

# Regeringens skrivelse

## 1998/99:146

Tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa  
utlänningsärenden

Skr.  
1998/99:146

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 15 juli 1999

*Lena Hjelm-Wallén*

*Björn von Sydow*  
(Utrikesdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen anmäls i enlighet med 2 kap. 14 § utlänningslagen (1989:529) att regeringen den 15 april 1999 utfärdat en förordning (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Enligt förordningen skall medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommer från provinsen Kosovo och som inte kan återvända dit på grund av förhållandena där anses ha behov av sådant tillfälligt skydd som avses i 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Förordningen trädde i kraft den 29 april 1999. Samtidigt genomfördes en ändring i 1 kap. 1 § utlänningsförordningen (1989:547) som innebär att den som beviljats sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd inte behöver ha pass vid vistelse i Sverige (se SFS 1999:210). Med anledning av det ändrade läget i provinsen Kosovo beslutade regeringen den 23 juni 1999 om vissa ändringar i förordningen om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden (se SFS 199:708). Ändringarna träder i kraft den 15 juli 1999.

1	Utlänningslagens bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd vid behov av tillfälligt skydd.....	3
2	Massflykt från provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien4	
3	Samråd med andra länder .....	5
4	Svenskt ställningstagande till tillfälligt skydd .....	7
5	Förordning om tillfälligt skydd .....	8
6	Antal berörda personer.....	9
7	Kostnadskonsekvenser.....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 juli 1999.....	11

# 1 Utlänningslagens bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd vid behov av tillfälligt skydd

Enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) får regeringen i fråga om en viss grupp av utlänningar meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. utlänningslagen (dvs. som flykting eller som skyddsbehövande i övrigt) och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas för en sammanlagd tid av högst två år. Om ett program för att förbereda återvändandet har inletts innan dess, får uppehållstillståndet förlängas med högst två år.

Av samma lagrum framgår vidare att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges också till en utlänning som är make eller maka eller barn under 18 år till den person som först beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detsamma gäller förälder till barn under 18 år som meddelats tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Bestämmelsen i 2 kap. 4 a § fick sin nuvarande utformning genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:25, bet 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80, SFS 1996:1379). Samtidigt infördes i 2 kap. utlänningslagen en ny paragraf, 14 §. I den paragrafen föreskrivs bl.a. att regeringen skall anmäla föreskrifter om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § till riksdagen genom särskild skrivelse inom tre månader.

I propositionen (s. 127) anförde regeringen bl.a. följande om behovet av en bestämmelse med den innebörd som nu finns i 2 kap. 4 a § utlänningslagen:

Under senare år har det vid flera tillfällen inträffat att ett stort antal skyddsökande på grund av krig eller inbördeskrig sett sig tvingade att lämna sitt land. Det har också förekommit att skyddsbehovet i sådana fall kunnat bedömas vara av mer tillfällig karaktär. Det har funnits förhoppningar om att situationen i landet inom en överskådlig tid skulle stabiliseras och göra det möjligt för många som flytt att återvända. Det är i sådana situationer av massflykt inte alltid motiverat att bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Sökandens behov av skydd kan tillgodoses genom ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

## Regeringen anförde vidare (s. 128 a. prop.)

Frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd bör beviljas i en viss angiven situation kan innefatta överväganden av grannlaga natur. Det kan exempelvis innefatta såväl utrikespolitiska som säkerhetspolitiska överväganden. En bedömning av om det är fråga om en massflyktsituation torde vidare regelmässigt kräva samråd med andra länder. Beslut om att tillämpa en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd bör därför endast kunna fattas av regeringen.

## 2 Massflykt från provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien

Skr. 1998/99:146

Situationen i provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien förvärrades fr.o.m. mars 1998 då väpnade strider utbröt mellan Kosovos befrielsearmé (UCK) och jugoslaviska säkerhetsstyrkor. Detta ledde till att ett stort antal människor såg sig tvungna att lämna sina hem och söka tillflykt på annat håll. Antalet internflyktingar den 24 mars 1999 uppskattades av FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) till omkring 260 000. Ytterligare 110 000 personer hade varit i samma situation men kunnat återvända hem. Cirka 20 000 – 50 000 personer från Kosovo av huvudsakligen serbisk etnisk tillhörighet hade sökt sin tillflykt till andra delar av Förbundsrepubliken Jugoslavien. I Kosovos närområde fanns vidare ca 70 000 skyddsökande kosovoalbaner. Sedan början av 1998 fram till slutet av mars 1999 hade dessutom ca 125 000 medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien, uppskattningsvis omkring 90 procent av dem kosovoalbaner, sökt asyl i ett antal länder utanför närområdet. De största mottagarländerna var Tyskland (ca 43 000), Schweiz (ca 27 400) och Storbritannien (ca 12 000) medan ca 4100 sökt asyl i Sverige. Därutöver hade ca 60 000 kosovoalbaner under samma tid kommit till länder utanför närområdet utan att söka asyl.

En uppgörelse om vapenvila, minskning av jugoslaviska/serbiska säkerhetsstyrkor, återvändande av flyktingar och obebäddad internationell närvaro nåddes hösten 1998, efter en resolution i FN:s säkerhetsråd, mellan den jugoslaviske presidenten Milosevic och den amerikanske förhandlaren Holbrooke. Situationen stabiliserades för en tid men våldet trappades sedan gradvis åter upp. Efter massakern i Racak i början av 1999 enade sig det internationella samfundet genom den s.k. kontaktgruppen kring förnyade krav på fred och om grunder för en politisk uppgörelse.

Sedan fredssamtalen den 19 mars 1999 uppskjutits av kontaktgruppen, med förklaringen att samtalen inte skulle återupptas förrän Förbundsrepubliken Jugoslavien accepterat de villkor som ställdes, lät Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) följande dag sina observatörer lämna Kosovo. Även UNHCR lämnade provinsen. Den 24 mars 1999 inledde NATO bombningar av Kosovoprovinsen och andra delar av Förbundsrepubliken Jugoslavien, som sedan dagligen fortsatte till den 16 juni. Vid slutet av mars ökade flyktingströmmen ut ur Kosovo dramatiskt. Den 29 mars bedömde UNHCR att 60 000 flyktingar kommit till Albanien sedan bombningarna började och att 4 000 flyktingar varje timme passerade gränsen till Albanien. Massflykten var enligt UNHCR ett resultat av systematisk och storskalig etnisk rensning av kosovoalbaner i vissa delar av Kosovoprovinsen, utförd av jugoslaviska säkerhetsstyrkor och paramilitära grupper. Till f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (nedan benämnt Makedonien) hade under dessa dagar 4 500 flyktingar kommit och tillsammans med de 16 000 flyktingar som redan tidigare sökt tillflykt i landet var flyktingarna uppe i det antal som den

makedonska regeringen förklarat att landet hade mottagningskapacitet för. Redan den 7 april uppgav emellertid UNHCR att 293 000 personer sökt sig till Albanien och 136 000 till Makedonien.

Den 5 april inledde UNHCR i samarbete med Internationella migrationsorganisationen (IOM) ett program för humanitär evakuering från Makedonien av flyktingar från Kosovo. UNHCR vände sig till omvärlden, i första hand länder i Europa, med en begäran om att 100 000 platser skulle ställas till förfogande för tillfälligt skydd åt flyktingar för att avlasta Makedonien och förmå landet att hålla sina gränser öppna för flyktingar. I UNHCR:s riktlinjer för programmet framhölls att evakueringen var frivillig samt underströks vikten av att familjer inte splittrades och när detta ändå skett återförenades. Som särskilt angelägna för överföring angavs i riktlinjerna de mest utsatta flyktingarna och de med särskilda behov.

Då antalet flyktingar ökade snabbare än överföringarna från Makedonien ökade behovet av nya platser. Sammanlagt fick UNHCR erbjudanden om ca 137 000 evakueringsplatser av 40 länder. När programmet den 6 juli förklarades formellt avslutat av UNHCR hade 29 länder överfört mer än 91 000 personer. I Makedonien uppges nu finnas ca 30 000 registrerade flyktingar (det totala antalet flyktingar antas dock vara större) medan 213 000 personer återvänt efter den 16 juni. Sammanlagt har ca 655 000 kosovoalbaner återvänt från närområdet som helhet medan drygt 117 000 personer finns kvar där. Däremot har en ökning skett av antalet serber och medlemmar av andra etniska grupper än den albanska, som sökt skydd i Förbundsrepubliken Jugoslavien utanför provinsen Kosovo.

Det mycket omfattande spontana återvändandet från närområdet på kort tid och det nu inledda organiserade återvändandet därifrån gör att UNHCR är inställt på att 90 procent av flyktingarna i regionen kan vara tillbaka i Kosovo vid årsskiftet. Ett spontant återvändande har även inletts av flyktingar i länder utanför närområdet. Ett organiserat frivilligt återvändande skall nu ske samordnat av UNHCR och IOM. Avsikten är att IOM skall anlitas av länderna för transporter med flyg till Makedonien och vidare resa till Kosovo.

### 3 Samråd med andra länder

Kosovokrisens utveckling och situationen vad gäller skyddssökande inom och utom provinsen blev efter konfliktens intensifiering i mars 1998 vid upprepade tillfällen föremål för överläggningar vid olika möten sammankallade av UNHCR, bl.a. inom ramen för Peace Implementation Councils arbetsgrupp för humanitära frågor (HIWG). Flera möten mellan berörda mottagarländer i Europa rörande flyktingar och asylsökande från Kosovo hölls vidare på initiativ av International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) och Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC). Även vid dessa

senare möten deltog UNHCR. Vid olika tillfällen framförde UNHCR sin aktuella bedömning, där man framhöll vissa kategorier som särskilt utsatta och skyddsbehövande samt förespråkade att staterna av humanitära skäl för tillfället inte skulle återsända någon till Kosovo. Kosovofrågan behandlades även inom EU, där Sverige förespråkade att medlemsstaterna skulle vara beredda att om och när en massflyktssituation kunde anses ha inträffat gemensamt ta ställning till detta, ge tillfälligt skydd i respektive land samt göra en ansvarsfördelning mellan sig.

Omedelbart innan bombningarna inleddes hölls den 23 mars 1999 ett informellt möte i Bern rörande asylsökande från Kosovo, sammankallat av IGC. I mötet deltog förutom Sverige bl.a. Danmark, Finland, Norge, Tyskland, Storbritannien, Österrike, Schweiz, Nederländerna, Belgien, Italien, Ungern, Slovakien och Tjeckien. Även UNHCR, IOM och ICMPD var närvarande. Det konstaterades att inte någon stat längre återsände personer från Kosovo till Förbundsrepubliken Jugoslavien. Vidare diskuterades frågan om tillfälligt skydd och om ansvarsfördelning mellan staterna. Enligt UNHCR kunde man generellt utgå från att asylsökande kosovoalbaner var i behov av skydd.

Sedan bombningarna inletts och flyktingar i mycket stort antal börjat lämna Kosovo skedde ett omfattande samråd i olika fora och på olika nivåer. Den 4 april hölls i Bryssel ett gemensamt möte för EU:s och NATO:s medlemsstater med deltagande även av UNHCR och OSSE. Mötet uttalade sig för att försöka möta flyktingkatastrofen genom att stödja länderna i närområdet, bl.a. för att underlätta ett senare återvändande. Om en sådan politik visade sig inte kunna fullföljas måste tillfälligt skydd ges också i andra länder. För att sådana planer skulle kunna genomföras måste erbjudanden från EU:s medlemsstater ges solidariskt.

Efter svensk begäran samlades Europeiska unionens råd (rådet för rättsliga och inrikes frågor) i Luxemburg den 7 april. UNHCR hade dessförinnan vid ett extra inkallat möte i Genève den 4 april vänt sig till i första hand europeiska länder med vädjan om platser för humanitär evakuering från Makedonien och tillfälligt skydd för de överförda. Även vid mötet i Luxemburg diskuterades frågan om tillfälligt skydd och om ansvarsfördelning. Enighet rådde om att huvudinriktningen måste vara att flyktingarna kunde stanna kvar i närområdet så att återvändandet underlättades. Vid mötet redovisades den svenska regeringens beslut att ge fördrivna från Kosovo tillfälligt skydd i Sverige och att ställa upp till 5 000 platser till förfogande för det humanitära evakueringsprogrammet. Ett antal andra stater gjorde liknande utfästelser.

Fortsatt samråd mellan EU:s medlemsstater ägde därefter rum i olika sammanhang. Den 27 maj konstaterade rådet i en slutsats att ett fortsatt och förstärkt behov fanns av tillfälligt skydd för flyktingar från Kosovo.

Även i Nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor har flyktingsituationen rörande Kosovo upprepade gånger varit föremål för överläggningar.

I samband med det humanitära evakueringsprogrammet har samråd Skr. 1998/99:146  
fortlöpande skett mellan UNHCR och berörda mottagarländer. Samråd  
om återvändande har senast ägt rum i Genève den 12 juli.

#### 4 Svenskt ställningstagande till tillfälligt skydd

Under 1998 sökte ca 3 500 medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien asyl i Sverige, motsvarande 3,6 procent av de asylsökande utanför Kosovos närområde. Under 1999 har antalet per månad varit omkring 200. Det svarar mot 2,1 procent av de ca 48 000 personer som under året t.o.m. maj månad sökt asyl utanför närområdet. Vidare kan nämnas, att de 1 244 asylansökningar som under de första sex månaderna 1999 gjordes i Sverige av jugoslaviska medborgare, utgjorde 24 procent av det totala antalet asylansökningar i landet under denna period. Av de jugoslaviska medborgare som sökt asyl i Sverige bedöms inemot 90 procent vara från Kosovo och huvudsakligen av albansk etnisk tillhörighet.

Efter det att UNHCR vädjat till europeiska stater att ta emot skyddsbehövande från Kosovo som befann sig i Makedonien bestämde regeringen vid ett extra sammanträde den 6 april att Sverige skulle ta emot upp till 5 000 personer och ge dem tillfälligt skydd. Syftet var, som UNHCR angett, att avlasta Makedonien och förmå landet att hålla sin gräns mot Förbundsrepubliken Jugoslavien öppen för skyddsbehövande från Kosovo. Det gällde också att snabbt lindra nöden bland de många flyende. Omkring 60 000 personer fanns vid denna tidpunkt i ingenmansland vid gränsen och släpptes bara i långsam takt in i Makedonien.

Regeringen gav vid ett extra sammanträde den 12 april Statens invandrarverk uppdraget att i samverkan med UNHCR överföra upp till 5 000 medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien, som fördrivits från provinsen Kosovo och uppehöll sig i dess närområde. En strävan skulle vara att hålla samman familjer och personer som kom från samma geografiska områden i Kosovo. Särskilda humanitära skäl kunde beaktas. Inom ramen för dessa kriterier kunde, när UNHCR bedömde att så var praktiskt möjligt, hänsyn tas till personers anknytning till Sverige. Invandrarverket skulle fortlöpande samråda med Utrikesdepartementet kring uttagningen och överföringen.

Den 15 april beslutade regeringen en förordning (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden, se avsnitt 5.

Sedan jugoslaviska styrkor inlett tillbakadragandet och NATO-trupper börjat överta kontrollen av Kosovoprovinzen upphörde flyktningströmmen in i Makedonien. Ett spontant återvändande kom genast igång och fick snabbt mycket stor omfattning trots UNHCR:s avrådanen bl.a. med hänvisning till säkerhetssituationen och risken för minor. Därmed upphörde också snart anledningen till den humanitära evakueringen som avtog i omfattning. För svensk del ägde den sista organiserade flygtransporten från Makedonien rum den 16 juni.

Uppdraget till Invandrarverket har av regeringen den 23 juni begränsats till att avse upp till 4 000 personer. Samma dag beslutade regeringen om en ändring av förordningen (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden, se avsnitt 5.

Sverige och andra länder samt internationella organisationer har haft som gemensam inriktning att flyktingarna från Kosovo så snart som det kunde ske under säkra förhållanden skulle återvända till provinsen. Bland flyktingarna uttrycks nu önskemål om att snarast återvända.

Sverige förbereder sig nu liksom andra länder på att hjälpa flyktingar som vill återvända hem innan tiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet gått ut.

## 5 Förordning om tillfälligt skydd

Den 15 april 1999 utfärdade regeringen en förordning (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Enligt den förordningen skall medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommer från provinsen Kosovo och som inte kan återvända dit på grund av förhållandena där anses ha behov av sådant tillfälligt skydd som avses i 2 kap. 4 a § utlänningslagen. Under förutsättning att de har behov av skydd här får de beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a §. Av förordningen framgår vidare att den första tillståndsperioden skall vara elva månader. Förordningen trädde i kraft den 29 april 1999.

Samtidigt som den ovan nämnda förordningen trädde i kraft genomfördes också en ändring i 1 kap. 1 § utlänningsförordningen (1989:547), se SFS 1999:210. Den ändringen innebär att den som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt en förordning som beslutats med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen inte behöver ha pass vid vistelse i Sverige.

Förordningen om tidsbegränsade uppehållstillstånd är avsedd att tillämpas inte bara på dem som reser in i Sverige efter det att förordningen trätt i kraft, enskilt eller inom ramen för det särskilda beslutet om överföring av högst 5 000 skyddsbehövande till Sverige, utan även på dem som rest in tidigare och som uppfyller de förutsättningar som ställs upp i förordningen.

Samma dag som den särskilda förordningen trädde i kraft, den 29 april 1999, fattade regeringen vägledande beslut i fyra ärenden som Statens invandrarverk tidigare lämnat över till regeringen för prövning. Samtliga ärenden rörde personer som tidigare varit bosatta i provinsen Kosovo och som under åren 1997 och 1998 på egen hand rest in i Sverige och sökt asyl här. Regeringen konstaterade i besluten att personerna i fråga inte kunde återvända till Kosovo på grund av förhållandena där och att de behövde skydd i Sverige. De omfattades därmed av den särskilda förordningen och beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd under elva månader samt arbetstillstånd under samma tid.

De som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av den nämnda förordningen omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av



asylsökande m.fl. Det innebär att de har rätt till samma bistånd som asylsökande. Skr. 1998/99:146

Med anledning av det ändrade läget i provinsen Kosovo beslutade regeringen den 23 juni 1999 om vissa ändringar i förordningen om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden, se SFS 1999:708. Ändringarna, som träder i kraft den 15 juli 1999, innebär *dels* att den första tillståndsperioden skall vara längst till och med den 30 april 2000, *dels* att förordningen i sin helhet skall upphöra att gälla den 30 april 2000.

Samma dag, den 23 juni 1999, beslutade regeringen om en särskild förordning (1999:707) om bidrag till medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommer från provinsen Kosovo och som vill återvända dit. Enligt den förordningen får bidrag lämnas med högst 5 000 kronor för varje person som vill återvända, dock med högst 30 000 kronor per familj. Bidrag får även lämnas för resekostnader med högst 3 000 kronor per person.

## 6 Antal berörda personer

Omkring 3 700 personer har inom ramen för det humanitära evakueringsprogrammet för Makedonien uttagits av Invandrarverket och genom medverkan av IOM överförts till Sverige. Ett fåtal personer har överförts från andra delar av Kosovos närområde. Flertalet har redan erhållit tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det återstående utrymmet för överföringar kommer på önskemål av UNHCR att användas för i första hand överföring av vårdbehövande där adekvat vård inte kan ges i Kosovo eller dess närområde samt för anhöriga. Ett antal vårdbehövande med anhöriga har den 12 juli överförts till Sverige.

Därutöver finns i Sverige ytterligare uppskattningsvis ca 2 500 personer från Kosovoprovinserna som rest hit på egen hand och som erhållit eller är berättigade att erhålla tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt förordningen. Av dem hade i slutet av juni 1999 ca 1 450 personer erhållit tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Utlänningsnämnden har utöver vad som följer av förordningen beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett fåtal ärenden med ny ansökan om uppehållstillstånd av personer från Kosovo.

## 7 Kostnadskonsekvenser

Förordningen (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden omfattar dels personer som på egen hand tagit sig till Sverige och sökt asyl här, dels personer som överförts till Sverige i samråd med UNHCR inom ramen för det humanitära evakueringsprogrammet. De som erhåller tidsbegränsat

uppehållstillstånd enligt förordningen omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Skr. 1998/99:146

För asylsökande som på egen hand tagit sig till Sverige och som får tidsbegränsat uppehållstillstånd beräknas merkostnader inte uppstå med anledning av förordningen.

För uttagning, överföring och mottagande under 11 månader av upp till 5 000 personer samt hemresor för dem beräknades kostnaderna till 375 miljoner kronor. Kostnaderna uppstår under år 1999 och 2000 och skulle belasta utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar med ca 175 miljoner kronor, genom ianspråktagande av medel för kvotöverföring, och i övrigt utgiftsområde 7 Internationellt bistånd med ca 200 miljoner kronor.

I samband med att regeringen den 23 juni beslutat dels att överföringen skulle omfatta upp till 4 000 personer, dels om bidrag för dem som vill återvända till Kosovo bedömdes att kostnaderna under 1999 skulle bli 70 miljoner kronor lägre än tidigare beräknat. Denna beräknade utgiftsminskning avser utgiftsområde 7.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 juli 1999

Närvarande: statsråden Hjelm-Wallén, ordförande, von Sydow, Östros,  
Larsson och Ringholm

Föredragande: statsrådet von Sydow

---

Regeringen beslutar skrivelse 1998/99:146 Tidsbegränsade  
uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden