen mellan

asylansökningar från medborgare i ett specifikt land och antal uppehållstillstånd som medborgare i det landet fått beror på tiden mellan ansökan och beslut. I många fall söker man asyl ett år och får besked först ett senare år. Den individuella asylprocessen kan i många fall vara komplicerad och ta lång tid. Av tabellen framgår att konflikten i f.d Jugoslavien har medfört att många flyktingar därifrån sökt sig till Sverige, men att detta under perioden har minskat i och med att situationen där har förbättrats.

Det är också möjligt att, förutom de storleksordningar som tabellens sammanställning visar, få en viss vägledning av utfallet av ansökningarna. För att få en korrekt bild av utfallet måste man dock följa varje ansökan över tiden och inte bara jämföra mellan utfallet av två processer under ett specifikt kalenderår.

Nationalitet	1994		1995	
	Asyl- ansök- ningar	Uppe- hållstill- stånd	Asyl- ansök- ningar	Uppe- hållstill- stånd
Förb.rep.Jugoslavien	2 742	16 736	1 000	750
Bosnien-Hercegovina	2 649	18 495	1 060	1 547
Kroatien	5 204	784	270	51
Afghanistan	309	166	320	23
Etiopien	45	132	31	19
Cuba	1 150	160	280	57
Irak	1 668	2 411	1 780	1 966
Iran	382	756	450	386
Peru	309	402	350	79
Rumänien	252	24	84	12
Ryska federationen	259	275	326	60
Somalia	934	2 046	870	159
Statslösa/ okänt mbskap	240	335	204	86
Turkiet	305	319	269	60
Uganda	104	191	18	33
Övriga länder	2 942	1 392	63	354
Totalt(avrundat)	18 600	44 900	9 000	5 600

I utlänningslagen anges vilka typer av skäl som ger rätt till asyl i Sverige. De som får asyl i Sverige enligt de grunder som stipuleras i

flyktingkonventionen kallas konventionsflyktingar. I tabellen nedan redovisas dessa uppdelade på två kategorier. Den lilla gruppen ”övriga”, som endast utgör ett par procent av samtliga som har fått asyl i Sverige, är de som fått ett positivt beslut grundat strikt på de de krav som ställs i flyktingkonventionen. Bland de flyktingar som överförs, i samarbete med UNHCR, till Sverige inom ramarna för den flyktingkvot som riksdagen har bestämt finns såväl skäl grundade på flyktingkonventionen som på andra skäl. Eftersom denna uppdelning ej är möjlig att göra i statistiken redovisas alla kvotflyktingar här som konventionsflyktingar. De facto-flyktingarna utgörs av dem som har flyktingliknande skäl, men som ej inkluderas i flyktingkonventionen. Av redovisningen framgår att den allra största andelen flyktingar som får skydd i Sverige får det av skäl som ligger utanför dem som anges i flyktingkonventionen.

Skäl	1994		1995	
Konventionsflyktingar				
– Flyktingkvoten *	7 431	17 %	1 956	35 %
– Övriga	785	2 %	148	3 %
Krigsvägrare	12	0 %	1	0 %
De facto-flyktingar	3 060	7 %	1 401	25 %
Humanitära skäl**	33 587	74 %	2 136	37 %
Totalt	44 875	100 %	5 642	100 %

* Ingen statistik är i dag tillgänglig över hur stor andel av kvotflyktingarna som inte får flyktingstatus enligt flyktingkonventionen utan accepteras av andra skäl.

** Av dessa fick 17 951 personer stanna enligt regeringspraxis år 1994 och 614 personer år 1995.

Utöver dem som beviljas uppehållstillstånd enligt de skäl som nämnts ovan tillkommer anhöriga till flyktingar och därmed jämställda personer, vilka inrest tillsammans med eller i nära anslutning till dessa och som omfattas av samma särskilda mottagande som flyktingar. Villkoret för att omfattas av det kommunala flyktingmottagandet är att de anhöriga har sökt uppehållstillstånd inom två år från det att den man har anknytning till tagits emot i en kommun. Antalet sådana anhöriga som fick uppehållstillstånd år 1994 uppgick till 13 508 personer och år 1995 till 8 040 personer.

Med anhörginvandring avses här make/maka, samboende och barn under 20 år till en svensk medborgare eller en utlänning med gällande uppehållstillstånd och som bor i Sverige. Tillstånd kan också i vissa fall ges

andra nära anhöriga till i Sverige bosatt person (som regel ensamstående förälder och i vissa fall föräldrapar). Under år 1995 fick 19 707 personer uppehållstillstånd på dessa grunder, varav alltså 8 040 personer omfattades av det kommunala flyktingmottagandet. Övriga, 11 667 personer, som inte är nära anhöriga till flyktingar får inte del av det kommunala flyktingmottagandet.

Den totala utomnordiska invandringen till Sverige under år 1994 och 1995 (vuxna och barn) framgår av följande tabell, som även redovisar grunderna för uppehållstillstånden. Under de senaste två åren har tre grupper av invandrare, de som kom som adoptivbarn, gäststuderande samt de som kom av arbetsmarknadsskäl, varit relativt oförändrade i antal. Deras relativa andel av invandringen har dock ökat. Antalet personer som flyttat till Sverige inom ramarna för EES-avtalet har minskat något.

Skäl	1994	1995
Flyktingar m.fl.	44 875 57 %	5 642 17 %
Nära anhöriga(anknytningar)	25 975 33 %	19 707 61 %
<i>Varav</i>		
– anknytning till flykting	(13 508)	(8 040)
– övriga anknytningar	(12 467)	(11 667)
Arbetsmarknadsskäl	127 0 %	190 1 %
Gäststuderande	1 086 1 %	1 504 5 %
Adoptivbarn	884 1 %	794 2 %
EES-avtalet	6 040 8 %	4 649 14 %
Totalt	78 987 100 %	32 486* 100 %

*Dessutom fick ca 3 500 personer tidsbegränsade uppehållstillstånd under 1995.

4. Överföring av flyktingar (flyktingkvoten) och andra åtgärder för flyktingar

Sedan år 1950 har Sverige genom organiserad överföring tagit emot flyktingar inom ramen för en särskild flyktingkvot. Kvoten har hittills till största delen använts för överföring, huvudsakligen i samverkan med UNHCR, av flyktingar eller andra personer som befinner sig i en särskilt utsatt situation. Kvoten är inte begränsad till att användas för flyktingar i ordets formella bemärkelse. Den kan också användas för personer som är förföljda och befinner sig i fara men ännu inte kunnat lämna sitt land.

Riktlinjer för kvotens användning ges budgetårsvis av regeringen efter beslut av riksdagen. Det är Invandrarverket som har ansvaret för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige. Invandrarverket har ett samarbete med International Organization for Migration (IOM) i transportfrågor.

Uttagningarna sker i nära samverkan med UNHCR och det är främst utifrån UNHCR:s bedömning som Invandrarverket planerar sina uttagningar. I policyfrågor samråder de nordiska regeringarna regelmässigt inom ramen för den nordiska samrådsgruppen på hög nivå i flyktingfrågor (NSHF).

För budgetåret 1994/95 avsattes 1 840 platser till flyktingar och andra personer i behov av skydd. Under denna tid har 1 808 personer tagits ut, varav ca 60 % utgjordes av medborgare från f.d. Jugoslavien. Antalet inresta under budgetåret uppgick till 5 497 personer. Det är en eftersläpning

från budgetåret 1993/94 då beslut om en extrakvot för personer från f.d. Jugoslavien hade tagits.

Anslagsmedel som i statsbudgeten ansatts för överföring av kvotflyktingar och mottagande av dem i kommunerna kan också användas för alternativa insatser och åtgärder som UNHCR förordar.

För budgetåret 1995/96 (18 månader) beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag (prop. 1994/95:100 bil. 11, bet. 1994/95:SfU13, rskr. 1994/95:309) om att medel motsvarande kostnader för 2 760 personer skall kunna omfatta såväl överföring och mottagande av kvotflyktingar i Sverige som bidrag till lösningar utanför Sverige.

I enlighet med regeringens förslag har riksdagen beslutat att under budgetåret 1995/96 får 5 miljoner kronor användas till förberedelser i Sverige inför bosniska flyktingars framtida återvändande till Bosnien-Hercegovina. Regeringen har uppdragit åt Statens invandrarverk att fördela projektmedel härför. Medlen skall användas till speciella projekt, stöd till frivilligorganisationer och andra för att administrera förberedelseprogrammen samt för information till bosniska flyktingar i Sverige.

Vidare har riksdagen godkänt regeringens förslag om att avsätta 5 miljoner kronor för kostnader för överföring till Sverige och tillfällig vistelse här för medicinsk vård för personer i Bosnien-Hercegovina. Invandrarverket har fått i uppdrag att, efter framställning från International Organization for Migration (IOM), besluta om överföring hit.

Regeringen har hittills under innevarande budgetår beslutat att Invandrarverket får föra över ca 1 840 flyktingar och andra personer i behov av skydd till Sverige för varaktig vistelse här.

Den 7 mars 1996 uppdrog regeringen åt Invandrarverket att i samråd med UNHCR utreda förutsättningarna för att bidra till lösningar av flyktingsituationer utanför Sverige, i första hand genom att stödja andra länders flyktingmottagande. I utredningsuppdraget ingick också att belysa hur en sådan verksamhet - inom ramen för anvisade medel - kan organiseras och hur samarbetet med UNHCR, särskilt ur finansieringssynpunkt, kan utformas.

Statens invandrarverk har i redovisningen av uppdraget till regeringen föreslagit fem olika projekt, varav tre utgör direkta alternativ till kvotöverföring, medan två är lokaliserade till regioner med potentiella

framtida överföringsbehov. Invandrarverkets förslag syftar till att bistå många fler flyktingar i deras närområden än dem som kan erbjudas mottagning i Sverige. Bl.a. föreslår Invandrarverket att Sverige tillsammans med Danmark, Finland och Norge bidrar ekonomiskt till en "Trust Fund" som disponeras av UNHCR för insatser som utgör alternativ till traditionell kvotöverföring. Verket föreslår att projektet genomförs under en tvåårig försöksperiod.

Riksdagen har godkänt regeringens förslag (prop. 1995/96:150, bet. 1995/96:FiU10, rskr. 1995/96:304) att högst 25 miljoner kronor av de medel som tidigare anvisats under samma anslag även får användas till resebidrag för personer från Bosnien-Hercegovina, som förbereder att återvända dit och som dessförinnan önskar besöka landet.

Flyktingkvoten under budgetåret 1994/95

Ursprungsland	Beviljade inrese- tillstånd
F.d. Jugoslavien	1 065
Irak	550
Iran	138
Vietnam	29
Turkmenistan	13
Colombia	5
Kina	4
Syrien	3
Tadzjikistan	1
Totalt	1 808

Anhöriga till kvotflyktingar

Anhöriga, dvs. maka/make och ogifta barn under 20 år, räknas in i flyktingkvoten om de kommer i nära anslutning till den överförda flyktingen. Resan hit ordnas genom IOM eller svensk utlandsmyndighet.

För anhöriga som inte kommer hit i nära anslutning kan Invandrarverket ge ett behovsprövat bidrag om det rör sig om familjer till konventionsflyktingar. Detta sker med stöd av förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige. De anhöriga som här omfattas är maka/make och ogifta barn under 20 år. Bidrag får även lämnas för andra anhöriga om synnerliga skäl föreligger.

När beslut om bidrag fattats ordnas resorna hit på samma sätt som för kvotflyktingar.

5. Arbetskraftsinvandring

Sveriges medlemskap i EU innebär att länderna inom EU har tillgång till varandras arbetsmarknader. Medborgarna och vissa anhöriga i de avtalsslutande länderna skall ha rätt att flytta inom området bl.a. för att ta anställning, starta egen verksamhet, studera m.m. Under år 1995 fick 4 649 personer upphållstillstånd enligt EES-avtalet.

För övriga utlänningar beviljas i princip permanent uppehålls- och arbetstillstånd för bosättning av rena arbetsmarknadsskäl endast om arbetskraftsbehovet inte kan tillgodoses inom Sverige. År 1995 beviljades 190 sådana tillstånd (föregående år 127). Det kan gälla t.ex. personer med nyckelfunktioner inom näringslivet. Även fria yrkesutövare och egna företagare kan få bosätta sig här om de uppfyller vissa krav.

Dessutom beviljas tillfälliga arbetstillstånd för exempelvis montörer, vikarierande läkare, artister och idrottsmän.

Tillstånd beviljas vanligen av Invandrarverket i samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen och efter att arbetsmarknadens parter hörts. Delegering till svenska utlandsmyndigheter förekommer i vissa fall.

Arbetstillstånd för feriearbetande ungdomar samt andra former för kortvariga arbeten ingår numera i tillståndstypen säsongsarbetstillstånd som är mer generell. Länsarbetsnämnderna har att besluta om dessa tillstånd. Under år 1995 har 4 531 säsongsarbetare fått tillfälliga tillstånd, de flesta (4 473) inom trädgårdsnäringen.

Antalet utlänningar som från den 1 juli 1994 till och med år 1995 har haft ett tillfälligt arbete i Sverige var 14 166 personer, därav ca 8 000 artister och musiker.

6. Övrig invandring

Den övriga invandringen består huvudsakligen av adoptivbarn, av personer som tidigare varit bosatta här och som återvänder till Sverige samt av personer som har svenskt ursprung. Vid prövning av ärenden för den som varit bosatt här tidigare tas bl.a. hänsyn till den tidigare vistelsetiden i Sverige resp. utomlands. Svenskfödda som senare förlorat sitt svenska medborgarskap samt deras barn beviljas regelmässigt tillstånd. Antalet adoptivbarn som

Invandrarverket har beviljat uppehållstillstånd för år 1995 var 794 (föregående år 884).

7. Återvandring

Bland alla grupper av invandrare finns det alltid ett antal som efter kortare eller längre tid lämnar vårt land. De flesta av dem flyttar redan under de första åren, till största delen tillbaka till hemlandet. När den tidigare dominerande arbetskraftsinvandringen nu har ersatts av en invandring som i större utsträckning grundas på invandrarens skyddsbehov kan återvandringen delvis komma att få nya mönster. Å ena sidan kan viljan att återvända vara stark när de förhållanden man flytt från är förbättrade, å andra sidan kan det ta lång tid innan så blir fallet.

Det brukar framhållas att drömmen om återvandring alltid finns hos en flykting och att denna dröm i många fall kan fungera som ett hinder för en framgångsrik integrering i exillandet. Insikten om denna risk finns nu allmänt, inte minst hos invandrares och flyktingars egna organisationer, som också aktivt har engagerat sig för att föra ut denna kunskap till sina medlemmar.

Regeringen stödjer återvandring genom ekonomiska bidrag, men även till viss del genom sin integrationspolitik. Erfarenheten visar att den som utnyttjar de möjligheter till integration som ges i exillandet därmed också ger sig själv goda förutsättningar att lyckas med en eventuell återflyttning.

Invandrarverket har möjlighet att under vissa förutsättningar bevilja bidrag enligt Förordning om bidrag till flyktingars resa från Sverige för bosättning i annat land (SFS 1984:890), s.k. återresebidrag . Bidrag kan utgå med ett belopp motsvarande kostnaden för resan samt ett mindre kontantbelopp. Trots att i vart fall de politiska förutsättningarna har förändrats i många av de länder varifrån många människor kommit till Sverige, har ett relativt begränsat antal personer utnyttjat möjligheten att återvända med återresebidrag.

Under budgetåret 1994/95 beviljades 191 personer återresebidrag av Invandrarverket, varav 78 från Chile och 40 från f.d. Jugoslavien. Under sista halvåret 1995 beviljades 114 personer bidrag. Fram t.o.m. sista april

1996 har 153 personer fått bidrag till återresa, därav 105 från f.d. Jugoslavien.

All erfarenhet visar att återvandringen måste förberedas noga för att lyckas. Under de senaste åren har Invandrarverket stött enskilda organisationer samt flyktingars och invandrares egna organisationer för olika återvandringsprojekt. Sociala Missionen är den organisation som fått störst stöd. De har framförallt arbetat med förberedelsearbete i Sverige för återvändande chilénare.

Frågor om återvändande har blivit allt mer uppmärksammade. Den flyktingpolitiska kommittén hade bl.a. som uppgift att lägga ett förslag om en aktiv politik för frivillig återvandring. I betänkandet Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv (SOU 1995:75) finns bl.a. förslag om att särskilda resurser bör avsättas till återvandringsprojekt inriktade på flyktingarnas olika ursprungsländer samt att en delegation för återvandringsfrågor bör inrättas med företrädare för myndigheter och frivilligorganisationer. Organisationerna bör ges en utökad roll för insatser såväl inom som utom Sverige. Inom regeringskansliet pågår även ett arbete med frågan om bosnierna och deras möjligheter att i en framtid kunna återvända hem igen.

Invandrarverket har även möjlighet att ge bidrag till asylsökande som frivilligt återvänder till sina hemländer och som saknar egna medel för återresan. Under budgetåret 1994/95 gavs detta stöd till ca 230 personer. Personer från f.d. Jugoslavien dominerar stort. Under tiden 1 juli 1995 - 31 mars 1996 fick 656 personer bidrag till frivillig återresa, de flesta (386) från Kroatien. Av dessa fick under hösten 1995 ca 200 personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd bidrag till frivillig hemresa.

IV Mottagande av asylsökande och flyktingar m.m.

1. Mottagandet av asylsökande under den tid asylansökan prövas

Antalet asylsökande fortsätter att minska jämfört med tidigare år. Totalt sökte 17 000 personer asyl i Sverige under tiden 1 juli 1994 - 31 december 1995. Under budgetåret 1994/95 sökte 5 000 färre personer asyl jämfört med föregående budgetår. Antalsmässigt största nationalitet inskrivna vid

Invandrarverkets anläggningar i december 1995 var personer från f.d. Jugoslavien.

Kostnaden per asyldygn beräknas under budgetåret 1995/96 till 192 kronor. Anledningen till att kostnaden minskat jämfört med budgetåret 1994/95 (215 kronor) är att Invandrarverket under budgetåret kunnat utnyttja de stordriftsfördelar det innebar med en hög andel inskrivna på verkets anläggningar. Under år 1997 förväntas antalet inskrivna minska. Kostnaden per asyldygn beräknas därför till 197 kronor. Dygnskostnaden för personer i eget boende under budgetåret 1995/96 var 50 kronor lägre än för förläggning.

Genom ändrade bestämmelser fr.o.m. den 1 juli 1994 har den asylsökande möjlighet att själv ordna sitt boende, t.ex. hos vänner eller släktingar. Samtidigt som mottagningssystemet har minskat kraftigt i omfattning, på grund av att färre personer än tidigare har sökt asyl, har andelen asylsökande i eget boende ökat.

I december 1995 bodde 9 501 av totalt 18 923 asylsökande i eget boende. Förändringen har medfört att avvecklingen av förläggningensvolym påskyndats väsentligt. I juli 1994 fanns drygt 38 000 asylsökande inskrivna vid asylcenter/förläggningar jämfört med knappt 19 000 i december 1995. Bland dem fanns ca 6 000 personer med lagakraftvunna avvisnings-/utvisningsbeslut. Det gångna budgetåret har särskilt präglats av den omfattande avvecklingen där i princip samtliga arbetsplatser inom Invandrarverket har berörts av nedskärningar och många har lagts ned. I juli 1995 hade verket 2 300 anställda jämfört med 5 000 våren 1993. Av personalstyrkan är drygt 7 % invandrare.

Den 1 juli 1994 trädde de regelförändringar och andra åtgärder i kraft som riksdagen beslutat om enligt en proposition *Mottagande av asylsökande m.m.*(prop. 1993/94:94, bet. 1993/94:SfU11, rskr. 1993/94:188) Statens invandrarverk som är huvudman för mottagande av asylsökande skall se till att det finns tillräckligt med förläggningar för dem som inte själva önskar ordna sitt eget boende. Verket skall även aktivt verka för att driften av förläggningar läggs på entreprenad och drivs av t.ex. ideella organisationer. Mot bakgrund av den omfattande avvecklingen av verkets egna förläggningar och det låga antalet asylsökande har intresset av att driva förläggningsverksamhet på entreprenad hittills inte varit särskilt omfattande.

De asylsökande som väljer förläggingsboende bor, liksom tidigare, i möblerade lägenheter. Bostaden är gratis för asylsökande och - om man saknar pengar - lämnas en dagersättning för att täcka behovet av mat, kläder och annat nödvändig som akut läkare- och tandvård. För asylsökande som i anslutning till ankomsten till Sverige inkvarteras vid ett asylcenter med fri kost reduceras dagersättningen (för närvarande ges en ensamstående vuxen 71 kronor per dag i dagersättning) med 24 kronor per dag. Samtliga asylsökande, även de med eget boende, skall i praktisk vardagssvenska är en viktig del i den organiserade verksamheten. Andra verksamheter inom den organiserade verksamheten är skötsel av anläggningarna, olika inslag av studier, praktik på arbetsplatser m.m. Särskild vikt läggs vid verksamhet för ungdomar i gymnasieåldern. För barn och ungdomar upp till 16 år anordnas s.k. familjebaserad verksamhet. Här medverkar föräldrar och andra vuxna tillsammans med förläggingspersonal i att ordna olika aktiviteter som bl.a. kompletterar den undervisning som skolbarn får. Den familjebaserade verksamheten har hittills endast bedrivits vid Invandrarverkets anläggningar.

Invandrarverket har på uppdrag av regeringen under år 1995 lämnat två uppföljningsrapporter med beskrivning av utvecklingen av det egna boendet. Som tidigare nämnts har ett mycket stort antal asylsökande valt eget boende, närmare hälften. Av dem med eget boende bodde över hälften i något av de tre storstadsområdena. Invandrarverkets f.d. Region Öst med Storstockholm har i särklass haft högst antal asylsökande i eget boende, 63 % av alla registrerade inom regionen. Det finns en stark koppling mellan familjetyp och val av boendeform. Ensamstående män och kvinnor väljer i stor utsträckning av administrativa skäl vara registrerade vid någon av Invandrarverkets anläggningar eller vid något av Invandrarverkets s.k. SIV-kontor i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Invandrarverket har en skyldighet att erbjuda samtliga vuxna asylsökande och ungdomar fr.o.m. 16 år, som bedöms ha förutsättningar, att delta i organiserad verksamhet under väntetiden. Detta gäller även dem som har eget boende. Det långsiktiga målet är att alla vuxna bör kunna arbeta eller delta i någon form av organiserad verksamhet under 40 timmar per vecka. Under budgetåret 1994/95 var målet minst 20 timmar per vecka. En annan utgångspunkt är att erbjuda sådan verksamhet som är till nytta oavsett om

man får tillstånd att stanna i Sverige eller inte. För den som utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamheten reduceras dagersättningen. Detsamma gäller den som håller sig undan så att asylutredningen försvåras.

Skälen till att asylsökande förväntas delta i organiserad verksamhet är flera. Dels är det viktigt att motverka passivisering, särskilt vid lång väntan på beslut och dels att i någon mån få en motprestation utförd för det bistånd den asylsökande får till sitt uppehälle. Undervisning eget boende - 71 % av alla i denna "familjetyp" - medan 74 % av barnfamiljerna bor på förläggning. Det har vidare redovisats att tillgängligheten till de asylsökande i eget boende är sämre än för dem med förläggningsboende. Av dem med eget boende uteblev 20 % till första asylförhör medan motsvarande andel för dem på förläggning är 4 %. Däremot har det inte kunnat konstateras några entydiga skillnader i tillgänglighet för verkställighet av avvisningsbeslut.

Asylsökande barn i grundskoleåldern får undervisning genom kommunens försorg och ungdomar i gymnasieåldern erbjuds gymnasieersättande undervisning genom Invandrarverkets försorg. Barn och ungdom i eget boende har, som tidigare nämnts, inte tillgång till verksamhet som motsvarar den familjebaserade verksamheten vid förläggningar. Vissa indikationer finns på att barn och ungdomars psykiska välbefinnande i eget boende är förhållandevis dåligt. Något jämförande material för förläggnings-boende barn och ungdomar finns dock inte.

Kommunernas flyktingmottagande har påverkats av att så många asylsökande har bosatt sig hos släktingar eller vänner i kommunerna, oftast i redan invandrartäta områden i storstadskommunerna. De asylsökande som senare får uppehållstillstånd bosätter sig som regel i den kommun där man bott under väntetiden. Detta har medfört att storstadskommuner och andra kommuner med ett stort antal asylsökande i eget boende inte längre har samma möjligheter som tidigare att ta emot flyktingar som kommer från en förläggning. Koncentrationen av asylsökande med eget boende till storstadskommunerna och det låga antal asylsökande som ges permanent uppehållstillstånd har också fått till följd att mindre kommuner får mycket få kommunplacerade flyktingar. Sammantaget innebär den här utvecklingen att den s.k. "Hela Sverige-strategin" inte har kunnat upprätthållas. Den invandrapolitiska kommittén (dir. 1994:130) som lämnade sitt

slutbetänkande till regeringen i april 1996 har bl.a. föreslagit vissa begränsningar av möjligheten för asylsökande att själva ordna sitt boende. Vidare föreslår kommittén att den framtida invandrapolitiken skall riktas till nyanlända invandrare och vara begränsad i tiden. Introduktionen i kommunen bör normalt omfatta två år men kan i vissa fall förlängas till fem år. Förslag läggs också bl.a. att den som deltar i ett introduktionsprogram skall få en beskattningsbar ersättning. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Slutdatum för remisstiden är 10 oktober 1996.

Den 1 juli 1995 trädde en ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) i kraft. En förändring är att den tid under vilken Statens invandrarverk har ansvar för bistånd till utlänningar som sökt asyl och har eget boende har sträckts ut till att gälla även en månad efter det att uppehållstillstånd har beviljats. Tidigare övergick ansvaret till vistelsekommunen samma dag som uppehållstillstånd beviljades vilket medförde svårigheter för den mottagande kommunen. En annan förändring är att LMA inte skall omfatta barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd - såvida de inte bor på en förläggning.

Riksdagen har beslutat att i enlighet med regeringens proposition (1993/94:94) om mottagande av asylsökande m.m. låta ansvaret för de asylsökandes sjukvård gå över till landstingen senast den 1 januari 1997. En arbetsgrupp med representanter för Landstingsförbundet, Statens invandrarverk, Social- och Arbetsmarknadsdepartementen har berett frågan. Enligt regeringens mening bör principen vara att hälso- och sjukvården för asylsökande så långt möjligt organiseras på samma sätt som för befolkningen i övrigt. Staten bör emellertid ha kostnadsansvar för vården även om ersättningen bör lämnas på ett enklare sätt än för närvarande och inte genom att varje vårdinsats faktureras.

Regeringen har efter överläggningar med företrädare för sjukvårdshuvudmännen nått en överenskommelse om hälso- och sjukvård för asylsökande. Överenskommelsen innebär i korthet att landstingen skall ge vuxna asylsökande akut sjuk- och tandvård samt sådan vård som inte kan anstå. Asylsökande barn skall få samma hälso- och sjukvård samt tandvård som i Sverige bosatta barn. Asylsökande skall också erbjudas hälsoundersökning enligt riktlinjer i allmänna råd från Socialstyrelsen.

Staten skall enligt överenskommelsen kompensera landstingen för vård som ges till asylsökande m.fl. med en schabloniserad ersättning per asylsökande. Ersättningens storlek är åldersdifferentierad. För barn under 7 år är ersättningen 2 650 kronor, för barn 7 - 18 år 1 080 kronor, för vuxna under 60 år 1 700 kronor och för personer 61 år och äldre 2 690 kronor per kvartal. För vård åt asylsökande där kostnaden för en vårdkontakt uppgår till mer än 50 000 kronor, beräknad enligt gällande riksavtal för hälso- och sjukvård, skall staten lämna särskild ersättning motsvarande den kostnad som överstiger 50 000 kronor. De förändringar som följer av överenskommelsen kommer att träda i kraft den 1 januari 1997.

2. Det kommunala flyktingmottagandet

Omfattning

Enligt det system för flyktingmottagande som infördes 1985 är det kommunerna som tar emot flyktingar och staten som har det övergripande ekonomiska ansvaret. Invandrarverket träffar överenskommelser med kommunerna om att ta emot flyktingar och vissa andra utlänningar och kommunerna har därefter ansvaret för att flyktingarna får en bra introduktion i det svenska samhället.

I nedanstående tabell ges en statistisk överblick över det kommunala mottagandet sedan år 1989.

År	Avtalade kommunplatser	Faktiskt mottagna	Antal kommuner
1989	18 297	21 173	276
1990	22 808	22 237	278
1991	22 077	18 961	277
1992	21 817	18 472	271
1993	21 400	25 300	271
1994	49 900	61 500	272
1995	17 930	15 900	272

Kommunernas flyktingmottagande omfattar, förutom personer som beviljats asyl, också personer som fått stanna av humanitära skäl och även vissa anhöriga till flyktingar.

Flyktingmottagandet bygger på att ett flertal av Sveriges kommuner medverkar. Kommunerna har även under år 1995 lyckats upprätthålla ett flyktingmottagande som svarat mot ett fortsatt stort behov av kommunplatser som funnits under de senaste tre åren. Storstadskommunerna har haft en stor inflyttning.

Anledningen till det stora behovet av kommunplatser under perioden 1993-1995 har dels varit regeringens principbeslut i juni 1993 avseende asylsökande från Bosnien-Hercegovina, dels den förordning som regeringen fattade beslut om i april 1994 och som innebar att barnfamiljer som sökt asyl före den 1 januari 1993 skulle få stanna här om inte särskilda skäl talade mot det. Under budgetåret 1994/95 var en stor del av de kommunmottagna flyktingarna barnfamiljer som fått uppehållstillstånd med grund i regeringens tidspraxisbeslut för barnfamiljer.

Det totala antalet mottagna personer i kommunerna under kalenderåret 1995 uppgick till ca 15 900 personer. Av dessa var ca 20 % direktmottagna kvotflyktingar och 32 % var anknytningar till dessa. Totalt fanns överenskommelser med kommunerna om att ta emot ca 17 930 flyktingar.

Behovet av kommunplatser har därefter successivt minskat och under budgetåret 1995/96 beräknas kommunerna ta emot ca 13 000 personer. I detta platsbehov ingår även kommunplatser för kvotflyktingar och anhöriga.

Kommunernas introduktionsprogram

I propositionen Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m. (1989/90:105) redovisades ett program för att underlätta för flyktingar att snabbare få en förankring i svenskt arbets- och samhällsliv. Samtidigt infördes ett nytt system för statlig ersättning för flyktingmottagandet. Huvudsyftet med förändringen av ersättningssystemet var att stimulera kommunerna att vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna snabbare skall kunna bli självförsörjande.

Kommunerna förutsätts fr.o.m. år 1991 göra upp individuella planer för flyktingarnas introduktion i det svenska samhället. Planen skall alltid göras i samråd med flyktingen själv och i samverkan med den lokala arbetsförmedlingen. Samordning skall även ske med övriga myndigheter m.fl. som deltar i flyktingmottagandet. I programmet för aktivt och samordnat flyktingmottagande betonas särskilt att det behövs en helhetssyn

och en samordning mellan olika myndigheter i arbetet med flyktingar. Vidare understryks vikten av att de fackliga organisationerna, arbetsgivarna och frivilligorganisationerna får en mer aktiv roll än hittills. Som exempel kan nämnas en treårig försöksverksamhet i föreningsregi. Den bedrivs sedan våren 1994 i Stockholm av fem frivilligorganisationer i samverkan med Stockholms stads invandrarnämnd. Särskilda projektmedel har beviljats av dåvarande Civildepartementet. Genom ett särskilt avtal med kommunen överförs viss del av flyktingersättningen till föreningarna för deras insatser. De organisationer som ingår i försöksverksamheten är Röda korsets Stockholmsdistrikt, KFUM/KFUK:s studieförbund, Sociala Missionen, Blå Bandets lokalavdelning i Tensta/Rinkeby och Caritas.

Kommunernas insatser under den första tiden syftar bl.a. till att ge flyktingen en bostad, medel till sin försörjning, så goda kunskaper som möjligt i det svenska språket och om det svenska samhället som krävs för att flyktingen aktivt skall kunna delta i arbets- och samhällslivet i övrigt. Kommunerna har enligt skollagen (1985:1100) en skyldighet att så snart som möjligt, och senast inom tre månader efter det att rätt till svenskundervisning för invandrare (sfi) inträtt (om inte särskilda skäl föreligger) tillhandahålla sfi till de personer som är bosatta i kommunen och som saknar grundläggande kunskaper i det svenska språket. Kommunens insatser syftar även till en delaktighet i samhällslivet som ger flyktingen förutsättningar att påverka sin egen situation och därmed främja goda etniska relationer. Av stor betydelse för flyktingens introduktion är också insatser i övrigt inom utbildningsväsendet samt arbetsmarknadspolitiska insatser.

Under den första tiden i kommunen får flyktingar som regel sin försörjning tillgodosedd genom socialbidrag. Fr.o.m. den 1 januari 1993 har kommunerna, genom lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, getts möjlighet att under en introduktionsperiod bevilja introduktionsersättning i stället för socialbidrag till flyktingar och vissa andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. Ett villkor för att introduktionsersättning skall kunna beviljas är att flyktingen följer den introduktionsplan som upprättats av kommunen efter samråd med den enskilde flyktingen. Ett 60-tal kommuner har börjat använda sig av den nya introduktionsersättningen. Flera

kommuner som infört ett system med introduktionsersättning har vittnat om att den varit enklare för utlänningen att förstå genom att den enskilde fått ersättning för att han eller hon varit aktiv och deltagit i svenskundervisning, utbildning etc. Närvaron vid introduktionsprogrammen har ökat och några kommuner vittnar även om förbättrade attityder från omgivningen gentemot de nyinvandrade sedan kommunen införde introduktionsersättning i stället för att betala ut socialbidrag.

Statlig ersättning/kostnader

Kommunerna får statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Kommunerna får en schabloniserad ersättning för varje mottagen flykting och annan utlänning som omfattas av flyktingmottagandet. Vid sidan härav lämnas också viss annan ersättning.

Grundersättning skall utges till alla kommuner som träffat överenskommelse med Invandrarverket om mottagande av flyktingar. Den är oberoende av hur många flyktingar kommunen tar emot och utgår för varje år som överenskommelsen omfattar med ett belopp som motsvarar schablonersättningen för tre vuxna flyktingar.

Schablonersättningen skall täcka kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd till flyktingar och huvuddelen av övriga bidrag som tidigare lämnades till kommunerna för flyktingmottagandet. Den skall även inkludera kommunernas kostnader för lagstadgad svenskundervisning för vuxna som omfattas av flyktingmottagandet. För år 1996 är schablonersättningen 150 900 kronor för flyktingar som fyllt 16 år och 92 600 för barn under 16 år. Beloppen skall justeras årligen med hänsyn till bl.a. kostnadsutvecklingen.

Från och med den 1 januari 1996 gäller nya regler för utbetalning av schablonersättning till kommunerna. Den nya ordningen innebär bl.a. att utbetalningarna delas upp i fler delar än för närvarande och fördelas i tiden så att de mer ansluter till när kostnaderna uppstår för kommunen. En omfördelning har på så sätt skett av schablonersättningen från utflyttningskommuner till kommuner med stor sekundärflyttning så att ersättningen i högre grad sammanfaller med kommunernas kostnader.

För flyktingar som inte kan försörja sig på grund av funktionshinder eller hög ålder (60 år och därutöver) får kommunen ersättning för vissa särskilda kostnader. Ersättningen avser ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, stöd och hjälp i boendet och färdtjänst.

För ensamma flyktingbarn under 18 år som kommit till Sverige utan egen vårdnadshavare beviljas ersättning för faktiska kostnader för bistånd

som ges med stöd av socialtjänstlagen (1980:620) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättningen avser främst placering i familjehem eller grupphem.

Ersättning av extraordinära kostnader kan efter prövning av Invandrarverket och inom ramen för anvisade medel lämnas till kommuner eller landsting som har vissa typer av extraordinära kostnader för flyktingmottagandet. Den totala ramen för ersättning av extraordinära kostnader under budgetåret 1995/96 är 110 miljoner kronor.

Kostnaderna för ersättning till kommunerna uppgick under budgetåret 1994/95 till ca 6,7 miljarder kronor. Under budgetåret 1995/96 beräknas kostnaden till drygt 4 miljarder kronor.

Uppföljning/utvärdering av flyktingmottagandet och den statliga ersättningen

Invandrarverkets uppföljning har under det senaste året fokuserats på kommunernas arbete med de individuella introduktionsplanerna. Därvid har brister noterats främst vad gäller planer för barn och flyktingar som flyttat till en ny kommun. Dessutom konstateras att flyktingen i större omfattning bör involveras i sin egen introduktion. Slutligen visar uppföljningen att arbetsförmedlingen borde spela en aktivare roll redan under introduktionens inledning.

Statens invandrarverk lämnade år 1994 en rapport till regeringen om flyktingars svenskundervisning. Av rapporten framkom att väntetiderna innan sfi påbörjats är för långa, avbrotten i studierna för många och att alltför få avslutar studierna med godkänt resultat. Invandrarverket har därefter i oktober 1995 lämnat en situationsbeskrivning om vuxna invandrares kunskaper i svenska och svenskundervisning för invandrare. Även denna rapport visar att läget är oförändrat dystert; alltför långa väntetider, alltför många avbrott och alltför få klarar av utbildningen.

Invandrarverket har i samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen gjort en sammanställning om flyktingars registrering på arbetsförmedlingen vad gäller flyktingar mottagna åren 1991, 1992 och 1993. Undersökningsgruppen består av kommunmottagna flyktingar i åldern 16 - 59 år. Omkring 30 % av mottagna flyktingar i åldersgruppen 16 - 59 år och som tagits emot under åren 1991-93 är utan arbete och denna andel är nästan

fyra gånger så stor som den för motsvarande grupp svenskar. Skillnaden mellan flyktinggruppen och samtliga utomnordiska medborgare är mindre men likafullt anmärkningsvärd. Det är små grupper som trots registrering på arbetsförmedlingen har någon form av arbete. Av personer som är i arbetsmarknadsåtgärder är en markant högre andel flyktingar (ca 50 %) jämfört med övriga utomnordiska medborgare.

Vid sidan av resultatuppföljningen skall en central uppföljning ske av kostnadsutvecklingen för stat och kommun.

Arbetsgruppen har i rapporten Hur täcker den statliga ersättningen kommunens kostnader för flyktingmottagandet? Uppföljning av kommunalt flyktingmottagande för flyktingar mottagna åren 1991-1993 under tiden 1991 t.o.m. juni 1994 (Ds 1994:136) redovisat resultaten från tidigare uppföljning från en urvalsundersökning i 41 kommuner. Arbetsgruppen fann med utgångspunkt från urvalsundersökningen och med reservation för den osäkerhet som kunde finnas i kommunernas redovisning att den statliga ersättningen i flertalet kommuner dittills hade täckt de kostnader som den varit avsedd att täcka för flyktingar mottagna i en kommun år 1991. För flyktingar mottagna i en kommun år 1992 framkom av urvalsundersökningen att de flesta kommuner låg under eller omkring den förväntade bidragsutnyttjandegraden och att den statliga ersättningen dittills täckt de kostnader den varit avsedd att täcka fram t.o.m. den 30 juni 1994.

Arbetsgruppen har vidare under sommaren 1995 gjort en slutlig uppföljning i vilken utsträckning den statliga ersättningen för flyktingar som tagits emot år 1991 täckt de kostnader ersättningen varit avsedd att täcka. Resultatet av denna uppföljning bör liksom den tidigare tolkas med viss försiktighet på grund av den osäkerhet som kan finnas i en del av kommunernas redovisning och de brister som ännu kan antas finnas kvar i kommunernas uppföljning av kostnader i flyktingmottagandet. Resultaten av uppföljningen redovisas i rapporten Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1991 ? (Ds 1995:75). Uppföljningen visar i stort sett på samma resultat som den tidigare uppföljningen. Det innebär att den statliga ersättningen avseende flyktingar mottagna år 1991 för de flesta kommuner täckt de kostnader ersättningarna varit avsedda att täcka. Några kommuner har en hög bidragsutnyttjandegrad medan några har en väldigt låg sådan. Kännetecknande för kommuner med

en låg bidragsutnyttjandegrad är många gånger att de har en stor utflyttning av flyktingar. Flera kommuner med stor inflyttning av flyktingar som första gången tagits emot i annan kommun år 1991 och som var boende i kommunen vid utgången av januari månad 1995 hade en hög bidragsutnyttjandegrad. För kommuner med stor inflyttning av flyktingar kommer de nya ersättningsreglerna som trädde i kraft den 1 januari 1996 och som nämns under avsnittet Statlig ersättning, att ha positiva effekter genom att ersättningen sträckts ut i tiden och därmed bättre bör sammanfalla med när i tiden kommunernas kostnader uppstår.

Några ytterligare slutsatser om orsaker till skillnader i bidragsutnyttjandegraden mellan olika kommuner har inte varit möjliga att dra utifrån kommunernas redovisningar.

Arbetsgruppen har under våren 1996 gjort en fortsatt undersökning, som baseras på flyktingar som första gången tagits emot i en kommun år 1992. Analysen är ännu inte slutförd, men det kan dock konstateras att kommunerna har ungefär samma kostnader som år 1991. Eftersom något konjunkturtillägg inte betalats ut för denna grupp blir dock kostnadstäckningen lägre. En tredjedel av de undersökta kommunerna har fått sina kostnader täckta helt och hållet genom statliga bidrag. För de kommuner som inte fått alla kostnader ersatta, är underskottet i flertalet fall högst 20 %. I undersökningarna av såväl 1991 års som 1992 års flyktingmottagande framgår tydligt att sekundärflyttningarna gjorde utflyttningkommunerna till ”vinnare” med inflyttningkommunerna som regel inte fick sina kostnader täckta. Inflyttningkommunerna är nästan alla stora och medelstora kommuner i mellersta och södra Sverige. För flyktingar som flyttar ifrån ursprungskommunen mer än 18 månader efter det första kommunmottagandet får inflyttningkommunerna inte del av schablonersättningen. Små kommuner, oberoende av geografiskt läge, är i allmänhet utflyttningkommuner och får sina kostnader täckta av de statliga bidragen.

De ändrade utbetalningsregler för schablonbidragen som gäller fr.o.m. den 1 januari 1996 syftar bl.a. till att ta bort orättvisor i ersättningsnivån kommunerna emellan på grund av sekundärflyttningar.

Den främsta orsaken till att den statliga ersättningen inte har täckt kostnaderna är att kommunernas socialbidragskostnader blivit större än beräknat genom att så få flyktingar kommer ut i arbete.

Lån till hemutrustning för flyktingar

Sedan den 1 januari 1991 erbjuds flyktingar ett lån till hemutrustning. Tidigare erhöll flertalet flyktingar socialbidrag till hemutrustning vid bosättning i en kommun.

Lånet administreras av Centrala studiestödsnämnden. Lån kan beviljas till flyktingar m.fl. som fyllt 18 år, som tas emot i en kommun efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylsökande eller som i övrigt omfattas av flyktingmottagandet. Lånebeloppet fastställs i procent av gällande basbelopp enligt lagen om allmän försäkring. Beloppet för ett enpersonshushåll är högst 21 000 kronor och för en familj med två barn 34 000 kronor. Från beviljat belopp avräknas en uppläggningsavgift på för närvarande 300 kronor i samband med utbetalningen. Lånen är amorteringsfria under de första två åren efter utbetalningen. Ränta utgår med en räntesats som fastställs för varje år av regeringen. Amorteringstidens längd bestäms med utgångspunkt från lånens storlek. Låntagare med låga inkomster kan få anstånd med återbetalning eller nedsättning av det belopp som skall betalas. Vid långvarig oförmåga att betala tillbaka lånet skall detta kunna avskrivas. Med de relativt förmånliga villkor som gäller för lån till hemutrustning bör det normalt sett inte finnas något behov av socialbidrag till möbler och annat bohag.

Återbetalning av lån började i januari 1993 och hittills har 104 miljoner kronor av kapitalskulden betalats tillbaka. 3 000 lån har slutbetalats. Ca 33 800 personer har under perioden 1 juli 1995 - 30 juni 1996 ansökt om anstånd med återbetalningen av lånen. Under samma period har beslut fattats om avskrivning av lån för 2 496 lånehushåll med en summa av ungefär 34 miljoner kronor.

V Samråd med frivilligorganisationer m.fl.

Flera svenska frivilligorganisationer är aktiva inom invandrings-, flykting- och biståndspolitiken. På central nivå har de största organisationerna sam-

lats i ett *flyktingpolitiskt råd*, som har varit knutet till departementet och har letts av statsrådet. I rådet har ingått ledamöter från Amnesty Internationals svenska sektion, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Svenska röda korset, Sveriges frikyrkoråd och Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer och flyktingmottagningar (RIB). Dessutom har ingått representanter från berörda myndigheter, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Advokat-samfund, riksdagspartierna och UNHCR.

I januari 1996 hölls ett möte enligt en ny struktur, där ledamöter från Flyktingpolitiska rådet, Invandrarrådet och invandrarnas trossamfund deltog.

VI Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll

1. Inledning

Sverige verkar aktivt i en rad internationella fora för att bidra till varaktiga lösningar av både de problem som orsakar folkomflyttningar och av de konsekvenser som följer därav.

Inom FN:s ram behandlas flyktingpolitiska frågor med avseende på såväl åtgärder för dem som tvingats på flykt som insatser för att komma åt grundorsaker till flykt. De viktigaste organisationerna med flyktingrelaterade mandat är FN:s högkommissarie för flyktingar (UNHCR) och FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar (UNRWA).

Inom OECD är det av naturliga skäl den ekonomiska politiken i medlemsländerna, arbetskraftsfrågorna etc. som bestämmer inriktningen av det migrationspolitiska arbetet.

Europarådet är sedan länge ett viktigt forum för mellanstatlig dialog kring integration av invandrare i medlemsländerna. Där har man också under en följd av år arbetat med asylrättsliga spörsmål.

Den västeuropeiska integrationen har även immigrationspolitiska aspekter. Som medlem i EU deltar Sverige i och bidrar till det arbete som bedrivs i syfte att avveckla eller förenkla gränskontrollen för personer.

Sverige har under åren 1994 och 1995 i flera fora fortsatt att verka för att Europas länder skall dela på ansvaret i den massflyktssituation som uppstått till följd av kriget i f.d. Jugoslavien.

Sveriges medlemskap i EU har inneburit delvis nya förutsättningar för det migrationspolitiska arbetet. En analys av de rättsakter som inom EU gäller på detta område har dock visat, att Sverige inte ställs inför krav på genomgripande förändringar av politiken på detta område.

Det nordiska samarbetet i migrations- och flyktingpolitiska frågor har även under 1995 varit betydelsefullt, främst av två skäl. Dels är utvecklingen i vårt östra närområde ett gemensamt nordiskt intresse, dels är det faktum att tre nordiska länder blivit medlemmar i EU – medan två valt att stå utanför – ett förhållande som naturligtvis ger anledning till samråd. Den nordiska passfriheten är en gemensam angelägenhet som utgör ett problem i dagens situation.

Sverige verkar aktivt för att effektivisera biståndet till flyktingar. Under 1995 reformerades UNHCR:s och WFP:s (FN:s livsmedelsprogram) administrativa struktur. På svenskt initiativ beslöts att genomföra en samlad översyn av roll- och mandatfördelningen inom FN-systemet vid humanitära insatser, som ju huvudsakligen berör flyktingliknande situationer. Översynen skall vara avslutad 1997.

Sveriges lämnar betydande bidrag till de internationella flyktingprogrammen. Sverige tillhör de fem viktigaste bidragsgivarna till UNHCR och UNRWA. De svenska bidragen till WFP till förmån för flyktingar är bland de största och mest flexibla.

Via SIDA:s katastrofanslag stödjer Sverige insatser till förmån för flyktingar och internflyktingar i olika regioner, ofta i samarbete med FN eller enskilda organisationer. 1995 gick de största bidragen till f.d. Jugoslavien, Stora sjö-regionen (Ruanda, Burundi), och Afrikas horn. Ekonomiskt stöd utgår också till internationella organisationer som Internationella Röda korset och Röda kors-federationen och till svenska enskilda organisationer.

2. UNHCR och övriga FN-organs arbete med flyktingfrågor

FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) inrättades 1950 utifrån behovet att lösa de europeiska flyktingarnas problem efter andra världskriget. UNHCR:s grundläggande mandat är att utifrån 1951 års flyktingkonvention och 1967 års tilläggsprotokoll ge rättsligt skydd åt personer som på grund av välgrundad fruktan för förföljelse flytt sitt hemland. Mandatet förlängs vart femte år av FN:s generalförsamling. Verksamheten finansieras huvudsakligen via frivilliga bidrag från medlemsländerna. De största givarna är USA, EG-kommissionen, Japan, Nederländerna och Sverige.

UNHCR gav under 1995 skydd och bistånd åt över 27 miljoner människor på flykt. Verksamheten präglades av två större humanitära katastrofer - f.d. Jugoslavien och Ruanda/Burundi - som tillsammans omfattade 40 procent av budgeten. Båda är tydliga exempel på flyktingliknande situationer, där flyktingkommissarien getts ett mer flexibelt mandat för att kunna agera för grupper som traditionellt inte kommit i åtnjutande av skydd. UNHCR har i båda fallen tilldelats rollen som samordnare inom FN-systemet av det humanitära biståndet, vilket till stor del inneburit nya uppgifter för organisationen. I samband med komplexa katastrofer av denna typ, har flyktingproblematiken kommit att få en alltmer framträdande roll. Under de senaste åren har UNHCR lagt ökad betoning på förebyggande insatser och förbättrad katastrofberedskap. Arbetet med att finna långsiktiga lösningar på flyktingproblemen och förebygga uppkomsten av nya flyktingströmmar har blivit centralt för UNHCR, och har medfört en tyngdpunktsförskjutning mot insatser i ursprungsländer.

Sverige har särskilt uppmärksammat behovet av att se till de bakomliggande orsakerna till flyktingströmmar, bland annat respekten för mänskliga rättigheter i ursprungsländerna och kopplingen till ekonomisk och demokratisk utveckling. Sverige verkar inom UNHCR för att riktlinjer utvecklas för skydd för grupper som inte omfattas av flyktingkonventionen och tilläggsprotokollet. Sverige stödjer UNHCR:s arbete i repatrieringen till f.d. Jugoslavien, som är ett tydligt exempel på hur det komplexa samspelet mellan humanitära, politiska och militära insatser påverkar organisationens verksamhet.

I takt med att allt fler ansvarsområden läggs på UNHCR framstår behovet av samordning med andra organisationer, inom och utanför FN-

familjen, som alltmer tydligt. Samarbete krävs såväl inom katastrofområdet som för att möta problematiken kring internflyktingar, integration av återvändande flyktingar samt för att angripa grundorsakerna till flykt. Sverige har betonat vikten av att hålla fast vid en tydlig ansvarsfördelning inom FN-systemet, och drev med stöd av övriga EU-medlemmar under 1995 igenom att en samlad översyn av roll- och mandatfördelningen inom FN-systemet vid humanitära katastrofer skulle genomföras. Sverige har vidare medverkat aktivt i den genomgripande reformeringen av UNHCR:s styrformer.

3. UNRWA

FN:s hjälpororganisation för palestinaflyktingar, UNRWA, inledde sin verksamhet 1950 och har nu under 45 år svarat för utbildning, hälsovård och social service för palestinska flyktingar på Västbanken och Gaza, samt i Libanon, Syrien och Jordanien. Under den 50:e generalförsamlingen förlängdes UNRWA:s mandat till 1999. 1994 beslutades att UNRWA:s huvudkontor skulle flyttas från Wien till Gaza. Organisationens huvudkontor har nu flyttats från Wien till Gaza och Amman.

Idag bistår UNRWA närmare 3,2 miljoner palestinska flyktingar. Av dessa befinner sig cirka en tredjedel i flyktingläger. Till skillnad från UNHCR har UNRWA inget direkt mandat när det gäller flyktingarnas rättsliga skydd, men utövar en viss skyddsfunktion genom sin närvaro i länderna.

De årliga bidragen till UNRWA uppgår till ca 340 miljoner US-dollar och de viktigaste givarna är USA, EG, Japan och Sverige. Det svenska bidraget till UNRWA:s reguljära budget var 146 miljoner kronor för verksamhetsåret 1994 och 140 miljoner 1995.

UNRWA står idag inför ett arbete att anpassa sig till den förändrade situation på Västbanken och Gaza, som har uppstått i och med interimsavtalet om utvidgat palestinskt självstyre. UNRWA söker i ökad utsträckning samordna sin verksamhet med den nya palestinska administrationen. Syftet är ytterst att trappa ner verksamheten.

Sverige välkomnade beslutet att flytta huvudkontoret till Gaza och anser att en successiv överföring av UNRWA:s verksamhet till den palestinska

administrationen är önskvärd. Det är dock alltför tidigt att lägga fast tidpunkten för en avveckling, då "palestinifieringen" av UNRWA måste följa den generella utvecklingen i fredsprocessen.

4. IOM

International Organization for Migration (IOM), med säte i Genève grundades år 1951. Verksamheten består av rådgivning till regeringar i migrationsfrågor, utbytesprogram, praktikprogram, främjande av återvandring samt transport av flyktingar och migranter. Transportverksamheten är särskilt omfattande och sker ofta i samarbete med UNHCR.

Medlemskapet i IOM ger Sverige möjlighet att ta aktiv del i organisationens olika verksamheter. Sverige har under en lång tid haft ett praktiskt inriktat samarbete med IOM avseende transport till Sverige av kvotflyktingar m.fl. och från Sverige av återvandrare.

Under de senaste åren har IOM spelat en mer aktiv roll än tidigare, främst som en följd av utvecklingen i f.d. Sovjetunionen och i Central- och Östeuropa. IOM har under år 1993 öppnat ett nytt regionkontor i Helsingfors för att bättre möta behoven i Ryssland och Baltikum. Regionkontoret i Helsingfors genomför ett tvåårigt åtgärdsprogram gällande migrationspolitiskt samarbete i Östersjöområdet omfattande de baltiska staterna, Ryssland och Vitryssland. Sverige har bidragit med 4 700 000 kronor. Programmet avslutas hösten 1996.

Vidare har regeringen i maj 1996 beslutat att lämna bidrag om ca 60 000 kronor för att undersöka behovet av olika slags datautrustning för att hantera migrationsärenden.

5. OECD

Inom OECD finns sedan år 1978 en arbetsgrupp för migrationsfrågor, den s.k. Working Party on Migration. Gruppen rapporterar direkt till OECD:s råd. Sverige har sedan starten deltagit aktivt i arbetet. Ett viktigt syfte är att analysera sambandet mellan migration och den ekonomiska utvecklingen i OECD-länderna. Ett arbetsområde för gruppen är att studera vilka effekter de senaste årens förändrade migration har och kan förväntas få för berörda arbetsmarknader och för den sociala utvecklingen i ut- och

invandringsländer. Ett annat är att studera den utländska arbetskraftens villkor i olika länder. Under senare år har gruppens arbete starkt påverkats av den växande insikten om behov av samordning mellan invandringsländerna för att på sikt påverka bakgrundsorsakerna till utvandring. Ett område som speciellt uppmärksammats under 1995 var migrationen i Sydostasien genom ett expertseminarium som arbetsgruppen arrangerade i Tokyo i samarbete med Japans regering.

Inom OECD:s ram pågår sedan flera år tillbaka ett viktigt arbete med att i en årlig rapport sammanställa och analysera migrationspolitik och migrationsdata från medlemsländerna, den s.k. SOPEMI-rapporten. Rapporten har i dag en ställning som ett av de viktigaste referensverken inom området. Arbetet sker i en grupp, som består av både forskare och representanter för ländernas regeringar. I gruppen ingår även några länder utanför OECD-kretsen, nämligen, Bulgarien, Rumänien, Polen, Tjeckoslovakien och Ungern. Arbetet pågår med att vidga korrespondentnätet ytterligare.

6. OSSE

Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa (OSSE) är genom sin breda medlemsbas av 52 medlemsstater, innefattande bl.a. vissa länder i det asiatiska Ryssland samt Nordamerika, ett värdefullt forum även för migrationsfrågor i ett europeiskt perspektiv. Massmigrationsfrågan, som berör fundamentala mänskliga rättigheter, kan ses som en del av dess konfliktförebyggande och krishanterande verksamhet. Vikten av samarbete med andra internationella organisationer betonas och Sverige har verkat för att OSSE skall stärka sin kompetens att hantera frågor inom ramen för det breda säkerhetsbegreppet. Migrations- och MR-frågor har tagits upp vid särskilda seminarier som arrangerats inom ramen för den s.k. "human dimension".

7. Europarådet och Öst/Väst-migration

CAHAR

Europarådets expertkommitté för asylrättsliga frågor (CAHAR) är ett forum för utbyte av erfarenheter och information om förändringar av den asylrättsliga lagstiftningen i respektive land. Europarådets utvidgning mot öst har påverkat inriktningen av CAHAR:s arbete och har under 1995 mer tagit

sikte på de problem som de nya medlemsländerna har. Denna utveckling har inte varit självklar för alla länder men från svensk sida har vi sett det angeläget att utvecklingen gått i den riktningen. Det är viktigt att dessa nya demokratier också skapar ett system för att kunna ta emot flyktingar och pröva deras asylansökningar. Det är också viktigt att deras lagstiftning på detta område överensstämmer med de principer och värderingar som utvecklats, bl.a. inom Europarådet.

Under 1995 fortsatte en diskussion om sk. ”säkra länder” ur transitländernas perspektiv, som påbörjades 1994, till vilken Ungern hade tagit fram ett diskussionsunderlag. Det hölls en inledande diskussion om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och rätten för asylsökande att överklaga ett avvisningsbeslut, baserad på ett dokument utarbetat av Europarådets rättsavdelning.

8. Europaintegrationen

EU-medlemskapet och EES-avtalet

Sverige är sedan den 1 januari 1995 medlem av EU. Medlemskapet innebär att Sverige fullt ut deltar i arbetet kring personers fria rörlighet såväl vad avser de delar som regleras i EG-rätten som de delar som regleras inom ramen för det rättsliga och inrikes samarbetet. EU-medlemskapet innebär vidare att Sverige bytt sida i EES-avtalet. Detta avtal gäller fortfarande och innebär att medborgare i de femton EU-länderna och i tre av EFTA-länderna fritt kan flytta mellan de avtalsslutande länderna för att ta anställning, starta egen verksamhet, studera, bo och leva - enligt ett för hela EES gemensamt regelsystem. Avtalet innebär också en gemensam arbetsmarknad där medborgare i de avtalsslutande länderna har rätt att utan krav på arbetstillstånd ta arbete var som helst inom hela EES-området. Reglerna innebär förbud mot diskriminering på grund av medborgarskap när det gäller sysselsättning, lön, arbetsvillkor liksom sociala och skattemässiga förmåner m.m. Den fria rörligheten omfattar även familjemedlemmar.

EG-rättens regler om fri rörlighet är inte utan undantag. Medlemsstaterna får behålla bestämmelser som föreskriver särskild behandling av utlänningar som grundar sig på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Restriktionerna får inte användas som stöd för generella administrativa

åtgärder som medför ytterligare gränsformaliteter vid inre gräns utöver bevis om medborgarskap. Frågor om begränsning i inreserätten och om avlägsnande behandlas i direktiv 64/221/EEG. I artikel 3 stadgas att åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning och säkerhet uteslutande skall grunda sig på personens eget uppförande. Avlägsnande på allmänpreventiv grund är förbjudet. Beslut om avlägsnande måste vara motiverade och kunna överklagas.

Avskaffandet av EU:s inre gränser - unionsfördraget

Arbetet med den fria rörligheten för personer och genomförandet av den inre marknaden omfattar också avskaffandet av den inre gränserna. I Romfördraget slås fast att en inre marknad utan inre gränser skall upprättas. Avskaffandet av personkontroll vid inre gränser aktualiserar frågan om genomförandebestämmelser. Dessa tar sikte på att man med bibehållen säkerhet för medborgarna skall kunna avskaffa personkontrollen vid de inre gränserna. Som exempel på genomförandebestämmelser kan nämnas ett gemensamt regelverk för kontroll vid den yttre gränsen, en harmoniserad viseringspolitik och en utökad samverkan mellan medlemsstaternas administrationer.

Arbetet med genomförandebestämmelser bedrevs före unionsfördragets ikraftträdande i strikt mellanstatlig form. I och med unionsfördragets ikraftträdande, den 1 november 1993, fördes huvuddelen av detta arbete in i EU:s rättsliga och inrikes samarbete, den tredje pelaren. Viseringsfrågorna fördes i huvudsak in under gemenskapsrätten. I samtliga frågor om dessa genomförandebestämmelser fattar rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF) besluten. Ett omfattande arbete hade redan vid tiden för unionsfördragets ikraftträdande bedrivits och resulterat i bl.a. två konventionstexter. Den första behandlar vilket land som i sak skall pröva en asylansökan (den s.k. Dublinkonventionen) och den andra hur kontrollen vid EU:s yttre gräns skall genomföras (den s.k. yttre gränskontrollkonventionen). Dublinkonventionen har ratificerats av tio medlemsstater. De nya medlemsstaterna har i sina anslutningsfördrag förbundit sig att tillträda konventionen. I Sverige pågår förberedelser för detta. Yttre gränskontrollkonventionen är ännu inte färdigförhandlad då ett fåtal frågor fortfarande är olösta. Det gäller främst frågan om den territoriella tillämpningen samt frågan om EG-

domstolens eventuella roll. En konvention om ett europeiskt informationssystem (EIS) är under utarbetande. EIS skall komplettera yttre gränskontrollkonventionen och möjliggöra det informationsutbyte som förutses i denna.

Utvecklingen under år 1995

Under år 1995 har, som nämnts, rådet fattat beslut om två förordningar på viseringsområdet. I den ena fastställs de tredjeländer vars medborgare måste ha visering när de passerar EU:s yttre gränser. Den andra förordningen rör enhetlig utformning av viseringshandlingar. Rådet har vidare antagit en rekommendation om lokalt konsulärt samarbete vad avser viseringar samt en gemensam åtgärd om flygplatstransitvisering. Den senare syftar till att förbättra möjligheten att kontrollera den illegala invandringen. Sverige, som inte tidigare haft detta viseringsinstrument, har fått en övergångsperiod på 18 månader för att genomföra åtgärden.

Under år 1994 antog rådet en resolution om uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som har för avsikt att arbeta i EU, en resolution om uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som har för avsikt att verka som egna företagare samt en resolution om tredjelandsmedborgare som har för avsikt att studera i en medlemsstat. Under 1995 antog rådet en resolution som behandlar situationen för de tredjelandsmedborgare som lagligen uppehåller sig i en medlemsstat. Resolutionen identifierar vilka som skall omfattas av den och ger dessa personer vissa minimirättigheter. Vidare antog rådet en resolution om ansvarsfördelning vid mottagande av fördrivna personer och tillfälligt uppehälle för fördrivna personer. Denna resolution tar främst sikte på massflyktsituationer. Rådet antog även ett beslut om ett snabbförfarande då resolutionen om ansvarsfördelning skall tillämpas.

På asylområdet enades rådet om två nya instrument. En resolution om minimigarantier vid handläggning av asylärenden, som fastställer vissa principer om effektiv handläggning av asylärenden och hänvisar särskilt till 1951 års flyktingkonvention angående flyktingars rättsliga ställning. Vidare omfattar resolutionen vissa garantier vid prövningen av asylärenden, den asylsökandes rättigheter under handläggningen av ärendet, överklagandet och omprövning. Rådet har också enats om en gemensam ståndpunkt om en harmoniserad användning av uttrycket "flykting" i artikel 1 i 1951 års

flyktingkonvention angående flyktingars rättsliga ställning. I den gemensamma ståndpunkten behandlas begrepp såsom förföljelse, förföljande part, grunder för förföljelse, upphörande av flyktingskap, uteslutande från flyktingskap m.m. Vid det rådsmöte där man enades om den gemensamma ståndpunkten avgav Sverige en deklARATION om den svenska tolkningen av begreppet ”förföljelse av tredje part”. Deklarationen följer den av FN:s flyktingkommisariat utarbetade handboken för fastställande av flyktingskap och de förslag som den flyktingpolitiska kommittén lämnade i *Svensk flyktingpolitik i ett globalt perspektiv*.

I juni 1995 antog rådet en resolution om harmonisering av åtgärder i kampen mot olaglig invandring och olagligt arbete och en förbättring av kontrollåtgärderna inom detta område. Resolutionen är en fortsättning på det arbete som påbörjades 1993 om kontroll och avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land som olagligt vistas eller arbetar i EU.

I syfte att förbättra öppenheten i arbetet enades rådet i november om ett beslut om offentliggörande i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) av de rättsakter och andra texter som rådet antagit i asyl- och invandringsfrågor.

1996 års regeringskonferens

Enligt artikel N 2 i Maastrichtfördraget skall en regeringskonferens sammankallas 1996 för att undersöka vilka bestämmelser i fördraget som skall revideras i enlighet med de mål som anges i fördragets inledning. Konferensen inleddes formellt den 29 mars 1996 vid ett särskilt möte med Europeiska rådet i Turin och beräknas hålla på en bit in på 1997. Redan under 1995 skedde dock omfattande förberedelser, inte minst i den s.k. reflektionsgruppen. Europeiska rådet beslutade 1994 att tillsätta en reflektionsgrupp för att förbereda regeringskonferensen. Gruppen sammanträdde mellan juni och december 1995 och dess arbete avslutades i och med att gruppens slutrapport överlämnades till Europeiska rådet. I denna slutrapport behandlas bl.a. rättsliga och inrikes frågor. I detta avsnitt underströks bl.a. behovet av att effektivisera arbetet i den tredje pelaren. Sveriges regering presenterade en skrivelse till riksdagen med redogörelse för förberedelsearbetet samt för vissa principiella ställningstaganden i de frågor som konferensen kan komma att behandla. Skrivelsen överlämnades

den 7 december 1995. I skrivelsen menar regeringen att det är en utbredd uppfattning att samarbetet i den tredje pelaren inte varit tillräckligt effektivt. Sverige kommer att verka för att arbetet även i fortsättningen i huvudsak skall förbli mellanstatligt. Vad beträffar asyl- och invandringsfrågor är det regeringens uppfattning att det kan övervägas att föra över lämpliga delar av detta område till gemenskapslagstiftningen. Härigenom skulle bättre förutsättningar skapas för förverkligandet av den fria rörligheten för personer. Det bör också bidra till att finna lösningar för att skapa en mer rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

Schengensamarbetet

I syfte att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer ingick Frankrike, Tyskland och Benelux-länderna 1985 Schengenavtalet, vilket syftade till en avveckling av alla personkontroller vid inre gränser. Senare har även Spanien, Portugal, Italien, Grekland och Österrike tillträtt avtalet. 1990 hade man förhandlat fram en tillämpningskonvention och den 26 mars 1995 började konventionen tillämpas av sju av medlemsstaterna. Italien, Grekland och Österrike har hittills inte kunna tillämpa konventionen. Frankrike, som i övrigt tillämpar konventionen, har med hänsyn till de terroristhandlingar man drabbats av åberopat en undantagsbestämmelse i konventionen som tillfälligt möjliggör en fortsatt personkontroll vid de inre gränserna.

Danmark ansökte i maj 1994 om observatörskap i Schengensamarbetet, med sikte på fullt medlemskap. Finland och Sverige gjorde motsvarande ansökningar i juni 1995. Samtliga tre länder har i sina ansökningar gjort det uttryckliga förbehållet att den nordiska passkontrollöverenskommelsen skall kunna upprätthållas vid ett framtida Schengenmedlemskap. Schengens exekutivkommitté "Schengens ministerråd" uttalade sig i oktober 1995 positivt till förhandlingar med de fem nordiska länderna. Beträffande Island och Norge, som inte är EU-medlemmar, konstaterade kommittén emellertid att en institutionell lösning måste hittas för att dessa skall kunna anslutas till samarbetet. Vid sitt möte i december 1995 beslutade exekutivkommittén att inleda förhandlingar med de nordiska länderna med sikte på fullt medlemskap för de tre EU-medlemmarna och samarbetsavtal med Island och Norge. Vidare uttryckte exekutivkommittén målsättningen att

förhandlingarna skall ha kommit så långt att man vid sitt möte den 18 april 1996 skall kunna besluta att de fem nordiska länderna kan inträda som observatörer den 1 maj 1996. Observatörskapet innebär i praktiken att observatörerna deltar i de olika möten som hålls i Schengenkretsen. Som observatör har man inga förpliktelser att verkställa de genomförandeåtgärder som samarbetet förutsätter för dem som tillämpar konventionen. Det kommer således inte innebära att personkontrollerna vid inre gränser i detta skede tas bort för de nordiska länderna.

När Sverige blir medlem kommer detta att innebära att vi tillämpar de genomförandebestämmelser som finns. Detta innebär att personkontrollerna vid inre gränser försvinner och att en fri rörlighet för personer genomförs, detta gäller även för tredjelandsmedborgare. Vidare innebär det att Sverige kommer att tillämpa Schengens regelverk vad avser kontroll vid den yttre gränsen, viseringsfrågor samt första asyllandsprincipen. Motsvarigheter till Schengens regelverk finns redan eller är under förhandling inom EU. Exempelvis motsvarar Dublinkonventionen Schengens regler om första asyllandsprincipen. Schengens tillämpningskonvention är så utformad att eventuella EU-regler har företräde.

9. Samarbete mellan staterna kring Östersjön

Sveriges östsamarbete kännetecknas bl.a. av den geografiska närhet och grannskap, som finns mellan Sverige och de länder som ett samarbete framförallt omfattar. Det är viktigt för samarbetet att stödja utvecklingen av normala grannrelationer, som på sikt bör likna dem som Sverige har med de nordiska länderna.

I regeringens proposition 1994/95:160 angående Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa föreslås ett nytt program omfattande budgetåren 1995/1996, 1997 och 1998.

I propositionen anges beträffande det migrationspolitiska ansvaret bl.a. att nya hot och risker för stabilitet och säkerhet i Östersjöregionen har uppstått på grund av den snabba och genomgripande samhällsomvandlingen i Baltikum och dess närområde. Hit hör gränsöverskridande, organiserad brottslighet, flyktingsmuggling m.m. För att bemöta dessa hot skall Sverige samverka aktivt med berörda länder. Även Ryssland skall omfattas av samarbetet.

Främsta målsättningen för biståndet till och samarbete med Estland, Lettland och Litauen är att föra dessa länders flykting- och migrationspolitik närmare en europeisk nivå och därmed också uppfylla de internationella grundprinciper som finns på detta område. Det innefattar för länderna att först och främst skaffa en migrationspolitisk grundstruktur, underteckna och tillämpa flyktingkonventionen samt skapa en fungerande gränskontroll. Detta får också ses som ett led i staternas möjlighet att ansluta sig till EU.

På ett ministermöte, som de nordiska ministrarna med ansvar för migrations- och flyktingfrågor höll i samband med NSHF:s sammanträde i Oslo den 5 december 1995 beslutades att ordförandelandet i NSHF skulle ansvara för koordineringen av det nordiska biståndet på migrations- och flyktingområdet till Baltikum.

Genom det svenska initiativet sommaren 1996 om inrättandet av ett särskilt Östersjöråd kommer också det migrationspolitiska samarbetet kring Östersjön att intensifieras. Den aktionsgrupp som skapats för kampen mot organiserad brottslighet i området skall också arbeta med kampen mot människosmuggling och illegal invandring.

10. Det nordiska samarbetet

De nordiska regeringarnas *samrådsgrupp för flyktingfrågor (NSHF)* har under 1995 haft fyra möten och ett särskilt invandrarministermöte. Vid möten där det funnits behov har bl.a. tid avsatts för diskussion med FN:s flyktingkommissaries representant för Norden och Baltikum samt en representant för IOM. Ordförandeskapet har under 1995 handhåfts av Norge. NSHF:s policyinriktade funktion har fortsatt under det norska ordförandeskapet, vissa nya arbetsgrupper har också tillsatts. För verksamhetsåret 1996 är det Finland som är ordförande, första mötet var i mars.

Under året har också de nordiska länderna i enlighet med den nordiska passkontrollöverenskommelsen kontinuerligt informerat varandra om förestående ändringar i den nationella visumpolitiken.

Det *nordiska utlänningsutskottet* har regelbundna samrådsmöten med företrädare för de nordiska utlänningsmyndigheterna, det senaste i mars 1996. Utskottet ansvarar bl.a. för övervakning av hur den nordiska

passöverenskommelsen tillämpas. I mötena deltar även representanter för berörda departement.

11. De informella konsultationerna

Under UNHCR:s och IOM:s gemensamma huvudskap verkar i Geneve en organisation i vilken 15 stater informellt samverkar i migrationspolitiska frågor. Detta forum, som använder arbetsnamnet *IGC-Geneva* (Inter-Governmental Consultations in Geneva), samlar de flesta västeuropeiska stater samt USA, Canada och Australien. På organisationens dagordning under det senaste året har främst stått erfarenhetsutbyte i asylrättsliga frågor och frågor om gränskontroller. Sålunda har Sverige deltagit i en arbetsgrupp där åtgärder mot människosmuggling och annan illegal invandring behandlas och där informella informationsnätverk byggts upp.

I samband med Sveriges inträde i EU har diskuterats om IGC-Geneva riskerar att innebära dubbelarbete i förhållande till motsvarande verksamheter i EU:s tredjepelarsamarbete. Hittills har dock erfarenheterna av IGC-Geneva motiverat fortsatt svenskt deltagande, särskilt kring frågorna om illegal immigration till västeuropa.

12. De internationella frivilligorganisationerna

Det finns ett stort antal internationella organisationer som är aktiva inom såväl flyktningbiståndet som inom det asylrättsliga området. Dessa organisationers politiska roll har under senare år ökat successivt. I vissa fall bedrivs en intensiv och framgångsrik lobbyverksamhet. Enskilda organisationer fördelar numera mer pengar till det fattiga södra halvklotet än Världsbanken. USA överlåter exempelvis nästan allt sitt bistånd avseende Angola och Bosnien-Hercegovina till enskilda organisationer. Av det svenska biståndet till Bosnien har nästan hälften fördelats genom enskilda organisationer. Det under 1993 inledda samarbetet mellan UNHCR och enskilda organisationer, *PARinAc* (*Partnership in action*), har också stärkt de enskilda organisationernas roll i det internationella arbetet.

ECRE (*European Council for Refugees and Exiles*) är en Londonbaserad sammanslutning av ett drygt 50-tal europeiska frivilliga och kyrkobaserade organisationer som framförallt arbetar för asylsökandes och flyktingars rättigheter. ECRE har under 1990-talet bl a aktivt engagerat sig i Central-

och Östeuropa och i samarbete med UNHCR bedrivit utbildningar för myndigheter. Man är även aktiva med policyskapande verksamhet.

ICVA (International Council of Voluntary Agencies) med säte i Genève är en oberoende internationell organisation som består av hundratalet organisationer från alla delar av världen med det gemensamt att man arbetar med humanitär hjälp och utvecklingsfrågor. ICVA:s roll är i första hand att samordna, sprida information, sätta upp nätverk m.m.

Av de organisationer som tar emot svenskt finansiellt stöd kan framförallt nämnas *Internationella Rödakorskommittén, ICRC* och den *Internationella Rödakorsfederationen, IFRC*. ICRC har sitt säte i Genève och mandatet grundas på 1949 års Genèvekonventioner, den grupp av internationella avtal som gäller behandlingen av sårade, krigsfångar och civilpersoner under krig. ICRC:s arbete omfattar skydd och bistånd till dessa kategorier samt efterforskning av saknade personer, förmedling av familjemeddelanden och informationsspridning om Genèvekonventionerna. ICRC ger dessutom humanitär hjälp till nödlidande i konfliktområden. Sverige bidrar till såväl ICRC reguljära budget som till enskilda katastrofinsatser. Under budgetåret 1994/95 uppgick Sveriges bidrag till ICRC till 279 miljoner kronor. IFRC har sitt högkvarter i Genève och är en sammanslutning av samtliga nationella rödakorsföreningar i världen. Den kan sägas komplettera ICRC på så sätt att den företrädesvis ägnar sig åt humanitära insatser i områden där det inte råder väpnad konflikt.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 september 1996

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Åhnberg, Blomberg, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Hjelm-Wallén

Regeringen beslutar skrivelse 1996/97: 24 Invandrings- och flyktingpolitiken.