

Regeringens skrivelse

1999/2000:3

Skr.
1999/2000:3

Migration och asylpolitik

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 9 september 1999

Göran Persson

Leif Pagrotsky
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisas den svenska migrationspolitiken inklusive asylpolitiken och invandringen till Sverige. Integrationspolitiken redovisas i annat sammanhang. Redovisningen avser i huvudsak år 1998. I vissa avseenden redovisas också utvecklingen under år 1999. Vidare beskrivs migrations- och flyktingsituationen i världen samt Sveriges roll i Europasamarbetet och det internationella samarbetet i övrigt.

Innehållsförteckning

Förkortningar	4
1 Migrationspolitiken.....	5
2 Migration och flyktingar i ett globalt perspektiv.....	6
2.1 Migration och globalisering	6
2.2 Konventioner och avtal	7
2.3 Flyktingsituationen i världen.....	9
2.3.1 Europa.....	10
2.3.2 Asien.....	11
2.3.3 Mellanöstern	12
2.3.4 Afrika.....	13
2.3.5 Syd- och Latinamerika.....	14
3 Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll.....	15
3.1 Sammanfattning	15
3.2 FN-organen UNHCR:s och UNRWA:s arbete med flyktingfrågor	16
3.3 IOM.....	17
3.4 OECD	17
3.5 Europarådet; CAHAR.....	18
3.6 OSSE.....	18
3.7 Samarbete mellan staterna runt Östersjön.....	18
3.8 Det nordiska samarbetet.....	19
3.9 Övrigt migrationspolitiskt samarbete	19
3.10 Stöd till enskilda organisationer.....	20
4 Migrationspolitiken i Europasamarbetet.....	21
4.1 Amsterdamfördraget	22
4.2 Asyl	23
4.3 Visering.....	25
4.4 Gränskontrollfrågor.....	26
4.5 Invandring	26
4.6 Avvisning och utvisning.....	27
4.7 Utvidgningen av EU.....	27
5 Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning.....	28
5.1 Asyl, skyddsbehövande och tillfälligt skydd	28
5.2 Redovisning av praxis	30
5.3 Svenska utlänningsärenden i Europadomstolen och FN-kommittén mot tortyr (CAT)	31
5.4 Visering.....	32
5.5 Verkställighet och återvändande	32
5.6 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU)33	
5.7 Statens invandrarverk och gränskontroll.....	34
6 Invandringen till Sverige, inklusive asylsökande.....	34
6.1 In- och utvandring av utländska medborgare	35
6.2 Enskilt inresta asylsökande	36

6.3	Flyktingkvoten och andra åtgärder för flyktingar.....	40
6.4	Anhöriginvandring.....	41
6.5	Arbetskraftsinvandring.....	41
6.6	Övrig invandring.....	42
6.7	Återvandring	42
6.8	Återvändande och återtagande	43
7	Mottagande av asylsökande och flyktingar.....	44
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 september 1999 ...		48

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
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 Council on Refugees and Exiles/ Europeiska rådet om flyktingar och andra personer i exil (sammanslutning av enskilda organisationer i Europa)
EG	Den europeiska gemenskapen
EU	Den europeiska unionen
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ICRC	International Committee of the Red Cross/ Internationella rödakorskommittén
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
IFRC	International Federation of the Red Cross/ Internationella rödakorsfederationen
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia
ILO	International Labour Organization/ Internationella arbetsorganisationen
IOM	International Organization for Migration/ Internationella migrationsorganisationen
NSHF	Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för 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
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

1 Migrationspolitiken

Migrationspolitik består av de principer, regler och avtal som reglerar personers flyttning mellan länder. Den svenska migrationspolitiken bör ses som en helhet, som omfattar flykting-, invandrings-, integrations- och återvändandepolitik och i sin tur ingår i utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitik.

Med *invandringspolitik* avses de principer och regler som anger vilka utlänningar som skall få tillstånd att bosätta sig i Sverige. Invandringen till Sverige är sedan år 1967 reglerad utom för medborgare i de nordiska länderna vilka har rätt att bo och arbeta i vilket nordiskt land de vill samt för medborgare i de stater som tillträtt EES-avtalet. Medlemskapet i EU innebär att medborgare i alla EU-länder fritt kan flytta mellan länderna för att arbeta, studera, bo och leva utan krav på arbetstillstånd. Den fria rörligheten omfattar även familjemedlemmar oavsett medborgarskap.

Sedan år 1997 gäller enligt utlänningslagen ett vidgat skyddsbegrepp i fråga om möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Förutom till flyktingar enligt 1951 års Genèvekonvention skall uppehållstillstånd även ges till personer som riskerar dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, personer som flyr på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof samt personer som förföljs på grund av sin könstillhörighet eller homosexualitet.

Invandringen till Sverige har under senare år till största delen bestått av flyktingar och anhöriga till dem. Mottagandet av flyktingar är endast ett av flera element i den svenska *flyktingpolitiken*. Dessutom ingår:

- arbete i FN och andra internationella sammanslutningar för att bidra till att internationella konflikter motverkas och löses samt att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls,
- ekonomiskt och annat stöd till UNHCR (FN:s flyktingkommissarie), UNRWA (FN:s hjälporgan för palestinaflyktingar), Internationella Röda Korsrörelsen och andra organisationer som ger stöd till flyktingar,
- arbete inom EU, där Amsterdamfördragets ikraftträdande medför omfattande förändringar genom en ytterligare harmonisering av asyl- och migrationsfrågorna; vidare eftersträvas ett helhetsperspektiv som omfattar viktiga politikområden där högnivågruppen för asyl- och migrationsfrågor är ett viktigt första steg,
- internationellt samarbete i syfte att verka för en solidarisk ansvarsfördelning mellan länder och för att stärka flyktingarnas rättsliga skydd,
- överföring till Sverige, i nära samarbete med UNHCR, av särskilt utsatta personer som behöver en säker fristad undan förföljelse eller som inte kan återvända till sitt hemland,
- mottagande också av andra än flyktingar med starka skyddsbehov,
- ett av staten finansierat kommunalt mottagande för flyktingar och därmed jämställda personer, som underlättar för dem att finna sig tillrätta i det svenska samhället,

- stöd till personer som fått skydd i Sverige och som vill lämna landet för att bosätta sig i hemlandet eller annat land.

En viktig del i det praktiska genomförandet av en beslutad migrationspolitik är det arbete som utförs av de svenska utlandsmyndigheterna (ambassader och generalkonsulat). Detta omfattar inte minst att besvara de förfrågningar som utlänningsmyndigheterna (Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden) i Sverige gör för att få underlag till sina beslut i enskilda utlänningsärenden. En annan del av det praktiska arbetet på utlandsmyndigheterna består av att, i samverkan med Invandrarverket, fatta beslut i de ärenden om bosättning eller tillfällig vistelse som utländska medborgare lämnar direkt till myndigheterna utomlands.

2 Migration och flyktingar i ett globalt perspektiv

2.1 Migration och globalisering

Internationell migration innebär att en stats gräns passeras. Den tänkta vistelsetiden i det nya landet skall ha viss längd; tillfälliga besökare som turister och affärsresenärer räknas inte in i statistik för invandring och utvandring. Däremot gäller de migrationspolitiska reglerna och andra åtgärder också de tillfälliga förflyttningarna över gränserna.

Det finns många skäl till att människor flyttar till ett annat land. Några gör det i hopp om att finna bättre livsvillkor och framtidsutsikter. Andra flyr undan förföljelse och livsfara. Ofta är skälen för den enskilde sammansatta. I många fall tänker man sig bara en tillfällig vistelse i det andra landet för att kunna återvända med ett tillräckligt startkapital eller så snart förhållandena i hemlandet blivit bättre.

Att lämna sitt hemland är ett stort steg och de flesta väljer i det längsta att stanna kvar. Migrationsrörelsen i stort och bedömningen av hur den kommer att se ut i framtiden måste alltså ses mot bakgrund också av de faktorer som avhåller människor från att bryta upp. För att förstå fenomenet migration är det lika intressant att beskriva faktorerna bakom ett beslut att migrera som att stanna.

Det finns inga säkra bedömningar av hur många människor som av olika skäl lämnar sina hemländer. ILO (Internationella arbetsorganisationen) har uppskattat antalet som är ekonomiskt verksamma utanför sitt hemland till mellan 35 och 40 miljoner, med eller utan tillstånd av vistelselandet. Från allt flera länder utvandrar människor av arbetsmarknadsskäl. Två av tre stater med nämnvärd befolkningsstorlek ingår nu på ett påtagligt sätt i den internationella ekonomiska migrationen. Orsakerna till detta är globaliseringen av världsekonomin, med intensifiering av handel, tjänsteutbyte och finansiella band mellan länderna. De relativt sett sjunkande resekostnaderna, tillgängligheten av

allt mer information, de vidgade personliga och institutionella nätverken - många faktorer verkar i riktning mot ökad migration.

Globaliseringen öppnar nya möjligheter för många människor och länder. Under en utvecklingsfas ökar i allmänhet de interna omflyttningarna i landet och det uppstår en tendens till vidareflyttning utomlands. För en del länder medför förändringarna emellertid en marginalisering som försvårar framsteg. Många människor, även i länder som genomgår en snabb ekonomisk utveckling, blir kvar i fattigdom. Befolkningsutvecklingen kommer i många delar av världen att bidra till, att fler kan komma att vilja flytta till andra länder.

En stor del av migrationen orsakas av förhållanden som tvingar människor på flykt. Väpnade interna konflikter, ofta i kombination med miljökatastrofer, politisk förföljelse, etnisk rensning, utbredd fattigdom eller ekonomisk stagnation har varit utlösande för en stor del av det senaste årtiondets ofrivilliga migration.

Det är således en rad omständigheter i ursprungslandet och destinationslandet som avgör om migrationen kommer till stånd och vilken omfattning och varaktighet den får. Rätten att fritt få bestämma om man vill invandra till ett visst land finns emellertid i allmänhet inte. Det är varje suverän stats rättighet att med regler och andra åtgärder påverka invandringen till omfattning, sammansättning och tid. De flesta staterna har dock förbundit sig att följa internationella överenskommelser när det gäller migration. Folkrätten förpliktar staterna att respektera en rad rättigheter som individerna har. Därigenom får staterna exempelvis små möjligheter att begränsa utvandringen från det egna landet genom att ställa upp hinder. Rätten att få skydd utomlands undan förföljelse och att förenas med sina anhöriga erkänns av de flesta länder. Många stater som tar emot tillfälliga arbetsmigranter i stor omfattning, är dock obenägna att ge dessa mer omfattande rättigheter. Ett stort antal skyddsbehövande, som vistas i grannländer till konfliktområden lever också i en otillfredställande situation. Trots åratals vistelse i ett land kan de sakna rätt att stadigvarande bosätta sig och integrera sig i uppehållslandet.

2.2 Konventioner och avtal

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

FN-konventionen från år 1951 om flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen, kvarstår som den grundläggande och mest betydelsefulla konventionen som rör flyktingar. Det är denna konvention som vår svenska lagstiftning bygger på. Genèvekonventionen 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 konventionen utan dess tidsbegränsning till händelser som inträffat före den 1 januari 1951 och som regel utan dess geografiska begränsning till Europa.

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

flyktingar till ett land där de riskerar förföljelse eller till ett land där de inte åtnjuter trygghet mot att bli sända till ett land där de riskerar förföljelse. Dessutom innehåller konventionen bestämmelser om att en flykting skall jämföras med medborgare i det egna landet när det gäller vissa 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 organisationens mandat, sammanfaller nära nog helt med den nyss 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. I ett par regioner finns särskilda överenskommelser med ett något vidare flyktingbegrepp.

OAU-konventionen från år 1969 om särskilda aspekter på flyktingproblemen i Afrika omfattar även en person 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 stör 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 varje fall temporärt, skall tas emot av första asylländerna och att tvångsvis avvísning och återsändande från dessa länder inte skall ske. OECD-staterna har inte gemensamt förbundit sig till en vidare flyktingdefinition än Genèvekonventionens, men åtskilliga OECD-stater har i sina nationella lagstiftningar infört bestämmelser om uppehållstillstånd som i vissa avseenden är generösare än Genèvekonventionens. Detta gäller för Sverige.

Av stor betydelse är att UNHCR:s verksamhet, på basis av bl.a. resolutioner från FN:s generalförsamling, kommit att utvidgas utöver det ursprungliga mandatet. Av de drygt 20 miljoner personer som UNHCR gav skydd och hjälp år 1998, utgjorde flyktingarna drygt hälften medan återstoden bestod av internflyktingar, återvändande samt andra som

drabbats av väpnade konflikter. Det bör emellertid observeras att flyktingkommissariens mandat formellt inte har utvidgats.

Inom UNHCR pågår en utveckling av de internationella normerna på flyktingområdet och ett 70-tal konklusioner har antagits av UNHCR:s exekutivkommitté för internationellt skydd av flyktingar, bl.a. om kvinnor på flykt, flyktingbarn och familjeåterförening.

Efter Maastrichtsfördragets ikraftträdande år 1993 har man inom EU fattat ett betydande antal beslut på invandrings- och asylområdet. Främst rör det sig om resolutioner och rekommendationer, ofta med uttryckliga referenser till nationell lagstiftning, s.k. soft law. Besluten rör bl.a. harmoniserad tolkning av Genèvekonventionens flyktingbegrepp, minimigarantier för asylsökande, tredjelandsmedborgares möjligheter att resa in och vistas i EU, ansvarsfördelning och olika åtgärder för att bekämpa olaglig invandring. I samarbetet mellan EU-stater märks vidare särskilt Dublinkonventionen, som undertecknades år 1990, men trädde i kraft först under hösten 1997.

Sverige är också med i Schengensamarbetet, men deltar ännu inte i det operativa samarbetet. Sverige undertecknade år 1996 ett avtal om anslutning till Schengensamarbetet och avtalet godkändes av riksdagen år 1998. Det förväntas att Sverige skall bli operativt inom Schengensamarbetet under år 2000.

Arbetet inom EU har fått en ny inriktning i och med Amsterdamfördraget som innebär att det tillkommit ett starkt element av överstatlighet. Inom en rad områden skall det inom två respektive fem år finnas en gemensam politik. Schengensamarbetet är i och med Amsterdamfördragets ikraftträdande införlivat med EU. Under avsnitt 4.1 behandlas Amsterdamfördraget utförligare.

2.3 Flyktingsituationen i världen

Sverige är en av de största bidragsgivarna till FN:s och andra organisationers verksamhet för att skydda och bistå världens flyktingar.

Under år 1998 bistod UNHCR drygt 11 miljoner flyktingar, 880 000 asylsökande, 1,6 miljoner återvändande och drygt 7 miljoner internflyktingar och andra behövande. UNHCR arbetade med ett tjugotal flyktingprogram, de flesta i Afrika. Varaktiga lösningar på flyktingproblemen (återvandring, integration i första asylland eller vidare bosättning) är, när omständigheterna så medger, fortfarande en högt prioriterad fråga för UNHCR.

Den massiva fördrivningen av människor från Kosovo, provinsen i Förbundsrepubliken Jugoslavien, ställde UNHCR inför en av sina största utmaningar. Stora resurser krävdes, både personella och finansiella, för att först ge skydd och stöd till flyktingarna, främst i grannländerna och sedan ansvara för det mycket snabba och stora återvändandet till Kosovo. Flyktingkommissarien har understrukt UNHCR:s globala mandat och uttryckt oro för otillräcklig finansiering av andra flyktingkatastrofer. Denna oro delas av flera länder, bl a Sverige.

Situationen för internflyktingar har fortsatt uppmärksammas. FN:s utarbetade riktlinjer för internflyktingar har fått stort erkännande och arbetet inriktas nu på genomförande och uppföljning av dessa.

Personer i flyktingläger har ett stort skyddsbehov. En fråga som rönt uppmärksamhet under åren 1998 och 1999 är hur en civil och humanitär karaktär kan upprätthållas i flyktinglägren. Mer än hälften av världens flyktingar är barn och ungdomar under 18 år. Sverige har fäst särskild vikt vid barns liksom kvinnors utsatta situation. Ett barn- och jämställdhetsperspektiv bör genomsyra allt flyktingarbete.

2.3.1 Europa

Konflikten i f.d. Jugoslavien har under 1990-talet lett till några av de största flyktingströmmarna i Europa sedan andra världskriget. Större delen av år 1998 samt hittills år 1999 har dominerats av krisen i Kosovo. På grund av krisen och etnisk rensning från serbisk sida flydde närmare 800 000 kosovoalbaner under april-juni i år från Kosovoprovinzen i Förbundsrepubliken Jugoslavien till närområdet.

Drygt 250 000 personer kom till Makedonien. För att detta land med hänsyn till den känsliga etniska balans som råder där fortsatt skulle hålla gränsen öppen för flyktingar, vädjade UNHCR till länder utanför närområdet att ta emot flyktingar därifrån. Sammanlagt 40 länder, däribland flertalet EU-stater, erbjöd ca 137 000 platser. Totalt överfördes häfter ca 90 000 personer från Makedonien till 29 länder. Till Sverige evakuerades 3 865 personer inklusive ett antal vårdbehövande med anhöriga. Till sammans med asylsökande från Kosovo beräknas ca 8 500 personer få tidsbegränsat uppehållstillstånd under år 1999.

Sedan striderna upphörde i Kosovo efter NATO:s bombningar och de jugoslaviska militärförbandens uttåg kunde säkerhetsstyrkor från NATO gå in i början av juni 1999. Kosovoalbanernas återvändande till provinsen gick därefter överraskande fort (ca 750 000 av dem, dvs. det helt övervägande flertalet, inkluderande fler än ca 50 000 från länder utanför närområdet har återvänt). Av de personer som evakuerades till Sverige har i början av september 1999 ca 1 000 återvänt till Kosovo.

Snart fyra år efter Daytonavtalets undertecknande finns det fortfarande år 1999, enligt UNHCR, 400 000 flyktingar utanför Bosnien-Hercegovina och 840 000 internflyktingar på andra orter än sina hemorter (av ursprungligen totalt ca 2 miljoner personer). De som återvänt till sina hem är främst de som kommer från områden där den egna etniska gruppen utgör en majoritet av befolkningen och har makten.

Parterna har emellertid genom Daytonöverenskommelsen förbundit sig att verka för att alla skall kunna återvända till hemorten. Den höge representanten för Bosnien-Hercegovina har under det senaste året agerat kraftfullt för att möjliggöra ett sådant återvändande. Dessutom har allt fler av dem som under kriget lokalt fått makten och främst hindrat minoriteter att återvända till sina hem tvingats lämna sina poster och/eller åtalats för krigsförbrytelser och utlämnats till krigsförbrytardomstolen i Haag. Denna utveckling synes innebära att det kanske snart blir möjligt för allt fler bosnier att återvända till sina hem.

Sverige har i olika internationella och andra sammanhang betonat att det regionala återvändandet är av största vikt. De hundratusentals serber som flytt från Kroatien och Federationen i Bosnien-Hercegovina och som nu lever under svåra förhållanden i Förbundsrepubliken Jugoslavien och Republika Srpska i Bosnien-Hercegovina måste få återvända hem liksom de muslimer och kroater som tvingats fly från sina hemorter, främst i Republika Srpska. Även de ca 200 000 serber och romer som nu flytt Kosovo måste tillåtas återvända hem under trygga förhållanden.

Sverige stödjer aktivt de internationella ansträngningarna att genom återuppbyggnad och humanitär hjälp i såväl Bosnien-Hercegovina som Kosovo främja fred och försoning, demokrati och ekonomisk utveckling. Sveriges bistånd till Västra Balkan under åren 1991-1998 uppgår till två miljarder kronor och långsiktigt bistånd dit under år 1999 till 343 miljoner kronor. Svenskt bistånd i samband med kosovokrisen år 1999 har hittills uppgått till 371 miljoner kronor. Sverige deltar även aktivt i den s.k. stabilitetspakten, som i juli 1999 behandlades vid ett stats- och regeringschefsmöte i Sarajevo, varvid en särskild deklaration antogs. Pakten får främst ses som en politisk process för att åstadkomma stabilitet och utveckling i sydöstra Europa. De svenska insatserna för humanitär evakuering och stöd till frivilligt återvändande uppgår till 272,5 miljoner kronor.

2.3.2 Asien

Konflikterna i bl.a. Afghanistan, Sri Lanka och Kambodja har lett till stora flyktingströmmar i Asien under 1990-talet. Thailand, Indien, Nepal och Pakistan är några av de länder dit många flyktingar tagit sin tillflykt. Repatriering har kunnat ske till viss del.

Den största gruppen återvändande var flyktingar från Myanmar (f.d. Burma). I början av år 1998 hade ca 230 000 personer återvänt med hjälp av UNHCR. Reintegrationen av dessa har skett genom ett program som också spelar en roll för att stabilisera befolkningsrörelserna i hela regionen. Jordbruk, skolgång, läs- och skrivundervisning för vuxna, sjukvård, mikrokrediter samt transportutveckling är några komponenter i detta arbete.

De strider som bröt ut i Kambodja i samband med konflikten mellan regeringen och oppositionen i juli 1997 samt oroligheter i flera provinser fick till följd att många människor flydde över gränsen till Thailand. I början av år 1998 befann sig över 60 000 kambodjaner i flyktingläger i Thailand. I juli samma år hade omkring 15 000 flyktingar återvänt.

Strider mellan Sri Lankas regeringsstyrkor och den tamilska gerillan förekommer alltjämt, vilket leder till att antalet internflyktingar förblir stort. Enligt regeringen i Sri Lanka fanns det i april 1998 omkring 800 000 internflyktingar. Antalet flyktingar som återvänt till sin hembygd i Jaffna-regionen har dock ökat. År 1997 återvände närmare 80 000 internflyktingar. I Indien finns ca 100 000 flyktingar från Sri Lanka. Drygt 60 000 av dem lever i flyktingläger i Tamil Nadu.

För närvarande finns 93 000 flyktingar från södra Bhutan i flyktingläger i Khapa- och Morangdistrikten i östra Nepal. Sedan år 1993 har Nepal och Bhutan fört bilaterala diskussioner om flyktingproblemen men inga överenskommelser om hållbara lösningar för flyktingarna har uppnåtts. Bhutanska flyktingar har ändå visat vilja att återvända till Bhutan. Utöver de bhutanska flyktingarna finns även drygt 20 000 tibetanska flyktingar sedan tio år tillbaka i Nepal.

I Afghanistan uppstod stora flyktingvågor år 1996 i samband med att den talibanska fraktionen intog Kabul och östra delarna av landet. I Iran finns i nuläget ca 1,4 miljoner afghanska flyktingar och i Pakistan 1,2 miljoner. Sistnämnda siffra kan jämföras med 3 miljoner år 1989. Under år 1998 repatrierade UNHCR drygt 93 000 afghanska flyktingar från Pakistan och drygt 14 000 från Iran. Repatrieringstakten har dock under de senaste åren gradvis minskat. Detta beror på säkerhetsläget i Afghanistan och på att de återvändande flyktingarna inte kan erbjudas en garanterat dräglig ekonomisk tillvaro. FN-organisationer och internationella enskilda organisationer har fortsatt svårt att genomföra biståndsinsatser i Afghanistan, dels på grund av det instabila läget till följd av inbördeskriget, dels på grund av talibanernas diskriminerande påbud som försvårar insatser som omfattar hjälp till flickor och kvinnor.

2.3.3 Mellanöstern

Iran är det enskilda land i världen som hyser det största antalet flyktingar. Enligt den iranska regeringen uppgår antalet till ca 2,1 miljoner personer varav ca 1,4 miljoner afghaner och 580 000 irakier. Härutöver finns det troligen minst 1 miljon afghaner och irakier som vistas i landet illegalt.

Av de 1,4 miljoner afghanerna uppskattas ca 850 000 personer ha anlänt före år 1992. De flesta i denna kategori har flyktingstatus och temporära tillstånd. Övriga 550 000 afghaner saknar flyktingstatus men har även de temporära tillstånd. Under senare tid har dock tendensen varit att personer som hör till den sistnämnda kategorin inte fått sina tillstånd förlängda. Utvisningar av afghaner har pågått under år 1998 och ökat i antal under slutet av året. Enligt UNHCR berörs samtliga ovan nämnda kategorier. Iranska myndigheter uppger emellertid att endast de som vistas illegalt i landet och som saknar humanitära skäl utvisas. UNHCR har i dialog med iranska myndigheter verkat för att hålla möjligheten till skydd öppen för afghanerna. Vad gäller den irakiska gruppen har UNHCR:s repatriering av kurder till den autonoma zonen i norra Irak stött på vissa svårigheter under perioden. Tusentals kurder beräknas dock ha återvänt frivilligt utan UNHCR:s assistans.

I regionen finns även ett stort antal palestinska flyktingar vilka bistås av UNRWA. Av dessa befinner sig närmare 1,5 miljoner i Jordanien och 350 000 i Syrien. Libanon hyser enligt officiella uppgifter 350 000 palestinier men det verkliga antalet tros vara mindre, kanske 250 000. Libanon är det land i regionen där förhållandena för palestinerna bedöms som svårast. Situationen i Syrien är något bättre. Syrien motsätter sig tankar om permanent bosättning av flyktingarna innan en övergripande politisk lösning om rätten att återvända kommit till stånd. Flyktingarnas

ställning är en av de återstående frågorna i fredsprocessen mellan Israel, palestinierna och grannländerna. Många av palestinierna i regionen berörs av UNRWA:s ekonomiska problem.

2.3.4 Afrika

Under år 1998 var sju av världens tio största flyktingkatastrofer afrikanska och det totala antalet personer som omfattades av UNHCR:s åtgärder (flyktingar, internflyktingar och personer som återvänt) var 7 385 000. I januari 1999 var fem av tio flyktingkatastrofer afrikanska. 6,5 miljoner av de drygt 20 miljoner flyktingar och andra, som fick skydd och stöd genom UNHCR, var afrikaner. De länder som tagit emot flest flyktingar i Afrika är Guinea Bissau (413 000), Sudan (390 000) och Tanzania (343 000). Trots att stora repatrieringsprogram genomförts är åtskilliga miljoner människor, varav majoriteten är kvinnor och barn, i direkt behov av det internationella samfundets bistånd.

Den svåraste situationen finns i Centralafrika, i den s.k. stora sjöregionen. Problemen försvåras av återkommande väpnade konflikter i och mellan flera av staterna och som ännu inte fått någon bestående politisk lösning. UNHCR:s repatriering av kongolesiska flyktingar från grannländerna har bromsats av den väpnade konflikten i Demokratiska Republiken (DR) Kongo. Trots detta har 62 000 flyktingar kunnat återvända under år 1998. Samtidigt har 220 000 personer kunnat återvända till Rwanda och 90 000 till Burundi. Den största flyktinggruppen i regionen består av ca 515 000 burundier i Tanzania, DR Kongo, Rwanda och Zambia. De största grupperna av internflyktingar befinner sig i Rwanda, Burundi, DR Kongo och Kongo-Brazzaville. I Östafrika och på Afrikas Horn domineras bilden av det utdragna inbördeskriget i södra Sudan vars humanitära konsekvenser under år 1998 och hittills under år 1999 varit förskräckande. Ca 351 000 sudaneser befinner sig på flykt i Uganda, DR Kongo och Kenya. Bara i Sudans huvudstad Khartoum finns ca 2,2 miljoner internflyktingar. Under året har dock över 60 000 flyktingar kunnat återvända från Uganda till Sudan.

I Sudan finns fortfarande ca 350 000 eritreanska flyktingar kvar sedan det långa inbördeskriget i Etiopien, som avslutades år 1991 och ledde till formell självständighet för Eritrea år 1993. Repatrieringen har dragit ut på tiden av bl.a. politiska skäl och oenighet mellan Eritrea och berörda FN-organ.

Den väpnade konflikt som bröt ut mellan Eritrea och Etiopien i maj 1998 och allvarligt förvärrades under februari månad 1999 har lett till att över 300 000 personer i vardera landet tvingats överge sina hem. Nära en miljon somalier lämnade sitt hemland som en följd av de strider som bröt ut i samband med Siyad Barres fall år 1991. Drygt hälften befinner sig fortfarande i och utanför Somalia. UNHCR räknar med att ca hälften av dessa har kunnat återvända till Somalia, med eller utan assistans. Återvandring till de södra delarna av Somalia är fortsatt problematisk, och på vissa håll omöjlig, på grund av att vissa områden fortfarande är i kris och att väpnade konflikter förekommer. UNHCR räknar f.n. med att ca 200 000 personer är internflyktingar i Somalia. Genom ett speciellt åter-

vandringsprogram genomfört av UNHCR återvände ca 11 000 personer till nordvästra Somalia under år 1998 och därutöver ca 50 000 från Etiopien och Libyen.

I Västafrika domineras flyktingbilden av situationen i Liberia, Sierra Leone och Guinea-Bissau. Mer än 486 000 liberianska flyktingar har flytt till grannländerna, i huvudsak till Sierra Leone, Ghana och Guinea. UNHCR har under perioden assisterat 235 000 personer med att återvända till landet. Trots den västafrikanska styrkans ingripande fortsätter striderna i Sierra Leone. Under år 1998 och 1999 har 328 000 sierraleonier flytt landet, främst till Guinea-Bissau och Ghana. Uppgifter finns om att ca 670 000 är på flykt inom landets gränser. Sedan fredsavtalet i Sierra Leone undertecknades år 1996 har dock UNHCR genomfört en omfattande repatriering och under året har antalet återvändande uppgått till 193 000 personer. UNHCR kan dock endast verka i större städer på grund av av säkerhetsläget.

I södra Afrika har freden i Mocambique inneburit att 1,7 miljoner människor kunnat återvända under år 1998 - UNHCR:s största repatrieringsprocess hittills. Arbetet med att repatriera ca 300 000 angolanska flyktingar har dock försvårats på grund av förnyade strider som drivit 1 500 000 människor på flykt inom landet, varav endast 385 000 kan nås av UNHCR:s hjälp. Under året har dock över 20 000 personer kunnat återvända inom ramen för UNHCR:s program.

2.3.5 Syd- och Latinamerika

I Colombia drabbas civilbefolkningen hårt av den väpnade konflikt som pågår sedan många år. Många människor har därför tvingats till internflykt inom det egna landet. Sedan år 1985 beräknas det totala antalet internflyktingar uppgå till drygt en miljon personer. Enligt UNHCR är det sedan år 1995 inte längre bara fråga om enskilda individer som flytt av "individuella skäl", utan det rör sig om en massfördrivning av människor. UNHCR är verksamt i Colombia sedan en förfrågan framställts från den colombianska regeringen i juli 1997. Ett relativt stort antal colombianer befinner sig i dag på flykt i närområdet; cirka 25 000 i Ecuador och cirka 100 000 i Venezuela.

Under inbördeskriget i Guatemala kom tiotusentals guatemalanska flyktingar till Mexiko. Mexiko, Guatemala och UNHCR samarbetar vad gäller repatrieringen av de guatemalanska flyktingarna. Efter fredsavtalet år 1996 har Mexiko också erbjudit uppehållstillstånd åt de flyktingar som inte ansett sig kunna återvända till Guatemala. I delstaten Chiapas i Mexiko har många tusen småbönder och indianer, bl.a. beroende av traditionella jordkonflikter samt motsättningar mellan Zapatistgerillan och olika militära grupper, tvingats fly från sina hemtrakter.

Antalet internflyktingar i Peru uppskattas till cirka 600 000 personer. De flesta av dessa bor numera i Limas slumområden. Trots den peruanska regeringens stora satsningar har, enligt UNHCR, internflyktingprogrammet PAR (Proyecto de Apoyo a La Repoblación) för flyktingars återvändande endast nått cirka 20 % av de berörda. Antalet flyktingar från

andra länder uppskattas till cirka 1 000 personer, företrädesvis från Cuba, Iran och Irak.

3 Det internationella migrations- och flyktingpolitiska arbetet och Sveriges roll

3.1 Sammanfattning

Sverige arbetar aktivt i en rad internationella sammanhang för att bidra till varaktiga lösningar av såväl de problem som tvingar människor att fly som av de konsekvenser som följer därav.

Inom FN:s ram behandlas flyktingpolitiska frågor rörande såväl åtgärder för dem som tvingats på flykt som insatser för att komma åt grundorsaker till flykt. De viktigaste organisationerna är UNHCR (FN:s flyktingkommissarie) och UNRWA (FN:s hjälporganisation för palestina-flyktingar).

Den västeuropeiska integrationen har även migrationspolitiska aspekter. I och med EES-avtalets ikraftträdande den 1 januari 1994 började EU:s regler om fri rörlighet för arbetskraft, egenföretagare, studenter m.fl. att gälla i Sverige. Som medlem i EU deltar Sverige i det arbete som bedrivs med att utveckla detta regelverk. Sverige deltar vidare i arbetet som omfattar samarbete i bl.a. asyl- och viseringsfrågor och som numera bedrivs i den s.k. första pelaren.

Sveriges medlemskap i EU har inneburit delvis nya förutsättningar för det migrationspolitiska arbetet. En analys av de rättsakter som antagits i tredje pelaren har dock visat att några stora förändringar av den svenska politiken på det området ännu inte skett. I framtiden blir genomslaget avsevärt större. Detta började märkas då Dublinkonventionen trädde i kraft den 1 oktober 1997. Med anslutningen till Schengensamarbetet och Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, blir EU alltmer den centrala arenan för Sveriges migrationspolitik.

Det nordiska samarbetet i migrations- och flyktingpolitiska frågor är betydelsefullt, främst av två skäl. Dels är utvecklingen i vårt östra närområde av gemensamt nordiskt intresse, dels är det faktum att tre nordiska länder är medlemmar i EU – medan två valt att stå utanför – ett förhållande som naturligtvis ger behov av samråd. Den nordiska passfriheten är en gemensam angelägenhet som är viktig och som hänger nära samman med det nordiska närmandet till Schengen.

Samarbetet med de baltiska staterna inom det migrations- och flyktingpolitiska området har efter dessa staters självständighet utvecklats snabbt och är av stor betydelse, inte minst för staternas framtida inträde i EU.

Sverige lämnar betydande bidrag till de internationella flyktingprogrammen. Sverige är en av de fyra viktigaste bidragsgivarna till FN-organisationerna UNHCR, UNRWA och WFP (World Food Programme),

liksom även till andra större internationella humanitära organisationer, framför allt Röda korsrörelsen.

3.2 FN-organen UNHCR:s och UNRWA:s arbete med flyktingfrågor

UNHCR (FN:s flyktingkommissarie) som inrättades år 1950, har ett grundläggande mandat att utifrån 1951 års flyktingkonvention och 1967 års tilläggsprotokoll verka för skydd åt personer som på grund av välgrundad fruktan för förföljelse flytt sitt hemland. En allt viktigare del av UNHCR:s skyddsarbete har blivit att ge nödhjälp till flyktingar såsom livsmedel och bostad. Ytterligare en viktig del i UNHCR:s verksamhet är utvecklingen av den internationella flyktingrätten. UNHCR finansieras nästan helt genom frivilliga bidrag.

UNHCR har en stark inriktning i sitt arbete på att söka främja och skapa förutsättningar för återvandring av flyktingar till deras hemländer eller finna andra varaktiga lösningar. Denna prioritering stöds av Sverige.

Sverige har spelat en aktiv roll inom UNHCR:s styrelsearbete bl.a. i reformeringen av organisationen. Detta arbete syftar till att effektivisera UNHCR:s verksamhet samt möjliggöra prioriteringar alltefter skiftande omvärldsförändringar. Sverige placerade sig på fjärde plats bland UNHCR:s bidragsgivare för år 1998.

I samband med den stora flyktingkatastrofen våren och sommaren 1999 i provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien hade UNHCR en nyckelroll som samordnare av såväl det humanitära biståndet till flyktingarna som vid den senare evakueringen av flyktingar till tredje land. I det inledande skedet av krigshandlingarna när flera hundratusen personer drevs på flykt till närområdet, främst Albanien och Makedonien, hade UNHCR huvudansvaret för att administrera och erbjuda skydd, mat och hälsovård till dem. Även Sverige gav i detta skede tidigt och omfattande humanitärt bistånd. I ett senare skede när det var nödvändigt med evakueringar av flyktingar från Makedonien till länder utanför närområdet erbjöd Sverige tidigt platser. I det krävande registrerings- och uttagningsarbetet i flyktinglägren spelade en expertgrupp från Statens invandrarverk som ställts till UNHCR:s förfogande en central roll.

UNRWA (FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar) inledde sin verksamhet år 1950 och har till uppgift att bistå palestinska flyktingar som lämnade sina hem i samband med den arabisk-israeliska konflikten år 1948. Därtill bistås palestinier som flydde efter 1967 års krig mellan Israel och grannländerna. Idag bistår UNRWA ca 3,5 miljoner flyktingar. Sverige var under år 1998 en av UNRWA:s fyra största bidragsgivare.

UNRWA har med sin unika ställning i förhållande till de palestinska flyktingarna en avgörande roll för fred och säkerhet i Mellanöstern, framförallt i Gaza och Västbanken. Till skillnad från UNHCR har UNRWA inget direkt mandat för flyktingarnas rättsliga skydd men organisationen utövar ändå en skyddsfunktion genom sin närvaro i länderna. UNRWA genomför en verksamhet som är avgörande för att trygga de palestinska flyktingarnas humanitära behov i en komplex

politisk miljö. Det gäller understöd till de sämst ställda, skolgång, sjukvård, drägligt boende och sanitära förhållanden samt viss hjälp för inkomstbringande sysselsättning.

3.3 IOM

IOM (*International Organization for Migration*) är en mellanstatlig organisation med fokus på migrationsfrågor. Organisationen bildades år 1951 för att ta hand om de migrationsströmmar som uppstått i Europa efter andra världskriget. Den har genom åren hjälpt 8,7 miljoner människor att bosätta sig i 125 länder.

IOM:s huvudsakliga verksamhet består av att organisera transporter för flyktingar eller "displaced persons" (humanitära migrationsprogram) och förflyttning av kvalificerad arbetskraft för att befrämja ekonomisk, social och kulturell utveckling i mottagarländerna (migrationsprogram för utveckling), ge råd till regeringar i migrationsfrågor samt fungera som diskussionsforum i migrationsfrågor.

Sverige har haft nära samarbete med IOM genom åren och medlemskapet ger Sverige möjlighet att ta aktiv del i organisationens olika verksamheter. Under år 1999 har IOM bl.a. svarat för transporterna till Sverige av personer inom ramen för den humanitära evakueringen från Makedonien samt senare för återresorna till Kosovo.

3.4 OECD

Inom OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) finns sedan år 1978 en arbetsgrupp för migrationsfrågor, *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 invandringsländerna. 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 utvandringen.

Sedan många år pågår inom OECD:s ram 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.

3.5 Europarådet; CAHAR

CAHAR:s (Europarådets ad hoc-kommitté för asylrätt och flyktingfrågor) arbete har även under år 1998 påverkats av Europarådets utvidgning mot öst och de nya medlemsländernas problem. Det har därvid varit fortsatt viktigt för CAHAR att för de nya länderna söka underlätta skapandet av en flykting- och migrationspolitik i enlighet med Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och andra internationella flyktingrättsliga principer. Av särskild betydelse är här CAHAR:s möjlighet att med Europakonventionen som grund, utreda medlemsländernas behov av likformig lagstiftning på asyl- och migrationsområdet, byggd på internationella flyktingrättsliga principer och med beaktande av vedertagna principer för mänskliga rättigheter. Sverige ingår i CAHAR:s styrelse från och med oktober 1998 och två år framåt.

Under år 1998 utarbetade CAHAR två rekommendationer. Den första, som antogs av ministerkommittén i september 1998, gällde asylsökandes rätt till ett effektivt rättsmedel mot beslut om utvisning. Den andra, som antogs av ministerkommittén i december 1998, gällde generella normer för träning och undervisning av de tjänstemän som först kommer i kontakt med asylsökande. Därutöver har särskilt diskuterats i arbetsgrupper generella normer för återvändande av asylsökande som nekats uppehållstillstånd, rätt till familjeåterförening för flyktingar och personer med tillfälligt uppehållstillstånd samt tillfälligt uppehållstillstånd för personer som tvingats fly från sina hemländer. I april 1999 framarbetades vid ett särskilt CAHAR-möte Europarådets ståndpunkter angående flyktingsituationen i Kosovo.

3.6 OSSE

I OSSE (*Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa*) samarbetar 54 stater för att främja säkerheten i Europa och Centralasien. Migrationsfrågor utgör i OSSE ett led i den konfliktförebyggande och krishanterande verksamheten och frågorna faller till stor del under organisationens kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR). I och med konflikten i f.d. Jugoslavien har OSSE tilldelats en allt viktigare roll i det europeiska säkerhetsarbetet.

3.7 Samarbete mellan staterna runt Östersjön

Utvecklingen på det migrationspolitiska området i Baltikum har varit mycket positiv och stora framsteg har gjorts vad gäller uppbyggnaden av migrationspolitiska rättsordningar. Estland, Lettland och Litauen har numera anslutit sig till praktiskt taget alla internationella konventioner på asyl och MR-området.

Sverige har under år 1998 fortsatt sitt samarbete med och sina insatser i Estland, Lettland och Litauen på det migrationspolitiska området för att hjälpa länderna med den fortsatta uppbyggnaden av en fungerande migrations- och flyktingadministration och därigenom samtidigt under-

lätta ländernas inträde i EU. Det svenska stödet syftar till att öka kompetensen på det migrationspolitiska området genom utbildningsinsatser både på plats i Baltikum och i Sverige. Sedan år 1998 pågår en migrationspolitisk dialog mellan Ryssland och Sverige och bistånd på området har inletts.

3.8 Det nordiska samarbetet

Inom ramen för NSHF (*Nordiska Samrådsgruppen på Hög nivå för Flyktingfrågor*) träffas företrädare för de nordiska ländernas regeringar för att utbyta information och diskutera frågor av gemensamt intresse. Arbetet i samrådsgruppen har vidare inriktats på att samordna det nordiska agerandet i relation till närområdet på det migrationspolitiska området. Under 1998 års danska ordförandeskap hölls tre möten. I anslutning till det sista mötet hölls även möte på ministernivå.

I särskilda nordiska arbetsgrupper har man bl.a. arbetat med frågeställningar kring överföring av flyktingar, återvandring, främst till Bosnien-Hercegovina. Återvändande till Kosovo är för närvarande en viktig fråga. Även kring verkställighet och särskilda återtagandeavtal har arbete bedrivits. EU- och Schengenrelaterade frågor har behandlats i en särskild arbetsgrupp.

De nordiska ministrarna tog på våren 1994 initiativ till en nordisk jämförande forskningsprojekt kring mottagande av bosniska flyktingar sett ur ett återvandringssperspektiv. Slutrapporten från studien presenterades vid ett särskilt möte i februari 1999 i Oslo. Under år 1999 ansvarar Norge för ordförandeskapet i samrådsgruppen.

NU (*Nordiska Utlänningsutskottet*) ansvarar för övervakningen av tillämpningen av den nordiska passkontrollöverenskommelsen som sedan 40 år gör det möjligt för medborgare i de nordiska länderna att fritt resa inom Norden. Vid dessa möten träffas företrädare för de nordiska utlänningsmyndigheterna. Där utbyts bl. a. information om förestående ändringar i ländernas viseringspolitik.

3.9 Övrigt migrationspolitiskt samarbete

Under UNHCR:s och IOM:s gemensamma huvudmannaskap verkar i Genève en organisation i vilken 16 stater informellt samverkar i migrationspolitiska frågor. Detta forum, IGC (*Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies*), samlar de flesta västeuropeiska stater samt USA, Canada och Australien. Gemensam nämnare är att dessa stater haft en relativt omfattande invandring och har tagit emot många asylsökande. På organisationens dagordning har främst stått erfarenhetsutbyte i asylrättsliga frågor och frågor om gränskontroll. Sverige har deltagit i en arbetsgrupp där åtgärder mot människosmuggling och annan olaglig invandring behandlats och där informella informationsnätverk byggts upp.

En viktig del av IGC:s arbete består i att förse medlemsländerna med komparativ relevant statistik. Statistikarbetet är också ett värdefullt bidrag

till det standardiseringsarbete som pågår vid bl.a. EU:s statistikbyrå (EUROSTAT).

ICMPD (*International Centre for Migration Policy Development*) är ett fristående institut i Wien som har flera länder som finansiärer, bl.a. Schweiz, Ungern och Österrike. Institutet är framförallt verksamt i migrationspolitiska frågor som är av gemensamt intresse för stater i såväl Väst- som Östeuropa. ICMPD spelar en viktig roll som sekretariatfunktion i den s.k. *Budapestprocessen*. Detta är en process där över 30 stater i Väst- och Östeuropa samt USA och Canada har antagit rekommendationer om åtgärder för att bekämpa olaglig invandring. Sverige stödjer ICMPD ekonomiskt för att upprätthålla en sekretariatfunktion i denna process.

Ett annat område där institutet är aktivt är i Bosnien-Hercegovina för att bl.a. underlätta återvändandet dit. Såväl IGC som ICMPD har under åren 1998 och 1999 bidragit till informationsutbytet mellan berörda länder om asylsökande från Kosovo och utvecklingen av flyktingsituationen där.

I Asien har ett migrationspolitiskt samarbete pågått sedan år 1996 inom ramen för Inter-Governmental Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants. Samarbetet har haft en informell prägel. Syftet har varit främst att utbyta information och att främja en dialog mellan de asiatiska länderna i migrationsfrågor. I april 1999 tog Thailand initiativ till ett internationellt symposium om migration, som bl.a. behandlade frågor om informationsutbyte, orsaker till och konsekvenser av olaglig arbetskraftsmigration och återvändande. Konferensen ledde fram till en gemensam deklaration om regionalt samarbete i Asien.

ICMPD anordnade i juni 1999 en konferens i Wien med temat *Våldtäkt är en krigshandling*. Initiativtagare till konferensen var EU-kommissionen. Konferensen finansierades via medel från Odysseus-programmet vid EU-kommissionen samt genom bidrag från regeringarna i Sverige och Österrike. Utgångspunkten för konferensen var de övergrepp som skett mot kvinnor under kriget i Bosnien-Hercegovina samt i samband med den etniska rensningen i provinsen Kosovo, Förbundsrepubliken Jugoslavien. Syftet med konferensen var främst att utveckla ett samarbete mellan regeringar, experter på internationell lag och de NGO:s vilka verkar i regionen där dessa kvinnor fått en tillfällig fristad. Ett annat syfte var att utveckla ett tvärvetenskapligt nätverk för att genom internationell lagstiftning bekämpa denna krigshandling. Ett tredje syfte med konferensen var att utveckla gemensamma strategier för att stödja kvinnorna och deras familjer genom medicinska och psykosociala insatser.

3.10 Stöd till enskilda organisationer

Stöd till humanitära organisationer kanaliseras via FN-organ och enskilda organisationer. Det finns ett stort antal internationella organisationer som är aktiva inom såväl flyktingbiståndet som inom det asylrättsliga området. Bland de internationella organisationer som mottar det största finansiella stödet märks framför allt IFRC (*Internationella Rödakors-federationen*) och ICRC (*Internationella Rödakorskommittén*). Med ett stöd om drygt

200 miljoner kronor år 1997 är Sverige den fjärde största bidragsgivaren till ICRC.

Svenska enskilda organisationer har en betydande roll i det svenska biståndet på flyktingområdet. Av det svenska biståndet till Bosnien-Hercegovina har en stor del fördelats genom enskilda organisationer bl.a. till insatser i f.d. Jugoslavien för återuppbyggnad och demokratisering. Insatser för att stärka kvinnans ställning har gjorts.

Ett utökat samarbete mellan UNHCR och enskilda organisationer har stärkt dessa organisationers roll i det internationella arbetet. Internationella enskilda organisationer svarar för en stor del av projekten inom FN:s, framför allt UNHCR:s, humanitära biståndsverksamhet. EU-kommissionens humanitära avdelning är den kanske viktigaste finansiären av de internationella enskilda organisationernas verksamhet, som också Sverige är delaktigt i.

ECRE (*European Council for Refugees and Exiles*) är en sammanlutning av närmare ett 70-tal enskilda och kyrkobaserade organisationer i 25 europeiska länder som framförallt arbetar för asylsökandes och flyktingars rättigheter. Organisationens sekretariat ligger i London och Bryssel. ECRE har under 1990-talet bl.a. aktivt engagerat sig i Central- och Östeuropa och i samarbete med UNHCR bedrivit utbildningar för myndigheter. Organisationen är även aktiv med policyskapande verksamhet och är särskilt inriktad på att följa och analysera hur EU:s institutioner utvecklas inom asylområdet.

ICVA (*International Council of Voluntary Agencies*) med säte i Genève är en oberoende internationell organisation som består av organisationer från alla delar av världen som gemensamt arbetar med humanitär hjälp och utvecklingsfrågor.

4 Migrationspolitiken i Europasamarbetet

Samarbetet under året har präglats av en rad nya inslag där förberedelserna inför Amsterdamfördragets ikraftträdande spelat en avgörande roll. Nedan redogörs kortfattat för innehållet i Amsterdamfördraget och Schengensamarbetet, som sedan den 1 maj 1999 är inkorporerat i EU.

Nytt i EU-samarbetet är bl.a. en ökad tyngdpunkt på en integrerad, pelaröverskridande strategi med inriktning på situationen i vissa av de dominerande ursprungs- och transitländerna. Detta arbete inleddes med den s.k. handlingsplanen om Irak och har sedan tagit sig uttryck i den i december 1998 upprättade högnivågruppen för asyl- och migrationsfrågor, som bl.a. skall studera ett antal ursprungsländer (Somalia, Marocko, Albanien och dess närområde, Afghanistan, Pakistan, Sri Lanka samt Irak).

I juni 1998 lanserade det österrikiska ordförandeskapet ett strategidokument om migrations- och asylpolitiken i ett försök att få i gång en allmän policydebatt om politikområdet. Trots att rådet i stort välkomnade en sådan debatt riktades mycket stark kritik mot detta dokument, framför allt beträffande de asylrättsliga delarna, både från rådet och andra aktörer.

Under året har flera beslut antagits för att göra budgetmedel tillgängliga för projekt inom politikområdet asyl, invandring och gränskontroller, inom ramen för vilka även svenska projekt har finansierats.

I övrigt har man arbetat vidare med frågor som Dublinkonventionens tillämpning, färdigställande av Eurodac-systemet, förslag till gemensamma bestämmelser om uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare, återtagandeavtal, tillfälligt skydd för fördrivna, ansvarsfördelning, viseringspolitik m.m.

Odysseus-programmet

Rådet fattade i mars 1998 beslut om ett utbildnings-, utbytes- och samarbetsprogram inom politikområdet asyl, invandring och passage av medlemsstaternas yttre gränser, det s.k. Odysseus-programmet. De projekt som pågick under Sherlock-programmet från år 1996 integrerades i det nya, mycket mer omfattande Odysseus-programmet. Programmet gäller åren 1998–2002 och omfattar 12 miljoner euro. Kommissionen beviljar medel efter ansökningar från organisationer och myndigheter i medlemsstaterna till olika projekt inom området. Projekten kan röra samarbete mellan olika medlemsstater, men även med kandidatländerna. Sedan rådet beslutade om programmet har ett hundratal projekt beviljats medel.

4.1 Amsterdamfördraget

Den regeringskonferens som inleddes i mars 1996 avslutades i juni 1997. Resultatet, kallat Amsterdamfördraget, undertecknades den 2 oktober 1997 och var sedan föremål för medlemsstaternas godkännande i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Riksdagen godkände Sveriges anslutning den 29 april 1998. Fördraget trädde i kraft den 1 maj 1999, efter det att alla 15 medlemsstaterna i EU ratificerat fördraget.

I december 1996 undertecknade Sverige ett avtal om anslutning till Schengensamarbetet och den 16 april 1998 godkände riksdagen detta avtal. I och med undertecknandet blev Sverige medlem i Schengensamarbetet. Detta innebär att Sverige fullt ut deltar i beslutsfattande men ännu inte i det praktiska genomförandet, dvs. gränskontrollerna mot andra Schengenländer finns fortfarande kvar. Målsättningen är att Sverige, liksom övriga nordiska länder, skall börja genomföra regelverket under andra hälften av år 2000. I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande den 1 maj 1999 blev Schengensamarbetet en del av EU enligt ett protokoll till fördraget.

Förberedelserna inför Amsterdamfördragets ikraftträdande har under det senaste året spelat en avgörande roll. På området migrations- och asylpolitik innebär fördraget betydande förändringar. Frågor om asyl, invandring och gränskontroller, vilka hittills behandlats i den i allt väsentligt mellanstatliga tredje pelaren, har förts över till en ny avdelning i den första pelaren och blir därmed en del av gemenskapsrätten. Avdelningen har rubriken "Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer". Inom fem år efter ikraftträdandet skall fri rörlighet för personer ha genomförts. För att uppnå målen skall bl.a.

viseringspolitiken harmoniseras ytterligare, likaså asylpolitiken, där rådet exempelvis skall besluta om gemensamma miniminivåer vad gäller mottagande av asylsökande, bestämmande av flyktingskap samt minimiregler för handläggning av asylansökningar. Vidare skall rådet fatta beslut om ansvarsfördelning, invandringspolitiken skall jämkas samman till högre grad av likformighet, frågor om kontroll vid yttre gränser skall harmoniseras och inga personkontroller skall företas vid inre gräns.

Vid Europeiska rådet i Cardiff i juni 1998 beslutade stats- och regeringscheferna att rådet och kommissionen skulle utarbeta en handlingsplan om hur man på bästa sätt skall genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, dvs. samma ämnesområde som motsvarades av Maastrichtfördragets tredje pelare. Handlingsplanen godkändes vid Europeiska rådet i Wien i december 1998. I handlingsplanen anges vilka bestämmelser i Amsterdamfördraget om fri rörlighet för personer, asyl, invandring, civilrättsligt samarbete, polisiärt och straffrättsligt samarbete, som bör genomföras först och inom vilka tidsramar. Genomförandetiden för de på detta sätt prioriterade områdena varierar mellan två och fem år från Amsterdamfördragets ikraftträdande.

Då fördraget genomförts kommer fri rörlighet för personer, oavsett medborgarskap, att råda mellan medlemsstaterna. Storbritannien och Irland omfattas inte fullt ut av de nya reglerna. Framförallt omfattas inte dessa båda länder av förbud mot personkontroll vid inre gräns. Danmark har valt att inte omfattas inte av den nya avdelningen i den första pelaren, men kan i viss mån, främst för att kunna fortsätta delta i Schengensamarbetet och behålla den fria rörligheten i Norden, i efterhand själv bestämma om landet vill omfattas av de nya beslut som rådet fattat. Norge och Island associeras till de delar av samarbetet enligt avdelning IV som är Schengenrelaterade.

4.2 Asyl

En viktig fråga i arbetet med asylfrågor har under senare tid bl.a. rört tillämpningen av den s.k. Dublinkonventionen (se nedan).

Rådet antog under år 1997 ett beslut om övervakning av de rättsakter som antagits på asylområdet. Övervakningen sker genom att medlemsstaterna besvarar ett omfattande frågeformulär om hur de genomfört rättsakter i asylfrågor. Arbetet med att sammanställa och analysera svaren har pågått under år 1998. Processen har inte slutförts under första delen av 1999.

Rådet antog vidare i slutet av april 1999 en gemensam åtgärd som rör budgetmedel på asylområdet. Den gemensamma åtgärden utgör en fortsättning på de rättsakter som antogs under åren 1997 och 1998 rörande projekt för mottagande och för återvändande och återvandring av asylsökande, fördrivna personer och flyktingar.

I den gemensamma åtgärden sägs, liksom under åren 1997 och 1998, att projekt (t.ex. rörande yrkesutbildning) i syfte att underlätta återvändande och återvandring skall finansieras av EU. Vidare behandlas projekt som kan förbättra mottagandet av asylsökande och flyktingar.

Medel för projekten skall beviljas av kommissionen efter ansökan. Från svenskt håll ansöktes år 1998 om medel för ett tjugotal projekt, varav närmare tio beviljades medel. I den gemensamma åtgärden från april 1999 enades man också om att inkludera en möjlighet att bevilja medel till medlemsstaterna för mottagande av dem som flytt från Kosovo till följd av krisen under våren 1999. Medlemsstaterna har i maj 1999 gett in ansökningar till kommissionen för mottagandet av flyende från Kosovo. Kommissionen har under sommaren 1999 beviljat medlemsstaterna medel för detta, assisterad av en kommitté som består av representanter från medlemsstaterna.

I juni 1998 presenterade kommissionen ett förslag till beslut om tillfälligt skydd för fördrivna personer och ett förslag om solidaritet vid mottagande och vistelse av fördrivna personer som beviljats tillfälligt skydd. Förslagen är en revidering av det förslag om tillfälligt skydd som kommissionen presenterade år 1997. Utifrån detta kunde dock inga större framgångar nås i förhandlingarna mellan medlemsstaterna. Konceptet tillfälligt skydd, såsom det läggs fram i kommissionens förslag, är avsett att ses som ett komplement till 1951 års Genèvekonvention. De två förslagen är alltså föremål för förhandlingar, som kan förväntas bli utdragna.

Dublinkonventionen

Dublinkonventionen har till syfte att bestämma vilken medlemsstat som skall ansvara för prövningen av en asylansökan som getts in i en av medlemsstaterna. Konventionen undertecknades år 1990 och trädde i kraft den 1 september 1997 efter en utdragen ratificeringsprocess i de tolv ursprungliga signatärstaterna. För Sveriges och Österrikes del trädde konventionen i kraft den 1 oktober 1997 och för Finlands del den 1 januari 1998. Arbetet med att vartefter förbättra tillämpningen av konventionen pågår mellan medlemsstaterna. Efter Amsterdamfördragets ikraftträdande förväntas kommissionen så småningom lägga fram ett förslag till rättsakt inom första pelaren, vilken då den slutförhandlats och antagits av rådet således kommer att ersätta Dublinkonventionen.

En särskild kommitté är inrättad för att träffas vid behov för att besluta om tillämpningsföreskrifter och pröva frågor om tillämpningen av konventionen. Kommittén sammanträder på ministernivå. Möten hölls med kommittén i december 1998 och maj 1999, dock utan att man kunde enas om några beslut. Den svenska inställningen har genomgående varit positiv till de förslag man försökt nå enighet om. Det faktum att det krävs enhällighet för att fatta beslut har emellertid visat sig vara ett hinder för kommitténs effektivitet.

Sverige har ingått avtal om tillämpningen av Dublinkonventionen med Danmark och Tyskland. Syftet med avtalen är att uppnå en smidigare och snabbare hantering av asylärendena än som är fallet vid en handläggning enligt de maximitidsgränser som återfinns i konventionen.

CIREA

CIREA:s (*Centrum för utbyte av information och diskussion kring asylfrågor*) målsättning är att samla, utbyta och sprida information samt att ställa samman dokumentation om samtliga asylrelaterade frågor inom EU. I sin förlängning syftar arbetet inom CIREA till att samordna och harmonisera medlemsstaternas asylpolitik.

Verksamheten består av två sidor, möten genom vilka informationen sprids bland medlemsstaterna och dokumentation av denna information. Den centrala hanteringen av informationen skall vara utformad på ett sådant sätt att den kan användas av ministerrådet.

I CIREA:s möten deltar i allmänhet experter med ansvar för behandlingen av asylansökningar. Arbetet i CIREA har främst varit inriktat på analyser av olika ursprungsländer varifrån de asylsökande i huvudsak kommer samt medlemsstaternas praxis i fråga om handläggningen av asylansökningar. Från och med år 1995 är UNHCR kallat att delta och samarbeta med CIREA kring dessa landrelaterade frågor. Arbetet inom CIREA är vidare inriktat på ett mer allmänt utbyte av information rörande aktuell utveckling i medlemsstaterna på det asylrättsliga området. Hit hör bl.a. information om lagstiftningsfrågor, rättspraxis och utredningsresor som enskilda medlemsstater har företagit. Även mer specifika asylrelaterade frågor tas upp till fördjupad diskussion och analys inom ramen för CIREA. En mycket viktig del av CIREA:s arbete består av insamlande och analys av en mängd statistiska data. Statistikinsamlandet sker på såväl månads- som kvartalsbasis.

4.3 Visering

Arbetet med att harmonisera viseringspolitiken inom EU har under det senaste året fortskridit inom ramen för det befintliga regelverket, dvs. i huvudsak de två under år 1995 antagna förordningarna på området. I den ena förordningen fastställs för medborgare i vilka länder utanför EU som viseringskrav skall gälla vid passage av EU:s yttre gränser. Den andra förordningen rör enhetlig utformning av viseringshandlingar. Förordningen EG 2317/95 om viseringstvång upphävdes i juni 1997 av EG-domstolen efter att Europaparlamentet fört talan mot rådet inför domstolen. I domen sades att förordningen skulle ha fortsatt giltighet intill dess en ny förordning, efter inhämtande av yttrande från parlamentet, antas av rådet. Kommissionens förslag till ny förordning lämnades den 3 oktober 1997 till parlamentet som dock först under våren 1999 lämnade yttrande i frågan.

Under våren 1999 har förberedande diskussioner ägt rum med anledning av Amsterdamfördragets ikraftträdande den 1 maj 1999. Av fördraget framgår att Schengensamarbetets mycket omfattande regelverk på viseringsområdet skall införlivas i EU:s regelverk. Denna fråga kommer med stor sannolikhet att bli den helt dominerande i medlemsstaternas strävan att harmonisera viseringspolitiken. De två arbetsgrupper som inom Schengensamarbetet behandlade viseringsfrågor har i och med den 1 maj 1999 slagits samman med EU:s arbetsgrupp för viseringsfrågor.

4.4 Gränskontrollfrågor

Frågor som rör personkontroll vid EU:s yttre gräns har diskuterats i en särskild EU-arbetsgrupp, Yttre gränsgruppen. Med hänsyn till att arbetet med den särskilda konvention, som innehåller regler för hur personkontroll vid EU:s yttre gräns skall genomföras, i stort sett har legat nere de senaste åren har arbetsgruppen för dessa frågor endast träffats ett fåtal gånger på senare tid. Gränskontrollfrågor diskuteras emellertid även inom EU-arbetsgruppen CIREFI (*Centrum för information, reflexion och utbyte i frågor som rör gränspassage och invandring*). CIREFI:s mål är att samla in, utbyta och vidarebefordra information samt att sammanställa dokumentation om alla frågor som rör gränspassage och invandring. Arbetsgruppen har även fortlöpande utbyte avseende frågor kring gränskontroll och olaglig invandring med kandidatländerna samt med USA och Canada.

Vidare har, inom ramen för Schengensamarbetet, gränskontrollfrågor kontinuerligt behandlats i en särskild arbetsgrupp. Gränskontrollfrågor har således varit aktuella i olika fora. Med anledning av Schengensamarbetets integrering i EU-arbetet kommer gränskontrollfrågor att samordnas i en återupprättad gränsgrupp. En mängd olika gränskontrollfrågor kommer att aktualiseras i denna arbetsgrupp, dels sådana som tidigare har diskuterats inom ramen för EU-arbetet, dels frågor som har behandlats inom Schengen. Arbetsgruppen kan därmed förväntas driva frågor som t.ex. hur personkontroll vid EU:s yttre gräns skall genomföras, utplacering av dokumentrådgivare på flygplatser, ständig uppdatering av den handbok om gränskontroll som Schengensekretariatet tidigare ansvarat för och utsändande av s.k. sambandsmän till gränskontrollstationer vid EU:s yttre gränser.

4.5 Invandring

Arbetet rörande tredjelandsmedborgares rätt att resa in och bosätta sig i EU har under år 1998 till stor del koncentrerats kring det av kommissionen presenterade förslaget till invandringskonvention. Förslaget syftar till att harmonisera de bestämmelser som rör tredjelandsmedborgares möjligheter till uppehållstillstånd i egenskap av bl.a. arbetstagare, egenföretagare, studenter och anhöriga. Förslaget innehåller även en avdelning som reglerar inom EU bosatta tredjelandsmedborgares möjligheter att söka anställning i ett annat medlemsland. En inledande granskning av artiklarna har visat på stora skillnader i de olika medlemsstaternas regelverk. Amsterdamfördragets ikraftträdande medför att gemenskapen förfogar över andra rättsliga instrument för att genomföra förslaget. Ett nytt initiativ från kommissionen, med en annan rättslig grund, avseende hela eller delar av det granskade förslaget är därför att vänta.

Diskussioner pågår om genomförandet av informationskampanjer i tredje länder avseende möjligheterna till bosättning inom EU.

4.6 Avvisning och utvisning

En målsättning för EU-samarbetet är att uppnå en konsekvent EU-politik för återtagande och återsändande före den 1 maj 2001. Instrument som kan användas i detta syfte är återtagandeavtal och återtagandeklausuler i andra avtal. Återtagandeavtal reglerar det praktiska förfarandet och ansvaret för personer som inte har rätt att vistas i endera av de avtalssslutande parternas territorium och som skall återtas av den stat där personen är medborgare eller har vistats. Sedan några år har standardklausuler för återtagande använts i s.k. blandade avtal och associeringsavtal mellan EU och annan stat.

En mall till ett gemensamt återtagandeavtal är under utarbetande inom EU:s migrationsgrupp. Som en följd av Amsterdamfördragets ikraftträdande skall denna arbetsgrupp även behandla frågan om gemensamma återtagandeavtal och vilken ställning tidigare ingångna bilaterala återtagandeavtal skall ha. En översyn pågår även vad gäller innehåll och status för standardklausuler om återtagande. Klausulernas förhandlingsbarhet skall diskuteras och de föreslås bli obligatoriska i blandade avtal och associeringsavtal.

EU har utarbetat ett standardiserat resedokument att använda vid avvisning eller utvisning av utlänningar som saknar passhandling. Resedokumentet har använts av medlemsstaterna med blandade erfarenheter som följd. I vissa fall har de mottagande länderna inte accepterat handlingen och nekat inresa. I syfte att nå en bredare acceptans av resedokumentet har EU under året upprättat och sänt en skrivelse till samtliga tredje länder varigenom de uppmärksammas på EU:s enhetligt utformade resedokument.

4.7 Utvidgningen av EU

Kollektiv utvärdering av EU:s kandidatländer

I juni 1998 beslutade rådet att tillsätta en expertgrupp med uppgift att kollektivt utvärdera antagandet, genomförandet och den faktiska tillämpningen av EU:s regelverk i inrikes och rättsliga frågor i de länder som har ansökt om medlemskap i unionen. Under hösten arbetade gruppen med en kartläggning av Ungern, Polen och Rumänien. Medlemsstaterna och kommissionen har, bl.a. genom sina representationer i de aktuella länderna och genom nationella myndigheters kunskap via olika samarbetsprojekt, bidragit till ytterligare fördjupad analys av situationen på det migrationspolitiska området i dessa länder. Brister som kvarstår och som behöver åtgärdas har uppmärksammas. Arbetet med utvärderingar har fortsatt under år 1999 och har bl.a. omfattat de baltiska länderna.

5 Den svenska utlänningslagstiftningen och dess tillämpning

5.1 Asyl, skyddsbehövande och tillfälligt skydd

Skyddsbehövande

En ny lagstiftning trädde i kraft den 1 januari 1997 sedan riksdagen i december 1996 antagit förslagen i den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25). Den innebar tämligen omfattande förändringar i utlänningslagen, bl.a. vad gäller de bestämmelser som reglerar vilka kategorier som skall ha en principiell rätt till skydd i Sverige.

Till de kategorier som räknas som skyddsbehövande hör i första hand personer som bedöms vara *flyktingar* enligt 1951 års Genèvekonvention. Begreppet *asyl* som benämning på det uppehållstillstånd som ges är förbehållet flyktingar. Personer som omfattas av detta skydd kallas ibland konventionsflyktingar. Definitionen av begreppet flykting i utlänningslagen stämmer överens med konventionsdefinitionen. I 3 kap. 2 § utlänningslagen föreskrivs att med en flykting avses "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". Detta gäller oberoende av om förföljelsen utgår från landets myndigheter eller om dessa inte kan antas bereda skydd mot förföljelse från enskilda. Som flykting räknas även den som är statslös och som av de nu nämnda skälen befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vistelseort under förutsättning att personen inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Utöver flyktingar har tre andra kategorier en principiell rätt att få skydd i Sverige. Det rör sig om personer som lämnat sitt land av andra skäl än av flyktinggrundande orsaker och som

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

Som skyddsbehövande enligt dessa grunder anses även en person, som är statslös och som av de uppräknade skälen befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort, under förutsättning att personen inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Beträffande den kategori som flyr undan en väpnad konflikt får regeringen, i enlighet med ett bemyndigande som finns intaget i utlänningslagen, förordna om att begränsa vårt mottagande med hänsyn

till Sveriges kapacitet att ta emot personer som söker skydd. En anmälan måste göras till riksdagen senast tre månader efter förordningens ikraftträdande.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

I en massflyktssituation får *tidsbegränsade uppehållstillstånd* ges under högst två år. Regeringen har bemyndigats att i en förordning meddela när sådana tillstånd skall ges. Om ett återvändandeprogram har inletts, kan tiden förlängas med högst två år. Vid massflykt förutsätts också konsultationer med andra länder och internationella organisationer om fördelning av ansvar, för att de drabbade skall få stöd och skydd. Den nya ordningen innebär även bl.a. att tidsbegränsade uppehållstillstånd kan ges under längre tid än enligt den tidigare bestämmelsen, som gav möjlighet att ge sådana tillstånd under högst ett år för utlänningar, som bedömdes ha ett tillfälligt behov av skydd.

Med stöd av det nyssnämnda bemyndigandet beslutade regeringen den 15 april 1999 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 i Sverige får de beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I förordningen anges vidare att den första tillståndsperioden skall vara 11 månader. Förordningen trädde i kraft den 29 april 1999. Samtidigt som den trädde i kraft genomfördes också en ändring i utlänningsförordningen (1989:547) som innebär att den som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av detta slag inte behöver ha pass vid vistelse i Sverige.

Mot bakgrund av det ändrade läget i provinsen Kosovo beslutade regeringen den 23 juni 1999 vissa ändringar i förordningen om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Dessa trädde i kraft den 15 juli 1999 och 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 sistnämnda datum. Samma dag beslutades också en särskild förordning om bidrag till medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommer från provinsen Kosovo och som vill återvända dit. Den innebär att bidrag får 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 vissa resekostnader.

Återkallelse av uppehållstillstånd

Genom en ändring i utlänningslagen som trätt i kraft den 1 februari 1998 (SFS1997:1224) har införts bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att utlänningen lämnat oriktiga uppgifter i samband med ansökan om uppehållstillstånd (SOU 1997:67, prop. 1997/98:36, 1997/98 SfU07, rskr. 1997/98:114). Liksom tidigare finns det möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd i de fall där det kommer fram att

utlänningen t.ex. uppgett fel identitet. Bestämmelserna har utformats mot bakgrunden av att återkallelse av uppehållstillstånd är ett beslut som kan få långtgående konsekvenser för den enskilde.

Enligt den nya ordningen skall vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Särskild hänsyn skall tas till utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt till hur länge han eller hon vistats i Sverige. Har en utlänning vistats här med uppehållstillstånd mer än fyra år, får tillståndet återkallas endast om det finns synnerliga skäl för det.

5.2 Redovisning av praxis

Regeringen har under perioden juli 1998 – juni 1999 fattat vägledande beslut i flera ärenden av betydelse för praxis.

Regeringen beviljade i september 1998 permanent uppehållstillstånd till dels en idrottsman, dels en forskare. Båda hade vistats länge i Sverige med upprepade tidsbegränsade uppehållstillstånd inom ramen för s.k. internationellt utbyte. Regeringen betonade i besluten den starka anknytning personerna fått till det svenska samhället efter åtta respektive tretton år i landet. Regeringen underströk att permanent uppehållstillstånd inte kan komma ifråga efter alltför kort tid. Ingen tidsgräns angavs dock.

I april 1999 fattade regeringen beslut i fyra ärenden rörande personer från provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien. Personerna ifråga hade vistats mellan tio månader och ett år och fem månader i Sverige. Samtliga beviljades tidsbegränsat uppehållstillstånd under elva månader i enlighet med förordningen (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden. Därutöver beviljades även arbetstillstånd.

I maj 1999 fattade regeringen beslut i tre ärenden rörande irakiska medborgare som före ankomsten till Sverige vistats en tid i Jordanien. Frågan som regeringen hade att ta ställning till var om Jordanien kan betraktas som ett säkert första asylland för irakiska medborgare. Regeringen fann i samtliga ärenden att det inte kan uteslutas att irakier som avvisas till Jordanien vidareänds av jordanska myndigheter till Irak. I samtliga ärenden beviljades de klagande permanent uppehållstillstånd såsom skyddsbehövande i övrigt.

I beslut den 3 juni 1999 beviljade regeringen permanent uppehållstillstånd samt flyktingförklaring och resedokument till en ensamstående man och en familj från Bosnien-Hercegovina. Regeringen bedömde att ett återvändande till senaste vistelseorten under vissa omständigheter kan anses vara acceptabelt. Det kan gälla orter där det finns ett betydande inslag av företrädare för minoriteter och där en normaliseringsprocess är tydlig. De särskilda omständigheterna i det enskilda fallet och på aktuell ort måste alltid beaktas. Detta innebär att det i vissa fall – t.ex. när sökanden efter fredsslutet vistats på en ort med blandad befolkningsammansättning och med ett betydande inslag av minoritetsbefolkning även om den egna etniska gruppen är i majoritet – kan vara skäligt att

anse att vederbörande skall återvända dit. Ytterligare en faktor som bör tillmätas betydelse är befolkningsutvecklingen mer allmänt på dessa orter. När det gäller de orter (Gorazde och Begov Han) som de klagande i ärendena vistats i, framhölls att den etniska grupp som de tillhör utgör majoriteten. Samtidigt konstaterades att normaliseringsprocessen går mycket trögt. Exempelvis har mycket få av de serber som ursprungligen var bosatta där återvänt. Mot denna bakgrund skulle ett återsändande av klagandena till hemlandet motverka förverkligandet av fredsavtalet. Under dessa förhållanden bedömdes det inte rimligt att besluta om avvisning av dem till Bosnien-Hercegovina. Deras skyddsbehov bedömdes därför i förhållande till de ursprungliga hemorterna. De bedömdes därmed som flyktingar enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen och beviljades permanent uppehållstillstånd samt flyktingförklaring och resedokument.

5.3 Svenska utlänningsärenden i Europadomstolen och FN-kommittén mot tortyr (CAT)

Sedan slutet av 1980-talet har ett stort antal klagomål anförts till Europakommissionen i Strasbourg (efter den 1 november 1998 ersatt av den nya Europadomstolen) av utlänningar som nekats uppehållstillstånd i Sverige genom beslut av regeringen eller, sedan Utlänningsnämnden blivit slutinstans, genom dess beslut. Sedan mitten av 1990-talet har liknande klagomål också anförts till FN:s kommitté mot tortyr i Genève. I klagomålen görs ofta gällande att utlänningen, om han återsänds till hemlandet, riskerar att gripas och utsättas för tortyr eller omänsklig/förnedrande behandling eller bestraffning och att detta inte beaktats av svenska myndigheter vid deras prövning. Klagomålen stödjer sig på förbudet mot tortyr i artikel 3 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna respektive artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr från år 1984. Även den svenska utlänningslagen innehåller ett absolut förbud mot att avvisa eller utvisa en person till ett land där han heller hon riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr.

Rätten till uppehållstillstånd för den som riskerar tortyr eller dödsstraff är således absolut. Därför förekommer det ofta att sådana skäl åberopas i enskilda asylärenden. Som alltid gör ansvariga myndigheter då en bedömning av de allmänna riskerna i ett visst land och trovärdigheten i den enskildes berättelse. Bedömningen av trovärdigheten görs utifrån kunskap om tortyrens effekter, vilket innebär att beviskraven inte kan ställas alltför högt.

Då ett ärende tas upp till prövning av Europadomstolen eller tortyrkommittén bereds regeringen tillfälle att yttra sig. FN:s tortyrkommitté har hittills tagit upp 17 ärenden till prövning avseende klagomål mot Sverige. Sverige har fällts i sju ärenden, friats i fem ärenden, två ärenden har avvisats och tre har avskrivits. Tre ärenden är alltså öppna. Sverige har hittills inte fällts i något Europadomstolsärende.

För flera länder som har en utvecklad rättsordning och en rättssäker asylprocess ökar nu antalet asylärenden som förs till internationella organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda, i huvudsak FN:s tortyr-

kommitté. Dessa länder är bl.a. Frankrike, Kanada och Schweiz. Sverige tar rätten att klaga till internationella rättsorgan på stort allvar och verkar också för att FN:s rättsliga instrument skall få tillräckliga resurser. Sverige rättar sig också alltid efter beslut fattat av ett internationellt organ. Ingen avvisning har skett i de fall där Sverige har fällts.

5.4 Visering

Beslut om förändringar i viseringsreglerna innefattar en rad olika överväganden av såväl utrikespolitisk, inrikespolitisk, handelspolitisk som turistspolitisk karaktär. I och med Maasrichtfördraget gavs EU kompetens i viseringsfrågor. Amserdamfördraget, med dess inkorporering av Schengenregelverket, innebär att EU ges en betydligt utvidgad kompetens på viseringsområdet (se även avsnitt 4.3).

Invandrarverkets styrelse skall enligt sin instruktion leda utvecklingen av viseringspraxis. De riktlinjer som utvecklats 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. Målet är att beslut om visering fattas så att planerade besök vid bifall kan genomföras i enlighet med sökandens intentioner. Som regel beviljas visering för att en person skall t.ex. kunna närvara vid en nära anhörigs begravning eller för att besöka en nära anhörig som är svårt sjuk.

För 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.

Utrikesdepartementet har under år 1999 fortsatt arbetet med att skapa en struktur för att effektivisera hanteringen av tillståndsärenden för utländska medborgare, bl.a. ärenden rörande viseringar.

5.5 Verkställighet och återvändande

Den 1 maj 1998 lämnade regeringen propositionen *Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen* (prop. 1997/98:173) till riksdagen. Propositionen antogs av riksdagen den 26 november 1998. Lagändringen innebär att Statens invandrarverk från och med den 1 januari 1999 har huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Beslut av en polismyndighet om avvisning samt dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen skall dock även fortsättningsvis verkställas av polismyndighet. Behovet av tillgång till polisiär kompetens tillgodoses genom att Statens invandrarverk har möjlighet att överlämna ärenden till polisen för genomförande av verkställighet. Ärenden får överlämnas när polisens insats är nödvändig på grund av att utlännningen håller sig undan och inte kan anträffas utan hjälp av polis eller när det på goda grunder kan antas att utlännningen inte kommer att lämna landet självmant och att tillgång till tvångsmedel behövs. Målet är att beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas

under värdiga former och att återvändande skall ses som en integrerad del av asylprocessen.

Invandrarverket har givits möjlighet att tillsammans med de humanitära enskilda organisationerna och andra internationella organisationer, t.ex. IOM, utveckla formerna för ett samarbete om återvändande. Integrerade åtgärdsprogram för dem som återvänder självmant bör eftersträvas, med insatser under utlännings vistelse i Sverige, under utresan och i vissa fall även under en tid efter ankomsten till hemlandet. I de fall den avvisade eller utvisade medverkar vid verkställigheten och självmant lämnar landet skall Invandrarverket arrangera resan. I ärenden som överlämnats av Invandrarverket till polismyndighet organiseras utresorna även fortsättningsvis av Kriminalvårdens transporttjänst.

Invandrarverket lämnade den 30 juni 1999 en rapport till Utrikesdepartementet med en redovisning av verkställighetsarbetet under de första fem månaderna 1999. Rapporten visar att verkställighetsarbetet under Invandrarverkets ledning fallit väl ut och att en majoritet av de avvisade och utvisade väljer att återvända självmant. Invandrarverket arbetar, tillsammans med andra berörda myndigheter, med att förbättra det statistikunderlag som behövs för att kunna följa utvecklingen inom detta ansvarsområde. Invandrarverket skall den 31 januari 2000 redovisa utfallet av reformen.

5.6 Ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU)

Den parlamentariska kommittén Ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) lämnade sitt slutbetänkande i februari 1999. I betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) föreslår kommittén att förfarandet i utlänningsärenden bör ge betydligt större utrymme för en tvåpartsprocess. En möjlighet till tvåpartsförfarande med muntlig förhandling är enligt kommitténs uppfattning av avgörande betydelse för att tilltron till främst asylprövningssystemet skall kunna förbättras.

Kommittén föreslår att Statens invandrarverk skall fatta beslut i första instans. Invandrarverkets beslut skall kunna överklagas till en länsrätt, och länsrättens beslut får överklagas till en kammarrätt. För prövning hos kammarrätten skall krävas prövningstillstånd enligt de vanliga regler om sådant tillstånd som gäller hos kammarrätterna. Någon möjlighet till överprövning av kammarrättens beslut föreslås inte, utan kammarrätten blir slutinstans.

För processen i domstolarna bör förvaltningsprocesslagens vanliga regler gälla. Det innebär i fråga om muntlig förhandling att sådan får hållas när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Muntlig förhandling skall vidare hållas om den enskilde begär det och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det.

Övriga ärenden, som avser medborgarskap, tillståndsfrågor eller flyktingförklaring och resedokument, föreslås följa samma instansordning

som asylärenden och andra ärenden om avlägsnande från landet. Förvaltningsprocesslagens vanliga regler skall således gälla även för dem. Andelen mål där muntlig förhandling behöver hållas bedöms dock bli betydligt lägre än i målen om avlägsnande.

Betänkandet har remitterats till en rad myndigheter och organisationer. Regeringen kommer att ta ställning till förslagen under hösten 1999 varefter beslut om en eventuell propositionen kan fattas under första hälften av år 2000.

5.7 Statens invandrarverk och gränskontroll

Den 11 mars 1999 lämnade regeringen propositionen *Statens invandrarverk och gränskontroll* (prop. 1998/99:81) till riksdagen. Propositionen antogs av riksdagen den 2 juni 1999. Lagändringen innebär att Statens invandrarverk från och med den 1 juli 1999 har befogenhet att, efter överenskommelse med polismyndigheten, bistå polisen vid personkontroll i samband med inresa och utresa. Huvudansvaret för kontrollen ligger oförändrat kvar hos polisen.

Den nya ordningen förutsätter ett nära samarbete mellan polismyndigheten och Invandrarverket. Invandrarverket uppgift blir att komplettera polisen och kan utgöra en ytterligare resurs när det gäller planering och dimensionering av gränskontrollen. Syftet är att man på detta sätt skall uppnå maximal effektivitet och flexibilitet.

Invandrarverket har inte befogenheter att använda tvångsmedel i sitt utförande av kontrollen. Regeringens bedömning grundar sig på samma skäl som angavs i proposition Verkställighet och återvändande – en del av asylprocessen (prop. 1997/98:173), dvs. att Invandrarverket inte bör ha sådana befogenheter utanför förvarslokalerna. Den bedömningen överensstämmer med inställningen hos majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i beredningen av propositionen.

Lagändringen förväntas ge en effektivare handläggning av asylansökningar gjorda vid gränsen. Den bör leda till att de avtal Sverige träffat med Danmark och Tyskland om ett snabbförfarande vid tillämpningen av Dublinkonventionen bör kunna tillämpas i större omfattning än tidigare. Det innebär i sin tur att utlännningar som skall sändas tillbaka till dessa länder kan lämna Sverige efter endast några dagars vistelse här.

6 Invandringen till Sverige, inklusive asylsökande

År 1998 registrerades i den svenska statistiken 34 940 invandrare och 13 807 utvandrare. Statistiken avser personer som har för avsikt att bosätta sig i Sverige eller utomlands under minst ett år. I dessa siffror inkluderas inte svenska medborgare som flyttar till och från Sverige. Siffrorna som redovisas här är hämtade från den officiella statistiken, men det finns anledning att anta att denna inte fullständigt belyser verklig-

heten. Det finns personer som har lämnat Sverige för att bosätta sig utomlands utan att ha anmält detta till myndigheterna, likaväl som det finns personer som uppehåller sig i Sverige under längre tid utan att ha rätt till bosättning och därmed inte registreras i statistiken.

Bland in- och utvandrare finns många nationaliteter. Av dem som invandrade till Sverige år 1998 kommer 51 % från utomeuropeiska länder och 32 % från Europa utom Norden. En stor del är nordiska medborgare, av de invandrade 17 % och av utvandrarerna 45 %. Dessa omfattas av den fria rörligheten inom Norden. Flyttningen inom EU har inte samma omfattning. Under år 1998 fick 5 735 personer (12 %) uppehållstillstånd till följd av EES-avtalet. Under första halvåret 1999 var motsvarande siffra 3 077 personer.

6.1 In- och utvandring av utländska medborgare

Den migration som avser nordiska medborgare inom ramen för den nordiska passfriheten har under ett antal år pågått mer eller mindre obemärkt. Till stora delar har in- och utflyttningarna varierat med det ekonomiska läget och med förhållandena på arbetsmarknaden i de olika nordiska länderna. Under de senaste tio åren har det nästan hela tiden funnits ett invandringsunderskott från Norden. Inom det migrationspolitiska området är det framförallt in- och utvandringen av utomnordiska medborgare som uppmärksammas.

Invandringen av utländska medborgare består till den allra största delen av personer som fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av skyddsbehov och av anhöriga till dessa. Trots vissa förändringar i lagstiftningen som reglerar invandringen till Sverige är det framförallt förändringar i vår omvärld som styr invandringen. Krig och oroligheter tvingar många på flykt från sina hemländer. De nya kommunikationerna gör att såväl transport av människor som utbyte av information blir alltmer omfattande. Många söker skydd i Sverige. Den allt dominerande händelsen under senare år för ökning av denna typ av invandring till Sverige har varit kriget och oroligheterna i f.d. Jugoslavien men även händelserna i Irak. Detta avspeglas tydligt i sifferserien i tabellen som uppvisar en kraftig ökning av invandringen av utomnordiska medborgare under åren 1993 och 1994. Ökningen utgörs av personer som kom till Sverige till följd av kriget i Bosnien-Hercegovina och som har fått tillstånd att bosätta sig i Sverige. Det är först, som tidigare påpekats, när det finns ett tillstånd för bosättning och därmed följande folkbokföring, som en person registreras som invandrare i den officiella statistiken.

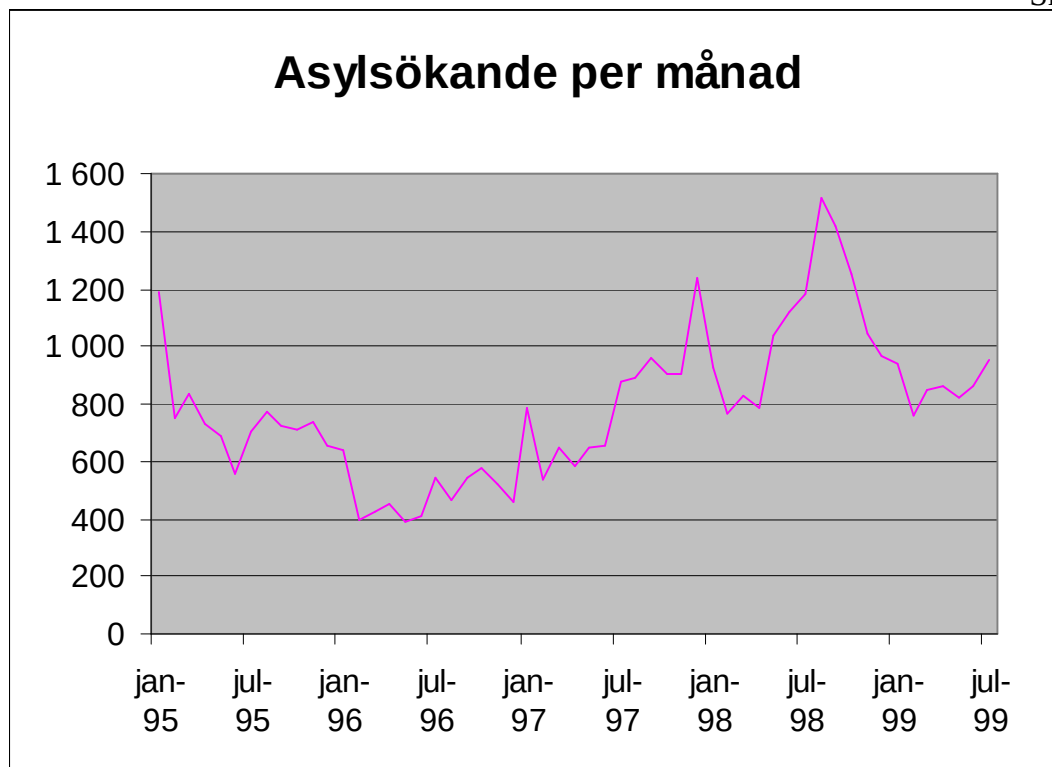
*In- och utvandring av utländska medborgare kalenderåren 1984–1997
(tusental)*

År	Invandring			Utvandring			Invandringsöverskott		
	Totalt	Nor- diska	Övriga	Totalt	Nor- diska	Övriga	Totalt	Nor- diska	Övriga
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	39,9	8,1	31,8	33,9	12,1	21,8	6,0	-4,0	10,0
1997	33,4	5,6	27,8	15,3	7,0	8,3	18,1	-1,4	19,5
1998	34,9	5,9	29,0	13,8	6,1	7,7	18,1	-1,4	19,5
(1999	22,6	2,9	19,7	16,9	2,7	14,2	5,6	0,2	5,8)

Anm: Invandring avser inflyttade och folkbokförda utländska medborgare. Utvandring avser utländska medborgare som under respektive kalenderår registrerats som utflyttade. Siffrorna för 1999 avser första halvåret.

6.2 Enskilt inresta asylsökande

Under år 1998 sökte 12 844 personer asyl i Sverige, en ökning jämfört med föregående år med drygt 3 000. De flesta asylsökande kom från Irak, Förbundsrepubliken Jugoslavien, Bosnien-Hercegovina och Iran. Av dessa var 4 843 kvinnor (37 %). Under första halvåret 1999 sökte 5 094 personer asyl, knappt 400 färre än motsvarande period föregående år.



Inströmningen av asylsökande till Sverige har under de senaste åren stabiliserats på en något lägre nivå än tidigare under 1990-talet. Under år 1995 var antalet asylsökande i genomsnitt 750 personer per månad, vilket kan jämföras med år 1992 då kulmen nåddes i och med att nära 35 000 personer sökte asyl bara under sommarmånaderna. Minskningen av asylsökande har efter år 1995 fortsatt och under år 1996 var genomsnittet knappt 500 personer per månad. Under år 1997 ökade dock antalet då ca 800 personer i genomsnitt sökte asyl per månad. År 1998 var siffran ca 1 000 personer per månad.

I tabellen nedan redovisas de största nationalitetsgrupperna som sökt asyl i Sverige och som fått uppehållstillstånd. Upphållstillstånden omfattar inte flyktingar som överförts hit genom flyktingkvoten. Skillnaden mellan asylansökningar från medborgare i ett specifikt land under ett år och antal uppehållstillstånd som medborgare i det landet fått beror bl.a. på tiden mellan ansökan och beslut. I många fall söker en person asyl ett kalenderår och får besked först ett senare år. Den individuella asylprocessen kan i många fall vara komplicerad och ta lång tid.

Nationalitet	1997		1998	
	Asyl- ansök- ningar	Uppe- hållstill- stånd	Asyl- ansök- ningar	Uppe- hållstill- stånd
FR Jugoslavien	2 115	2 944	3 446	1 249
Bosnien-Hercegovina	742	1 413	1 331	906
Kroatien	155	1 013	55	874
Afghanistan	176	120	330	168
Etiopien	62	30	50	42
Irak	3 057	1 472	3 843	2 329
Iran	356	150	613	253
Syrien	131	85	226	94
Peru	36	136	45	175
Colombia	145	51	303	44
Ryska federationen	231	40	229	39
Somalia	364	132	228	124
Statslösa/ okänt mbskap	203	182	289	136
Turkiet	208	101	280	99
Övriga länder	2 260	813	1 576	534
Totalt(avrundat)	9 700	8 400*	12 800	7 000*

*Andelen kvinnor var ca 46 resp. 40 %.

I utlänningslagen anges vad som grundar rätt till asyl i Sverige. De som får asyl här enligt de grunder som anges i flyktingkonventionen kallas ibland konventionsflyktingar. I tabellen nedan redovisas dessa. Från och med den 1 januari 1997 har begreppen de factoflykting och krigsvägrare tagits bort ur lagstiftningen och ersatts med bestämmelser för olika angivna kategorier skyddsbehövande i övrigt. Andelen som fått konventionsstatus har samtidigt ökat betydligt med den nuvarande lagstiftningen. Bland de skyddsbehövande som, i samarbete med UNHCR, överförs till Sverige inom ramen för den flyktingkvot som riksdagen har beslutat, finns såväl de som har skäl grundade på flyktingkonventionen som andra skäl. Av redovisningen framgår att den allra största andelen av dem som får skydd i Sverige får det av skäl som ligger utanför dem som anges i flyktingkonventionen.

Skäl	1996		1997		1998	
Konventionsflyktingar						
– Flyktingkvoten *	1 629	34 %	1 180**		1 127	14%
– Övriga	128	3 %	1 310	15%	1 099	13 %
Krigsvägrare	0	0 %	-		-	
De facto flyktingar	1 651	34%	-		-	
Skyddsbehövande***	-		739	9%	987	12%
Humanitära skäl	1 424	29%	6 367	76%	4 980	61%
Totalt	4 832	100%	8 416	100%	8 193	100%

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

**Flyktingkvoten räknas inte till konventionsflyktingar fr.o.m. detta år.

***Personer som fått uppehållstillstånd enligt 3 kap. 3 § UtL.

Utöver dem som beviljas uppehållstillstånd enligt de skäl som nämnts ovan, tillkommer anhöriga till flyktingar, dvs. personer vilka rest in tillsammans med eller i nära anslutning till dessa och som omfattas av samma särskilda mottagande som flyktingar. Antalet sådana anhöriga som fick uppehållstillstånd uppgick år 1997 till 3 785 personer och år 1998 till 4 612 personer.

Med anhörig avses här make/maka, sambo och barn under 18 år till en svensk medborgare eller en utlänning med gällande uppehållstillstånd och som bor i Sverige. Tillstånd kan även ges andra nära anhöriga som ingått i hushållsgemenskapen eller som har central betydelse för familjen.

Antalet beviljade uppehållstillstånd under åren 1997 och 1998 (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. Antalet personer som flyttat till Sverige inom ramarna för EES-avtalet har ökat något.

Skäl	1997		1998	
Flyktingar m.fl.	8 416	23 %	7 066	18 %
Flyktingkvoten	1 180	3 %	1 127	3 %
Nära anhöriga (anknytningar)	18 861	52 %	21 598	55 %
<i>Varav</i>				
- anknytning till flykting	(3 785)		(4 612)	
- övriga anknytningar	(15 076)		(16 986)	
Arbetsmarknadsskäl	433	1%	363	1 %
Gäststuderande	2 376	6%	2 665	7 %
Adoptivbarn	694	2 %	804	2 %
EES-avtalet	4 556	12 %	5 735	15 %
Totalt	36 565	100 %	39 433	100 %

6.3 Flyktingkvoten och andra åtgärder för flyktingar

Sedan år 1950 har Sverige genom organiserad överföring tagit emot flyktingar inom ramen för en särskild flyktingkvot. 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 som ännu inte lämnat sitt land. Invandrarverket ansvarar för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige huvudsakligen i samverkan med UNHCR och IOM. Riktlinjer för kvotens användning ges av regeringen efter beslut av riksdagen. I policyfrågor samråder de nordiska regeringarna regelmässigt inom ramen för den nordiska samrådsgruppen i flyktingfrågor (NSHF).

Under budgetåren 1998 och 1999 har riksdagen anvisat medel motsvarande kostnaderna för 1 840 kvotöverförda flyktingar. Medlen har kunnat användas med viss flexibilitet. Av dessa medel har reserverats 7,8 miljoner kronor år 1998 och 5 miljoner kronor år 1999 för medicinska insatser såväl i Sverige som i Bosnien-Hercegovinas närområde för medborgare i Bosnien-Hercegovina och för samverkan mellan svenska vårdgivare och medicinsk personal i f.d. Jugoslavien. Under år 1998 har även 2,6 miljoner kronor avsatts till Invandrarverkets disposition för regionala lösningar för speciellt utsatta personer i Colombia. Insatserna har genomförts i samråd med UNHCR, enskilda organisationer och svenska ambassaden. Dessutom har 6,5 miljoner kronor avsatts till en fond som UNHCR administrerar (UNHCR's Trust Fund for Enhancing Resettlement Activities). Syftet med fonden är att bredda kretsen av länder som tar emot kvotflyktingar utöver de tio som nu gör det. Fonden bildades år 1997 och skall vara ett försöksprojekt under tre år.

Under år 1998 överfördes 1 222 personer till Sverige, huvudsakligen flyktingar från Iran och Irak. Under första halvåret 1999 har 211 personer

överförs till Sverige, huvudsakligen från Irak och Iran. Därutöver har anslagsmedel motsvarande 170 miljoner kronor använts för att möjliggöra överföring av 3 865 medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som fördrivits från provinsen Kosovo och som befunnit sig i dess närområde och som givits tillfälligt skydd här.

Anhöriga till flyktingar

Anhöriga, dvs. make/maka och ogifta barn under 18 år räknas in i flyktingkvoten om de kommer till Sverige i nära anslutning till flyktingens överförande. Resan hit anordnas genom IOM eller svensk utlandsmyndighet. För anhöriga som inte kommer hit i nära anslutning kan Invandrarverket ge ett behovsprövat bidrag, om det är fråga om familjer till konventionsflyktingar. Detta sker med stöd av förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige.

6.4 Anhöriginvandring

Antalet anhöriga till dem som inte är flyktingar, s.k. övriga anknytningspersoner som fick uppehållstillstånd var under år 1997 15 075 personer och under år 1998 16 986 personer.

Bestämmelserna i utlänningslagen om möjligheterna för anhöriga att invandra till Sverige ändrades den 1 januari 1997. Riksdagen har nu uttalat att det finns, med mer än två års tillämpning av dessa bestämmelser, anledning att studera hur de utfallit liksom om förutsättningarna i övrigt förändrats. Regeringen kommer inom kort att tillsätta en utredning rörande anhöriginvandringen.

6.5 Arbetskraftsinvandring

Sveriges medlemskap i EU innebär att medborgarna i medlemsstaterna och länderna anslutna till EES-avtalet har tillgång till arbetsmarknaderna i alla medlemsländer. Medborgarna i de stater som omfattas av EES-avtalet och vissa av deras anhöriga har, oavsett medborgarskap, rätt att flytta inom området för att ta anställning, starta egen verksamhet, studera m.m. Under år 1998 fick 5 735 personer, varav 2466 kvinnor, uppehållstillstånd i enlighet med 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 1998 beviljades 363 sådana tillstånd (föregående år 433). 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 tidsbegränsade arbetstillstånd för t.ex. montörer, olika specialister, 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.

Arbetsstillstånd för feriearbetande ungdomar samt andra former för kortvariga arbeten ingår numera i tillståndstypen säsongarbetsstillstånd som är mer generell. Länsarbetsnämnderna beslutar om dessa tillstånd. Under år 1998 fick 5 565 säsongarbetare tillfälliga tillstånd, de flesta inom trädgårdsnäringen.

6.6 Övrig invandring

Den övriga invandringen består huvudsakligen av adoptivbarn, av gäststuderande som förväntas återvända till sitt hemland efter avslutade studier, av personer som tidigare varit bosatta här samt av personer som har svenskt ursprung. Invandrarverket beviljade år 1998 uppehållstillstånd för 804 adoptivbarn (föregående år 694). Vid prövning av ärenden för den som varit bosatt här tidigare tas hänsyn bl.a. till den tidigare vistelsetiden i Sverige respektive utomlands. Svenskfödda som senare förlorat sitt svenska medborgarskap samt deras barn beviljas som regel tillstånd.

6.7 Återvandring

Inom alla grupper av invandrare finns ett antal som efter kortare eller längre tid lämnar Sverige. När den tidigare dominerande arbetskraftsinvandringen sedan länge har ersatts av en invandring, som grundas på invandrarens skyddsbehov, har återvandringen delvis kommit att få nya mönster. Å ena sidan kan viljan att återvända vara stark när de förhållanden man flytt från förbättrats, å andra sidan kan det ta lång tid innan så blir fallet.

År 1996 lade riksdagen fast att återvandringspolitiken är en del av migrationspolitiken. Regeringen främjar på olika sätt en mer aktiv återvandringspolitik.

Erfarenheten visar att återvandringen bör förberedas väl. Under budgetåret 1998 erhöll Statens invandrarverk särskilda medel omfattande 10 miljoner kronor till främjandeåtgärder inför återvandring. Medlen har använts till speciella projekt, stöd till enskilda organisationer och andra för att administrera förberedelseprogram samt för information till flyktingar i Sverige. Bl.a. har Invandrarverket beviljat stöd för s.k. organiserade besöksresor till Bosnien-Hercegovina. En särskild tjänsteman för återvandringsfrågor har varit verksam vid svenska ambassaden i Sarajevo.

Under året har två samordningsgrupper, en för förberedelser i Sverige inför återvandring till Bosnien-Hercegovina och en för förberedelser för återflyttning till Somalia och andra länder på Afrikas Horn, varit verk-samma under ledning av Invandrarverket. Dessa samordningsgrupper har en bred representation av invandrarnas egna organisationer, UD, Sida, Svenska kommunförbundet, UNHCR och enskilda organisationer.

Sida har under året bidragit till finansiering av två projekt för temporärt återvändande till Bosnien-Hercegovina där yrkesspecialister bosatta i Sverige kan göra en humanitär insats eller en insats för återuppbyggnaden av landet. Drygt 70 personer har efter det tillfälliga återvändandet valt att återvända. Bosnier från Sverige som återvandrar har också, genom ett samarbete mellan Invandrarverket och Sida, kunnat ansöka om att delta i något av de återuppbyggnadsprojekt som Sida finansierar. Återuppbyggnadsbiståndet genom Sida och annat internationellt bistånd till tidigare konfliktområden, inte minst Bosnien-Hercegovina, har stor betydelse för att skapa förutsättningar för flyktingars återvändande.

Invandrarverket har möjlighet att under vissa förutsättningar bevilja bidrag till flyktingars resor från Sverige enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land, s.k. återresebidrag. Förutom bidrag till resan kan även ett kontantbelopp betalas ut. Fr.o.m. den 1 maj 1997 höjdes det kontanta bidraget till den som väljer att återvända. Det uppgår nu till högst 10 000 kronor för enskilda vuxna och 5 000 kronor för barn, dock högst 40 000 kronor per familj. Under år 1998 beviljades 742 personer sådant bidrag. Den övervägande delen var personer från Bosnien-Hercegovina. Den näst största gruppen kom från Chile.

6.8 Återvändande och återtagande

Som tidigare nämnts trädde en ändring i utlänningslagen avseende verkställighet och återvändande i kraft den 1 januari 1999. Statens invandrarverk tog då över huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvísning och utvisning.

Enligt Invandrarverket har cirka 1 000 personer återvänt under de första fem månaderna 1999 varav omkring 80 % återvände självmant. Totalt under perioden har ca 2 300 personer varit aktuella för återvändande. Andelen ärenden som överlämnats till polisen och där verkställighet av besluten skett genom polisens försorg har minskat mer än vad som förutsågs i propositionen om verkställighet och återvändande. Invandrarverket kommer att följa upp de återvändandes egen syn på förändringen.

Invandrarverket har under första halvåret 1999 utvecklat former för att i samarbete med internationella organisationer och humanitära enskilda organisationer etablera integrerade program för dem som återvänder självmant. Planer finns på samarbete med bl.a. IOM. Åtgärdsprogrammen kan komma att omfatta informations- och stödinsatser före, under och i vissa fall även en tid efter utlänningens ankomst till hemlandet. Dessa åtgärdsprogram skall ersätta det tidigare återvändandebidraget som infördes i maj 1997 och som kunde sökas av vissa asylsökande som fått avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd (Förordning om bidrag till resor från Sverige för bosättning i annat land för utlänningar som vägrats uppehållstillstånd SFS 1997:127). Den tidsbegränsade förordningens giltighetstid förlängdes till och med december 1998 (SFS 1998:230). Under den period dessa bestämmelser gällde beviljades totalt 173 personer återvändandebidrag.

Utrikesdepartementet arbetar aktivt med frågan om återtagande. Det kan vara svårt att återvända till vissa länder både för ländernas egna medborgare och för tredjelandsmedborgare. Det kan handla om praktiska hinder och problem med att identifiera personer eller att få resehandlingar utfärdade. Det kan också handla om en medveten strategi från vissa länder att vägra återta egna medborgare. I syfte att lösa sådana svårigheter för Utrikesdepartementet tidvis en aktiv dialog eller ingår återtagandeavtal med andra länder. Under våren 1999 slöts återtagandeavtal med Polen och Bulgarien. Samtal fördes även med bl.a. Etiopien och Vietnam.

7 Mottagande av asylsökande och flyktingar

Antalet asylsökande var under år 1998 ca 12 800. Därav kom ca 30 % från Irak, 30 % från Förbundsrepubliken Jugoslavien och ca 10 % från Bosnien-Hercegovina. Andelen barn under 18 år var ca 30 %. Antalet barn utan legal vårdnadshavare var under året 291. Under första halvåret 1999 kom ca 5 100 asylsökande till Sverige, huvudsakligen från Irak och Förbundsrepubliken Jugoslavien.

De asylsökande registreras av Invandrarverket och kan antingen ordna bostad på egen hand, s.k. eget boende, eller bo vid ett av Invandrarverkets mottagningscenter. I början av år 1998 var antalet registrerade i mottagandesystemet ca 13 600 personer. Av dessa ordnade ca 60 % bostad på egen hand. Den 1 januari 1999 fanns ca 14 600 personer registrerade i systemet. Av dessa fanns ca 5 500 i anläggningsboende och 9 050 i eget boende. Det största antalet registrerade i mottagandesystemet var personer från Irak (2 683), Förbundsrepubliken Jugoslavien (2 016), Bosnien-Hercegovina (514) och Iran (319). Vid halvårsskiftet 1999 hade antalet registrerade i mottagandesystemet ökat till 18 556 personer. Den stora ökningen beror främst på evakueringen av medborgare från Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Kostnaden per dygn beräknades för år 1998 till 205 kronor. Den egentliga dygnskostnaden för året blev dock lägre, ca 185 kronor. Anledningen till denna lägre kostnad har varit att Invandrarverket haft en mycket hög belägningsgrad i mottagandesystemet under året. För år 1999 beräknas dygnskostnaden bli ca 197 kronor mot budgeterade 200 kronor med anledning av en fortsatt hög belägningsgrad i mottagandesystemet. Den genomsnittliga vistelsetiden för personer registrerade i mottagandesystemet var den 1 juli 1998 ca 1 år och 7 månader. Den 1 juli 1999 var den genomsnittliga vistelsetiden ca 1 år och 3,5 månader. Det innebär alltså en minskning av tiden med 3,5 månader.

De asylsökande som väljer att bo i anläggning bor i möblerade lägenheter. Många anläggningsplatser finns i vanliga lägenheter med självhushåll. För asylsökande som saknar medel är bostaden gratis. Därutöver lämnas en dagersättning för att täcka behovet av mat, kläder och annat nödvändigt. En ensamstående vuxen får 71 kronor i dagersättning. Om den asylsökande i anslutning till ankomsten inkvarteras vid ett asylcenter där bl.a. mat och logi ingår, lämnas en lägre ersättning,

för vuxen 24 kronor per dag. Nivån på dagersättningen fastställs av regeringen.

Statens invandrarverk har skyldighet att erbjuda organiserad verksamhet till alla vuxna asylsökande och ungdomar över 16 år. Deltagande i verksamheten är obligatoriskt. För asylsökande som utan giltigt skäl vägrar delta i den organiserade verksamheten skall dagersättningen reduceras. Detsamma gäller för den som håller sig undan så att asylutredningen försvåras eller så att beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Ambitionen är att den organiserade verksamheten på sikt skall motsvara heltidssysselsättning. Under år 1998 har deltagandet i genomsnitt varit 22 timmar per vecka. Skälen till att asylsökande förväntas delta i organiserad verksamhet är flera. Dels är det viktigt att motverka passivisering - vilket har negativ inverkan på människors psykosociala situation - dels bör aktiviteterna ge värdefulla erfarenheter oavsett om man får tillstånd att stanna i Sverige eller inte.

För barn under skolåldern som bor på någon av Invandrarverkets anläggningar anordnas s.k. familjebaserad verksamhet. Barn som bor i eget boende kan delta i av kommunen anordnad öppen förskola. Asylsökande barn i grundskolan får undervisning genom kommunens försorg. Ungdomar i gymnasieåldern erbjuds gymnasieersättande verksamhet genom Invandrarverkets försorg. Många av de ungdomar som kan och vill erbjuds undervisning i ordinarie gymnasieskolan.

Landstingen är sedan den 1 januari 1997 ansvariga för att asylsökande m.fl. erhåller akut sjukvård och tandvård samt sjukvård och tandvård som inte kan anstå. Därutöver ges viss annan vård, exempelvis mödra- och förlossningsvård. Barn som inte fyllt 18 år har rätt till hälso- och sjukvård enligt samma principer som alla andra barn som är bosatta i landet. Asylsökande skall även erbjudas hälsoundersökning enligt riktlinjer i allmänna råd från Socialstyrelsen. För denna vård lämnar staten ersättning per asylsökande till landstingen, huvudsakligen i form av en schabloniserad ersättning. Storleken på bidraget är åldersdifferentierad. Schablonersättningen skall i princip täcka all den vård som den enskilde normalt kan behöva. För vård som överstiger 50 000 kronor för en vårdkontakt lämnar staten särskild ersättning.

En arbetsgrupp har under hösten 1998 gjort en första uppföljning av det statliga ersättningssystemet till landstingen för sjukvård till asylsökande m.fl. På grund av att så kort tid gått sedan det nya ersättningssystemet infördes, och den osäkerhet som framkommit av kostnadsredovisningen, har inte några tillfredsställande resultat kunnat redovisas. Arbetsgruppen kommer därför att fortsätta sitt arbete under hösten 1999.

Socialstyrelsen har inom ramen för arbetsgruppens uppdrag lämnat en första redovisning om innehåll och omfattning i den vård landstinget åtagit sig att ge till asylsökande m.fl. Arbetet har avgränsats till mottagandet i Göteborgs och Bohusläns landsting. Av utredningen framkommer bl.a. stora krav på flexibilitet i den svenska hälso- och sjukvården med hänsyn till att de asylsökandes behov av vård snabbt kan ändra karaktär. Det är vidare svårt att få en samlad bild av asylsökandes hälso- och sjukvårdsutnyttjande då det i sjukvårdsorganisationen inte finns någon samlad statistik över asylsökandes besök på mottagningarna. De

asylsökandes somatiska hälsa är sannolikt relativt god medan de asylsökandes psykiska ohälsa förefaller underskattad. Kunskaper om konsekvenser av tortyr och annat extremt våld har under det senaste decenniet dock blivit större och omhändertagandet av personer som drabbats av detta syndrom har blivit effektivare. Det är emellertid oklart om utbudet motsvarar behovet bland de asylsökande. Asylsökande barn genomgår i princip samma rutiner på barnavårdscentralerna som i Sverige bosatta barn och barnavårdscentralerna uppges ha en god beredskap och uppmärksamhet för att fånga upp barn som far illa.

Vid en begränsad intervjuundersökning av asylsökande om mötet med hälso- och sjukvården m.fl. förefaller det som om dessa asylsökande som helhet har goda erfarenheter av hälso- och sjukvården. De klagomål som framförs är ungefär desamma som de i Sverige bosatta brukar framföra. Hälsosamtal och hälsokontroller verkar fungera mycket bra för de asylsökande som bor i anläggningsboende medan det kan variera mer för dem som bor i eget boende.

Socialstyrelsen och Statens invandrarverk har i juni 1999 redovisat ett regeringsuppdrag att kartlägga och analysera utvecklingen när det gäller barn som hålls gömda inför verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Av rapporten framgår att närmare 300 barn var registrerade hos polisen som efterlysta vid årsskiftet 1998/99 och att frivilligorganisationerna kände till 150 barn. Dessa siffror skall jämföras med de nära 3 500 barn som var efterlysta år 1993. Minskningen av antalet gömda barn förklaras främst av att antalet asylsökande minskat. Ett annat skäl är att fler asylsökande barnfamiljer fått uppehållstillstånd av humanitära skäl de senaste åren. De gömda barnen lever ofta under mycket utsatta omständigheter som de själva varken har skuld till eller kan råda över. Vikten av att också de gömda barnen kan få vara barn och tillförsäkras möjligheter till hälsa och utbildning betonas. I detta sammanhang föreslås att landstingen bör få ett vårdansvar för de gömda barnen samt att Skolverket bör få i uppdrag att klarlägga bestämmelserna om skolgång för barn som befinner sig illegalt i landet och vid behov föreslå förändringar. I rapporten betonas slutligen vikten av att förkorta handläggningstiderna. Många barn och vuxna har hunnit rota sig i det svenska samhället under väntetiden. Genom en snabbare handläggning, bättre utredningar och tydliga beslut ökas troligen förutsättningarna för att också ett avvisningsbeslut accepteras.

Statens invandrarverk har sedan den 1 oktober 1997 ansvaret för behandlingen av de utlänningar som tas i förvar enligt utlänningslagen och för de lokaler där de förvarstagna skall vistas. En utlänning som är tagen i förvar skall behandlas med respekt och humanitet och med beaktande av den svåra situation utlänningen i många fall befinner sig i. Förvarslokalerna skall utformas så att de så långt möjligt överensstämmer med de lokaler som finns på Invandrarverkets mottagningscentra och så att barns vistelse där underlättas. Utlänningar som hålls i förvar skall ges tillfälle till såväl enskilda som organiserade aktiviteter och förströelse. De förvarstagna utlänningarna skall vidare ha rätt till samma hälso- och

sjukvård som asylsökande. Statlig ersättning lämnas till landstingen för de faktiska kostnaderna för denna vård.

Enligt det system för flyktingmottagande som infördes år 1985 är det kommunerna som tar emot flyktingar som beviljats uppehållstillstånd och staten som har det övergripande ekonomiska ansvaret. Integrationsverket träffar överenskommelser med kommunerna om att ta emot flyktingar och kommunerna har därefter ansvaret för att flyktingarna får en bra introduktion i det svenska samhället. Mottagandet skall ske med utgångspunkt från personernas möjligheter att långsiktigt kunna försörja sig

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 september 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Freivalds, Winberg, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm.

Föredragande: statsrådet Pagrotsky

Regeringen beslutar skrivelse 1999/2000: 3 Migration och asylpolitik.