FLYKTING- OCH IMMIGRATIONSPOLITIKEN

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av flykting- och immigrationsutredningen

SOU
1991:1

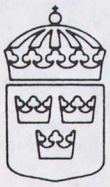
FLYKTING- OCH IMMIGRATIONSPOLITIKEN

Betänkande av flykting- och immigrationsutredningen

SOU
1991:1

Ref KB 10c

87



Statens offentliga utredningar
1991:1
Arbetsmarknadssdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken

Betänkande av flykting- och immigrationsutredningen
Stockholm 1991

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981–1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 Stockholm.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00–16.00 (endast internt)

ISBN 91-38-10720-1
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1991

Till statsråden Lena Hjelm-Wallén och Maj-Lis Lööw

Genom beslut den 21 juni 1990 bemyndigade regeringen statsråden Hjelm-Wallén och Lööw att tillkalla två utredare. Utredarnas uppgift skulle vara att efter samråd i en rapport redovisa förslag till innehåll i och utformning av en svensk sammanhållen flykting- och immigrationspolitik.

Med stöd av bemyndigandet förordnades som särskilda utredare justitierådet Johan Munck (fr.o.m. den 22 juni 1990) och bitr. generalsekreteraren i FN Gösta Edgren (fr.o.m. den 10 september 1990). Till sakkunnig förordnades professor Claes Sandgren och till experter kanslirådet Lennart Båge, kanslirådet Lars-Gunnar Eriksson, departementsrådet Ursula Grundell, generalsekreteraren Thomas Hammarberg, departementssekreteraren Anders Johnsson, departementssekreteraren Catharina Kipp, expeditionschefen Erik Lempert, departementssekreteraren Gabriella Lindholm och bitr. professorn Göran Melander. Lars-Gunnar Eriksson avled den 27 december 1990.

Sekreterare i kommittén har varit byråchefen Bengt Ranland och bitr. sekreterare Anne Baxter.

Utredarna har antagit namnet flykting- och immigrationsutredningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 1991:1) Flykting- och immigrationspolitiken.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 15 januari 1991.

Gösta Edgren

Johan Munck

/Bengt Ranland

Anne Baxter

Innehåll

Förkortningar 7

Sammanfattning 9

1 *Utredningens uppdrag och arbete* 27

2 *Allmänna utgångspunkter* 29

3 *Allmänna migrations- och flyktingpolitiska frågor* 33
3.1 Bakgrund och översikt 33
3.2 Migrationen under efterkrigstiden 36
3.3 Flyktingströmmarna 42
3.4 Internationella instrument; flyktingbegreppet 52
3.4.1 Flyktingrätt 52
3.4.2 Mänskliga rättigheter 54
3.4.3 Humanitär rätt 55
3.4.4 Migrationsrätt 55
3.5 Internationella organisationer 56
3.5.1 Mellanstatliga organisationer 56
3.5.2 Internationella enskilda organisationer 58
3.6 Utvecklingsbistånd och katastrofhjälp 59
3.7 Internflyktingar 68
3.8 Mänskliga rättigheter 72
3.8.1 Mänskliga rättigheter och flyktingströmmar 72
3.8.2 Efterlevnaden av de internationella instrumenten 73
3.8.3 Dokumentation och information 77
3.8.4 Bistånd och mänskliga rättigheter 78
3.9 Internationell opinionsbildning 82
3.9.1 Allmänt 82
3.9.2 Opinionsbildningens effekter 83
3.9.3 Opinionsbildningens förutsättningar 84

4 *Immigrationspolitiska frågor* 87
4.1 Allmän bakgrund 87
4.2 Gällande regler och riktlinjer 88
4.2.1 Inledning 88
4.2.2 Flyktingar och personer med flyktingliknande skäl ... 88

4.2.3 Anhöriga ... 96
4.2.4 Övrig invandring ... 98
4.2.5 Statistiska uppgifter ... 99
4.3 Reformbehovet ... 102

5 *Överväganden och förslag* ... 107
5.1 En sammanhållen flykting- och immigrationspolitik ... 107
5.1.1 Problembeskrivning ... 107
5.1.2 En sammanhållen politik ... 108
5.1.3 Riktlinjer för en sammanhållen politik ... 109
5.1.4 Medel för en sammanhållen politik ... 109
5.1.5 Om utformningen av en sammanhållen politik ... 110
5.1.6 En sammanhållen politik på regional respektive nationell nivå ... 112
5.1.7 En sammanhållen återvändandepolitik ... 114
5.1.8 En sammanhållen informationspolitik ... 115
5.2 Allmänna migrations- och flyktingpolitiska frågor ... 115
5.2.1 Flyktingbegreppet ... 115
5.2.2 Globala aspekter på flyktingpolitiken ... 117
5.2.3 Svenska utrikes- och biståndspolitiska överväganden ... 121
5.3 Principer för en ändrad immigrationspolitik ... 124
5.4 Förutsättningarna för uppehållstillstånd efter en reform ... 127
5.4.1 Konventionsflyktingar ... 127
5.4.2 Skyddsbehov vid sidan av Genève-konventionen ... 134
5.4.3 En utvidgad flyktingkvot ... 142
5.4.4 Anhöriginvandring ... 144
5.4.5 Prioriteringsfrågor. Övrig invandring ... 148
5.5 Fastställande av planeringsram och kvoter ... 155
5.6 Vissa särskilda frågor ... 162
5.6.1 Temporära uppehållstillstånd ... 162
5.6.2 Förfarandet när asylsökande får avslag ... 165
5.6.3 Stöd till återvandring ... 169
5.7 Samarbete med andra länder ... 172

6 *Upprättat lagförslag* ... 177

7 *Vissa organisatoriska frågor* ... 179
7.1 Interdepartemental samordning m.m. ... 179
7.2 Flykting/immigrationsattachéer ... 181

8 *Specialmotivering* ... 185

Bilaga 1 Kommittédirektiv ... 191

Bilaga 2 Lagförslag ... 203

Förkortningar

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
CAHAR	Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons/Europarådets expertkommitté för frågor som rör asylrätt och flyktingar
CPA	Comprehensive Plan of Action/Övergripande plan för lösning av Indokina-flyktingarnas situation
EFTA	European Free Trade Association/ Europeiska frihandelsförbundet
EG	De europeiska gemenskaperna
FN	Förenta Nationerna
ICRC	International Committee of the Red Cross/ Internationella Röda Kors-kommittén
ILO	International Labour Office/ Internationella arbetsorganisationen
IOM	International Organization for Migration/ Internationella migrationsorganisationen
IPOK	Invandrarpolitiska kommittén
NSHF	Nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor
OAU	Organization of African Unity/ Organisationen för afrikansk enhet
ODP	Orderly Departure Programme/ Programmet för organiserad utresa
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PEC	Special Plan of Economic Co-operation for Central America
Sarec	Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries/Styrelsen för u-landsforskning
SCB	Statistiska centralbyrån
SIV	Statens invandrarverk
SOU	Statens offentliga utredningar
UNDP	United Nations Development Programme
UNDRO	Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator

UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/ FNs flyktingkommissarie
Unicef	United Nations Children's Fund/FNs barnfond
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East/FNs hjälporganisation för palestinaflyktingar
UT	Uppehållstillstånd
UtlF	Utlänningsförordningen
UtlL	Utlänningslagen
WFP	World Food Programme/ Internationella livsmedelsprogrammet
WHO	World Health Organization/ Världshälsoorganisationen

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har gått ut på att redovisa förslag till innehåll i och utformning av en svensk sammanhållen flykting- och immigrationspolitik. Förutom direktiven har som grund för utredningens arbete legat en idéskiss som i april 1990 avlämnades av en interdepartemental arbetsgrupp.

En sammanhållen flykting- och immigrationspolitik

Flyktingrörelserna i världen har numera sin tyngdpunkt i utvecklingsländerna. De största flyktinggrupperna är i tur och ordning afghaner, palestinier, flyktingarna på Afrikas Horn, centralamerikaner, moçambikier och indokineser, vilka alla i huvudsak befinner sig i sin egen region. Flera av de länder, som hyser de största flyktingskarorna, tillhör kretsen av de minst utvecklade länderna i världen. 80–85 procent av dagens ca 15 miljoner flyktingar uppehåller sig i Asien och Afrika. Närmare hälften av flyktingarna är barn.

Antalet flyktingar har ökat de senaste decennierna i en takt som överstiger befolkningstillväxten i världen. Under 1980-talet nära nog fördubblades flyktingpopulationen. Visserligen utgör den politiska utvecklingen en grund för en viss optimism i fråga om flera av de nyssnämnda flyktinggruppernas möjligheter att återvända till sina hemländer, i vart fall på några års sikt. Men nya flyktinghärdar tillkommer. Regeringarna i utvecklingsländerna kommer inom överskådlig framtid att stå inför synnerligen svårbemästrade flyktingproblem. Men också det internationella samfundets solidaritet med flyktingarna i utvecklingsländerna kommer att ställas på prov. Skall utvecklingsländernas regeringar förmå bära sitt ansvar för den egna befolkningen och i förekommande fall flyktingarna inom sitt territorium fordras omfattande och kraftfulla hjälpinsatser av det internationella samfundet.

En liten del av flyktingarna i världen söker en fristad i industriländerna. Det rörde sig under 1980-talet i genomsnitt om beräkningsvis 100 000 flyktingar per år som sökte asyl i Västeuropa och Nordamerika. Antalet asylsökande flyktingar har stigit under senare år men är dock alltjämt hanterligt.

Problematiskt är däremot att antalet migranter, som söker asyl i Europa och Nordamerika, hastigt ökat. Totala antalet asylansökningar i Europa och Nordamerika under 1970-talet var ca 25 000 per år och fortfarande de första åren av 1980-talet rörde det sig om drygt 100 000 årligen. Ansökningarna

har under senare år ökat med ca 100 000 per år för att år 1990 ha uppgått till 500 000–550 000 i det nämnda området. Merparten av de asylsökande i Europa och Nordamerika är personer utan något starkare skyddsbehov som söker en bättre tillvaro. Mellan hälften och två tredjedelar tillhör den kategorin. Det är också värt att notera att en klar majoritet av de migranter som vägras asyl stannar i avslagslandet eller beger sig till ett grannland.

Ett åtföljande problem är att immigrationsmyndigheterna överlastats med arbete med följd att handläggningstiderna förlängts och kostnaderna stegrats. Kostnaderna i Västeuropa och Canada för ärendehandläggningen och omhändertagandet av asylsökande under år 1990 uppgick till ca fem miljarder dollar, dvs. ungefär tio gånger mer än den totala budgeten för FNs flyktingkommissariat (UNHCR). Handläggningen försvåras av att 50–80 procent av de asylsökande saknar dokument eller har förfalskade dokument.

Sverige berörs fullt ut av de här problemen. Sverige är det industriland som har det klart största antalet asylansökningar i relation till sin befolkning. Vår årskostnad per asylsökande ligger också högt: 200 000 kr. Beloppet kan jämföras med den summa per år och flykting som tilldelas de – genomgående starkt hjälpbehövande – sju miljoner flyktingar för vilka UNHCR sörjer: 400–500 kr. Antalet dokumentlösa bland asylsökandena i Sverige ligger högt (72 procent år 1989). En betydande del av de sökande får avslag.

Det är förståeligt att den utveckling, som här beskrivits i all korthet, inger oro. Denna förstärks av de dramatiska scenarier för den framtida utvecklingen, som många bedömare finner realistiska. Dessa pekar på befolkningstrycket, mark- och miljöförstörelsen, fattigdomen i syd och öst, risken för regionala kriser och etniska konflikter, utvecklingen i östra Europa, Sovjetunionens tendenser att sönderfalla m.m. – allt faktorer som kan leda till omfattande flykting- och migrationsrörelser i riktning mot Västeuropa.

För att lösa dessa problem krävs ett långsiktigt angreppssätt, som förenar utvecklingspolitikens ekonomiska insatser med säkerhetspolitikens strävan till fred och respekt för mänskliga rättigheter. Dessa utåtriktade verksamhetsgrenar måste också samordnas med dem som rör det svenska samhället, för att den svenska immigrationspolitiken skall stämmas av mot dels de krav som ställs av vår internationella solidaritet, dels de möjligheter som svensk arbetsmarknad erbjuder för fortsatt invandring. I linje med ett antal studier och rapporter som under det senaste året avgivits i andra industriländer förordar utredningen att problemen löses med hjälp av *en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik*.

En sådan politik bör utformas så att den

- motverkar uppkomsten av flykt, dvs. angriper de grundläggande orsakerna i ursprungsländerna till flyktingrörelserna;
- säkrar skydd åt flyktingarna på ett tryggt och okomplicerat sätt och slår vakt om asylinstitutet;
- främjar den för flyktingarna bästa lösningen, enligt följande prioritetsordning: frivillig repatriering, regionala lösningar, överföring till annan region; och

- utnyttjar de ekonomiska och personella resurserna så effektivt som möjligt, så att de mest behövande flyktingarna får störst stöd.

En sammanhållen politik bygger på att åtgärder inom den *internationella flyktingpolitiken* kompletteras av åtgärder inom den nationella *immigrationspolitiken*. Sveriges flyktingpolitik på det internationella planet bedrivs dels genom stöd till internationella organisationer, dels genom direkt samarbete med länder som mottagit flyktingar. Ett viktigt instrument i flyktingpolitiken är också stödet till frivilliga organisationer, såväl svenska som internationella. Immigrationspolitiken bedrivs genom invandringspolitiska medel, avseende urvalet av de utlänningar som skall få tillstånd att bosätta sig i Sverige, invandrarpolitiken som avser att underlätta bosättning och anpassning, regler för återsändande av asylsökande som fått avslag och för stöd till frivillig återvandring samt samarbete med andra invandringsländer i lagstiftnings- och informationsfrågor.

När det gäller frågan vilka element i politiken som skall hållas samman måste en av utgångspunkterna vara att det är ursprungsländernas och deras grannländers regeringar som har ansvaret för sina länders migrations- och utvecklingspolitik. Såvitt gäller regeringar med vilka vi samarbetar bör vår flyktingpolitik därför utformas så att den samspelar lika mycket med dessa regeringars politik som med vår egen immigrationspolitik. Inte minst viktigt är att vår politik utformas så att de nämnda regeringarnas ansvarstagande inte undermineras. Men vår politik bör också stå i samklang med de internationella organisationernas policy och arbetssätt, eftersom de i många fall spelar en nyckelroll för implementeringen av viktiga beståndsdelar av denna. Eftersom vår politik har bäst utsikter att ge resultat om den bedrivs i samverkan med andra i-länder bör den också vara förenlig med de ländernas synsätt.

Härtill kommer att vår politik måste utformas utifrån de internationella rättsliga instrumenten eftersom dessa både utgör grund för vårt agerande och sätter restriktioner för detta.

De flesta flyktingsituationer har förorsakats av en kombination av faktorer som kan ha tagit sig uttryck i krig eller andra våldsamheter, svält och miljökatastrofer samt förtryck av mänskliga rättigheter. En sammanhållen strategi med stöd av såväl säkerhetspolitik, internationell diplomati, biståndS- och handelspolitik är ofta nödvändig för att man skall komma till rätta med flyktingproblemen på nationell nivå. Många av flyktingsituationerna har dessutom inslag av regionala motsättningar med politiskt och ekonomiskt ursprung. I dessa fall är regionala förhandlingsuppgörelser med ett brett spektrum av åtaganden från både de regionala parterna och det internationella samfundet nödvändiga för att bestående lösningar skall uppnås.

Ett lovande exempel på sådana "paketlösningar" är aktionsplanen för centralamerikanska flyktingar, återvändande och "displaced persons", Cirefca, som är en del av den centralamerikanska fredsuppgörelsen år 1989. En mer partiell uppgörelse av samma typ är Comprehensive Plan of Action

(CPA) år 1989 avseende Indokina-flyktingarna. Utredningen anser det inte otänkbart att liknande regionala lösningar kan komma i fråga beträffande de östeuropeiska utvecklings-, säkerhets- och flyktingproblemen om man fortsätter på den väg som Helsingfors-överenskommelsen framgångsrikt öppnat. Om de östeuropeiska länderna åtar sig att slå vakt kring mänskliga rättigheter och samtidigt genomföra ekonomiska reformer som främjar internationell handel och investeringar, kan de västeuropeiska länderna åta sig att garantera handelskrediter och gradvis liberalisera migrationen. Härigenom minskar trycket på befolkningen att fly av ekonomiska skäl, samtidigt som legitima möjligheter öppnas till en ekonomiskt motiverad arbetsmigration mellan Öst- och Västeuropa.

Utredningen betonar också värdet av en sammanhållen politik när det gäller stödet till återvändande flyktingar, omfattande insatser både i Sverige och i återvandringslandet, och i fråga om information och opinionsbildning i flykting och migrationsfrågor.

Allmänna migrations- och flyktingpolitiska frågor

Diskussionen om flykting- och migrationspolitiken försvåras av att begreppet "flykting" används med olika innebörd och definitioner. Den mest restriktiva definitionen har givits i Genève-konventionen om flyktingars rättsliga ställning, som utgår från att flykten företas för att komma undan förföljelse. Denna definition har ofta framhållits som alltför snäv, mot bakgrund av de senaste decenniernas erfarenheter. En vidare definition har givits av Organization of African Unity (OAU), som även innefattar flykt från väpnad aggression, inbördeskrig och ockupation; företeelser som är betydligt vanligare som orsak till massflykt än den personliga förföljelsen. Det har också myntats begrepp som "internflyktingar", avseende personer som inte flytt från sitt land utan endast från sin hemtrakt, och "miljöflyktingar" som lämnar sin hembygd till följd av att miljön och naturresurserna blivit otjänliga. Det talas vidare om "ekonomiska flyktingar", varmed i regel avses människor som söker bättre utkomstmöjligheter genom att begära asyl i ett annat land.

Även om det från operativ synpunkt finns flera skäl som talar för att använda ett vidare flyktingbegrepp än Genève-konventionens vill utredningen inte förorda ett svenskt agerande för att ändra denna konvention. Så länge det är tveksamt om OECD-länderna skulle medverka till en utvidgning, riskerar man att förlora det minimum av samförstånd som redan finns utan att få något bättre i stället. Sverige bör emellertid engagera sig för att vidga FN-systemets skydd till flyktinggrupper som faller utanför konventionen i fall där det skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att vägra den asylsökande en fristad. Utredningen föreslår också att en regel av den innebörden tas in i den svenska lagstiftningen.

Flyktingproblemen betraktades länge inom FN och i andra internationella fora som temporära och ganska onormala fenomen, som kunde elimine-

ras med hjälp av stöd till flyktingarna själva och deras värdländer. Med åren har det blivit uppenbart att flyktingrörelser är ett symptom på mer djupgående strukturella motsättningar och obalanser, och att de därför måste angripas med långsiktigt verkande ekonomiska och politiska åtgärder. Detta betraktelsesätt som kommit till uttryck i resolutioner både inom FN, OAU och i Centralamerika, har dock inte helt trängt igenom, framför allt inte i FNs operativa verksamhet. Sverige har anledning att verka internationellt för att grundorsakerna till flyktingströmmarna mer öppet diskuteras och blir föremål för mer målmedvetna insatser när det gäller säkerhets-, handels- och biståndspolitiken inom FN. Flyktingfrågorna bör komma högre på dagordningen hos de ekonomiska och politiska organen inom FN, och både givar- och mottagarländer bör uppmanas att ge högre prioritet åt de utvecklingsproblem som förorsakar och som förorsakas av flyktingrörelser.

När det gäller FN-systemet föreslår utredningen

- att snabb information om begynnande flyktingrörelser systematiskt skall insamlas genom UNDPs fältkontor i de länder som är potentiellt flyktinggivande;
- att koordineringen av flyktinghjälpen i akuta krislägen sköts på lokal nivå av mottagarlandet med stöd av det FN-organ som generalsekreteraren från fall till fall utser; även på internationell nivå bör koordineringsfrågan lösas från fall till fall snarare än genom att något FN-organ ges generella befogenheter för alla slags katastrofer och flyktingkriser;
- att långsiktigt utvecklingsbistånd skall användas för att ekonomiskt och socialt integrera de flyktinggrupper som inte återvandrar; för att ge dessa grupper en bättre chans vid fördelningen av resurserna bör Världsbanken och UNDP regelmässigt beakta integrationsfrågan vid alla givarmöten som rör länder med stora flyktingpopulationer;
- att UNHCRs mandat inte utvidgas till att omfatta internflyktingar eller långsiktigt utvecklingsbistånd, eftersom detta skulle kunna underminera skyddsfunktionen, som är flyktingkommissariatets styrka;
- att fortsatt stöd ges till ansträngningarna att stabilisera UNHCRs ekonomi; Sverige bör dessutom höja sin bidragsandel, som är lägre än i andra FN-program;
- att UNHCRs arbete för att förbättra skyddet för flyktingkvinnor bör stödjas och att dess resultat bör följas med uppmärksamhet;
- samt att Sverige medverkar till att FN-organen får resurser att utnyttja de möjligheter till återvandring som kan komma att öppnas till vissa länder, t.ex. Afghanistan, Kambodja, Västra Sahara, Sydafrika och Moçambique.

Utredningen pläderar för ett svenskt internationellt engagemang i flyktingfrågorna, där dessa ses som direkt relaterade till fred och säkerhet, skydd av mänskliga rättigheter, livsmedelsförsörjning och miljövård. Detta innebär ingen omläggning av svensk utrikes- och säkerhetspolitik, men det innebär

att flyktingproblematiken lyfts upp på den politiska dagordningen, jämsides med andra politiska och ekonomiska frågor som hittills dominerat debatten inom FN och i europeiska fora. Flyktingströmmar kan ses som symptom på brister och obalanser i den regionala eller globala politik som förs, och det borde vara naturligt att ta in dem som styrsignaler i de regionala och globala politiska överenskommelser som kan komma att träffas som en följd av att det kalla kriget upphört och nya möjligheter öppnats för internationellt samarbete.

När det gäller skyddet av mänskliga rättigheter kan det övervägas om inte kopplingen till de ekonomiska motprestationerna borde vara mer direkt. Det är självklart både i Sverige och i andra demokratier, att det politiska underlaget för utvecklingsbistånd och annat ekonomiskt samarbete på förmånliga villkor påverkas av motpartens respekt för mänskliga rättigheter. Utredningens diskussion om skyddet för mänskliga rättigheter aktualiserar frågan, huruvida och på vilket sätt brott mot dessa rättigheter bör inverka på det svenska biståndets storlek och inriktning. Utredningen finner att de senaste två decenniernas erfarenheter när det gäller fysiskt våld mot civilbefolkning, fängslande, torterande och avrättning av oliktänkande är så oroväckande att de skulle motivera en starkare form av avståndstagande från de svenska statsmakternas sida än som hittills skett. Utredningen föreslår att riksdagen skall ges en regelbunden och systematisk rapportering för situationen i olika länder om respekten för mänskliga rättigheter, som underlag för riksdagens överväganden om såväl biståndet som handels- och utrikespolitiken.

I det bilaterala utvecklingssamarbetet – liksom även i det multilaterala – spelar frivilliga organisationer en avgörande roll i arbetet på att bereda flyktingar bistånd och skydd. Organisationernas förtrogenhet med lokala förhållanden även i länder utanför programlandskretsen, deras smidiga och informella uppträdande i politiskt känsliga flyktingsituationer och deras möjligheter till aktiv medverkan från flyktingarna själva gör dem i många fall bättre skickade att angripa flyktingproblemen än statliga eller mellanstatliga organ. Deras medlemsunderlag i Sverige och andra givarländer gör det dessutom möjligt för dem att påverka opinionen till förmån för flyktingarnas sak, både när det gäller materiellt stöd och försvaret av mänskliga rättigheter.

Utredningen finner det angeläget att de frivilliga organisationernas roll i flyktingbiståndet vidareutvecklas. Detta bör ske i former som så långt möjligt undviker att byråkratisera organisationernas arbete. Stödet via enskilda organisationer bör därför utformas på ett sådant sätt att aktiv medverkan av flyktingarna premieras. Utredningen förordar att UD och SIDA tar upp en diskussion med de frivilliga organisationerna om hur en sådan medverkan bäst skall stimuleras. Särskilt angeläget är att flyktingkvinnorna ges ökade möjligheter att medverka i de hjälpprogram som organisationerna genomför.

Utredningen pekar också på önskvärdheten av att utvecklingsforskningen uppmärksammar de långsiktiga ekonomiska aspekterna på olika former för integration av flyktingpopulationerna i nya hemländer.

Principer för en ändrad immigrationspolitik

Det är av uppenbar vikt att även vår egen immigrationspolitik utgår från en sammanhållen syn på problemen.

Vår nuvarande immigrationspolitik är ett resultat av ingående överväganden. Den tillgodoser också höga krav på rättssäkerhet och legalitet.

Utredningen har funnit att de nuvarande principerna samtidigt är förenade med vissa nackdelar. Dessa är följande:

- Principerna gör det svårt att konsekvent styra våra insatser, så att de når dem som har störst behov av skydd och hjälp.
- Principerna är svårtillämpade och medför ett komplicerat prövningsförfarande. Oproportionerligt stora resurser styrs till utgifter för själva proceduren och för administrationen av flyktingmottagandet på bekostnad av våra egentliga insatser.
- Principerna kan ge upphov till mycket höga svängningar från det ena året till det andra när det gäller det antal invandrare som får uppehållstillstånd. Detta kan på sikt medföra svårigheter när det gäller att bereda fristad åt dem som ovillkorligen skall tas emot här i landet.

Man bör inte överdriva utsikterna att komma till rätta med problem av detta slag genom ändringar i själva regelsystemet. Sådana problem kommer alltid att finnas så länge vi vill bedriva en humanitärt inriktad immigrationspolitik och möter ett starkt invandringstryck.

Utredningen har emellertid kommit till slutsatsen att en viss systemförändring bör genomföras. Den bör bygga på grundtanken att man gör en klarare skillnad än nu mellan två huvudkategorier av sökande.

Den ena bör bestå av sådana personer som bör ha en i princip ovillkorlig rätt att få bosätta sig här i landet om de sökt sig hit. Det gäller här främst dem som är flyktingar enligt Genève-konventionen. Men det gäller också nära anhöriga till här bosatta personer och andra som kan åberopa mycket starka humanitära skäl.

Den andra kategorin bör utgöras av flertalet övriga immigrationssökande, oavsett om ansökan grundas på anknytningsförhållande eller humanitära skäl som ej är av den styrka som nyss angetts. Till denna kategori får emellertid också hänföras sådana flyktingar som inte sökt sig hit utan som tas ut direkt från främmande länder inom ramen för den fastställda flyktingkvoten.

För den senare kategorin kan invandringen – på samma sätt som redan i dag gäller för kvotflyktingar – vara reglerad genom i förväg fastställda ramar. Statsmakterna bör alltså kunna fastställa riktlinjer för det antal uppehållstillstånd som högst bör meddelas för en viss period.

Dessa ramar måste kunna ändras, om tillströmningen av spontaninvandrare med en i princip ovillkorlig rätt att få stanna blir större än beräknat. Spontaninvandringen kan alltså också i fortsättningen få en styrande inverkan.

I det följande ges en kortfattad redovisning av hur förutsättningarna för

uppehållstillstånd kommer att gestalta sig enligt det system som utredningen föreslår.

Konventionsflyktingar

Enligt Genève-konventionen är vi skyldiga att ge asyl åt den som "i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning" befinner sig utanför sitt hemland och som inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av hemlandets skydd. I utlänningslagen finns bestämmelser som motsvarar konventionens krav.

Även efter en reform enligt de nyss förordade riktlinjerna måste rätten enligt Genève-konventionen för flyktingar att få asyl vara en hörnsten i vår invandringspolitik. I många olika sammanhang har från statsmakternas sida uttalats att Sverige skall ha en generös tillämpning av Genève-konventionens skyddsbestämmelser. Utredningen delar denna uppfattning.

Generositet i detta avseende bör innebära att kraven inte sätts alltför högt när det gäller den art och grad av förföljelse som utlänningen riskerar och inte heller när det gäller grunden för förföljelse. De som under senare år bedömts som flyktingar enligt konventionen och utlänningslagen har regelmässigt varit personer som riskerat förföljelse som riktat sig mot deras liv eller frihet. Utredningen förordar att även andra allvarliga inskränkningar i den personliga friheten hänförs till förföljelse. Andelen asylsökande som bedöms som flyktingar torde därmed komma att öka något.

Skyddsbehov vid sidan av Genève-konventionen

Genève-konventionen löser emellertid inte alla problem. Det är inte ens säkert att de mest skyddsbehövande av dem som söker en fristad utanför sitt hemland i alla lägen är sådana som omfattas av konventionen.

För svensk del gäller också att endast en begränsad del av de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd i Sverige under senare år har fått stanna här som konventionsflyktingar. Det stora flertalet har beviljats tillstånd som s.k. de factoflyktingar eller av humanitära skäl. En del har fått stanna här som krigsvägrare.

Den nuvarande skyddsregeln i utlänningslagen för vad vi i Sverige brukar kalla de factoflyktingar innebär att den som, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta skall beviljas asyl, om det inte finns särskilda skäl. Denna regel, som saknar motsvarighet i främmande länders lagstiftning, är otvivelaktigt mycket vag och ger upphov till åtskilliga missförstånd i den allmänna debatten.

Den kritik som riktats mot regeln har till en början tagit sin utgångspunkt i det förhållandet att regeln kan sättas ur spel när man av resursskäl

bedömer att "särskilda skäl" skall anses föreligga. Detta har skett senast genom regeringsbeslut den 13 december 1989. Dessa beslut har den innebörden att för närvarande endast de som kan anses ha ett särskilt starkt skyddsbehov skall få stanna här som de facto-flyktingar eller krigsvägrare.

När det gäller själva den materiella utformningen av regeln kan kritiken sammanfattningsvis sägas gå ut på att denna är på en gång för vid och för snäv. Utifrån det perspektiv som utredningen söker anlägga är kritiken i viss mån befogad i båda dessa avseenden.

Efter orden ger regeln sålunda å ena sidan skydd åt mycket stora grupper. Anmärkningsvärt är å andra sidan att regeln enligt uttryckliga uttalanden i förarbeten inte är avsedd att ta sikte på personer som har tvingats lämna sitt land på grund av yttre aggression, ockupation, inbördeskrig eller liknande oroligheter. Denna begränsning är från humanitära synpunkter omotiverad och kan i praktiken leda till irrationella avgränsningar.

Utifrån renodlat humanitära synpunkter och rättsgrundsatser får i själva verket goda skäl anses tala för ståndpunkten att Sverige och andra europeiska länder borde ge krigsflyktingar en principiell rätt till skydd.

Utredningen kan likväl inte ställa sig bakom tanken på att införa en i princip obegränsad rätt till skydd för människor som tvingats lämna sitt land på grund av krig eller liknande oroligheter. Invandringstrycket är i dessa fall i särskilt hög grad oförutsägbart och skulle kunna bli mycket stort. Skulle Sverige, som enda land i Europa, förklara sig tillämpa en sådan princip kan detta därtill uppenbarligen få konsekvenser som är svåra att överblicka.

Både när det gäller den nu berörda kategorin och i fråga om personer som inte vill återvända till sitt hemland på grund av det politiska systemet kan emellertid i enskilda fall förhållandena inte sällan vara sådana att det skulle te sig orimligt att inte meddela uppehållstillstånd. Utredningen anser att en gemensam skyddsregel för dessa kategorier bör införas, som beträffande sistnämnda grupp är mindre långtgående än den nuvarande de facto-regeln men som å andra sidan inte kan sättas ur spel med hänvisning till att det föreligger "särskilda skäl".

Lämpligen kan en sådan regel formuleras på det sättet att uppehållstillstånd skall ges, om det med hänsyn till den berörde utlänningens behov av skydd eller eljest skulle vara *uppenbart stridande mot humanitetens krav,* om uppehållstillstånd inte beviljas. I dessa fall bör således en ovillkorlig rätt att få stanna i Sverige föreligga. De nuvarande skyddsbestämmelserna i lagen rörande de factoflyktingar och krigsvägrare föreslås samtidigt utgå.

Den reglering som har förordats nu bör kompletteras med de bestämmelser som redan i dag gäller om att en utlänning aldrig får sändas till ett land där han riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr och i princip inte heller till ett land där han riskerar förföljelse.

Denna s.k. non-refoulementprincip bör i två avseenden kompletteras. Av artikel 3 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna anses följa att vi inte får verkställa en avvisning eller utvisning så att den berörde löper risk för tortyr eller *omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.* Skyddet mot tortyr har som nyss framgått kommit till uttryck i den

svenska lagstiftningen men däremot inte skyddet mot annan omänsklig eller förnedrande behandling. Utredningen förordar att även denna skyddsregel – som vi genom vår anslutning till Europakonventionen har en folkrättslig plikt att iaktta – skrivs in i lagen.

I ytterligare ett avseende bör enligt utredningens mening non-refoulementprincipen kompletteras, nämligen när det gäller skydd mot *annan otillbörlig förföljelse* än sådan som avses i Genève-konventionen. Enligt artikel 14 i Förenta Nationernas universella förklaring om de mänskliga rättigheterna skall envar ha rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Denna skyddsregel är inte begränsad till sådan politisk eller liknande förföljelse mot vilken Genève-konventionen bereder skydd utan är generellt tillämplig.

En utvidgad flyktingkvot

Ett huvudmål för den svenska flyktingpolitiken bör vara att i första hand försöka hjälpa flyktingarna där de finns och inte att föra över dem till ett för de flesta så avlägset land som Sverige. Man måste emellertid räkna med att det under överskådlig tid framöver kommer att finnas ett fortsatt stort behov av organiserad överföring av flyktingar som har ett starkt skyddsbehov och som inte kan hjälpas på platsen.

Det är mycket viktigt att Sverige i internationella sammanhang starkt driver frågan om att flyktingkvoten bör ökas. Europas årliga kvot är endast ca 4 000 flyktingar. Denna låga siffra får betecknas som helt oacceptabel och kan på sikt undergräva tilltron till den europeiska flyktingpolitiken.

Den svenska flyktingkvoten, som nu uppgår till 1 250 personer årligen, bör enligt utredningens mening minst fördubblas.

Obligatorisk rätt till invandring för medlemmar av kärnfamiljen

Utredningen bedömer det som angeläget att den fasta praxis som utvecklats när det gäller uppehållstillstånd för medlemmar av kärnfamiljen – dvs. make/maka eller sambo och minderåriga barn – lagfästs genom regler av i princip obligatorisk innebörd. Det skulle också bringa den svenska lagstiftningen på området i bättre samklang med Sveriges konventionsåtaganden.

Undantag från rätten till familjeåterförening i de fall som nu avses bör – i likhet med vad som gäller för flyktingar – kunna göras om det föreligger "synnerliga skäl" (dvs. främst mycket allvarlig brottslighet).

Kvot för övrig anhöriginvandring

Enligt utredningens mening är det angeläget med enklare och klarare regler än i dag för i vilka fall anhöriga utanför kärnfamiljen skall ha möjlighet att invandra till Sverige. Denna invandring är i dag av betydande omfattning.

I enlighet med de principer som förut redovisats förordar utredningen att en riktpunkt läggs fast för det antal uppehållstillstånd som årligen bör meddelas för invandring av detta slag. Detta måste ske med beaktande av att möjligheterna till familjeåterförening är av stor vikt. Det är en fråga både om humanitet och om härvarande invandrares förutsättningar för anpassning. En begränsning av antalet anhöriga utöver kärnfamiljen som tas emot under ett år får därför inte leda till försämrade möjligheter på sikt för denna kategori att invandra.

Däremot måste man tänka sig ett kösystem, vilket innebär att en återförening kan få anstå något år efter det att den första ansökan gjordes. Vissa sökande måste dock prioriteras. Det gäller bl.a. åldriga föräldrar liksom vissa fall då de sökande i praktiken om också ej formellt bildar en kärnfamilj.

Kvot för sökande med politiska eller humanitära skäl

Det kan förutsättas att uppehållstillstånd i Sverige kommer att sökas av ett stort antal personer som åberopar politiska eller humanitära skäl vilka inte har sådan styrka att de i enlighet med vad som tidigare anförts skall anses ha en ovillkorlig rätt att bli mottagna i Sverige. Även för sådana fall skall enligt det system som utredningen tänker sig uppehållstillstånd kunna beviljas inom ramen för en på förhand fastställd kvot.

I linje med de utgångspunkter som utredningen har angett i det föregående ligger att det avgörande för prioriteringen inom en sådan kvot i första hand måste bli styrkan av de humanitära skälen i den mån sådana åberopas. Detta gäller både sökande som åberopar politiska skäl och sökande som har flytt från krig eller andra oroligheter. I de fall då klara humanitära skäl föreligger bör de sökande i båda fallen prioriteras inom ramen för kvoten.

Med en sådan ordning kommer flertalet krigsflyktingar att få stanna här i landet, i den mån inte ett mycket stort antal sådana flyktingar söker sig hit. Klara humanitära skäl är nämligen ofta för handen i dessa fall. Detsamma gäller för flertalet krigsvägrare, i den mån dessa inte får stanna redan på grund av flyktingskap.

Vidare torde man få räkna med att personer som åberopar politiska skäl utan att vara hänförliga till gruppen konventionsflyktingar – dvs. den kategori som enligt svensk terminologi i dag rubriceras som de factoflyktingar – kommer att få uppehållstillstånd i ungefärligen samma omfattning som enligt den praxis som för närvarande tillämpas efter regeringens beslut den 13 december 1989.

Arbetskraftsinvandring

Nuvarande praxis i fråga om arbetskraftsinvandring är ytterst restriktiv. Det är främst för arbeten som avser "nyckelfunktioner inom

näringslivet" eller "kvalificerad forskning eller produktutveckling" som tillstånd för invandring beviljas.

Enligt gällande riktlinjer är emellertid under särskilda förhållanden även andra undantag möjliga, inte minst när arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige. Sådana undantag synes dock i praxis göras endast i ytterst begränsad omfattning.

Utredningens bedömning är att det i vart fall under år med högkonjunktur kan finnas utrymme för en viss arbetskraftsinvandring som inte som i dag avser enbart specialistfunktioner. I och för sig krävs ingen ändring av nuvarande bestämmelser eller riktlinjer för en viss sådan utökning av arbetskraftsinvandringen. Utredningen föreslår emellertid att invandrarverket och arbetsmarknadsstyrelsen samråder om möjligheterna att åstadkomma en mera konjunkturanpassad tillämpning av de riktlinjer som gäller i dag.

Även arbetskraftsinvandring ställer vissa krav på våra mottagningsresurser. En mera systematisk invandring grundad på renodlade arbetsmarknadsskäl skulle ofrånkomligen minska utrymmet för att ta emot personer med humanitära skäl och släktingar till här bosatta personer.

Eftersom en sådan konsekvens enligt utredningens mening inte kan accepteras, vill utredningen inte förorda att vägen öppnas för en väsentligt utökad arbetskraftsinvandring av sådan karaktär. Behovet av tillskott till arbetskraften kan dessutom under överskådlig tid förutsättas vara mycket mindre än under tidigare decennier till följd av ändringar i teknik och produktionsstruktur.

Utredningen bortser då från mera tillfälliga behov av gästarbetare inom vissa branscher liksom från fall då politiska förhållanden kan göra det angeläget att genom särskilt beslut av regeringen tillåta arbetskraftsinvandring från ett eller flera bestämda länder.

Beaktande av arbetsmarknadsskäl m.m. inom ramen för anhöriginvandringen

När en sökande har arbete och bostad ordnade minskas i hög grad anspråken på mottagningsresurser. Att ge visst försteg åt den som har ett arbetserbjudande kan därför innebära att kvoten för invandring av en viss kategori kan göras något större än som eljest skulle vara fallet.

Det kan därför vara motiverat att i vissa lägen ge "förtur i kön" åt den som har ett arbetserbjudande eller en sådan utbildning att han kan påräkna en tämligen omedelbar anställning.

Utredningen anser av principiella skäl inte att sådana hänsyn bör tas när det gäller sökande som åberopar humanitära skäl för att få stanna i landet.

Däremot bör faktorer av detta slag kunna vägas in vid behandlingen av ansökningar från anhöriga utanför kärnfamiljen. Utredningen tänker då på i övrigt likartade fall, exempelvis om alla syskon till här bosatta personer som söker tillstånd under åberopande av att de är "sista länk" inte kan beredas

plats inom ramen för kvoten under ett visst år. Större möjligheter att få tillstånd om det finns ett före inresan ordnat arbetserbjudande kan också bidra till att något minska antalet spontaninresta nära anhöriga, som ibland åberopar politiska skäl.

Arbetsmarknadsskäl, utbildning och liknande faktorer bör enligt utredningens mening få beaktas endast när det gäller anhöriga med i övrigt likartade skäl. Den prioritering i fråga om åldriga föräldrar som utredningen förordar bör således gälla oberoende av sådana hänsynstaganden bl.a. eftersom man inte torde kunna räkna med att någon tillhörande denna kategori skall kunna få ett arbetserbjudande.

Hänsyn till sådana förhållanden som nu avses skall självfallet inte tas när det gäller anhöriga med en principiell rätt att stanna här, dvs. medlemmar av kärnfamiljen. Inte heller bör arbetsmarknadsskäl vägas in vid uttagning inom ramen för flyktingkvoten. Skyddsbehovet bör vara avgörande vid sådan flyktinguttagning.

Uppehållstillstånd vid sidan av ett kvotsystem

Vi har en fri nordisk arbetsmarknad, och den nordiska invandringen skall därför falla utanför regleringen. Detsamma bör gälla för den utökade europeiska invandring som kan bli ett resultat av ett svenskt medlemskap i EG eller av det s.k. EES-samarbetet. En sådan utveckling rubbar inte förutsättningarna för vår immigrationspolitik i stort.

Utredningen utgår från att den renodlade arbetskraftsinvandringen i övrigt – även med den ökade konjunkturanpassning som har förutsatts – kommer att ha tämligen blygsam omfattning. Utredningen anser därför att invandring av detta slag inte bör regleras av något kvotsystem, något som skulle skapa uppenbara svårigheter särskilt när det gäller rekryteringen av specialister av olika slag.

Övriga kategorier som enligt gällande praxis kan beviljas tillstånd, exempelvis egna företagare, fria yrkesutövare och vissa pensionärer, utgörs av antalsmässigt mycket små grupper. Anledning saknas därför – i vart fall för närvarande – att för dessa grupper införa någon antalsmässig begränsning.

Som alldeles självfallet betraktar utredningen vidare att en reglering av invandringen inte skall gälla i fråga om adoptivbarn. Gäststuderande är inte att betrakta som invandrare och berörs inte heller.

Fastställande av planeringsram och kvoter

Den av utredningen förordade ordningen innebär alltså att man skiljer mellan två huvudkategorier av immigrationssökande. Den ena består av personer som bör ha en i princip ovillkorlig rätt att bosätta sig här och den andra av flertalet övriga immigrationssökande, vilka skall tillåtas invandra endast inom ramen för en i förväg fastställd antalsmässig riktpunkt eller kvot.

Dessa ramar förutsätts i sin tur kunna påverkas av antalet spontaninresta och andra sökande med en i princip ovillkorlig rätt till bosättning. Blir antalet sådana sökande mycket stort, minskar utrymmet för att ta emot bl.a. anhöriga utanför kärnfamiljen och sådana sökande som åberopar humanitära skäl vilka inte har den styrkan att de har en lagfäst rätt att få stanna. Ett visst utrymme för sådana invandrare måste emellertid alltid reserveras.

Utredningen tänker sig ett system där statsmakterna i förväg anger en planeringsram som utgår från det ungefärliga antal invandrare av olika kategorier som Sverige bedöms ha möjlighet att på ett tillfredsställande sätt ta emot under ett år.

Den bedömningen måste grundas på en uppskattning av våra samlade resurser när det gäller att erbjuda arbete, bostäder, utbildning och annan samhällsservice. Ytterst blir naturligtvis detta inte någon matematisk utan en politisk bedömning. Det bör emellertid än en gång understrykas att konventionsflyktingar, medlemmar av kärnfamiljen och personer med starka humanitära skäl skall tas emot oberoende av den planeringsram som fastställts.

Både när det gäller totalramen och i fråga om fördelningen på olika grupper varierar en del av de faktorer som måste beaktas från det ena året till det andra. Om statsmakterna skulle ansluta sig till utredningens förslag, torde planeringsram och kvoter enligt den nya ordningen kunna fastställas tidigast med verkan fr.o.m. budgetåret 1992/93. Därvid måste mottagningskapaciteten sådan den då kan bedömas ligga till grund för den totala planeringsramen, och när det t.ex. gäller kvotflyktingar blir de behov som vid denna tidpunkt redovisas av UNHCR av betydelse. Utredningen finner det därför inte meningsfullt att nu lägga fram förslag angående planeringsramens omfattning eller beträffande fördelningen.

Temporära uppehållstillstånd

De utlänningar som accepteras för invandring får för närvarande normalt permanent uppehållstillstånd redan från början. Utredningen har enligt sina direktiv övervägt frågan om man bör övergå till att meddela temporära, dvs. tidsbegränsade uppehållstillstånd i mera betydande omfattning.

De grupper som skulle kunna komma i fråga för temporära uppehållstillstånd är väl främst asylsökande från länder där det finns goda förhoppningar om en snar ändring av situationen och därmed möjlighet för dem som flytt att återvända hem. Att i sådana fall begränsa ett tillstånd till att gälla under viss tid eller tills vidare strider inte mot Genève-konventionen. Utredningens slutsats är emellertid att det är tvivelaktigt om det skulle innebära några påtagliga fördelar att mera generellt övergå till en ordning med temporära uppehållstillstånd. Benägenheten att frivilligt återvandra skulle knappast påverkas, och möjligheten att tvångsvis verkställa utvisningsbeslut i fall av detta slag är inte så stor som man kanske skulle kunna

tro. I praktiken har nämligen till följd av familjebildning och andra orsaker ofta stark anknytning till Sverige uppkommit under vistelsen här, och ett tvångsförfarande skulle i sådana fall te sig inhumant.

Härtill kommer de olägenheter för berörda personer och de ganska betydande administrativa merkostnader som skulle bli följden, om ett system med temporära uppehållstillstånd skulle tillämpas i stor utsträckning. Utredningen förordar därför inte en mera allmän övergång till ett sådant system.

Förhållandena kan emellertid vara annorlunda om ett mycket stort antal asylsökande från ett visst bestämt land under kort tid skulle komma till Sverige exempelvis på grund av en oförutsedd och till sina verkningar svårbedömd politisk omvälvning. Utredningen anser att regeringen i ett sådant läge skall ha möjlighet att fastställa en särskild kvot för sökande från ett visst land eller vissa länder. I samband med ett sådant beslut bör regeringen också kunna föreskriva att uppehållstillstånd skall ges som temporärt uppehållstillstånd.

Även i andra fall kan givetvis förhållandena i ett visst land eller i ett visst fall vara sådana att särskilda skäl motiverar en begränsning av varaktigheten för ett uppehållstillstånd. Möjligheten att meddela temporära uppehållstillstånd bör alltså finnas kvar i lagen.

Förfarandet när asylsökande får avslag

Det har i Sverige rått allmän enighet om att det är av vikt att avlägsnandebeslut verkställs. Huvudprincipen enligt gällande lag är att utlänningen skall få möjlighet att på egen hand lämna landet. Antalet icke verkställda avvisningsbeslut har dock under senare tid ökat mycket kraftigt.

Utredningen anser det viktigt att återsändande sker under värdiga former och delar den principiella uppfattningen att det är önskvärt att en utlänning ges tillfälle att frivilligt lämna landet efter det att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats.

För att en sådan ordning skall fungera på ett fullt godtagbart sätt krävs dock enligt utredningens mening att utlänningen får någon fördel av att resa ut frivilligt. I annat fall finns risken att principen stannar på papperet och att insats av väsentligt större polisresurser än för närvarande krävs för att verkställighet fortlöpande skall kunna ske inom rimlig tid.

Ett sätt att öka motivationen att resa ut frivilligt skulle kunna vara någon form av begränsat bidrag till den som återvänder frivilligt. Motsvarande bidrag skulle då inte utgå i de fall ett avlägsnandebeslut måste verkställas tvångsvis.

Att ge bidrag till den som återvänder frivilligt är dock inte helt oproblematiskt. Det skulle kunna leda till en ökning av antalet asylansökningar utan egentlig grund. Utredningen föreslår dock en försöksverksamhet med bidrag till dem som återvänder frivilligt.

Stöd till återvandring

Utredningen betonar att planering för återvandring i första hand måste vara ett ansvar för flyktingen själv och hans familj. Frivilliga organisationer kan göra betydande insatser för att förbereda flyktingar inför en återvandring.

Samtidigt finns dock behov av vissa stödåtgärder. Utredningen föreslår på flera punkter förbättringar av nuvarande åtgärder. Det gäller bl.a. en utvidgning av det nuvarande kontantstödet, möjlighet till mera flexibla insatser i vissa fall och anordnandet av kortare kurser när ett flertal invandrare samtidigt planerar för återvandring.

Vidtas de förändringar som har förordats måste det svenska stödet till återvandrare från vårt land betecknas som relativt väl utvecklat. I ett långsiktigt perspektiv framstår det som minst lika angeläget att söka öka stödet för återvandring till internationella organisationer och till de mottagande länderna. Utredningen utvecklar närmare de principer som bör vara styrande för insatserna på detta område.

Samarbete med andra länder

Utredningen framhåller vikten av ett ökat internationellt samarbete på immigrationspolitikens område. Utredningen pekar på några frågor av särskild vikt för Sverige att driva internationellt. Det gäller bl.a. en generös tillämpning av Genève-konventionen samt ett internationellt erkännande av skyldigheten att ta emot även personer på vilka konventionen inte är tillämplig under förutsättning att det skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att vägra en fristad. Det gäller vidare en bättre fungerande ordning för hjälp åt internflyktingar, en ökning av flyktingkvoten, en enhetlig syn på förfarandet när asylsökande fått avslag, stöd till återvandring samt ökade bidrag till UNHCR.

Den likartade syn på problemen som i olika sammanhang förts fram från skilda länder under senare tid, exempelvis vid konsultationerna mellan de västeuropeiska länderna samt Australien, Canada och USA och vid UNHCRs exekutivkommittés senaste möte, borde kunna utgöra grund för ett samarbete som efter hand leder fram till mera konkreta resultat än som hittills visat sig möjligt.

För att överenskommelser med andra länder skall kunna uppnås – vare sig dessa får formen av bindande traktater eller ej – måste Sverige vara berett att jämka sina ståndpunkter i olika hänseenden. Den humanitära grundsynen får dock inte överges.

Interdepartemental samordning m.m.

Utredningen bedömer som betydelsefullt att ett regelbundet samråd äger rum mellan de ledande tjänstemännen inom arbetsmarknadsdepartementet

på utlännings- och invandrarsidan och utrikesdepartementets biståndsavdelning samt i mån av behov även dess rättsavdelning och politiska avdelning.

Det har ibland förekommit att samarbete mellan olika departement i angelägna frågor kanaliserats till för ändamålet särskilt inrättade samarbetsorgan. Erfarenheten av detta är inte odelat positiv: det visar sig ofta att sådana organ efter en tid tenderar till att föra en egen tillvaro vid sidan av det reguljära interdepartementala samarbetet och därmed snarare ökar än minskar byråkratin.

Utredningen vill därför inte föreslå en sådan ordning utan anser att formerna för det regelbundna samråd som otvivelaktigt är nödvändigt bör övervägas av de ansvariga departementen själva. Utredningen föreslår också en ökad samverkan mellan invandrarverket och SIDA.

Ett årligt belopp bör ställas till regeringens förfogande under arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel för sådana oförutsedda utgifter på flyktingområdet som faller utanför ramen för biståndsanslagen.

Flykting/immigrationsattachéer

Utredningen anser att inrättande av tjänster som flykting/immigrationsattachéer vid svenska beskickningar är ett uppslag som borde prövas. Utredningen föreslår därför att sådana tjänster inrättas i vart fall försöksvis vid några utlandsmyndigheter i länder av intresse i detta sammanhang.

Arbetsuppgifterna bör främst bestå av dels handläggning av immigrationsärenden, dels rapportering om frågor rörande mänskliga rättigheter, flyktingströmmar m.m. av intresse för immigrationspolitiken.

1 Utredningens uppdrag och arbete

I april 1990 publicerade arbetsmarknadsdepartementet en idéskiss betecknad En sammanhållen flykting- och immigrationspolitik.[1] Skissen utgjorde resultatet av ett arbete som under hösten och vintern 1989/90 hade utförts av ursprungligen två arbetsgrupper – sedermera en sammanslagen grupp – bestående av tjänstemän från utrikes- och arbetsmarknadsdepartementen. Avsikten med skissen var att den skulle ange färdriktningar för det fortsatta arbetet och tjäna som underlag för en mera fullständig utredning.

Det är denna utredning som har anförtrotts åt oss. Ett huvudsyfte med utredningen är enligt direktiven att tydliggöra den globala situationen beträffande flyktingar och migration samt att bedöma konsekvenserna för Sveriges del. En andra huvuduppgift är att, med beaktande av det internationella samarbetet och Sveriges internationella förpliktelser i dessa frågor, lämna förslag till en sammanhållen svensk flykting- och immigrationspolitik, inklusive vilka förändringar som behöver företas i den svenska utlänningslagstiftningen för att förslagen skall kunna genomföras.

Ett tredje huvudsyfte är att, mot bakgrund av det internationella scenariot och den svenska flykting- och immigrationspolitiken samt biståndspolitiken, definiera och analysera frågor som Sverige bör driva internationellt. Detta inkluderar de normativa och operativa slutsatser som bör dras när det gäller utformningen av det svenska biståndet inom migrations- och flyktingområdet.

Direktiven (Dir. 1990:42) återges i sin helhet i *bilaga 1*.

Den inom regeringskansliet utarbetade idéskissen har genom beslut i juli 1990 av statsrådet Lööw överlämnats till utredningen.

Utredarna har fortlöpande sammanträffat med den sakkunnige och med experterna i utredningen. Utredningen har haft kontakter med SIDA, statens invandrarverk och rikspolisstyrelsen samt med arbetsmarknadsstyrelsen som även bidragit med visst underlag. Vidare har utredningen sammanträffat med det flyktingpolitiska rådet och med folkrörelserådet för biståndsfrågor. Utredningen har vidare varit företrädd vid informella konsultationer mellan Sverige, övriga västeuropeiska stater samt Australien, Canada och USA. Kontakter har i olika former förekommit mellan utredningen och företrädare för UNHCR och för IOM (International Organization for Migration).

[1] Regeringskansliets offsetcentral, 1990.

Mellan utredarna har arbetet i huvudsak delats upp på det sättet att Edgren har varit huvudansvarig för de avsnitt som rör allmänna migrations- och flyktingpolitiska frågor samt Munck för avsnitten rörande immigrationspolitiska frågor. Edgren har biträtts av sakkunnige Sandgren. Vi har emellertid fortlöpande samrått om förslagens utformning och står båda bakom betänkandet i dess helhet.

2 Allmänna utgångspunkter

Flyktingrörelserna i världen har numera sin tyngdpunkt i utvecklingsländerna. Fyra femtedelar av dagens ca 15 miljoner flyktingar befinner sig i Asien och Afrika, många i länder som tillhör världens allra fattigaste. Skall utvecklingsländernas regeringar förmå bära sitt ansvar fordras omfattande insatser av det internationella samfundet. En utgångspunkt för utredningen är att Sveriges solidaritet med flyktingarna i världen fordrar att vi kraftfullt bidrar till ansträngningarna att komma till rätta med flyktingproblemen i utvecklingsländerna.

Även Sverige är ett invandringsland. Periodvis har vi bedrivit en mycket aktiv invandringspolitik i syfte att rekrytera arbetskraft. I förhållande till vår folkmängd får vi numera långt fler asylansökningar än något annat land i den industrialiserade världen. Drygt en åttondel av vår befolkning är i någon mening invandrare och invandringen har verksamt bidragit till vårt välstånd.

Liksom flertalet övriga industriländer står Sverige inför stora problem när det gäller utformningen av den framtida politiken på detta område. Klyftan mellan fattiga och rika länder är oerhörd och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter brister på många håll i världen. Befolkningsökningen i tredje världen accelererar och kommunikationerna förbättras. Avspänningen mellan öst och väst har inte hindrat framväxten av nya oroshärdar. Det är orealistiskt att i detta läge räkna med annat än att vi under de närmaste decennierna kommer att möta växande anspråk på invandring i Sverige med delvis nya problem.

Vi kan inte lösa dessa problem ensamma utan är beroende av det internationella samarbetet på området. Detta har varit omfattande, men samtidigt måste konstateras att de praktiska resultaten långt ifrån är tillräckliga för att vi skall ha en godtagbar beredskap för den utveckling som kan förutses.

Verkligt betydelsefulla resultat av det internationella samarbetet föreligger framför allt i form av inrättandet år 1951 av FNs flyktingkommissariat – UNHCR – samt tillkomsten av Genève-konventionen om flyktingars rättsliga ställning från samma år och 1967 års tilläggsprotokoll till konventionen. Men härigenom möter man bara en del av problemen. Konventionens och protokollets tillämpningsområde omfattar bara dem som flytt från sina länder av fruktan för förföljelse, och flyktingkommissariens mandat är begränsat på liknande sätt.

Den helt övervägande delen av de människor som numera lämnar sina

hemländer gör det av andra orsaker som ofta är sammansatta: svält, väpnade konflikter, social och ekonomisk misär, ekologiska katastrofer och andra umbäranden, bland vilka politiskt förtryck och etniska konflikter dock ofta ingår som en väsentlig del. Folkvandring undan fattigdom och miljöförstörelse kan bli ett av de kommande decenniernas stora världsproblem, som inte kan undgå att beröra även Europa.

Vad som har sagts nu får inte tolkas som att vikten av att skydda dem som flytt från sina länder av fruktan för förföljelse skulle ha minskat. Att värna om rätten för sådana flyktingar att få asyl är och måste även i framtiden vara en grundläggande del både av vår egen flyktingpolitik och av den politik som vi arbetar för i internationella sammanhang. Utvecklingen har snarast medfört att det nu är mera angeläget än tidigare att söka skilja mellan dem som tvingas lämna sina länder till följd av förföljelse och dem som gör det av andra skäl. Risken är påtaglig att vi annars förlorar kontrollen över politiken på området.

Det skulle emellertid vara uppenbart ägnat att främja en positiv utveckling om det åtminstone i Europa fanns ett enhetligt synsätt beträffande andra flyktingpolitiska frågor än sådana som uttryckligen regleras i Genèvekonventionen. Som påvisas i utredningens direktiv saknas ett sådant enhetligt synsätt i stor utsträckning för närvarande. Utredningen får i flera avseenden anledning att återkomma till detta.

För de mottagande länderna har invandringen generellt sett många positiva konsekvenser från ekonomiska, kulturella och andra synpunkter. Detta gäller för både arbetskrafts- och flyktingmigration, även om det i andra avseenden finns grundläggande skillnader mellan dessa olika slag av invandring. För den som inte utvandrar frivilligt utan av omständigheterna tvingas lämna det land där han själv och hans förfäder växt upp är emellertid utvandringen sällan den bästa lösningen; normalt skulle han ha föredragit en ändring av livsbetingelserna i hemlandet som skulle göra det möjligt för honom att stanna kvar. Det finns inte heller obegränsade möjligheter att ta emot dem som söker en fristad utanför sitt hemland.

Redan av dessa skäl är det uppenbart att långsiktiga lösningar måste vara inriktade på att söka undanröja eller begränsa de faktorer som ger upphov till ofrivillig migration och flykt. Den sociala, ekonomiska och demokratiska utvecklingen i flyktingarnas hemländer måste understödjas och arbetet för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna respekteras bli mera effektivt. Varje land har visserligen här ett eget ansvar, men det internationella samfundet har skyldighet att komma till undsättning i den mån grundläggande mänskliga rättigheter kränks eller länderna av fattigdomsskäl inte ensamma förmår att skapa den bärkraftiga utveckling som motverkar uppkomsten av flyktingskap.

Arbete med sådan inriktning måste emellertid bedrivas av många andra skäl än sådana som har anknytning till vår flyktingpolitik. Vidare gäller att insikten om att det är nödvändigt att arbeta för lösningar på globala problem av detta slag inte är oss till någon avgörande hjälp när det gäller att hantera de enskilda immigrationsärenden som nu och inom överskådlig

framtid dagligen måste avgöras. Så t.ex. kan vi inte avvisa den som söker vårt skydd undan förföljelse med hänvisning till att vi medverkar i det internationella arbetet på att förbättra utvecklingen och stärka de mänskliga rättigheterna i hans hemland.

I ett mera långsiktigt perspektiv är det emellertid ett uppenbart befogat önskemål att flyktingpolitiken blir bättre integrerad med utrikes- och biståndspolitiken. Även om sambandet inte får överbetonas bör vår politik på dessa områden präglas av ett enhetligt synsätt. Detta är också en av utgångspunkterna för utredningen.

Vårt arbete på dessa områden måste genomgående präglas av insikten att Sverige liksom andra industrialiserade länder har ett långtgående ansvar. Detta ansvar gör sig gällande gentemot enskilda människor som söker vårt skydd, mot grupper av människor som inte tillförsäkras grundläggande mänskliga rättigheter eller som annars lider nöd och mot länder som behöver stöd från det internationella samfundet för att utvecklingen och livsbetingelserna skall förbättras. Ett sådant synsätt har också en bred allmän förankring i vårt land.

Utredningen skall i det följande söka lägga fram förslag som syftar till en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik. Redan här bör emellertid konstateras att de problem som möter på detta område är av det slaget att det framstår som otänkbart att på den korta tid som vi har haft till förfogande finna färdiga svar på alla de frågor som ställs i våra direktiv. Dessa frågor kommer säkerligen också under de närmaste decennierna att diskuteras livligt och med hög prioritet, både internt i vårt eget land och inom ramen för det internationella samarbetet. Det kan i detta sammanhang nämnas att för svensk del flera forskningsprojekt på området har startat eller inom kort kommer att påbörjas.

I vissa avseenden framstår det emellertid som befogat att redan nu överväga ändringar i regelsystemet och att formulera en strategi för Sveriges hållning i det internationella samarbetet. Utredningen tar upp sådana frågor i det följande. Dessförinnan skall emellertid några grundförutsättningar för arbetet redovisas. Utredningen söker därvid skilja mellan å ena sidan allmänna migrations- och flyktingpolitiska frågeställningar, särskilt sådana med internationell anknytning, och å den andra sådana immigrationspolitiska spörsmål som mera specifikt berör Sverige.

3 Allmänna migrations- och flyktingpolitiska frågor

3.1 Bakgrund och översikt

Dagens värld präglas av omfattande migrations- och flyktingrörelser. Inget tyder på att dessa rörelser avtar under de närmaste decennierna. Såsom berördes i föregående kapitel får vi räkna med omfattande anspråk på invandring till Sverige också i framtiden. Möjligheterna till ett liv i trygghet och en god levnadsstandard i Sverige gör att vårt land kommer att förbli ett attraktivt mål för arbetssökande och flyktingar. Det ställer krav på en väl avvägd *immigrationspolitik*. Utredningen återkommer till de frågor som har anknytning härtill.

Som regel lämnar emellertid människor sina hem av tvång. Konflikter, katastrofer, misär – för att nämna några orsaker – tvingar människor på flykt. Det visar betydelsen av en *internationell flyktingpolitik* som söker undanröja orsakerna till flykt och ge skydd och bistånd åt dem som tvingats fly.

I detta kapitel behandlas inslagen i en sådan flyktingpolitik. I avsnitt 5.1 analyseras sambanden mellan flykting- och immigrationspolitiken, särskilt förutsättningarna för en sammanhållen politik. I avsnitt 5.2 redovisas utredningens överväganden i anslutning till genomgången i förevarande kapitel.

Flyktingproblemen i världen skiljer sig starkt åt de olika kontinenterna emellan. Problemens karaktär och storlek skiftar också över tiden. Att här anvisa förslag till lösningar för hela det spektrum av problem som i och för sig förtjänar uppmärksamhet är knappast möjligt. Utredningen nöjer sig med att peka på vissa angelägna åtgärder och områden, som enligt utredningens mening bör ställas i fokus för den svenska flyktingpolitiken.

Den följande översikten visar vad utredningen därvid särskilt åsyftar.

- Konflikter – interna lika väl som internationella – är en huvudorsak till flyktingproblemen i världen. Det understryker vikten av att *fredlig lösning av konflikter* främjas och av att *nedrustning* kommer till stånd, inte minst i tredje världen. Framsteg i den riktningen skulle inte bara dämpa flyktingproblemen. De skulle också frigöra resurser som kunde användas för ekonomisk och social utveckling. Sverige bör naturligtvis fortsätta att driva en aktiv politik på det här området. Däri ingår också arbetet att stärka FNs roll.

  Men det föreligger också ett omvänt samband: flyktingrörelser skapar motsättningar och instabilitet som ytterst kan utmynna i väpnade kon-

flikter. Åtgärder, som riktas mot orsakerna till massflykt, kan därför ha en stabiliserande och fredsskapande verkan.

- Mekanismer för omvärldsanalys som underlättar prognosticeringen av kommande flyktingrörelser; system för förvarning beträffande akuta kriser; och uppbyggnaden av en nationell och internationell beredskap att snabbt ingripa på ett effektivt sätt i akuta kriser är viktiga komponenter i det internationella samfundets ansträngningar att komma till rätta med flyktingproblemen.
- Vikten av att flyktingarna bereds rättsligt och fysiskt skydd kan inte nog understrykas; det kan ses som världssamfundets primära skyldighet gentemot flyktingarna, en uppgift för vilken UNHCR har särskilt ansvar.
- I de fall akuta flyktingproblem uppstår – vanligen på grund av krig eller katastrofer – är det normalt angeläget att nödhjälp (mat, husrum, hygien, vård) snabbt kommer flyktingarna till del. Det förutsätter som regel att internationella biståndsaktioner kommer till stånd.
- Också underutveckling orsakar flyktingströmmar. Ekonomisk och social misär är i sig skäl för människor att lämna sina hemområden. Men härtill kommer att underutvecklingen går hand i hand med miljöförstörelse, torka, snabb befolkningstillväxt och motsättningar inom och mellan stater – allt faktorer som för med sig flyktingströmmar. *Det internationella utvecklingssamarbetet* är ett viktigt medel att angripa underutvecklingen. Som en följd av att merparten av dagens flyktingar befinner sig i u-länder behövs emellertid utvecklingssamarbetet också för att tillgodose flyktingarnas långsiktiga behov (sysselsättning, utbildning, integration i lokalsamhället, återvändande).
- *Ekonomiskt samarbete, handel, krediter och skuldlättnadsåtgärder* är likaså viktiga medel att bidra till en utveckling som minskar människornas flyktbenägenhet. Erfarenheten visar att dessa faktorer är av avgörande betydelse för möjligheterna att få till stånd stabil tillväxt och sysselsättning. Stöd åt ekonomisk omstrukturering, exportfrämjande och liknande kan också nämnas i det här sammanhanget. Den här typen av åtgärder har aktualitet inte bara för de fattigare länderna utan också för staterna i östra Europa.
- Likaså kan *tekniskt samarbete* i skilda former (tekniköverföring, tekniskt bistånd, intstitutionellt samarbete, forskningssamarbete m.m.) vara av betydelse i sammanhanget. Bl.a. kan resultaten av sådant samarbete på miljövårdsområdet motverka att människor tvingas lämna sina hem av ekologiska skäl. Samarbetet kan även stärka incitamenten för forskare och förvaltningspersonal att stanna i hemlandet. Också i de här hänseendena är förhållandena i östra Europa ett belysande exempel.
- Kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten är en viktig orsak till flyktingproblemen. Detsamma gäller diktatoriska styrelseskick. Inte bara leder sådana kränkningar och styrelseformer i sig till att folk drivs på flykt. De hämmar också den ekonomiska och sociala utvecklingen vilket bidrar till flyktbenägenhet. *Åtgärder som främjar*

respekten för grundläggande rättigheter och en demokratisk samhällsutveckling är därför centrala.

- Den *internationella opinionsbildningen* är en nyckelfaktor för möjligheterna att komma till rätta med flyktingproblemen. Den kan bidra till att orsakerna till problemen ges uppmärksamhet; det gäller inte minst kränkningar av mänskliga rättigheter. Och opinionsbildningen kan förbättra förutsättningarna för att hjälpaktioner snabbt skall komma till stånd.
- I en krissituation känner sig inte sällan en mångfald organisationer kallade att inskrida och en mängd olika typer av hjälpinsatser blir aktuella. Det understryker behovet av en väl fungerande *samordning* av de konkreta insatserna.
- Enligt sakens natur är flyktingskapet i princip temporärt. Flertalet politiska flyktingar önskar återvända till sina hemländer. Åtgärder som möjliggör *frivillig repatriering* bör därför vara ett centralt element i staternas flyktingpolitik.
- Flyktingproblemens globala och komplexa karaktär innebär att ett nära och omfattande *internationellt samarbete* är nödvändigt för att bestående resultat skall kunna uppnås. Det gäller mellan ursprungsländerna, mellan ursprungs- och mottagarländerna och mellan mottagarländerna. Inte minst samarbete på regional nivå kan fylla en viktig funktion.
- Möjligheterna att förebygga och komma till rätta med flyktingproblemen bestäms i hög grad av konventioner och andra *internationella instrument* rörande flyktingrätt, mänskliga rättigheter, humanitär rätt m.m. Ansträngningar att förbättra skyddssystemets effektivitet och att öka den internationella anslutningen till instrumenten står här i förgrunden.
- De *internationella organisationerna* – såväl mellanstatliga som enskilda – spelar självfallet en avgörande roll för arbetet för flyktingarna. Det gäller både deras normskapande och operativa verksamhet. UNHCR intar härvidlag en nyckelställning. De internationella organisationerna är också naturliga fora för strävan att föra flyktingfrågorna högre upp på den "internationella dagordningen".

Redan den här översikten belyser vidden och komplexiteten av det internationella flyktingarbetet. Den illustrerar också att det bidrag som från svensk sida kan lämnas inte kan bli annat än marginellt. För hela fältet gäller att staterna och de mellanstatliga organisationerna liksom de nationella och internationella enskilda organisationerna måste samverka. Det är i det perspektivet som man skall se de synpunkter som utredningen framför till vägledning för Sveriges agerande inom delar av den internationella flyktingpolitiken.

Närmast förestår dock att – i enlighet med de anvisningar som lämnas i direktiven – analysera migrationen och flyktingströmmarna under senare decennier samt att redovisa bedömningar av utvecklingen under 1990-talet (avsnitt 3.2 och 3.3). Avsnitten utgör underlag för utredningens överväganden rörande den framtida svenska flykting- och immigrationspolitiken.

3.2 Migrationen under efterkrigstiden

Sverige har under större delen av efterkrigstiden varit ett av Västeuropas invandringsländer. Efterfrågan på arbetskraft ökade under 1950- och 1960-talen betydligt snabbare än befolkningen i arbetsför ålder, vilket ledde till en bestående hög arbetskraftsinvandring. Betydande antal flyktingar absorberades också från tid till annan, men till följd av den perenna arbetskraftsbristen förorsakade detta sällan några problem. Arbetskraftsmigrationen utgjorde i själva verket en av de dynamiska krafterna bakom den snabba produktionsökningen under denna period.

Vid mitten av 1970-talet förändrades den västeuropeiska arbetsmigrationen helt, i och med att den ekonomiska tillväxten stagnerade och arbetslösheten allmänt ökade. Sverige lyckades upprätthålla en högre sysselsättningsnivå än de flesta andra europeiska länder, men arbetskraftsinvandringen avstannade nästan helt. Under 1980-talet förbättrades tidvis den ekonomiska tillväxten i Sverige såväl som i övriga Västeuropa, men sysselsättningen ökade inte i samma takt. Under decenniets senare år ökade invandringen av utomeuropeiska flyktingar i hela Europa och Nordamerika, vilket tilldrog sig uppmärksamhet mer till följd av de mottagande ländernas oro inför en möjlig systemförändring än med hänsyn till arbetsmarknadseffekterna, som hittills varit små.

1950- och 1960-talen: Snabb expansion

Under de första efterkrigsåren 1945–1947 var arbetslösheten ännu ganska hög och utsikterna för ekonomisk expansion bedömdes allmänt som osäkra. Vid denna tidpunkt mottog Sverige 25 000 flyktingar från Baltikum som absorberades snabbt och utan större friktioner vare sig i politiken eller på arbetsplatserna. När arbetskraftsbristen skärptes mot slutet av 1940-talet och under 1950-talets första år, täcktes den i första hand genom invandring från de nordiska grannländerna, i synnerhet Finland. Den övervägande delen av nettoinvandringen under dessa år täcktes från de nordiska grannländerna.

I samband med krisen i Ungern år 1956 kom en ny våg flyktingar, även denna gång vid en tidpunkt då arbetsmarknaden var svag. Det totala antalet uppgick till ca 8 000 som absorberades under loppet av ett par år. Rekryteringsbasen vidgades i takt med att Finlands arbetskraftsreserver i allt högre grad sysselsattes i hemlandet. Jugoslavien, Turkiet och Grekland började bli allt betydelsefullare för den svenska arbetskraftsinvandringen, även om den utomnordiska invandringen aldrig under 1960-talet nådde högre än en fjärdedel av nettoinvandringen. Bruttoinvandringen uppgick på 1950-talet till ca 25 000 per år för att stiga till över 40 000 på 1960-talet. Men eftersom en stor del av invandrarna regelmässigt återvände till sina hemländer, uppgick nettoinvandringen inte till mer än hälften av dessa värden. På 1960-talets ibland ganska överhettade svenska arbetsmarknad krävdes det alltså en inflyttning på ca 20 000 personer per år bara för att hålla

arbetskraftsnivån konstant, och det dubbla för att tillgodose expansionsbehovet. Det var helt logiskt i det läget att som den statliga utredningen om arbetsmarknadspolitiken år 1965[1] argumentera för en "aktiv invandringspolitik" baserad på systematisk kollektiv rekrytering för den svenska arbetsmarknaden.

Arbetskraftsinvandringen kulminerade år 1970 med den högsta nivå som uppnåtts i fredstid, 73 532 personer brutto och 52 265 netto. Som framgår av figur 1 hade denna topp sina motsvarigheter i de andra invandringsländerna i Europa (med undantag av Schweiz som under hela 1960-talet sökt begränsa invandringen). Efter dessa rekordnoteringar drabbades de västeuropeiska ekonomierna av den första oljekrisen och de därmed påföljande balansproblemen som varaktigt bröt de tidigare decenniernas produktions- och sysselsättningsexpansion.

1970-talet: Stagnation och arbetslöshet

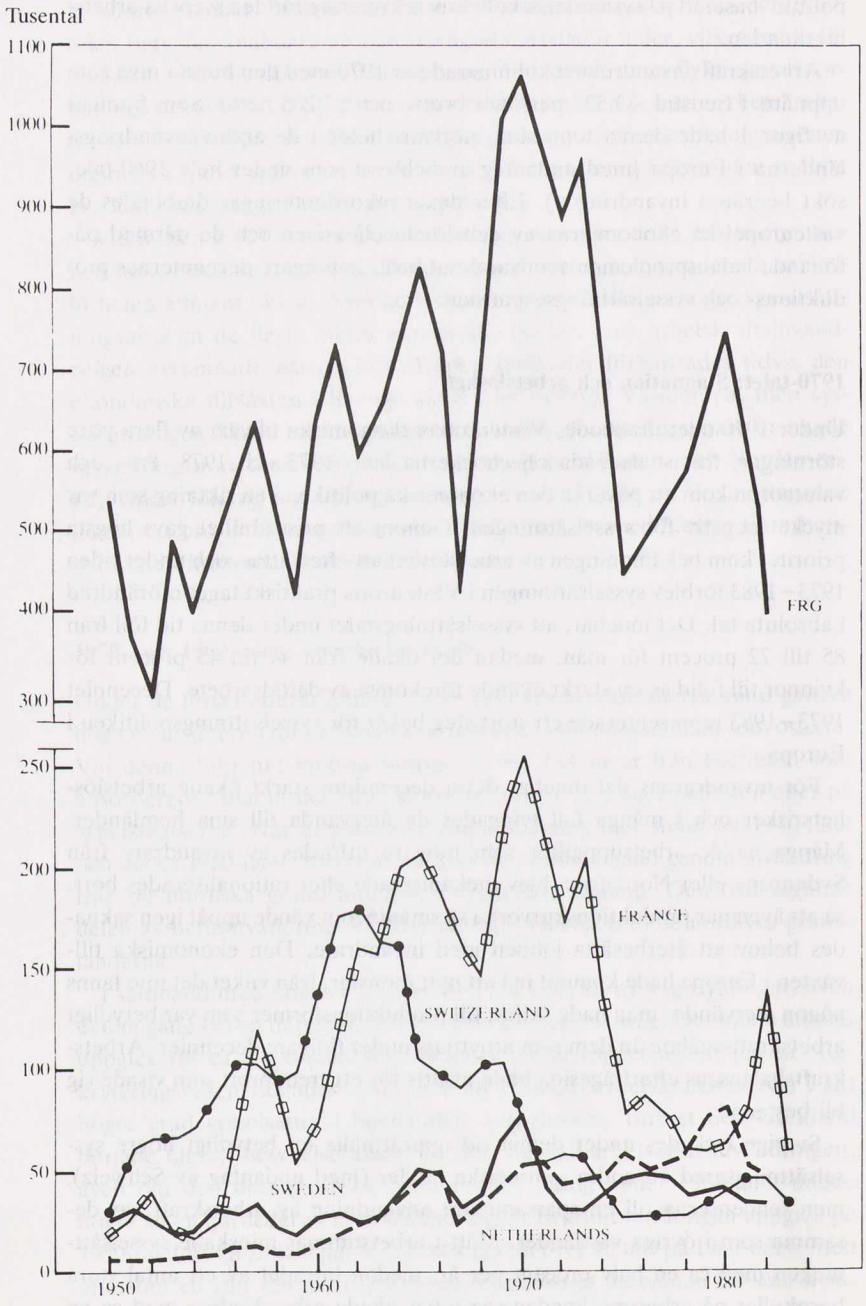
Under 1970-talet drabbades Västeuropas ekonomiska tillväxt av flera yttre störningar, främst de båda oljechockerna åren 1973 och 1978. Pris- och valutaoron kom att påverka den ekonomiska politiken i en riktning som var mycket negativ för sysselsättningen. Genom att prisstabilitet gavs högsta prioritet kom bekämpningen av arbetslöshet att eftersättas, och under tiden 1973–1983 förblev sysselsättningen i Västeuropa praktiskt taget oförändrad i absoluta tal. Det innebar, att sysselsättningstalet under denna tid föll från 85 till 72 procent för män, medan det ökade från 44 till 45 procent för kvinnor till följd av en starkt ökande förekomst av deltidsarbete. Decenniet 1973–1983 representerade ett stort steg bakåt för sysselsättningspolitiken i Europa.

För invandrarnas del innebar detta decennium starkt ökade arbetslöshetsrisker och i många fall tvingades de återvända till sina hemländer. Många av de arbetsuppgifter som tidigare utfördes av invandrare från Sydeuropa eller Nordafrika blev mekaniserade eller rationaliserades bort, så att även när produktionskurvorna så småningom vände uppåt igen saknades behov att återbesätta jobben med invandrare. Den ekonomiska tillväxten i Europa hade kommit in i ett nytt mönster, från vilket det inte fanns någon återvändo: man hade skiftat till produktionsformer som var betydligt arbetskraftssnålare än dem som utnyttjats under tidigare decennier. Arbetskraftsbalansens efterfrågesida hade utsatts för ett trendbrott som visade sig bli bestående.

Sverige lyckades under denna tid upprätthålla en betydligt högre sysselsättningsgrad än andra europeiska länder (med undantag av Schweiz), men tendenserna till en sparsammare användning av arbetskraft var desamma som i övriga västländer. Mätt i arbetstimmar minskade sysselsättningen med ca en halv procent per år, medan inträdet av ett antal stora barnkullar på arbetsmarknaden samtidigt ökade arbetskraften med ca en

[1] SOU 1965:9 "Arbetsmarknadspolitik", s. 439.

Figur 1 Bruttoinvandring i fem länder.

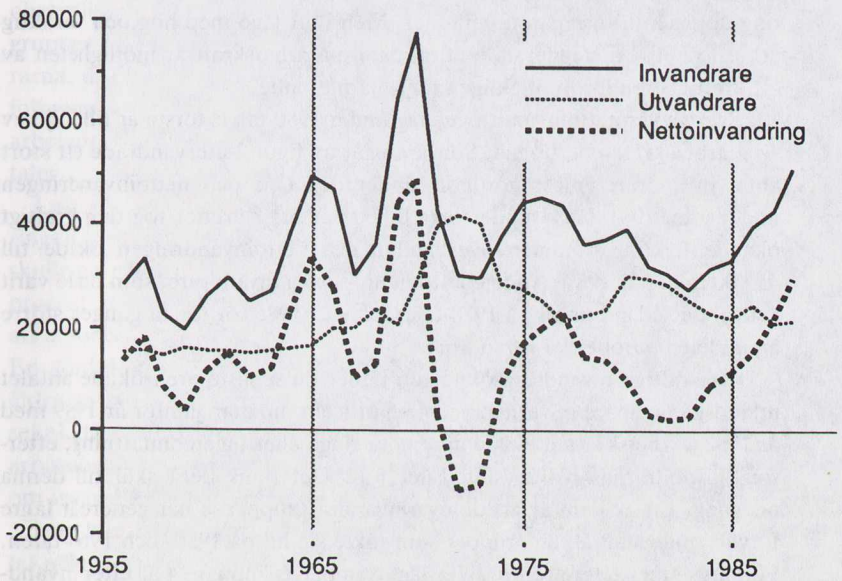


Källa: OECD "The Future of Migration", 1987.

procent per år. Vad som hindrade arbetslösheten från att öka kraftigt under denna tid var framför allt den ökande frekvensen av deltidsarbete.

Under 1970-talets första år ökade utvandringen så att den översteg invandringen. Figur 2 visar den dramatiska förändring som då inträffade. Både nordbor och andra invandrare lämnade landet, men när nettoinvandringen återhämtade sig något under decenniets senare hälft, var nordborna för första gången i minoritet. Ett annat inslag som var nytt var att utvandringen låg kvar på hög nivå, ca 15 000 per år vilket var ungefär samma nivå som nettoinvandringen. En närmare analys av sambandet mellan invandringen och det svenska arbetsmarknadsläget visar också, att den typ av invandring som tagit överhanden sedan mitten på 1970-talet är långt mindre känslig för variationer i arbetsmarknadsläget i Sverige.[2] Flyktingar och anknytningsinvandrare låter inte sin migration påverkas av det svenska arbetsmarknadsläget på det sätt som var typiskt för arbetskraftsinvandringen under tidigare decennier.

Figur 2 Antal invandrare och utvandrare samt nettoinvandring under perioden 1955–1988.



Källa: SCB "Det framtida arbetskraftsutbudet. Utblick bortom sekelskiftet", Information om arbetsmarknaden 1989:4.

1980-talet: Ett nytt trendbrott?

Efter konjunkturavmattningen i början av 1980-talet har Västeuropa sedan år 1983 återgått till en jämn och måttlig ekonomisk tillväxttakt på mellan två och tre procent per år. Sysselsättningen ökade samtidigt med ca en halv

[2] Se "Invandrare på arbetsmarknaden", Arbetsmarknadsdepartementet, Ds 1990:35, s. 13.

procent per år, vilket var något långsammare än tillväxten av arbetskraften. Arbetslösheten ökade därför trots den gynnsamma tillväxten till ett genomsnitt av elva procent för OECDs europeiska medlemsländer, en nivå som bestod ännu vid decenniets slut. Den reguljära arbetskraftsinvandringen till Västeuropa stoppades därmed nästan helt av de mottagande ländernas myndigheter.

Vad som däremot inte stoppades var anknytningsinvandringen och tillströmningen av flyktingar från Östeuropa och Mellanöstern. I de flesta av Västeuropas tidigare invandringsländer utgjordes vid 1980-talets mitt mellan 70 och 90 procent av den starkt reducerade invandringen av familjeåterföreningsfall.[3] Under decenniets sista år inträffade så den kraftiga tillströmning av asylsökande, som väckte frågan om även utbudssidan i arbetskraftsbalansen skulle utsättas för ett långsiktigt trendbrott, fast i motsatt riktning mot efterfrågekurvans. Antalet asylsökande i Västeuropa beräknas ha ökat från ca 70 500 år 1983 till 315 000 år 1989. Under expansionens och arbetskraftsbristens tid, dvs. före år 1973, skulle en invandringsvåg av denna omfattning knappast ha väckt uppseende – även siffran 315 000 skulle ha passerat ganska oförmärkt år 1970, då Västeuropas bruttoinvandring uppgick till närmare 2 miljoner. Men i ett läge med hög och varaktig arbetslöshet och stagnerande efterfrågan på arbetskraft är möjligheten av ett kraftigt trendbrott onekligen mer alarmerande.

I Sverige var nettoinvandringen låg under 1980-talets första år till följd av svag arbetskraftsefterfrågan. Som framgår av figur 2 återvandrade ett stort antal invandrare, mest nordbor, under dessa år och nettoinvandringen under åren 1981–1984 understeg 10 000 per år. Därefter tog den kraftigt ökande flyktingströmmen överhanden och nettoinvandringen ökade till 45 000 under år 1989. Andelen utomeuropeiska invandrare, som hade varit i stigande sedan början på 1970-talet, blev år 1985 för första gången större än andelen europeiska invandrare.

Den kraftiga invandringsökningen under de senaste åren ökade antalet utländska invånare i Sverige med 4–5 procent om man jämför år 1989 med år 1982. Arbetskraften ökade däremot i ringa eller ingen omfattning, eftersom invandrarnas förvärvsintensitet föll. Det finns flera skäl till denna nedgång. Ett av dem är att de nya invandrargrupperna har generellt lägre förvärvsintensitet än de grupper som sökte sig hit på 1950- och 1960-talen. Förvärvsintensiteterna för iranier låg exempelvis ännu 3–4 år efter invandringen på en nivå som var under hälften av totalbefolkningens, 32–40 procent för män och 18–25 procent för kvinnor.[4] Förvärvsfrekvenser av denna storleksordning är så extrema att de måste ha sina orsaker både på tillgångs- och efterfrågesidorna.

[3] OECD, Directorate for Social Affairs, Manpower and Education, "SOPEMI 1989, Continuous Reporting System on Migration", Paris 1990, s. 7–13.
[4] Se "Invandrare på arbetsmarknaden", *op cit,* s. 21–32.

Försök till prognos för 1990-talet

Förutsättningarna för en fortsatt invandring av viss storlek bestäms av en rad demografiska och ekonomiska faktorer. De demografiska förutsättningarna är väl kända: befolkningen i arbetsför ålder ökar under första hälften av 1990-talet med ca 16 000 personer eller 0,4 procent per år till följd av att de stora barnkullarna från 1940-talet fortsätter att öka sin förvärvsfrekvens. Under andra hälften av 1990-talet kan denna utveckling komma att vända i takt med att allt fler pensioneras. Arbetskraften väntas förbli i det närmaste stationär, om man bortser från invandringen.

Vid en fortsatt ekonomisk tillväxt på 1980-talets nivå, dvs. ca 2 procent per år, ökar arbetskraftsefterfrågan normalt med omkring 0,5 procent per år, vilket är betydligt mer än den naturliga befolkningstillväxten. SCB har i sin arbetskraftsprognos som ligger till grund för 1990 års långtidsutredning räknat med att arbetskraften skall växa med 4,4 procent under 1990-talet som helhet. Detta förutsätter att invandringen avtar från 30 000 år 1988 till 20 000 under de närmaste åren för att sedan falla till 10 000 per år mot sekelskiftet.[5] Trots att totalbefolkningen enligt denna prognos skulle öka obetydligt, ökar arbetsvolymen till följd av att allt fler inträder i åldersgrupper med hög förvärvsintensitet. Försörjningsbördan för de aktiva åldrarna, dvs. relationen mellan åldersgruppen 20–64 år och den övriga befolkningen, kommer under denna prognos inte att försämras. Räknat i arbetade timmar kan den t.o.m. komma att förbättras något under 1990-talet.

I ett alternativ med högre invandring räknar SCB med att nettoinvandringen stegvis faller till 20 000 per år vid slutet av seklet. Trots att detta skulle ge en nettoinvandring som ger en total arbetskraftsvolym som är en procent större än huvudalternativet vid sekelskiftet, förefaller det möjligt att absorbera även denna större volym utan att arbetslösheten behöver öka. En fördel med detta alternativ är att försörjningsbördan för de aktiva åldrarna marginellt skulle förbättras under de första decennierna av nästa sekel, då den eljest riskerar att försämras ganska kraftigt. Nackdelen är att arbetslösheten riskerar att bli högre under konjunkturavmattningarna än om invandringen följer huvudprognosens snabbare nedtrappning.

Man kan fråga sig hur känslig arbetskraftsefterfrågan är för förändringar i teknologi och industristruktur. Under 1970-talet expanderade den offentliga tjänstesektorn, i synnerhet sjukvården, snabbare än andra verksamheter, medan under 1980-talet framför allt den privata tjänstesektorn absorberat nytillkommande arbetskraft. Tjänstesektorerna kommer under 1990-talet att brottas med besvärliga produktivitetsproblem, som delvis förorsakats av en alltför stor absorption av lågutbildad arbetskraft under tidigare år. Det är troligt att de kommer att svara för en stor del av sysselsättningsökningen under 1990-talet men att ökningarna framför allt kommer att ligga inom

[5] SCB "Det framtida arbetskraftsutbudet. Utblick bortom sekelskiftet", Information om Arbetsmarknaden 1989:4.

befattningsområden som kräver högre utbildning. Denna tendens kommer att understödjas av det fackliga intresset att höja lönerna hellre än att bevara lågavlönad tjänsteproduktion.

Ser man på arbetsmarknaden i stort, finns det alltså utrymme för en fortsatt årlig invandring på en nivå något under den som uppnåddes år 1989. Två problem måste emellertid lösas för att invandrarna skall engageras i produktiv sysselsättning. Det första är den fallande förvärvsfrekvensen, som förorsakas av faktorer både på tillgångs- och efterfrågesidan. Det andra är utbildningsnivån, som för närvarande i alltför ringa grad motsvarar kraven på 1990-talets arbetsmarknad.

Vidgar man perspektivet till att gälla hela Västeuropa, är det omöjligt att bortse från den dramatiska spänning som uppstått mellan tillgångs- och efterfrågeutvecklingen på invandrarnas arbetsmarknad. Arbetskraftsmigration har varit ett stående inslag i den europeiska ekonomin sedan urminnes tider och har inte bara bidragit till att höja produktion och levnadsstandard utan också till att jämna ut skillnader i löner och arbetsvillkor mellan olika länder. Kapitalrörelser och varuhandel har blivit alltmer integrerade, och kommunikationerna har gjort resor och informationsutbyte möjliga i en omfattning som aldrig förr. Samtidigt som inkomstskillnaderna inom Västeuropa minskat, har de kraftigt ökat mellan europeiska och utomeuropeiska länder och mellan Öst- och Västeuropa. I ett läge med så starka ekonomiska drivkrafter till förmån för ökad migration från områden med arbetslöshet och låga löner till Västeuropa försöker statsmakterna nu minska invandringen till nivåer som är historiskt sett unikt låga. Symptomen på dessa tilltagande spänningar framträder i form av ökande antal asylsökande och växande illegal invandring.

3.3 Flyktingströmmarna

Endast en obetydlig – om än snabbt växande – del av världens flyktingar kommer till Västeuropa för att söka asyl. Det totala antalet flyktingar i världen uppgår för närvarande till ca 15 miljoner, och det har legat vid denna nivå sedan år 1983, då kriget i Afghanistan och torkan i Afrika tvingade många miljoner människor att lämna sina hem och sina länder. Härtill kommer ett ungefär lika stort antal s.k. internflyktingar, dvs. människor som tvingats lämna sina hem men som inte flytt över någon nationsgräns.

Det totala antalet flyktingar i världen befinner sig således på en hög nivå, men det är inte enda gången under detta århundrade som en sådan nivå uppnåtts. Redan under 1920-talet nåddes en topp då den totala flyktingpopulationen var lika stor som i dag i förhållande till världens befolkning.[6] En skillnad jämfört med dagens situation är att flyktingarna då till övervägande delen var européer, ryssar som flydde undan revolutionen, minori-

[6] Zarjevski, Y. "A Future Preserved. International Assistance to Refugees", Pergamon Press, UNHCR 1988.

teter i balkanstaterna, sudettyskar, armenier och assyrier, och att de på kort tid absorberades av andra länder i Europa eller Nordamerika. En ny topp – den högsta under seklet – nåddes vid slutet av andra världskriget, då det fanns 30 miljoner hemlösa i Europa, av vilka hälften befann sig i främmande land. Stora flyktingrörelser uppstod dessutom år 1947 då Indien delades och år 1948 då Israel skapades. Det totala antalet sjönk sedan under 1950- och 1960-talen i takt med att krigsflyktingarna repatrierades eller fann nya hemländer.

Vid 1970-talets början nåddes en ny topp under kriget i Östpakistan, och när 10 miljoner bengaliska flyktingar sedermera återvänt till det självständiga Bangladesh började krig och oroligheter i Afrika och därefter konflikterna i Indokina att åter accelerera flödet. Under 1970-talets sista år åsamkade kriserna i Indokina och Afghanistan en omfattande massflykt. Torkkatastrofen i Afrika med krig, hungersnöd och samhälleligt sönderfall i släptåg, ledde så till en kraftig ökning av flyktingströmmarna framför allt i Sahelområdet. Därmed nåddes den nya toppnivå där vi ännu befinner oss, trots flera tecken på att några av kriserna kan komma att lösas. Av dagens 15 miljoner flyktingar befinner sig 6 miljoner i Asien och 5 i Afrika. Den ungefärliga fördelningen av dagens flyktingpopulation framgår av UNHCR:s karta (figur 3). Palestinierna, som är en angelägenhet för UNRWA, är därvid inte medräknade.

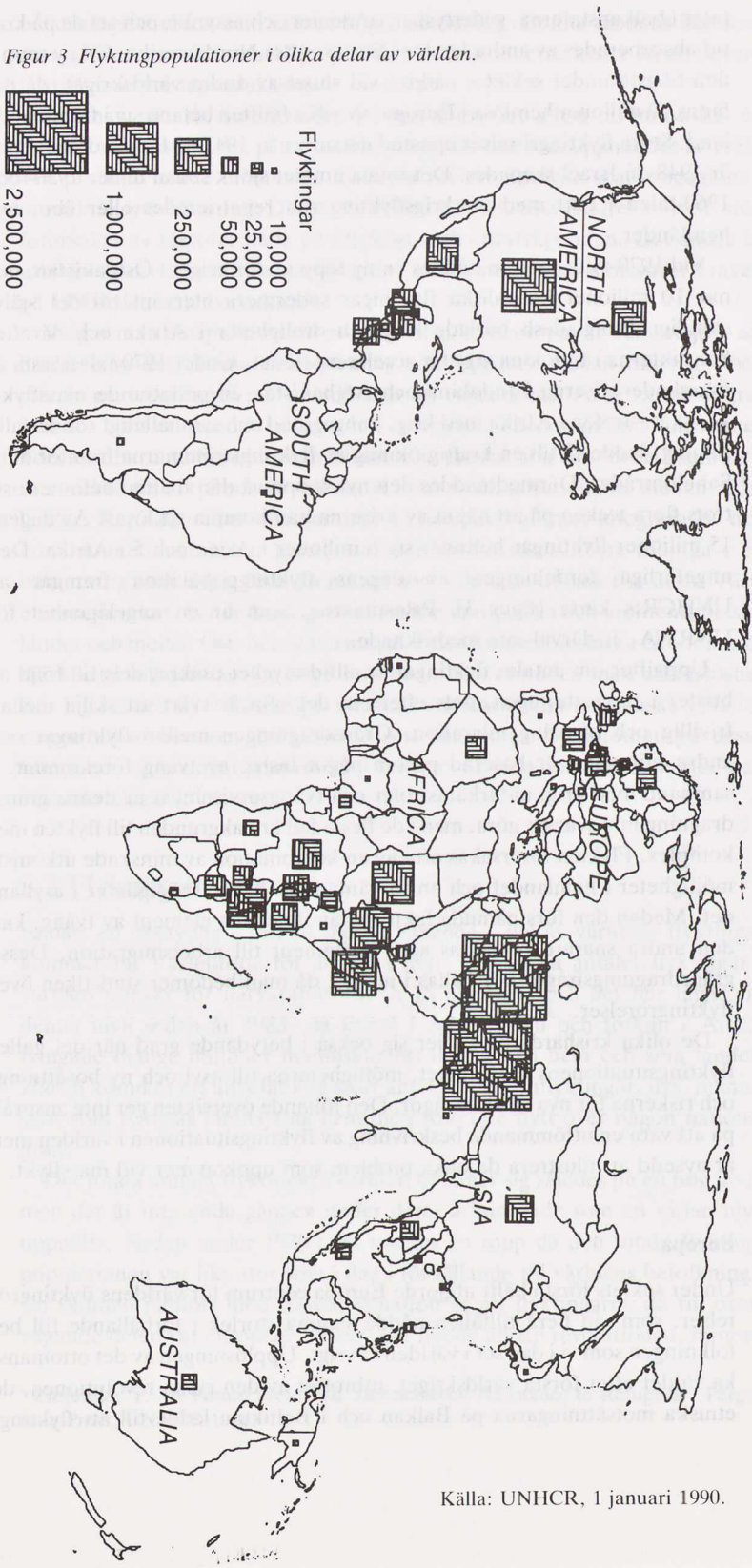
Uppgifter om antalet flyktingar är alltid mycket osäkra, dels till följd av brister i rapporteringen, dels eftersom det ofta är svårt att skilja mellan frivillig och ofrivillig migration. Gränsdragningen mellan flyktingar och andra migranter är baserad på om något inslag av tvång förekommit. I samband med krig, naturkatastrofer och tvångsutvisningar är denna gränsdragning inte svår att göra, men i de flesta fall är bakgrunden till flykten mer komplex. Flykten förorsakas ofta av en kombination av minskade utkomstmöjligheter i hemlandet och en förväntan om bättre möjligheter i asyllandet. Medan den förstnämnda faktorn kan innehålla element av tvång, kan den andra snarare betraktas som incitament till arbetsmigration. Dessa gränsdragningsfrågor bör hållas i minnet då man bedömer statistiken över flyktingrörelser.

De olika krishärdarna skiljer sig också i betydande grad när det gäller flyktingsituationens varaktighet, möjligheterna till asyl och ny bosättning, och riskerna för nya flyktingvågor. Den följande översikten ger inte anspråk på att vara en uttömmande beskrivning av flyktingsituationen i världen men är avsedd att illustrera de olika problem som uppkommer vid massflykt.

Europa

Under seklets första hälft utgjorde Europa centrum för världens flyktingrörelser, som vid flera tillfällen nådde samma storlek i förhållande till befolkningen som vi i dag ser i världen i övrigt. Upplösningen av det ottomanska väldet efter första världskriget, utbrottet av den ryska revolutionen, de etniska motsättningarna på Balkan och i Baltikum ledde till att flykting-

Figur 3 Flyktingpopulationer i olika delar av världen.



Källa: UNHCR, 1 januari 1990.

populationen i Europa på 1920-talet växte till 3,5 miljoner. Om man relaterar den siffran till en världsbefolkning på 1,5 miljarder, får man ungefär samma procentsats – 0,2 procent – som uppnåddes i början på 1980-talet.[7]

Flyktingrörelserna i Europa under och efter andra världskriget var de mest omfattande som förekommit i detta sekel med 30 miljoner hemlösa. Flertalet flyktingar repatrierades efter krigets slut, men några miljoner fann asyl i andra länder, inte minst i Nord- och Sydamerika. Ännu vid 1950-talets början fanns en halv miljon krigsflyktingar kvar i läger i Tyskland och Österrike.

Under hela efterkrigstiden gick en oavbruten ström av flyktingar från Östeuropa och Sovjetunionen till Västeuropa och i synnerhet till Nordamerika. Strömmen underlättades av det kalla krigets ideologiska motsättningar mellan öst och väst. För många västländer var det en moralisk plikt att bevilja asyl till människor som flydde från ett förhatligt samhällssystem, så strömmen bromsades mer på den sändande än på den mottagande sidan. Kraftiga ökningar noterades efter kriserna år 1956 i Ungern och år 1968 i Tjeckoslovakien.

En liten men ihållande ström av etniska minoriteter från Turkiet – främst kurder, armenier och assyrier – har förekommit sedan första världskriget. Under 1970-talet kom ett litet men snabbt växande inslag av utomeuropeiska flyktingar som sökte asyl i Europa. Dessa asylsökande representerade inte något tvärsnitt av flyktingpopulationen i världen utan kom företrädesvis från några få länder, såsom Chile, Iran, Sri Lanka, Libanon, Ghana och Zaire.

Mot slutet av år 1989 förändrades situationen i Östeuropa radikalt på ett sätt som också kom att beröra flyktingströmmarna. Dessa växte snabbt under 1980-talets andra hälft till följd av den djupnande ekonomiska och politiska krisen. I och med införandet av mer demokratiska system i dessa länder kommer skyddsbehovet att avtaga, samtidigt som den ekonomiska krisen i öst förvärras. Drivkraften till arbetsmigration kommer därför att öka. Försvinnandet av en stark central statsmakt i större delen av Östeuropa har dessutom visat sig ge fritt spelrum för etniska motsättningar som tidigare undertryckts av kommunismen. Förföljelser av etniska minoriteter såsom judar och zigenare har vuxit till en omfattning som kan leda till massflykt. Det finns två miljoner judar i Sovjetunionen och fem miljoner zigenare i Östeuropa som helhet. En fortsatt försvagning av statsmakten i Östeuropa kan leda till att dessa grupper söker skydd på annat håll.

Asien

Asien har under efterkrigstiden upplevt några av de största folkförflyttningar som inträffat i modern tid. När Indien delades år 1947 flydde åtta miljoner till Pakistan, medan sex miljoner flydde från Pakistan till Indien.

[7] Zarjevski, Y., "A Future Preserved. International Assistance to Refugees", Pergamon Press and UNHCR, 1988, s. 95.

Förlusten av liv och egendom i samband med de nya staternas uppkomst var betydande men uppmärksammades mycket lite i väst. Integrationen i de mottagande länderna underlättades av att både Indien och Pakistan hade starka politiska skäl att visa att invandrarna var välkomna.

Skapandet av Israel år 1948 var lika omvälvande, med den skillnaden att de palestinska flyktingarna inte hade någon nyskapad stat att ta sin tillflykt till. Vad som gör den palestinska situationen unik är att endast för en minoritet har repatriering eller integration i något annat land varit möjlig. Nya palestinier flyr eller förvisas från de av Israel ockuperade områdena medan andra föds i lägren till ett liv i exil. Två miljoner palestinaflyktingar finns ännu efter mer än 40 år kvar i områden som gränsar till Israel, och en stor del av dem bor i läger. De palestinska flyktinglägren uppvisar nu tredje och fjärde generationernas lägerflyktingar, något som aktualiserat särskilda behov både när det gäller skyddsfrågorna och i fråga om möjligheterna till ekonomisk aktivitet.

Tillkomsten av den kinesiska folkrepubliken år 1949 ledde till att flera miljoner människor flydde. Flertalet följde med nationalistarmén till Taiwan, men många sökte sig till andra länder i regionen. Assimileringen av den kinesiska flyktingvågen i de nya hemländerna blev en av migrationshistoriens stora framgångar, åtminstone om man ser till det ekonomiska resultatet.

Inbördeskriget i Östpakistan år 1971 ledde till att tio miljoner människor – det övervägande flertalet hinduer – flydde till Indien. Denna flyktingkris var unik i många avseenden, inte bara när det gällde antalet. Trots logistiska och ekonomiska svårigheter togs flyktingarna väl om hand av Indien, och så snart Bangladesh befriats repatrierades de snabbt och i stort sett friktionsfritt. Tillströmningen av flyktingar påverkade uppenbart Indiens beslut att ingripa militärt i konflikten.

Flyktingproblematiken i Vietnam präglades i ovanligt hög grad av asylfrågan. Främst av politiska och historiska skäl gav västländerna (i synnerhet USA och Frankrike) generösa asylerbjudanden till vietnamesiska flyktingar efter krigets slut år 1975. Detta stimulerade omfattande flyktingrörelser under åren efter kriget. Ekonomiska kriser och inskränkningar i näringsfriheten i det tidigare Sydvietnam tvingade sedermera en stor del av kinesbefolkningen och så småningom även andra grupper att fly i överlastade småbåtar. De omgivande länderna i Sydostasien har motvilligt givit de vietnamesiska flyktingarna "temporär" asyl, vilket innebär att de interneras för vidare befordran till andra asylländer. Mer än en miljon har hittills tagits emot av andra länder, av vilka mer än hälften i USA och en fjärdedel i Kina. Några hundra tusen sitter emellertid fast i läger sedan många år och har små utsikter att komma in någonstans.

Från år 1979 medverkar Vietnams regering i ett "Orderly Departure Programme" vilket utgör ett slags innovation inom flyktingpolitiken. Vietnams regering har förbundit sig att kraftfullt motverka spontan utvandring i utbyte mot att prioritet i asylgivningen ges återföreningsfall, som kanaliseras genom vietnamesiska myndigheter. Programmet har åtminstone tidvis

haft viss effekt på flyktingströmmen och har underlättat hanteringen för de asylgivande länderna. På en konferens i juni 1989 kom Vietnam överens med ett antal flyktingmottagande länder om ytterligare formalisering av urval och flyktingstatus (Comprehensive Plan of Action).

Flyktingproblemet på gränsen till Kambodja uppstod år 1979 efter den vietnamesiska invasionen. Situationen kompliceras av att den thailändska regeringen inte vill betrakta det stora flertalet kambodjaner vid sin gräns som flyktingar, eftersom de vistas i en krigszon. En viss återvandring har ägt rum, men 300 000 flyktingar i denna zon kommer inte att kunna återvända förrän de stridande parterna enats.

Under åren 1979–1983 flydde mer än fem miljoner människor från Afghanistan, tre miljoner till Pakistan och mer än två miljoner till Iran. Flertalet av dessa flyktingar bor ännu kvar i sina läger, som antagit en alltmer permanent karaktär. Tillsammans utgör de just nu den största flyktingpopulationen i världen. Flyktingarna bor i områden som bebos av folk med samma etniska ursprung, och värdländernas regeringar vill av politiska skäl visa gästfrihet mot dem. Eftersom dessa områden har låg försörjningskapacitet har det höga befolkningstrycket tärt hårt på livsmiljön. Trots att de sovjetiska trupperna lämnat Afghanistan kan det ta sin tid innan återvandring i större omfattning kan äga rum, eftersom alla ledare inom och utanför Afghanistan är angelägna att bevara de maktpositioner de tillkämpat sig under det gångna decenniet.

Bland andra asiatiska flyktinggrupper som inte är stora men som i särskilt stor omfattning sökt asyl i Europa bör nämnas de tamilska flyktingarna från Sri Lanka, som lämnade sitt land under de oroligheter som pågått sedan år 1983. Av de ca 200 000 som flytt har 150 000 fått asyl i Indien och återstoden i västländerna. Kriget mellan Irak och Iran åren 1980–1990 åstadkom också massflykt i storleksordningen några hundra tusen personer, till största delen unga män som flytt militärtjänst. En annan stor grupp är de irakiska kurderna, som tvingades på flykt av den irakiska armén. Ca 30 000 irakiska kurder finns i läger i Turkiet och 70 000 i Iran. Inbördeskriget i Libanon har också lett till flykt i en omfattning som uppmärksammats eftersom den i stor utsträckning inriktats på Europa och Nordamerika.

Iraks invasion av Kuwait har inte ändrat den västasiatiska flyktingbilden nämnvärt, eftersom de några hundra tusen asiatiska gästarbetare som lämnat Irak och Kuwait och återvänt till sina länder – främst den indiska subkontinenten, Filippinerna och Vietnam – inte kan betraktas som flyktingar. En skärpning av Mellersta Österns kris kan dock leda till att ett viktigt mål för arbetsmigrationen bortfaller. Oljeländerna har mottagit en bruttoimmigration på ca en miljon om året från Nordafrika och Sydasien, och dessa migranter kan komma att få se sig om efter andra mål för en arbetsmigration som kommit att bli ekonomiskt mycket betydelsefull inte bara för emigranterna och deras familjer utan också för deras hemländer.

Afrika

I Afrika finns för närvarande ca fem miljoner flyktingar, flertalet i asylländer som räknas till de fattigaste i världen. Den afrikanska flyktingproblematiken skiljer sig från den asiatiska för det första genom att de politiska konflikterna och flyktorsakerna förstärkts av ekologiska faktorer som jordförstöring och snabb befolkningstillväxt. För det andra tillämpas i Afrika sedan länge generösare grunder för att bedöma behovet av asyl. Den afrikanska enhetsorganisationen OAU antog år 1969 en konvention som går längre än FNs flyktingkonvention i att erkänna att flykt kan motiveras även av andra skäl än personligt tvång – exempelvis krig, ockupation, samhällens sönderfall etc. Under 1970- och 1980-talen har Afrika visat fler prov än någon annan kontinent på massflykt driven av sådana faktorer.

De största flyktingrörelserna har ägt rum i en av de fattigaste delarna av kontinenten, inom och mellan länderna Somalia, Etiopien och Sudan. Området har genomgått en miljöförstöring av katastrofal omfattning och har dessutom varit skådeplats för ett stort antal krig, inom och mellan de nämnda staterna. Redan under 1960-talet mottog Sudan flyktingar från inbördeskriget i Zaire. Under 1970-talet kom hundratusentals flyktingar från kriget i Tigre och Eritrea i norra Etiopien, medan inbördeskriget i södra Sudan först tycktes bli bilagt, sedan blossade upp igen. När det bilades i början på decenniet genomfördes en repatriering av såväl extern- som internflyktingar, med betydande inslag av återanpassning och starthjälp för de återvändande. Det torde nu finnas ca 3/4 miljon flyktingar i Sudan, flertalet av dem i städer snarare än i läger och nyodlingsområden.

Etiopien uttömmer sedan trettio år tillbaka sina krafter på ett krig om kontrollen av de norra provinserna, Tigre och Eritrea. Många hundra tusen har flytt de krigsdrabbade områdena och tagit sig över gränsen till Sudan. Motsättningar till Somalia i fråga om kontrollen av Ogaden-området ledde år 1977 till öppet krig. En halv miljon uppges ha flytt från den etiopiska sidan till Somalia, medan ca 300 000 har flytt i andra riktningen. Inbördeskriget i södra Sudan har tidvis lett till ett starkt inflöde av flyktingar i östra Etiopien. Ungefär en halv miljon av dessa anses ännu befinna sig i Etiopien. Torka och miljöförstöring har drivit många människor från sina hem och regeringen har försökt lösa försörjningsproblemen genom massförflyttningar till nyodlingsområden, något som i sin tur lett till nya flyktingströmmar.

Rwanda, Burundi och Uganda har varit en annan krishärd med återkommande massförflyttningar. Redan år 1959, före Rwandas och Burundis självständighet, uppstod stamstrider som ledde till att ett stort antal tutsis flydde från Rwanda till Zaire, Uganda och Burundi. Samtidigt flydde hutus från Burundi till Zaire och Tanzania.De flesta slog sig ned i nyodlingsområden och blev med tiden rätt framgångsrika lantbrukare, om man bortser från att de flesta av rwanderna i Zaire blev bortjagade av upproriska trupper år 1967. En ny våg av 170 000 hutu-flyktingar från Burundi kom år 1972 till Tanzania och Zaire efter en av de blodigaste massakrer som förekommit i denna långa vendetta.

Inbördeskriget i Zaire på 1960-talet ledde till att många flyktingar tog sig över gränsen till Uganda. Efter Amins kupp i Uganda utvisades 40 000 asiater, en händelse som uppmärksammades i väst eftersom de sökte och fick asyl främst i Europa och Nordamerika. Många flydde från militärens härjningar i Amins Uganda, och ännu fler flydde under första hälften av 1980-talet, då inbördeskrig rasade i landet. Ca 400 000 flydde till andra länder, och ungefär lika många blev flyktingar i sitt eget land. År 1982 fördrevs 80 000 rwandiska flyktingar från södra Uganda, där de varit bosatta och brukat jorden i flera decennier. Mot slutet av 1980-talet har något stabilare politiska förhållanden upprättats i regionen och flyktingsituationen har förbättrats genom integration och återvandring. Sporadiska utbrott av de gamla motsättningarna förekommer dock, exempelvis det misslyckade försöket av tutsi-flyktingar i Uganda på hösten 1990 att invadera Rwanda.

I södra Afrika medförde avkoloniseringen och kampen mot Sydafrikas inflytande betydande flyktingströmmar, dels till självständiga stater i norr såsom Zambia och Tanzania, dels i mindre omfattning till Europa. Sydafrikas destabiliseringspolitik förstärkte den inre splittringen i de tidigare portugisiska kolonierna Angola och Moçambique, vilket tvingade en stor del av befolkningen i dessa länder att antingen fly till grannländerna eller att ta sin tillflykt till områden som inte hemsökts av kriget. Flyktingarna från Moçambique i angränsande länder beräknas uppgå till en miljon. Försörjningsläget för internflyktingarna i Moçambique har tidvis varit sämre än för många andra flyktinggrupper i Afrika till följd av kriget och den samhälleliga infrastrukturens sönderfall.

En del av regionens flyktingfrågor löstes i och med att Zimbabwe och Namibia fick sin självständighet. Repatrieringen av flyktingar till Zimbabwe år 1981 och Namibia år 1989 var modeller för återinlemmande av hemvändande flyktingar, innefattande även integration i lokalsamhället och stöd till ekonomisk verksamhet efter återvandringen. Man har anledning hoppas att en slutlig lösning på flyktingproblemen i södra Afrika kommer att bli möjlig i takt med införandet av ett demokratiskt samhällsskick i Sydafrika.

Trots den traditionella afrikanska gästfriheten har Afrika uppvisat en lång rad massutvisningar av utländska medborgare. Det mest eklatanta fallet är utvisningarna från Nigeria åren 1983 och 1985. En liberal invandringspolitik hade tillämpats under år av goda oljeintäkter, men när den ekonomiska krisen förvärrades i början på 1980-talet utvisades först två miljoner invandrare och därefter år 1985 ytterligare 700 000, denna gång av en militär regering. Hälften av de utvisade var från Ghana, som år 1983 befann sig på botten av en svår ekonomisk kris, som tillspetsades av en torkkatastrof. Trots detta lyckades Ghana ta emot och assimilera den oväntade massinvandringen, företrädesvis genom att fördela den bland invandrarnas redan utfattiga släktingar. Ghana har sedermera blivit källan till en av de större asylströmmarna till Europa. Inbördeskriget i Liberia åren 1989–1990 ledde till att en kvarts miljon människor flydde till grannländerna, men de förväntas till större delen återvända i och med att fred och säkerhet återställs i landet.

Ett politiskt betingat problem som snart kan komma att finna en förhandlingslösning avser 165 000 flyktingar i Algeriet med hemortsrätt i Västra Sahara (Sahrawi). Problemet uppkom år 1975 när Spanien lämnade landet att delas mellan Mauretanien och Marocko. Förutsättningarna för deras bosättning i den algeriska öknen har varit minst sagt prekära.

Latinamerika

Latinamerika har under 1900-talet tagit emot stora mängder flyktingar från Europa, vare sig de flytt från spanska inbördeskriget, omvälvningarna i Östeuropa eller världskrigen. Liksom i Afrika finns en tradition som delvis kodifierats i mellanstatliga överenskommelser och som gör det lättare att få asyl än i Europa, Asien eller Nordamerika. Flyktingrörelser mellan länderna i Latinamerika har därför gått mer friktionsfritt än transkontinentala rörelser.

Den första större flyktingvågen kom efter militärkuppen i Chile år 1973. De politiska sympatierna för den störtade regimen var inte stor i grannländerna, och många flyktingar fick därför endast temporär asyl i Argentina och Peru. Så småningom kom ett stort antal chilenska flyktingar att få asyl i Europa.

Med tillkomsten av demokratiska regimer i Argentina, Uruguay och Brasilien vid mitten av 1980-talet och i Chile år 1990 återvände många flyktingar från fristäder i kontinentens norra delar och från Europa. Flera västländer understödde denna migration med flyttningsbidrag och stöd till ekonomisk aktivitet efter återkomsten.

Från år 1978 kom Latinamerikas epicentrum när det gäller flyktingsituationer att förflyttas till Centralamerika, ett område som är fattigare, mer tättbefolkat och i vissa avseenden utsatt för större politiska spänningar än kontinenten i övrigt. Sedan 1930-talet hade flertalet av de centralamerikanska staterna regimer som överträffade det mesta i fråga om girighet och grymhet, och de kunde alla räkna på USAs stöd till försvar av status quo. Mot slutet av 1970-talet uppstod gerillarörelser i Nicaragua, El Salvador och Guatemala. Striderna och den repression som blev diktaturernas svar drev tiotusentals människor i landsflykt.

I Centralamerika finns för närvarande ca 1,5 miljoner flyktingar och 1 miljon internflyktingar. De senares lott är ofta orimligt hård. I El Salvador räknas 300 000 personer som internflyktingar. De pressas ständigt mellan gerillan och militären. Om de registrerar sig som internflyktingar, riskerar de att bli identifierade som misstänkta anhängare av gerillan. Om de inte registrerar sig, kan detta också ses som en protestyttring. Gerillan begär i många fall också stöd, som är lika farligt att neka som att ge. Ca 250 000 salvadoraner har lämnat landet, vilket innebär att tio procent av befolkningen är interna eller externa flyktingar. Flertalet befinner sig i Mexico men åtskilliga finns också i Honduras och Nicaragua. En förhandlingslösning har från tid till annan synts möjlig, men motsättningarna är fortfarande mycket stora.

Däremot förefaller flyktingströmmen från Nicaragua åtminstone för tillfället ha avstannat och återvandring pågå. Oroligheterna i Nicaragua går tillbaka till början av 1960-talet då kampen mot Somoza-regimen tog väpnat uttryck. År 1978 kulminerade förtrycket med massarresteringar, mord och kidnappning, och 100 000 människor flydde till grannländerna. Vid mitten av år 1979 vann sandinisterna en militär seger. En halv miljon människor var då flyktingar i eget land, och den nya regimen fick börja med att återinpassa dem som flytt. Motståndarna till den nya regimen flydde emellertid, de flesta till Honduras, och inbördeskriget återupptogs. Under 1980-talet försämrades säkerheten och försörjningsläget genom krig och genom USAs ekonomiska sanktioner så att en strid ström av flyktingar lämnade landet. Sedan en förhandlingslösning nåtts år 1989 har flyktingströmmen emellertid vänt.

Redogörelsen för situationen i Latinamerika skulle vara ofullständig utan ett omnämnande av den illegala migrationen över gränsen mellan Mexico och USA. Denna migration som torde uppgå till mer än en miljon om året är att betrakta som arbetsmigration, men ett icke obetydligt antal flyktingar från Centralamerika har också sökt sig ut den vägen, att döma av det urval som tagits eller avvisats av gränspolisen. Mexico har varit generöst med att bevilja asyl till centralamerikanska flyktingar, främst från El Salvador och Guatemala.

Utsikter inför 1990-talet

Denna genomgång har visat att de olika flyktingsituationerna i världen skiljer sig starkt både när det gäller upphovet och möjligheterna att lösa problemen. Det är helt klart att de generösare asylreglerna i Latinamerika och Afrika har underlättat lösandet av de akuta flyktingkriserna i dessa regioner, även om resursbrist och politiska oroligheter i Afrika har minskat effekten av denna generositet. Det torde också framgå att helt olika lösningar kan vara tillämpliga på olika flyktingsituationer, vilket innebär att resurser och mandat för att bidra till en lösning måste vara flexibla. Både bosättning i asyllandet och repatriering kräver i många fall betydande resurser för att stabila resultat skall nås. Det är realistiskt att anta att många av de flyktingproblem som beskrivits kommer att bestå även under 1990-talet, eftersom de förorsakats av politiska motsättningar som hittills inte kunnat överbryggas.

I vissa fall finns emellertid anledning till optimism. Lösningar av flyktingproblemen i Kambodja, Södra Afrika och Västra Sahara förefaller ligga inom räckhåll, vilket skulle leda till att ett stort antal flyktingar och internflyktingar kan återvända till sina hembygder inom de närmaste åren. En fortsatt återvandring till Afghanistan och vissa centralamerikanska länder är också fullt möjlig. Dessa tendenser skulle kunna leda till en minskning av världens flyktingpopulation.

Vad som nu sagts innebär emellertid inte att strömmen av asylsökande till Västeuropa skulle minska. Ingen av de grupper som kan förväntas åter-

vandra har varit starkt representerad i denna ström. Risken för en accelererad flyktingström från Östeuropa är däremot mer relevant från denna synpunkt, i synnerhet för norra Europa. Befolkningstryck och försörjningsproblem i Afrika kommer dessutom att öka så kraftigt under de närmaste decennierna att det är omöjligt att förutsäga att strömmen söderifrån skulle stagnera eller rentav minska. Kombinationen av ett ökande antal fattiga och arbetslösa människor utanför Västeuropa och en stigande ekonomisk vinst för den som lyckas ta sig in pekar entydigt i riktning mot en fortsatt stark ström av asylsökande, så länge i praktiken inga andra möjligheter till invandring än asyl står till buds.

3.4 Internationella instrument; flyktingbegreppet

Under efterkrigstiden har det tillkommit ett betydande antal konventioner och andra internationella instrument som är av betydelse för staternas flykting- och immigrationspolitik. I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för de viktigare instrumenten på det flyktingrättsliga området. Vidare redovisas i korthet vissa instrument rörande mänskliga rättigheter, humanitär rätt och migrationsrätt. Flyktingbegreppet ägnas särskild uppmärksamhet.

3.4.1 Flyktingrätt

Den grundläggande konventionen om flyktingar är 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genève-konventionen). Till denna ansluter 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (New York-protokollet). Sverige har tillträtt båda instrumenten.

Genève-konventionen innehåller bl.a. en definition av vem som skall anses vara flykting, förbud mot avvisning eller utvisning av flykting till land där han riskerar förföljelse – eller till land där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land där han riskerar förföljelse – samt bestämmelser om att flykting skall jämställas med medborgare i det egna landet när det gäller sociala förmåner m.m. I en bilaga till konventionen lämnas närmare anvisningar för utfärdande av resedokument till flyktingar.

I konventionen och protokollet definieras en *flykting* som en person som "i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning" befinner sig utanför sitt hemland och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av hemlandets skydd. Varken konventionen eller protokollet ger någon närmare definition av vad som skall förstås med "förföljelse". – Den flyktingdefinition, som är intagen i UNHCRs stadga, och därmed reglerar hans mandat, sammanfaller nära nog helt med den citerade.

Konventionens flyktingdefinition är den enda universellt godtagna. Den

tar sikte på personens individuella, subjektiva fruktan att utsättas för förföljelse på grund av vissa objektivt konstaterbara omständigheter.

Konventionens flyktingbegrepp täcker inte personer som flyr på grund av naturkatastrofer, misär, väpnad konflikt eller allmänt våld. På regional basis har emellertid enighet nåtts om vidare flyktingbegrepp än konventionens.

1969 års OAU-konvention om särskilda aspekter på flyktingproblemen i *Afrika* omfattar således också personer 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 en annan plats utanför sagda land". För *Centralamerikas* del accepterades ett snarlikt flyktingbegrepp i den deklaration, som berörda regeringar antog i Cartagena år 1984: "Således rekommenderas för bruk i regionen en flyktingdefinition eller ett flyktingbegrepp som – utöver de element som ingår i 1951 års konvention och 1967 års protokoll – inkluderar bland flyktingar personer som har flytt från sitt land därför att deras liv, säkerhet eller frihet hotats av allmänt våld, utländsk aggression, intern konflikt, massiva kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller andra omständigheter som allvarligt stört den allmänna ordningen." Såvitt gäller *Asien* har UNHCRs exekutivkommitté – med stöd av första-asylländer i Sydostasien – godtagit en bestämmelse om att alla asylsökande, i vart fall temporärt, skall tas emot av första-asylstaterna och att tvångsrepatriering (refoulement) inte skall ske. *OECD-staterna* har inte accepterat en vidare flyktingdefinition än Genève-konventionens. Det finns inget internationellt instrument som formellt vidgar den flyktingdefinition som gäller för de stater som anslutit sig till 1951 års konvention och 1967 års protokoll – bortsett från de stater som tillträtt OAU-konventionen. En annan sak är att åtskilliga OECD-stater i sina interna lagstiftningar infört bestämmelser om uppehållstillstånd, som går utöver Genève-konventionens krav.

Av stor betydelse är att UNHCRs verksamhet – på basis av ett antal resolutioner av FNs Generalförsamling – kommit att utvidgas utöver hans mandat. I många fall av omfattande tvångsförflyttningar har UNHCR bistått med skydd och nödhjälp; och grundläggande flyktingrättsliga principer, såsom förbud mot tvångsvis repatriering av personer som riskerar förföljelse i hemlandet, har tillämpats på stora flyktinggrupper som inte erkänts vara flyktingar i Genève-konventionens mening. Det bör emellertid observeras att flyktingkommissariens mandat formellt inte har utvidgats.

Härutöver bör också nämnas ett 60-tal betydelsefulla "slutsatser" som antagits av UNHCRs exekutivkommitté för internationellt skydd av flyktingar. Slutsatserna avser en rad centrala flyktingrättsliga frågor såsom skydd (bl.a. nr 20, 22, 23, 26, 27, 31–34, 45, 48), asyl (nr 5, 22, 30, 44, 53), frivillig repatriering (nr 18, 40), principen om Non-Refoulement (nr 6) och rese- och identitetsdokument (nr 13, 35). Ett flertal slutsatser har antagits om kvinnor i flykt (nr 39, 54, 60), flyktingbarn (nr 47, 59) och familjeåterförening (nr 9, 24).

3.4.2 Mänskliga rättigheter

Ett betydande antal av den stora mängd av internationella instrument, som värnar om mänskliga rättigheter, ger möjlighet att ingripa mot kränkningar som gör människor flyktbenägna. Till detta återkommer utredningen mer ingående i det följande. Här skall främst uppmärksammas det skydd för flyktingar och andra utsatta grupper som de internationella instrumenten erbjuder utanför hemlandet.

FNs allmänna förklaring år 1948 om de mänskliga rättigheterna proklamerar bl.a. envars rätt att lämna varje land (artikel 13). Vidare ges envar rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse (artikel 14). I anslutning härtill antog FN år 1967 en deklaration om territoriell asyl, i vilken innebörden av nämnda rätt enligt artikel 14 preciseras.

1948 års konvention om folkmord föreskriver att konventionsstaterna skall förebygga och bestraffa folkmord. FNs Generalförsamling antog år 1965 konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering; år 1979 antogs en konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. År 1966 antog Generalförsamlingen dels en konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, dels en konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Båda konventionerna tillförsäkrar utländska medborgare vissa grundläggande rättigheter. En konvention mot tortyr antogs år 1984 av FNs Generalförsamling. Den ger bl.a. skydd också åt en person, som inte erkänns som flykting, att sändas till en stat där han riskerar att utsättas för tortyr (artikel 3). Ett instrument med betydande räckvidd är 1985 års FN-deklaration om de mänskliga rättigheter som tillkommer individer, vilka inte är medborgare i det land där de lever. Barns rättigheter är föremålet för en särskild FN-konvention, som trädde i kraft år 1990. Konventionen tillförsäkrar barn en lång rad rättigheter av grundläggande slag, däribland rättigheter som tar sikte på att värna om barnets – och dess familjs – integritet och kulturella särart i skilda hänseenden. Konventionsstaternas åtaganden avser varje barn oavsett ursprung. Konventionen har också en artikel som ger särskilt värn och stöd åt barn i flykt (artikel 22).

Den europeiska konventionen år 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – jämte tilläggsprotokoll – föreskriver bl.a. att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3). Dessa föreskrifter anses hindra utvisning och utlämning till ett land, där risk föreligger för sådan behandling. Såsom framgår av avsnitt 5.4.2 har den europeiska kommissionen och den europeiska domstolen i flera avgöranden gjort en vidsträckt tolkning av rätten enligt nämnda artikel. Såsom också berörs i det följande anses konventionens bestämmelser om skydd för familjelivet (artikel 8) förplikta en konventionsstat att under vissa förutsättningar ge uppehållstillstånd för att främja familjeåterförening.

Andra regionala konventioner, som bör omnämnas, är, för Amerikas del OAS-konventionen år 1969 om mänskliga rättigheter (San José-pakten) och, för Afrikas del, OAU-konventionen år 1981 om mänskliga rättigheter.

3.4.3 Humanitär rätt

Den internationella humanitära rätten innehåller regler – baserade på internationella överenskommelser och sedvänja – som är tillämpliga i interna och internationella väpnade konflikter. Reglerna begränsar de krigförandes rätt att använda vissa vapen och metoder och ger skydd åt personer och egendom som berörs eller kan beröras av sådana konflikter.

Av stor betydelse på detta område var tillkomsten av 1907 års Haagkonventioner. En av dessa förbjuder användning av gifter och stridsmedel "som är ägnade att förorsaka onödiga lidanden". Enligt konventionen är det också förbjudet att "bombardera städer, byar, bostäder eller byggnader, som inte försvaras".

1949 års Genève-konventioner ger skydd åt både krigförande och civila, inklusive flyktingar, bl.a. i händelse av sådana väpnade konflikter, som kan ge upphov till massflykt. Konventionen kompletteras av två tilläggsprotokoll som tar sikte på själva krigföringen. Det är således förbjudet att utsätta civilbefolkningen för anfall. Våldshandlingar eller hot om våld vars primära syfte är att sprida terror bland civilbefolkningen är förbjudna. Detsamma gäller urskillningslösa anfall. Tilläggsprotokollen anses i stor utsträckning gälla som sedvanerätt.

Den nyss nämnda konventionen om barnets rättigheter uppmärksammar barnets rättigheter och skyddsbehov i samband med väpnade konflikter (artikel 38).

3.4.4 Migrationsrätt

ILO har antagit en serie konventioner till skydd för personer som arbetar i annat land än hemlandet. Konventionerna riktar sig främst mot diskriminering av sådana utlänningar. Som exempel kan nämnas att 1975 års Migrant Workers Convention (No 143) föreskriver att "Each Member for which this Convention is in force undertakes to respect the basic human rights of all migrant workers" (artikel 1). Konventionen föreskriver att familjeåterförening skall få ske liksom att en "migrant worker" inte skall anses befinna sig illegalt i landet därför att han förlorat arbetet.

Också Unesco har utarbetat regler om mänskliga rättigheter. Hit hör bl.a. en konvention mot diskriminering i undervisningen.

FNs Generalförsamling antog hösten 1990 en konvention om "Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families" (dok. A/C.3/45/1). Konventionen, som kunde antas efter ett utdraget arbete, innehåller vissa regler som ger skydd också åt invandrare som uppehåller sig illegalt i en konventionsstat. Konventionen har ännu inte trätt i kraft.

3.5 Internationella organisationer

Såsom redan framhållits har de internationella flyktingproblemen starkt skiftande orsaker och karaktär. Samtidigt är de sammanflätade med en rad andra svårlösta problem – inte minst verkningarna av krig och stora katastrofer. En följd är att flyktingproblemen berör ett stort antal organisationer. I den följande redogörelsen lämnas upplysningar om ett urval av de organisationer vars verksamhet är av betydelse för flyktingproblemen.

3.5.1 Mellanstatliga organisationer

Befattningen som *FNs flyktingkommissarie* (UNHCR) inrättades år 1950. Kommissariens uppgift är att ge skydd och bistånd åt flyktingar. En viktig del av arbetet är inriktat på att främja och bevaka flyktingars skydd och rättigheter. I takt med växande flyktingströmmar världen över har verksamheten kommit att domineras av stora biståndsprogram som bl.a. syftar till att finna varaktiga lösningar på flyktingarnas problem. UNHCRs verksamhet styrs av en rådgivande kommitté, den s.k. exekutivkommittén. Kommittén har 43 medlemmar. Sverige är medlem sedan år 1958. Verksamheten, som präglas av stora ekonomiska svårigheter, finansieras till den helt övervägande delen av frivilliga bidrag. Endast 4–5 procent finansieras över FNs reguljära budget. Sveriges reguljära bidrag år 1990 uppgick till 190 milj. kr.

FNs hjälporganisation för palestinaflyktingar (UNRWA) inrättades år 1949 för att bistå de palestinska flyktingarna med förnödenheter och samhällstjänster. Till skillnad från UNHCR har UNRWA inget mandat att lämna flyktingarna rättsligt skydd. Drygt två miljoner palestinier, varav ungefär en tredjedel befinner sig i läger, bistås av UNRWA. UNRWA har med tiden kommit att få särskild betydelse för skolundervisningen av de palestinska barnen. Sverige, som är en av de större bidragsgivarna, lämnade år 1990 ett bidrag om 130 milj. kr.

Internationella organisationen för migration (IOM, tidigare ICM), som inte ingår i FN-systemet, är den ledande mellanstatliga organisationen för transport av flyktingar, rådgivning, hälsoundersökningar och liknande. Under senare år har IOM också utvecklat en rad program för återvandring av flyktingar och asylsökande, inklusive återanpassningshjälp. IOM har bl.a. utarbetat program för återvandringen av experter till u-länderna. Sverige, som sedan år 1980 har status som observatör, ansökte år 1990 om medlemskap.

FNs katastrofhjälpkontor (UNDRO), som inrättades år 1971, har som huvuduppgift att samordna FN-organens katastrofhjälpsverksamhet och att samarbeta med regeringar och enskilda organisationer i katastrofsituationer. En annan viktig uppgift är att stödja åtgärder att bygga upp en katastrofberedskap. UNDRO lämnar alltså inte hjälp – annat än mycket marginellt – och är i den meningen inte ett operativt organ.

Kontoret för forskning och informationsinsamling (ORCI) ingår i FNs Generalsekreterares kontor. Det har till uppgift att förvarna om hotande

nödsituationer (early warning). För det syftet ägnar sig ORCI åt insamling av information, forskning, bedömning av utvecklingstendenser, livsmedelsförsörjning, säkerhetsläge, uppföljning av flyktingrörelser och liknande.

Enheten för särskilda katastrofprogram (SEP) vid FN-högkvarteret koordinerar utvärderingar av hjälpbehov, är ett sambandsorgan, utfärdar appeller om hjälp m.m.

Kontoret för nödhjälpsverksamhet i Afrika (OEOA) ledde åren 1984–1986 den omfattande hjälpaktion som då sattes in för att bistå de av torka och matbrist drabbade områdena i Afrika. Kontoret som har sitt säte i New York, är fortfarande i funktion. Det samlar in och utvärderar data om situationen i Afrika, bevakar tänkbara krishärdar m.m.

African Emergency Task Force (AETF) är ett samråds- och samordningsorgan, som inrättades för att biträda OEOA. AETF fortsätter att fungera som ett rådgivande organ.

UN Border Relief Operations (UNBRO) är ett ad hocorgan som bistår kambodjanska flyktingar i Thailand.

För ett stort antal krishärdar, som genererar flyktingar, har särskilda koordinatörer tillsatts. Det gäller bl.a. Afghanistan, Kambodja, Sudan, Etiopien, Somalia, Moçambique och Liberia.

Vidare bör nämnas att flera av FNs biståndsorgan naturligt nog är av stor betydelse för biståndet åt flyktingar. *FNs utvecklingsprogram* (UNDP), som är FN-systemets centrala organ för tekniskt bistånd, stöder åtskilliga projekt av direkt betydelse för flyktingar, bl.a. i Centralamerika i samverkan med UNHCR. Men UNDP har också ansvar för samordningen av FNs samlade biståndsverksamhet i mottagarländerna, vartill kommer att UNDPs lokala representanter företräder UNDRO, WFP m.fl. organ av betydelse för flyktingar. Sverige, som år 1989 var UNDPs största givare totalt sett, lämnar budgetåret 1990/91 ett ordinarie bidrag om 625 milj. kr.

FNs barnfond (Unicef), som upprättades år 1946, har till huvuduppgift att lämna långsiktig utvecklingshjälp till barn och mödrar i u-länder. Insatserna, som avser hälso- och sjukvård, vattenförsörjning, hygien m.m., kommer i betydande grad flyktingbarn till godo. Barn som är utsatta för väpnade konflikter, särskilt i Södra Afrika, har uppmärksammats av Unicef i växande grad. Unicef har också enheter för nödhjälp åt barn och kvinnor i katastrofsituationer. Sverige svarar för ca tio procent av Unicefs totala budget. Vårt bidrag budgetåret 1990/91 uppgår till 340 milj. kr.

Livsmedels- och jordbruksorganisationen (FAO) har arbetat med katastrofbistånd sedan år 1951. Den globala livsmedelstillgången och behovet av nödhjälp till katastrofoffer bevakas bl.a. av *Kontoret för särskilda hjälpoperationer* (OSRO) som i främsta rummet får sin information från en år 1975 inrättad enhet inom FAOs huvudkontor, *The Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture* (GIEWS).

Världslivsmedelsprogrammet (WFP) inrättades år 1963 som en multilateral kanal för livsmedelshjälp, underställd FN och FAO. WFP lämnar bistånd i form av livsmedel främst till jordbruksutvecklingsprojekt men också till särskilt behövande grupper, inte minst flyktingar. Av världens ca

15 miljoner flyktingar fick år 1989 ca 7 miljoner livsmedelsbistånd från WFP. Sverige lämnade budgetåret 1989/90 ett bidrag till WFP om 122 milj. kr. *Internationella katastroflagret för livsmedel* (IEFR) upprättades år 1976. Det står till WFPs förfogande för att användas till katastrofinsatser i u-länder. Sverige var en av initiativtagarna till lagret och har stött det sedan dess tillkomst med betydande kvantiteter av spannmål, olja m.m. År 1990 inrättades inom ramen för WFPs reguljära program en särskild *fond för långvariga flyktingsituationer* (PRO). Sveriges bidrag till IEFR och PRO uppgick år 1990 till ca 85 milj. kr. *Livsmedelshjälpskonventionen* (FAC), som är en del av veteavtalet, har tillkommit för att bidra till u-ländernas livsmedelstrygghet. Sverige, vars bidrag kanaliseras genom WFP, har utfäst ett årligt bidrag i form av 40 000 ton spannmål (motsvarande ca 55 milj. kr.).

Också *de internationella finansieringsorganen* – Världsbanken/IDA och de regionala utvecklingsfonderna för Afrika (AfDF), Asien (AsDB) och Latinamerika (IDB) – finansierar utvecklingsprojekt och katastrofinsatser som är av betydelse för flyktingar och potentiella flyktingar. Det kan förutses att också den nyinrättade Europeiska utvecklingsbanken (EBRD), vars verksamhet inleds våren 1991, kommer att åtminstone indirekt spela en liknande roll för östra Europas del.

Vid sidan av de hittills nämnda organisationerna för hjälp, finansiering och samordning finns ett stort antal organ som är av betydelse för det *internationella samarbetet* på flyktingområdet. Hit hör organ inom Europarådet, OECD, Nordiska rådet m.fl. Dessa beskrivs närmare i avsnitt 5.7 där också vissa informella samrådsorgan berörs.

3.5.2 Internationella enskilda organisationer

De internationella enskilda organisationerna är av fundamental betydelse för flyktingarbetet. Det faller utanför utredningens uppdrag att anlägga synpunkter på de enskilda organisationernas verksamhet och policy. Men i all korthet skall här några av de viktigaste beröras.

Internationella rödakorskommittén (ICRC) ägnar sig åt hjälp och skydd under krig och krigsliknande förhållanden men har också vidgat sin verksamhet till långsiktiga program. *Kyrkornas världsråd* (WCC) främjar skyddet av mänskliga rättigheter särskilt i Latinamerika. *World University Service* (WUS) administrerar stipendieprogram för flyktingar. Sverige är en ledande bidragsgivare till de tre nu nämnda organisationerna.

International Council of Voluntary Agencies (ICVA), som är en sammanslutning av enskilda organisationer, spelar en roll inom flyktinghjälpens och flyktingpolitikens områden. Flera av dess medlemsorganisationer mottar svenskt stöd. En annan sammanslutning av enskilda organisationer är *European Consultation on Refugees & Exiles* (ECRE), som lagt fram ett flyktingpolitiskt program för Europa.

Också den verksamhet som bedrivs av de internationella organisationerna för mänskliga rättigheter – t.ex. *Amnesty International och International Commission of Jurists* – är till gagn för flyktingars rättigheter och skydd.

Till sist kan erinras om att flera av de svenska humanitära hjälporganisationerna gör betydande insatser för flyktingar i tredje världen. Hit hör *Röda Korset, Rädda Barnen* (som bl.a. lagt fram ett policydokument om flyktingbarn), *Lutherhjälpen, Diakonia, Evangeliska Fosterlandsstiftelsen, Arbetarrörelsens Internationella Centrum, Svenska Afghanistankommittén och Pingstmissionens u-landshjälp.*

3.6 Utvecklingsbistånd och katastrofhjälp

Flyktingarnas behov av stöd från värdlandet och internationella biståndsgivare är dels omedelbara avseende mat, husrum och hälsa, dels mer långsiktiga avseende sysselsättning, utbildning och integration i lokalsamhället. Det internationella biståndet och dess olika aktörer är i hög grad uppdelade mellan sådana biståndsformer som skall lindra akut nöd – s.k. katastrofbistånd – och sådana som syftar till social och ekonomisk utveckling på längre sikt. Både det svenska biståndet och de internationella organisationerna har ansträngt sig för att överbrygga dessa gränser så att flyktingarnas behov kan tillgodoses utifrån en totalbedömning av deras situation. Överbryggningen har i många fall stött på institutionella hinder av det slag som beskrevs i föregående avsnitt.

Utöver hjälpen för att övervinna akut nöd under och efter flykten måste biståndet inriktas på att finna *varaktiga lösningar* på de flyktingsituationer som upkommer. Dessa lösningar kan bygga på integration i asyllandet eller på återvändande (repatriering) till hemlandet. I båda fallen krävs i regel materiellt stöd för att lösningen skall bli bestående. Biståndet måste också ta särskild hänsyn till grupper med speciella behov, framför allt kvinnor och barn. Dessutom kan man se en vidare och mer ambitiös uppgift för biståndet när det gäller att minska anledningarna till flykt. Det ingår i utvecklingsbiståndets mål att förbättra utkomstmöjligheter, livsmiljö och mänskliga rättigheter i u-länderna på ett sätt som indirekt och på lång sikt kan komma att reducera incitamenten till massflykt i stora delar av världen.

Bistånd i akuta nödsituationer

Det internationella biståndets första hjälp till flyktingar består i regel av mat, mediciner, tält och filtar. När massflykten började växa i början på 1970-talet var internationella och bilaterala givarorgan ännu ovana vid att göra snabba bedömningar och flytta personal, utrustning och förnödenheter med mycket kort varsel. Många misstag gjordes, såsom att skicka elektriska filtar till Bangladesh-flyktingar eller att ge stora livsmedelssändningar till länder där bönderna redan hade svårigheter att sälja sin spannmål. Med åren har emellertid katastrof- och flyktingbiståndet utvecklat snabbare beslutsgångar, bättre logistik och en något bättre analys av vad som behöver göras i varje enskild situation.

Trots dessa framsteg är flyktingsbiståndet fortfarande fullt av vansklig-

heter. Det första som måste göras i en nyuppkommen flyktingsituation är att upprätta den internationella skyddsfunktionen. Eftersom flyktorsaken ofta är politisk och det första asyllandet direkt eller indirekt berörs av den politiska faktorn, kan asyllandet vilja utnyttja flyktingarna för sina egna politiska syften. Det kan antingen vara fråga om att engagera dem i beväpnade motståndsrörelser eller politisk infiltration. I detta fall har skyddsorgan som UNHCR och ICRC svårt att få utöva sin skyddsfunktion. Det kan också vara fråga om att landet inte vill motta flyktingarna, vilket har lett till tvångsrepatriering (*refoulement*) eller avvisning, som i fallet med många båtflyktingar från Vietnam. Dessa problem har enligt UNHCRs bedömningar förvärrats under senare år, sannolikt på grund av oro i asylländerna över att strömmarna inte avtar.

Katastrofhjälpen till flyktingar tar till stor del sikte på de flyktingar som befinner sig i läger, vare sig dessa är temporära eller av mer permanent natur. Det är svårare att nå dem som har skingrats och exempelvis i Centralamerika och Sudan sökt sig till städernas slumområden. Mindre än hälften av flyktingarna i Centralamerika, Afrika och Afghanistan befinner sig i läger, medan större delen av flyktingarna i Indokina och i av Israel ockuperade områden är internerade i läger.

När det gäller de materiella behoven är ofta logistiken ett större problem än resurstillgången. Svårigheterna att nå fram till flyktingar i krigs- och torkdrabbade områden i Etiopien, Sudan och Moçambique har medfört att kostnaderna för distribution av förnödenheter blivit mycket höga. För Sverige som biståndsgivare har det varit rationellt att sprida resurserna genom många olika kanaler, främst FN-organen och svenska frivilligorganisationer. På detta sätt kan man kringgå eller i varje fall minska de stockningsproblem som oundvikligen uppkommer i sådana situationer som svältkatastroferna på Afrikas Horn.

Livsmedelsbiståndet är fortfarande något av ett tveeggat svärd inom katastrofbiståndet, och detta gäller också i viss utsträckning flyktinghjälpen. Med tanke på hjälporganisationernas väl inarbetade rutiner för internationell distribution är det ofta enklare att importera livsmedlen än att försöka handla upp dem på lokala marknader, som fungerar illa och håller högre matpriser än världsmarknaden. Om importen fortsätter för länge riskerar den emellertid att bli ett hinder för det lokala jordbruket. Världslivsmedelsprogrammets (WFP) beredskapsarbetsprogram med betalning i form av livsmedel försöker lösa problemet genom viss upphandling av lokala livsmedel. Även frivilligorganisationerna försöker i största utsträckning handla upp livsmedel i regionen.

Internflyktingar har i vissa fall särskilda hjälpbehov som förorsakas av att statsmakterna ogillar deras flykt. Externa organisationer kan i det fallet inte utnyttja de konventioner och skyddsåtgärder som gäller för flyktingar i främmande land, eftersom de rättsligt sett står under de egna statsmakternas ansvar. I Centralamerika och vissa afrikanska länder misstänks internflyktingarna ofta för att sympatisera med motståndsrörelserna, vilket minskar regeringens benägenhet att låta dem få del av internationellt stöd. Det

finns också mer legitima skäl för statsmakterna att vilja utöva kontroll över stödet till internflyktingar, exempelvis i sådana fall då dessas hjälpbehov måste vägas mot behovet hos den bofasta befolkningen. Som behandlas utförligare i avsnitt 3.7 är det ofta mycket svårt att definiera vilka som är internflyktingar i regioner som drabbats av hungersnöd, krig eller naturkatastrofer.

Svensk katastrofhjälp till flyktingar kanaliseras till övervägande delen genom frivilliga organisationer. Budgetåret 1989/90 utbetalades 450 milj.kr. i form av katastrofhjälp genom enskilda organisationer, merparten till intern- och externflyktingar. Genom internationella organisationer utbetalades 125 milj.kr. Även i detta fall gick merparten till flyktingsituationer. UNHCR fick 53 milj.kr. av katastrofmedel utöver det ordinarie bidraget som detta år uppgick till 140 milj.kr. Även det mellanstatliga bilaterala biståndet hade betydande inslag av stöd till internflyktingar. Detta gäller särskilt Moçambique, som kanske utgör det bästa exemplet på hur svenskt bistånd har kunnat nå fram till såväl interna som externa flyktingar genom ett brett register av enskilda, statliga och mellanstatliga kanaler.

Det är kännetecknande för biståndet till akuta flyktingsituationer att det går snabbt och att biståndsgivarnas intresse för krisen ganska snart försvinner när nya kriser uppträder på annat håll. Administrationen av hjälpinsatserna är i många fall provisorisk, och det mottagande landets normala finansiella och administrativa kontroller sätts tillfälligt ur spel. Det är därför inte ovanligt att biståndsmedel hamnar i fel fickor eller att insatserna organiseras ineffektivt eller på ett sätt som tjänar andra syften än biståndsgivarna avsett.

De utvärderingar av flyktingsbistånd som gjorts av Sverige och andra biståndsgivare har i regel avsett formella och korsiktiga aspekter, framför allt om medlen använts för de ändamål som avsetts. Trots att flera av flyktingsituationerna har blivit mycket långvariga har det gjorts ganska få allvarliga försök att studera alternativa metoder för långsiktig bosättning och integration. Ett undantag är de Sarec-stödda studierna av integrationsproblemen för flyktingar i Sudan – både i städer och på landsbygd – som utfördes vid mitten av 1980-talet. Skyddsproblemen i första asyllandet kan sannolikt mer framgångsrikt studeras ett antal år efter det att en varaktig lösning nåtts. Intervjuer som utförs omedelbart efter flykten präglas ofta av trauma och av rädsla för repressalier.

Särskilda insatser för kvinnor och barn

Såväl under flykten som under varaktig bosättning och integration har kvinnor och barn särskilda behov av skydd och materiellt stöd. I flyktsituationen där samhällets och familjens normala skyddsfunktioner sätts ut spel, utsätts kvinnor för sexuella övergrepp och diskriminering, inte minst när det gäller tillgång till mat. Barn skiljs från sina föräldrar och utsätts för övergrepp och exploatering. De internationella hjälporganisationerna har utvecklat särskilda stödformer för att motverka detta.

När det först gäller skydd under flykten är det viktigt att det finns kvinnor inom både den nationella och den internationella personal som har kontakt med flyktingarna. Kvinnor som ryckts ut ur traditionella samhällen med kraftigt markerade könsroller kan inte berätta för manliga befattningshavare om våldsamma och förnedrande händelser som de utsatts för, och i många fall saknar de dokumentation om sin bakgrund och information om sin nya situation. Risken för att de skall utsättas för nya övergrepp i en sådan situation är stor. I förhållande till kvinnlig skydds- och biståndspersonal är dessa svårigheter mindre. Flyktingkvinnornas situation underlättas i regel än mer om lokala organisationer kan bildas till stöd för deras önskemål. Internationella och nationella frivilligorganisationer har i det avseendet åstadkommit väsentliga förbättringar för flyktingkvinnor såväl när det gäller skydd som tillgång till samhällstjänster och mat.

Det långsiktiga biståndsbehovet är minst lika påtagligt. Kvinnorna ansvarar i många fall för hämtning av vatten och brännved, vilket innebär att tillgången och kvaliteten på dessa förnödenheter har ett direkt samband med deras hälsa och förmåga att sörja för barnen. Deras hälsa är i regel svagare än männens till följd av alltför många barnsängar och för liten tillgång på näringsriktig mat. Även när det gäller utbildningsnivån är de genomgående sämre ställda än männen, vilket påverkar deras möjligheter att utnyttja de möjligheter till utkomst och kosthåll som den nya situationen trots allt kan erbjuda. Särskilda insatser är nödvändiga både för att återställa mödrarnas hälsa och för att bidra till att barnen får tillfredsställande kost och hygien. Yrkesutbildning för kvinnor är också ofta erforderlig för att familjen skall kunna försörja sig i en ny miljö. På den punkten brister det ännu i många pågående utvecklingsprojekt eftersom traditionerna inte medger att kvinnor är yrkesverksamma inom de områden som erbjuder de bästa förtjänstmöjligheterna. Till följd av denna inställning är också den yrkesutbildning som anordnas av hjälporganisationerna i många fall traditionellt inriktad på hantverk utan större avsättningsmöjligheter. Ett undantag från detta mönster utgörs av torghandeln, som för många flyktingkvinnor i Latinamerika, Afrika och Asien inneburit en räddning ur misären.

UNHCR har uppmärksammat kvinnornas särskilda skyddsbehov och har utarbetat riktlinjer för att tillgodose dem, bl.a. genom att använda kvinnlig personal på fältet. FN-organen och det statliga biståndet har dock ofta svårt att nå fram till de mest behövande kvinnorna, eftersom deras position i lokalsamhällena och i flyktinggrupperna är svag. I deras stipendieprogram är t.ex. fortfarande mindre än 30 procent av de uttagna flyktingarna kvinnor. Enskilda organisationer har i vissa fall varit mer framgångsrika, såsom t.ex. missionen, kvinnoförbunden och Rädda Barnen.

Barnen utsätts under flykten för påfrestningar som kan leda till fysiska och psykiska men som består hela livet. Övergrepp mot familjemedlemmar, våld mot barnen själva, brist på mat och den ständiga otryggheten sätter för alltid sina spår hos flyktingbarnen. I många fall skiljs barnen från sina föräldrar, och situationen för föräldralösa barn i områden som drabbats av hungersnöd eller krig är utomordentligt svår. Dödligheten är stor, och

sannolikheten att överlevande barn till slut skall kunna få en normal uppväxt minskas starkt vid långvariga kriser.

Unicef har studerat barnens situation i krigszoner och i andra nödsituationer. Flera försök har gjorts inom FN-systemets ram att ge barnen en särställning både juridiskt och i fråga om tillgång på samhälleligt stöd i krissituationer. FNs barnkonvention som antogs år 1989 och som ratificerades av Sverige påföljande år är ett uttryck för dessa strävanden. Unicef har på svenskt initiativ myntat begreppet "barn som fredszoner" och har befrämjat vaccinationsprogram i konfliktområden. Det svenska stödet till flyktingbarnen kanaliseras främst genom Unicef och genom Rädda Barnen, missionen och Röda Korset. Stödet har inte bara bestått i ren katastrofhjälp utan har medverkat exempelvis till återförening av familjer som splittrats under svältkatastrofen i Afrika åren 1984–1985 och till rehabilitering av krigsskadade barn.

Stöd till återvändande

Flertalet av dem som flytt från sina hem vill återvända dit så snart förhållandena medger. I många fall exempelvis i Afrika och Centralamerika börjar strömmen av återvändande redan innan någon väsentlig förändring inträtt i hemlandet. Stora strömmar av spontan återvandring har uppstått när krig eller politiskt förtryck upphört, såsom i fallen Bangladesh och Sudan år 1971 samt Argentina och Uruguay år 1983.

De internationella biståndsgivarnas stöd till återvandring varierar i hög grad mellan flyktingsituationerna. UNHCRs viktigaste roll i detta sammanhang är att skydda flyktingarna mot tvång, övergrepp och diskriminering. Frivilligheten i valet att återvända är ibland diskutabel, och det faller inom flyktingkommissariens mandat att bevaka den. Många asylländer – däribland Sverige (se avsnitt 5.6.3) – ger ett visst bidrag till invandrare som önskar återvända, i regel färdbiljett och ett mindre kontantbidrag. Men de materiella behoven vid ett återvändande är betydligt större, i synnerhet om flyktingen vistats utomlands i många år. Åtskilliga juridiska problem måste lösas beträffande identitet och rätt till egendom i hemlandet. Återinpassning i arbetslivet kan kräva långvarigt stöd särskilt i länder med hög arbetslöshet. I Afrika där återinpassningen mest sker inom jordbruket krävs insatsvaror samt livsmedel som räcker intill dess att normala skördar uppnåtts.

Bistånd till återvändande har givits i många olika former, i samarbete mellan statliga och mellanstatliga organ och enskilda organisationer. Återvandring har ett starkt positivt politiskt värde för mottagarlandets regering och ges därför åtminstone till en början mycket hög prioritet. I många fall har de mottagande länderna upprättat myndigheter eller kommissioner som haft till uppgift att vägleda återvandrarna och att samordna enskilda organisationers stöd till program för arbetsanskaffning, rättshjälp etc. I Argentina, Uruguay och Chile har dessa uppgifter ålagts kommissioner för återvändande. Dessa organ har i regel inte själva genomfört återanpassningsprogram-

men utan har kanaliserat biståndsmedel till andra organ och organisationer som bedrivit yrkesutbildning, rådgivning och krediter till småföretagare etc.

Återvandringsprogrammen i Zimbabwe och Namibia genomfördes under ovanligt gott samarbete mellan internationella organisationer och biståndsgivare. Detta var möjligt eftersom dessa fick tid att förbereda sig under den långa förhandlingsprocess som föregick den politiska lösningen. Den internationella uppslutningen kring dessa lösningar var också mycket stor. Andra repatrieringsprogram som saknat detta stöd har varit mindre framgångsrika.

Det svenska biståndet till återvandring har genomgående gått till mottagarländerna för de återvändande och har inte på något sätt varit specialdestinerat till flyktingar som återvänder från Sverige. Andra europeiska länder har bundit stödet till sina egna återvandrare, vilket lett till vissa spänningar mellan de hemvändande. I Afrika har det svenska stödet gått via UNHCR, de mottagande ländernas regeringar och svenska frivilligorganisationer som en del av katastrofbiståndet och i någon utsträckning landramsstödet till dessa länder. I fråga om Latinamerika har det mesta av stödet kanaliserats genom enskilda organisationer, främst Diakonia, för sysselsättningsskapande åtgärder för återvändande och frigivna. Stöd har också utgått till rättshjälp och, via Rädda Barnen, till psykologhjälp för barn till återvändande. Insatserna i Latinamerika har uppgått till betydande belopp. När det gäller t.ex. Uruguay uppgick de till 25 milj.kr. och i Chile har enbart under år 1990 anslagits 12 milj.kr.

Långsiktigt utvecklingsbistånd

Det långsiktiga utvecklingssamarbetet spelar en viktig roll för möjligheterna att finna varaktiga lösningar på flyktingproblemen. Dess mål kan också sägas vara att minska eller helt eliminera de flyktorsaker som sammanhänger med fattigdom, arbetslöshet, svält och miljöförstöring. Även om biståndets roll i det avseendet är blygsam, är det viktigt att granska flyktorsakerna och klargöra om biståndet kan angripa dessa mer effektivt. Biståndet är också inriktat på att åstadkomma en demokratisk samhällsutveckling och respekt för mänskliga rättigheter, en aspekt som kommer att behandlas i avsnitt 3.8.

Det direkta sambandet mellan utvecklingsbistånd och flyktingpolitik framträder tydligast när det gäller att varaktigt integrera flyktingar i asylländer i tredje världen. Detta sker till stor del genom att flyktingarna tilldelas mark för nyodling och att värdlandet tillhandahåller vissa elementära samhällstjänster. Två förhållanden är viktiga vid bedömningen av flyktingsamhällenas biståndsbehov. För det första medför tillflödet av flyktingar ofta betydande påfrestningar på de redan befintliga lokalsamhällena. Det är inte bara marken som tas i anspråk utan också knappa vatten- och brännvedtillgångar. Skolor och sjukhus kanske utvidgas, men de nationella resurserna när det gäller lärare, läkare, mediciner etc. växer inte lika snabbt som befolkningen i området. Hur generös lokalbefolkningen än varit mot de

nykomna gästerna, finns det som alltid gränser för gästfriheten. Etniska och ekonomiska motsättningar mellan flyktingar och lokalbefolkning är därför vanliga.

För det andra är flyktingpopulationen i regel försvagad och medellös och har särskilda behov på många områden. De som flyr har i regel tillhört de fattigaste på landsbygden, som fått nöja sig med mark som ger dålig avkastning och som i särskilt hög grad utsatts för markförstöring. De har skadats av sjukdom och undernäring, och deras barn har bristfällig utbildning om de har någon alls. Allt detta borde göra flyktinggrupperna till en eftertraktad målgrupp för de biståndsgivare som i likhet med Sverige önskar nå fram till de fattigaste. De politiska och ekonomiska maktförhållandena gör det emellertid svårt att specialdestinera stödet. Olika slags kompromisser blir nödvändiga för att nå fram till de svagaste grupperna.

Till de mest positiva exemplen på integration med både nationellt och internationellt stöd hör de bosättningsprogram som Tanzania anordnat med stöd av missionen och UNHCR för flyktingar från Rwanda och Burundi. Dessa program initierades för 30 år sedan när det gäller flertalet flyktingar från Rwanda och för knappt 20 år sedan när det gäller Burundi. Eftersom Tanzania har tillgång på ouppodlad mark kunde relativt god jord ställas till förfogande, även om nyodlingarna till en början var svårtillgängliga till följd av bristen på kommunikationer. Fungerande och självförsörjande samhällen har byggts upp, och många av flyktingarna har naturaliserats.

På liknande sätt har ett stort antal flyktingar från Etiopien fått möjlighet till bosättning i östra Sudan. Eftersom vattenförsörjningen utgör en kritisk faktor har stora investeringar i konstbevattning och dricksvattenförsörjning måst genomföras i det 25-tal bosättningar som byggts upp. I flera fall har vatten och infrastruktur finansierats med hjälp av lån från Världsbanken. Eftersom teknik och odlingsförutsättningar skiljer sig från vad som tillämpats i tidigare bosättningar har UNDP och FNs fackorgan medverkat med yrkesutbildning och jordbruksrådgivning i de nya samhällena. Under förutsättning av normala regnmängder har dessa samhällen goda chanser att överleva.

I Asien är marktillgångarna knappa och generositeten mot flyktingar mindre. Ett exempel på relativt friktionsfri anpassning var en kvarts miljon vietnameiska flyktingar av kinesisk härkomst, som på kort tid integrerades inom lantbrukssektorn i södra Kina åren 1978–1980. Ett annat exempel som brukar nämnas är en del av de tibetaner som flydde från Kina år 1959 för att bosätta sig i Indien, Nepal och Bhutan. Särskilt de som slog sig ned uppe i de nepalesiska bergen har framgångsrikt återupptagit samma typ av jordbruk och boskapsskötsel som tidigare i Tibet och har kunnat bevara sin ursprungliga kultur.

Det kan också nämnas att de afghanska flyktinglägren i Pakistan med tiden fått en alltmer permanent prägel och att de numera är att betrakta som byar med en egen ekonomisk aktivitet, direkt länkad till lokalsamhällena i Pakistan. För att hejda den allt allvarligare jordförstöringen har Världsbanken tillsammans med UNHCR och andra FN-organ givit Pakistan

lån för skogsplantering, markvård och infrastruktur i de områden som bebos av flyktingar. För att inte öka friktionerna i förhållande till lokalbefolkningen har 20 procent av lånesumman avsatts till aktiviteter som främst gynnar denna. Även UNDP och FNs fackorgan medverkar med insatsvaror till jordbruket, förbättring av vägar och bevattningskanaler samt lantbruks- och annan yrkesutbildning.

I Centralamerika har inom ramen för de regionala fredssträvandena stora framsteg gjorts för att integrera mer än två miljoner intern- och externflyktingar samt återvändande. Sedan de centralamerikanska presidenterna enats om de stora dragen i en fredsplan för regionen antogs år 1988 en Special Plan of Economic Cooperation for Central America (PEC), vilken innefattar både ekonomiska utvecklingsprogram och planer för att ge utbildning, arbete och bostäder åt flyktingar och hemvändande. Som ett element i fredsprocessen har trepartsöverenskommelser träffats – mellan UNHCR och de länder som sänder respektive mottar flyktingar – och som reglerar skydds- och anpassningsfrågorna för varje bilateral flyktingsituation. UNDP och fackorganen medverkar med insatser inom undervisning, yrkesutbildning, hälsovård etc. Genom att flyktingfrågorna behandlas som en del av en större politisk och ekonomisk återuppbyggnadsprocess, har det varit möjligt att finna förhandlingslösningar på problem som i andra regioner varit omöjliga att överbrygga. Biståndets roll i den processen har varit att underlätta deltagarnas egna lösningar snarare än att tillhandahålla färdiga faciliteter.

En stor del av världens flyktingar bor inte i läger eller särskilda bosättningar utan i städernas fattigkvarter. I detta fall är det svårt för att inte säga omöjligt för biståndsgivarna att ge stöd just till flyktingarna. Enskilda organisationer har gjort särskilda insatser för att hjälpa stadssamhällen som hotas av utarmning till följd av ett snabbt tillflöde av flyktingar. Det är givetvis också möjligt att låta dessa samhällen bli delaktiga av det stöd som Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna ger till stadsbyggnad och slumsanering. Förekomsten av en stor flyktingpopulation i stadsdelen är emellertid inte alltid en faktor som ger hög prioritet i statsmakternas val av områden som skall dra nytta av stödet. Regeringens väljarunderlag har t.ex. ofta visat sig vara en viktigare faktor.

Det reguljära svenska utvecklingsbiståndet har i vissa fall utnyttjats av programländerna för att integrera återvändande flyktingar, exempelvis i södra Afrika. Det är däremot mera sällan som landramsmedel används för att integrera flyktingar från främmande länder. För sådana ändamål väntar man sig medel som är "additionella", dvs. som inte ingår i de långsiktiga planerna för utvecklingssamarbetet. Detta kan sägas återspegla en låg prioritering, men det är också en följd av kategoriklyvningarna inom utvecklingssamarbetet, framför allt åtskillnaden mellan långsiktigt utvecklingsbistånd och kortsiktigt och additionellt katastrofbistånd.

Bistånd som undanröjer flyktorsakerna

I den utsträckning som orsakerna till flykt har att göra med fattigdom, syftar utvecklingsbiståndet till att på sikt minska eller helt eliminera dem. Flyktorsakerna är i regel sammansatta av många politiska, ekonomiska och sociala faktorer. Folkökningen har i många fall drivit fattiga människor att bosätta sig i områden som har låg kapacitet för att försörja dem. Efter en tid utarmas jorden och skogen och vattentillgångarna försvinner, och det uppstår politiska spänningar mellan olika etniska eller ekonomiska intressen som rivaliserar om samma resurser. Spänningarna kan resultera i väpnade motsättningar, som driver de mest utsatta grupperna på flykten. Miljöförstöringen i förening med akuta torkkatastrofer kan också vara tillräcklig som flyktorsak. Miljöorganisationerna har myntat uttrycket "miljöflyktingar"[8] för att beteckna alla dem som flyttar från sin hemtrakt därför att den inte längre förmår försörja dem. Flera hundra miljoner människor skulle kunna ges den beteckningen, inkluderande många av dem som flyttar från landsbygden till städerna.

Biståndet kan naturligtvis göra sitt till för att minska miljöförstöring och öka livsmedelsförsörjningen i Afrika, något som skulle dämpa flyktingströmmarna. Men de viktigaste skälen till de kriser som driver människor att fly – och det inte endast i Afrika – härrör inte från resursbrist utan från politiska faktorer. Majoriteten av världens flyktingar har flytt från våld, krig och politiskt förtryck av ett slag som inte låter sig påverkas av utvecklingsbistånd – inte ens av biståndsgivare med den tyngd som Världsbanken eller västländernas alla biståndsorgan representerar. Makten är viktigare än tillgången på externa resurser. Maktstrukturen påverkas däremot på sikt av sådana faktorer som den allmänna utbildningsnivån, sysselsättningsgraden och ägandeförhållandena inom näringslivet och dessa faktorer kan i sin tur påverkas av biståndet, ett perspektiv som alltid måste beaktas i biståndsgivningen.

Eftersom många av dem som flyr till Västeuropa söker sig till bättre arbets- och utkomstmöjligheter borde det vara möjligt att minska incitamenten till sådan flykt genom att västländerna investerar i sysselsättningsskapande verksamheter i tredje världen. Att flytta arbetet dit där arbetskraften finns är ett välkänt sätt att minska migration, också inom landet. Även i detta fall kan man konstatera att det ligger inom utvecklingsbiståndets långsiktiga mål att *bidra* till en sådan ekonomisk utveckling i u-länderna. Att biståndet skulle *åstadkomma* ett sådant resultat är däremot mindre realistiskt. Återigen står många politiska hinder i vägen, både internationella och interna.

Den första frågan som ställer sig gäller storleken av de investeringar som måste göras för att märkbart öka sysselsättningsgraden i tredje världen. För att hjälpa en öst-afrikansk familj att bosätta sig i ett område med någorlun-

[8] Jacobson, J.L., "Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability", World Watch Institute, 1989.

da hygglig jord krävs investeringar i infrastruktur på ett par tusen dollar. Vill man däremot skapa inkomster och sysselsättning i länder utan möjligheter till nyodling, blir investeringskostnaderna mycket högre. Redan för att skapa självbärande småföretag i de slumområden där många afrikanska och centralamerikanska flyktingar återfinns, krävs belopp av en annan storleksordning, säg 4 000–8 000 dollar. Vill man gå längre och bygga upp medelstor industri som har möjlighet att ge landet valutaintäkter blir investeringsbehovet 20 000–50 000 dollar för varje jobb som skapas. Det innebär en investeringskostnad på 20–50 miljarder dollar för varje miljon nya jobb som skapas.

Att det är möjligt att skapa arbete i den omfattningen har framgått av Japans investeringar i vissa länder i östra Asien. Eftersom arbetskraftsintensiv produktion blivit för dyr i Japan har arbetskrävande moment flyttats till anläggningar i Korea, Taiwan och ASEAN-länderna. Åtskilliga hundratusentals jobb har skapats i dessa länder genom de japanska investeringarna, som blivit möjliga till följd av en hög sparkvot och ett stort överskott i den japanska bytesbalansen. De japanska bolagen har vunnit på affären, samtidigt som arbetslösheten kraftigt har reducerats i de länder som mottagit investeringarna. De västeuropeiska ekonomiernas tillväxttakt likaväl som deras sparande är emellertid otillräcklig för att möjliggöra utlandsinvesteringar i den omfattning som skulle vara nödvändig för att märkbart påverka sysselsättningen i någon angränsande region, exempelvis i Nordafrika.

Härtill kommer att en expansion av u-landsexporten när det gäller arbetsintensiva produkter – det är främst livsmedel och varor från beklädnads- och elektronikindustrierna som först kan bli aktuella – omedelbart stöter på handelshinder i industriländerna. Det är betecknande att den amerikanska kongressens kommitté för att komma till rätta med den illegala invandringen ägnade större delen av sitt betänkande till att diskutera de hinder som USA lägger i vägen för export av varor från emigrationsländerna i Central- och Sydamerika.[9] Om de inte kan exportera varor, kommer de i stället att exportera arbetskraft, summerade kommittén sin bedömning.

3.7 Internflyktingar

Internflyktingar – "internal refugees" – är en term som i den internationella debatten om humanitära frågor och flyktingproblem brukar användas som beteckning för en undergrupp av den större kategorin "displaced persons".

Med "displaced persons" menar man i sin tur människor som har tvingats lämna sina hemtrakter men som inte har lämnat sitt land och som alltså inte är flyktingar i Genève-konventionens mening. I den mån en "displaced person" har lämnat sin hemtrakt under sådana förhållanden att han skulle

[9] "Unauthorized Migration: An Economic Development Response", Report of the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, Washington 1990.

ha varit att betrakta som flykting om han korsat en nationsgräns, kan han betecknas som internflykting.

Denna terminologi är emellertid ingalunda allmänt accepterad, och de nyss angivna definitionerna är tämligen vaga. I själva verket är avgränsningsfrågorna på detta område vanskliga, något som i viss mån torde ha bidragit till att de internationella humanitära insatserna hittills varit så otillräckliga.

Orsakerna till att människor tillhörande kategorin "displaced persons" tvingats lämna sina hemtrakter skiljer sig principiellt sett inte från de skäl som ligger till grund för migration och flykt i allmänhet. Inbördeskrig, väpnade konflikter mellan stater, naturkatastrofer och tvångsåtgärder från den härskande regimen tillhör de dominerande orsakerna. Människor som flyttat inom sitt land på grund av hungersnöd eller ekonomisk misär brukar emellertid inte inräknas i den nu aktuella kategorin.

Den mest allmänt kända och uppmärksammade gruppen är den som består av människor som har blivit ofrivilligt omplacerade av renodlat politiska skäl, varvid inte sällan rasistiska element ingår. Judarnas placering i koncentrationsläger under nazisttidens Tyskland utgör ett exempel på detta även om det sedan övergick till folkmord. Från modern tid bör särskilt nämnas de mer än 3,5 miljoner människor tillhörande den färgade befolkningen i Sydafrika som förflyttats till sådana reservat (s.k. bantustans) som regimen inrättat för att kunna upprätthålla sin rasåtskillnadspolitik. Även de Röda Khmerernas tvångsförflyttning av stora delar av stadsbefolkningen i Kambodja till arbetsläger på landsbygden är att hänföra till denna kategori.

I fall sådana som de nu beskrivna råder det ingen tvekan om att internflyktingar är en adekvat benämning för de människor som tvingats flytta. Svårare kan bedömningen bli i de fall en förflyttning med större eller mindre inslag av tvång ingår som ett led i en ekonomisk politik.

Urbaniseringsprogrammen i Rumänien under tidigare regim samt i Etiopien erbjuder exempel på detta. I båda fallen har det varit en strävan från statsmakternas sida att sammanföra mindre byar till större. Enligt officiella uppgifter från Etiopien har mer än 10 miljoner människor förflyttats som ett led i detta program och sedan programmet fullföljts kan siffran komma att stiga till 33 miljoner. I den mån förflyttningen bara avsett en kortare sträcka av några kilometer kan det, oavsett vad man har för mening om programmet och sättet att fullfölja detta, hävdas att de berörda människorna fortfarande befinner sig inom sina normala bostadsområden. I tabellen nedan har sådana fall inte inräknats, medan människor som genom politiskt beslut tvångsförflyttats från en region till en annan har betraktats som internflyktingar.

Den helt övervägande delen av dem som brukar räknas till kategorin internflyktingar har emellertid tvingats flytta från sina hemtrakter till följd av väpnade konflikter. Sådana internflyktingar finns bl.a. i Afghanistan, Angola, Chad, El Salvador, Etiopien, Guatemala, Irak, Iran, Kambodja, Libanon, Moçambique, Nicaragua, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Sydafrika

och Uganda. Som framgår av denna uppräkning är det i allmänhet fråga om interna konflikter av typen inbördes- eller gerillakrig, låt vara i flera fall med stark internationell anknytning, såsom i Afghanistan och Nicaragua.

De människor som flytt eller fördrivits från sina hemtrakter under sådana förhållanden – det är som regel fråga om massrörelse – skulle ofta ha saknat flyktingstatus enligt en strikt tolkning av Genève-konventionen även om de lämnat sitt land, medan de som framgår av det förut anförda (avsnitt 3.4.1) under angivna förutsättningar skulle ha varit att betrakta som flyktingar enligt OAU-konventionen. Det förhållandet att så många av de aktuella konflikterna har etnisk eller religiös bakgrund medför emellertid att en sådan bedömning ibland skulle ha varit vansklig. Att det är i denna kategori man finner de mest nödlidande människorna står dock helt klart. Det är allmänt omvittnat att hungersnöden och de drabbade människornas umbäranden i övrigt ofta är betydligt värre än i de egentliga flyktinglägren.

För att ge en föreställning om problemets omfattning återger utredningen i det följande en tabell hämtad från World Refugee Survey 1988 (s. 23). Ett av syftena med tabellen har varit att ge underlag för en jämförelse mellan antalet internationella flyktingar och antalet internflyktingar. Till sistnämnda kategori har hänförts såväl människor som tvingats lämna sina normala bostadsområden till följd av väpnade konflikter och liknande som de som tvångsförflyttats genom politiska beslut, såsom i fallet Sydafrika, under förutsättning att förflyttningen geografiskt sett inte har varit mycket begränsad.

I direktiven har utredningen ålagts att särskilt uppmärksamma problem hänförliga till internflyktingarna. Att detta är ett hittills eftersatt område står också klart. Skälen härtill är flera.

Det grundläggande problemet är att internflyktingarna inte omfattas vare sig av det internationella skydds- och hjälpsystemet för flyktingar eller av något annat sådant system. Samtidigt står klart att dessa människor som regel är i en minst lika utsatt situation från ekonomiska, psykologiska och sociala synpunkter som konventionella flyktingar. Som förut har berörts kan deras situation i praktiken vara betydligt svårare, eftersom de ofta är utlämnade till den regering eller de krafter i hemlandet som utgör upphovet till deras belägenhet.

Orsakerna till att de inte får den hjälp av myndigheterna i sitt eget land som de har rätt att kräva kan variera. Ibland är skälet resursbrist. Flera länder i södra Afrika, t.ex. Angola och Moçambique, erkänner officiellt problemen men saknar resurser att bemästra dessa och har bett om hjälp från det internationella samfundet.

Särskilt i fall då en etnisk eller religiös intern konflikt har gett upphov till internflyktingproblemen är det emellertid vanligt att båda sidor i konflikten använder livsmedelsransoner och annan humanitär hjälp som ett slags vapen i själva konflikten. Internflyktingarna betraktas därvid ofta av den ena sidan som presumtiva anhängare till den andra och de har därför ibland fördrivits till kontrollerade områden av rent militära skäl. När situationen är denna begränsar vanligen regimen möjligheter för humanitära hjälpinsatser eller hindrar dem helt och hållet.

Jämförelse mellan antalet flyktingar i annat land och antalet internflyktingar

Ursprungsland	Flyktingar i annat land	Internflyktingar
Afghanistan	5 927 000*	2 000 000
Angola	396 000	450 000–1 500 000
Bangladesh	49 000	–
Burma	21 000	6 000
Burundi	187 000	–
Chad	41 000	150 000–300 000
Chile	5 000	20 000
Cypern	–	265 000
El Salvador	153 000*	150 000–500 000
Etiopien	1 101 000*	700 000–1 500 000**
Filippinerna	90 000*	200 000
Guatemala	43 000	300 000–800 000**
Honduras	–	12 000
Indien	–	6 000
Irak	508 000*	500 000–1 000 000**
Iran	349 000*	1 000 000
Kambodja	354 000*	–
Kina (Tibet)	112 000	–
Laos	79 000	
Libanon		500 000–800 000
Moçambique	1 147 000*	1 500 000–2 000 000
Namibia	81 000	–
Nicaragua	55 000*	200 000–350 000
Palestinier	2 273 000	–
Peru	–	35 000
Rwanda	218 000*	–
Somalia	350 000	600 000
Sovjetunionen	–	156 000
Sri Lanka	92 000	400 000–500 000
Sudan	355 000	2 000 000–3 200 000
Sydafrika	25 000	3 570 000**
Uganda	6 000	100 000–350 000
Vietnamn	74 000	–
Västra Sahara	165 000*	–
Yemen	55 000*	–
Zaire	53 000	–
TOTALT	14 364 000	14 820 000–20 670 000

* Mycket grova siffror beroende på källa.
** Inkluderar personer som tvångsförflyttats inom ramen för regeringens bosättningsprogram på grund av sin ras, religion, etniska tillhörighet, socialgrupp eller politiska åsikt.

En följd av detta är att Internationella Röda Kors-kommittén (ICRC) inte har kunnat erbjuda internflyktingar hjälp i den omfattning som skulle ha varit önskvärd. ICRC har visserligen som en av sina huvuduppgifter att hjälpa offren för väpnade konflikter vare sig dessa är interna eller internationella. Men ICRC kan verka endast med den berörda regeringens godkännande.

Internflyktingarna omfattas inte av mandatet för UNHCR. Den organisationens insatser på området har därför hittills varit mycket blygsamma och

huvudsakligen förekommit som en följd av direkt hänvändelse vid några tillfällen från FNs generalsekreterare. Andra FN-organ, såsom UNDRO och UNDP, har hittills huvudsakligen erbjudit hjälp när naturkatastrofer av ett eller annat slag funnits med i bilden.

Den interdepartementala arbetsgruppen[10] har i sin idéskiss (se avsnitt 1) förordat att man från svensk sida skall arbeta för att problemet och dess omfattning uttryckligen erkänns av det internationella samfundet. Detta måste ta på sig ett ansvar också för de människor som det här gäller, något som bl.a. förutsätter att vi skaffar oss bättre kunskap om problemet.

Eftersom behovet av hjälp på många håll är mycket akut, får de fortsatta undersökningar som bör göras emellertid inte hindra ansträngningarna att snarast finna en strategi för hur det internationella samfundet skall kunna bistå dessa människor, såväl med skydd som med materiell hjälp. Utöver den humanitära aspekten på sådana insatser kan de också vara förebyggande – dvs. skapa förutsättningar för att människor inte skall behöva fly. Om dessa människor ges skydd och hjälp där de befinner sig behöver de inte gå i landsflykt, vilket annars kan vara det enda alternativet för många av dem.

Det finns tecken som tyder på att ett internationellt uppvaknande nu är på väg. Internflyktingarnas situation har på senare tid uppmärksammats i tidskrifter och annan litteratur i humanitära frågor och även officiellt berörts i olika internationella sammanhang. Vid den internationella konferensen för flyktingar i Södra Afrika i maj 1988 uppmanades FNs generalsekreterare att söka en lösning på internflyktingarnas problem. I den aktionsplan som antogs föreslogs att han skulle tillsätta ett operationellt organ inom FN för bistånd till "displaced persons". Vid FN-konferensen för flyktingarna i Centralamerika i maj 1989 ombads UNDP att utarbeta ett hjälpprogram för de centralamerikanska internflyktingarna. Vid 1988 års möte med FNs flyktingkommissaries exekutivkommitté antogs en resolution där generalsekreteraren ombads att i samarbete med flyktingkommissarien verka för en lösning. Hittills föreligger dock inte konkreta förslag.

3.8 Mänskliga rättigheter

3.8.1 Mänskliga rättigheter och flyktingströmmar

Brott mot mänskliga rättigheter är en av grundorsakerna till flyktingströmmar. Det har påtalats bl.a. i flera FN-studier.[11] När en person, eller grupp av personer eller en etnisk minoritet i ett land förföljs eller hotas av förföljelse och därför tvingas fly finns ett direkt orsakssamband mellan

[10] "En sammanhållen flykting- och immigrationspolitik", Regeringskansliets offcetcentral, 1990.

[11] Se t.ex. Report of the Group of Governmental Experts on International Cooperation to Avert New Flows of Refugees. UN doc A/41/324, 13 May 1986.

kränkningen och flykten. Ett motsvarande orsakssamband kan föreligga när den internationella humanitära rätten kränks. Ett exempel är att människor tvingas fly på grund av urskillningslös bombning som drabbar civilbefolkningen eller på grund av användningen av gas i krigföringen.

Men sambandet kan också vara av mer indirekt karaktär. Respekten för mänskliga rättigheter främjar ekonomisk och social utveckling som i sin tur motverkar uppkomsten av flyktingrörelser. Att respekten för mänskliga rättigheter är konflikthämmande innebär också att uppkomsten av flyktingrörelser motverkas. En annan typ av samband ligger däri att återupprättandet av en god standard i fråga om mänskliga rättigheter är avgörande för många flyktingars möjlighet att återvända till sitt hemland. Slutligen kan vara skäl att erinra om att brott mot mänskliga rättigheter i ett asylland kan vara ett hot mot det skydd som flyktingar har rätt till.

Som orsak till flyktingströmmar samverkar de nämnda kränkningarna med andra orsaker till flyktingströmmar, t.ex. krig av skilda slag. Det är ändå tänkvärt att notera att alla massrörelser av flyktingar som ägde rum under 1970-talet utgick från länder där medborgarna förvägrades sina politiska rättigheter och där rättssäkerheten var bristfällig.[12] Det kan också noteras att de flyktinggenererande regionerna i världen rent allmänt kännetecknas av låg respekt för de mänskliga rättigheterna.

Såvitt gäller möjligheterna att öka respekten för de mänskliga rättigheterna vill utredningen rikta uppmärksamheten mot systemen för kontroll av efterlevnaden av de internationella instrumenten rörande mänskliga rättigheter (avsnitt 3.8.2). Vidare behandlas behovet av dokumentation, information och utbildning (avsnitt 3.8.3) samt det internationella utvecklingssamarbetets roll (avsnitt 3.8.4).

3.8.2 Efterlevnaden av de internationella instrumenten

Det folkrättsliga regelsystemet rörande mänskliga rättigheter har behandlats tidigare i ett flyktingperspektiv (avsnitt 3.4.2–3.4.4). I förevarande avsnitt redovisas i korthet de system som finns för kontroll av reglernas efterlevnad.

Inom FN-systemet har utvecklats kontrollsystem för att tillse att de stater som undertecknat en konvention rörande skyddet av de mänskliga rättigheterna efterlever konventionen. Kontrollen utövas som regel av kommittéer, som utses av konventionsstaterna. Kommittéer har inrättats för följande sex konventioner: konventionen år 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter respektive om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, konventionen år 1979 om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och konventionen år 1984 mot tortyr samt slutligen 1989 års konvention om barnets rättigheter.

[12] Study on Human Rights and Massive Exoduses. UN doc E/CN. 4/1503, 31 December 1981.

En väsentlig del av övervakningssystemet utgör den rapportering som åligger konventionsstaterna. Därutöver finns enligt några av konventionerna möjlighet att granska klagomål mot konventionsstater. Övervakningen försvagas dock av att kommittéerna endast kan pröva klagomål från stater eller enskilda personer om klagomålet riktar sig mot det begränsade antal stater som uttryckligen, genom särskild förklaring eller genom anslutning till ett frivilligt protokoll, godtagit kommitténs kompetens att pröva sådana klagomål. Tämligen få stater har erkänt enskildas rätt att framställa klagomål.

De olika kommittéerna rapporterar till FNs generalförsamling, vanligtvis via FNs ekonomiska och sociala råd (Ecosoc). År 1946 upprättade Ecosoc Kommissionen för de mänskliga rättigheterna (MR-kommissionen) som är det centrala organet inom FN-systemet för främjandet av de mänskliga rättigheterna. Kommissionen har även en underkommission (Underkommissionen för förhindrande av diskriminering och skydd av minoriteter). Denna underkommission fungerar delvis som ett beredningsorgan till MR-kommissionen. Sverige är medlem för perioden 1989–1991.

För att generellt kunna granska alla FNs medlemsstaters respekt för de mänskliga rättigheterna, dvs. även icke konventionsstater, har MR-kommissionen utvecklat olika övervakningsmekanismer vilka, utan stöd i någon konvention, skall kunna användas till att övervaka hur olika enskilda länder uppfyller de normer som uppsatts rörande mänskliga rättigheter.

En av dessa mekanismer är den s.k. 1503-proceduren som är en konfidentiell granskning av klagomål från enskilda, grupper etc. om brott mot de mänskliga rättigheterna. Granskningen utförs av arbetsgrupper under MR-kommissionen och dess underkommission som bedömer om brottet innebär ett grovt och systematiskt kränkande av mänskliga rättigheter. Det slutliga ställningstagandet hänskjuts då till MR-kommissionen som kan besluta om t.ex. en officiell undersökning skall genomföras eller en rapportör tillsättas.

MR-kommissionen har under senare år tillsatt särskilda rapportörer, representanter eller arbetsgrupper för att studera MR-situationen i vissa länder (Afghanistan, Chile, El Salvador, Guatemala, Iran och Rumänien) eller för att studera särskilda brott mot de mänskliga rättigheterna (tvångsförsvinnanden, summariska avrättningar, tortyr och religiös intolerans).

FN-systemet har i princip inga sanktionsmöjligheter mot de stater som bryter mot de mänskliga rättigheterna. De kommittéer som tillsatts för att kontrollera konventionsstaternas tillämpning av konventionerna och för att pröva klagomål kan inte lämna bindande avgöranden. Vid mål mellan stater – något som i och för sig förekommer mycket sällan – kan kommittéerna söka få till stånd en förlikning men om detta misslyckas kan kommittéerna endast avge rapport med fakta i målet och parternas argumentering. Vid klagomål från en enskild kan kommittén fälla utslag. Detta gäller dock endast de stater som tillträtt det frivilliga protokollet eller avgivit särskild deklaration eftersom endast de erkänt kommitténs kompetens att pröva enskilda mål. I andra fall är offentliggörandet av missförhållanden, dis-

kussion och fördömande inom FN-systemet och moraliska påtryckningar på den förbrytande staten de sanktionsformer som finns. FN-systemet kan dock inte framtvinga någon form av rättelse mot den berörda statens vilja.

Inom ILO finns ett väl utvecklat system för kontroll att staterna uppfyller sina konventionsförpliktelser i fråga om ILO-konventionerna. Enligt ILOs konstitution åligger det varje stat att beträffande varje konvention, som staten har ratificerat, till ILOs styrelse lämna en årlig rapport om det sätt på vilket staten genomfört sina förpliktelser enligt konventionen. Dessa rapporter granskas av en expertkommission, som kan ställa frågor till regeringarna och göra påpekanden hur staterna tillämpar konventionerna. I samband med att Internationella arbetskonferensen – som är ILOs högsta organ – håller sina sessioner, tillsätts också ett utskott bestående av företrädare för regeringar, arbetsgivare och arbetstagare för att granska tillämpningen av konventioner och rekommendationer. De regeringar mot vilka anmärkningar riktas ges möjlighet att förklara sig och kommittén rapporterar över sitt arbete till generalkonferensens plenum. Kommittén upprättar också en lista över de stater, som enligt dess mening särskilt försyndat sig mot sina förpliktelser.

Det är naturligtvis inte bara inom FN som man kontrollerar om respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls. Flera regionala organisationer bevakar respekten för mänskliga rättigheter inom respektive region. Men det är också vanligt att en regional organisation ger uttryck för uppfattningar om respekten för mänskliga rättigheter i länder utanför regionen. Exempelvis är det inte ovanligt att Europarådets parlamentariska församling antar resolutioner i vilka den vädjar till namngivna utomeuropeiska stater att bättre respektera mänskliga rättigheter.

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har i motsats till FN-systemets konventioner försetts med ett effektivt implementeringssystem. Alla Europarådsmedlemmar utom Ungern, som upptogs i Europarådet i november 1990, har anslutit sig till konventionen. Övervakningen av att staterna efterlever konventionerna sker genom tre organ: den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna, den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt Europarådets ministerkommitté. Två typer av mål kan anhängiggöras inför kommissionen: mellanstatliga mål och enskilda mål. Kommissionen avlägger rapport till ministerkommittén som kan pröva klagomål. På begäran av den berörda staten eller kommissionen kan ett mål även föras till den europeiska domstolen för prövning. Alla konventionsstater har numera godkänt domstolens jurisdiktion vad gäller såväl mellanstatliga mål som enskilda mål. Domstolens dom är bindande för staterna.

Systemet för övervakning av upprätthållande av den humanitära rätten är svagt utvecklat. I samband med internationella väpnade konflikter kan i bästa fall särskilda undersökningskommissioner etableras under förutsättning att parterna är överens om detta. Risken för repressalier och liknande vedergällningsaktioner anges ibland som en avhållande faktor mot kränk-

ningar. En viss kontrollerande funktion har också de skyddsmakter, som kan förordnas. I icke-internationella väpnade konflikter (inbördeskrig) finns inte några egentliga kontrollmekanismer. Under förutsättning att detta accepteras av ifrågavarande regering kan ICRC ges en begränsad kontrollerande funktion.

En motsvarighet till FNs kommission för de mänskliga rättigheterna saknas för den humanitära rätten. Den närmaste motsvarigheten är den s.k. Röda Korskonferensen, som sammanträder vart fjärde år och som knappast kan sägas ha någon kontrollerande funktion. Dessutom hämmas Rödakorsrörelsens granskningsverksamhet av neutralitetsprincipen.

Det är uppenbart att systemen för kontroll av efterlevnaden av de folkrättsliga reglerna rörande mänskliga rättigheter är bristfälliga. Utredningen är likväl av uppfattningen att reglerna har en växande betydelse och att deras effekt är större än många tycks föreställa sig. Inte minst i förening med internationell opinionsbildning har reglerna en avhållande verkan. Ett exempel är att användning av gas i krig kommit att bli mycket sällsynt. Reglernas växande betydelse illustreras av att staterna allt resolutare söker värja sig mot anklagelser om överträdelser av reglerna. Stater som befarar att de skall uppmärksammas av FNs MR-kommission gör numera mycket kraftiga ansträngningar för att förhindra detta. Exempel är Cuba, Guatemala, Irak och Kina. Länder som riskerar att prickas av kommissionen drar sig inte sällan för att söka obstruera dess arbete. Sovjetunionens och USAs underlåtenhet att ratificera 1977 års tilläggsprotokoll till Genève-konventionerna är naturligtvis beklaglig men visar samtidigt att förpliktelserna tas på allvar. Som förut berörts gäller protokollen i stor utsträckning som allmän folkrätt.

Den allmänna utvecklingen i världen tycks också gå i en riktning som favoriserar arbetet på att ge effekt åt instrumenten rörande mänskliga rättigheter. Insikten att det är legitimt för stater att intervenera i andra staters inre förhållanden vad gäller mänskliga rättigheter har blivit alltmer spridd i tredje världen. Den insikten har numera fått fäste också i t.ex. OAU. Argumentet om icke-inblandning tillgrips alltmer sällan. Undantag finns dock, t.ex. Cuba. Andra gynnsamma utvecklingstendenser är avspänningen mellan supermakterna och demokratiseringsprocesserna i många delar av världen liksom den kommunikationstekniska utvecklingen (se vidare avsnitt 3.9).

En hämsko på möjligheterna att förstärka kontrollsystemets effektivitet är den polarisering mellan nord och syd som föreligger. Det är i huvudsak nord som samlar in information om MR-situationen i u-länderna, utvärderar informationen och uppträder som åklagare med olika u-länder i svarandebänken. Nord-sydklyftan har vidgats som en följd av att flertalet stater i östra Europa och Centraleuropa sällat sig till väststaterna. Polariseringen skapar misstro mellan nord och syd och inbjuder till obstruktion från u-ländernas sida.

En svag punkt i kontrollsystemet är vidare, såsom angetts, den bristfälliga bevakningen av respekten för den humanitära rätten. Exempel är att krig-

föringen i Irak-Iran-kriget uppmärksammades först efter åtskillig tid och att mycket litet dragits fram i ljuset vad gäller krigföringen i Afghanistan.

3.8.3 Dokumentation och information

Det finns ett stort behov av dokumentation rörande mänskliga rättigheter. Stater som bedriver en aktiv politik på området måste ha ett solitt underlag för sina ställningstaganden. Staternas immigrationsmyndigheter behöver tillförlitliga uppgifter om förhållandena i de asylsökandes hemländer. Visserligen tillgodoser beskickningarnas rapportering i betydande grad staternas informationsbehov men också information från andra källor fyller en viktig funktion.

Också allmänheten, enskilda organisationer, massmedia, advokater, universitet och forskningsinstitutioner, som arbetar med mänskliga rättigheter, behöver tillförlitlig information för sin verksamhet.

Det finns åtskilliga dokumentationscentra i Sverige och utomlands, som insamlar material rörande kränkningar av mänskliga rättigheter respektive kränkningar av den humanitära rätten. Någon fast gräns mellan dessa två rättsområden finns inte rörande dokumentation. Organisationer för mänskliga rättigheter insamlar huvudsakligen sådan information som har att göra med kränkningar rörande detta område. Endast i begränsad omfattning torde där dokumenteras material som har att göra med humanitär rätt. Exempelvis torde Amnesty International, som ej har till uppgift att bevaka efterlevnaden av den humanitära rätten, ha ringa information om krigföringen i Afghanistan eller i fråga om kriget Iran-Irak. Andra organisationer (huvudsakligen ICRC) lägger tyndpunkten på den humanitära rätten, både rörande internationella och icke-internationella väpnade konflikter.

I Europa finns en stor mängd dokumentationscentra. Huvudkontoret för Amnesty International i London har redan nämnts. Härtill kan nämnas International Commission of Jurists i Genève, som insamlar tillförlitlig information rörande kränkningar av mänskliga rättigheter. Andra viktiga organisationer utgör Association internationale des juristes démocrates (Bryssel), Fédération internationale des droits de l'homme (Paris) m.fl.

I Amerika finns hundratals organisationer för mänskliga rättigheter, som insamlar material rörande kränkningar av mänskliga rättigheter. Viktiga och välrenommerade är International Human Rights Watch Committees och Lawyers Committee for Human Rights. Vidare kan nämnas Institutet för mänskliga rättigheter i Costa Rica. I Latinamerika finns en mängd enskilda organisationer som dokumenterar brott mot mänskliga rättigheter.

I Afrika och Asien saknas i stor utsträckning tillförlitliga och betydelsefulla dokumentationscentra. Frågan har diskuterats i skilda sammanhang, bl.a. under den Pan-afrikanska flyktingkonferensen i Arusha år 1979, vid vilken deltog regeringsrepresentanter från flertalet afrikanska stater, UNHCR och frivilliga organisationer. Några regionala dokumentationscentra av erkänd betydelse har emellertid ännu inte etablerats.

En stor del av den dokumentation som insamlas är inte offentlig. Det

gäller exempelvis sådan information som finns inom staters utlännings- och flyktingmyndigheter. Inom den humanitära rätten finns endast obetydlig information. Vad som dokumenteras av ICRC kommer praktiskt taget aldrig att offentliggöras, eftersom ICRC anser att detta skulle kunna leda till att ICRCs neutralitet sätts i fråga.

Det finns emellertid öppen dokumentation rörande förhållandena i flertalet "flyktingproducerande" stater. Viktig information finns tillgänglig vid nationella flyktingorganisationer såsom Dansk flyktinghjälp (Köpenhamn), Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (Amsterdam), Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge (Bonn), European Consultation on Refugees and Exiles (London) m.fl.

UNHCR har ett dokumentationscentrum, inrättat år 1986, som innehåller öppet material. UNHCRs interna rapporter om förhållandena i olika länder är inte offentliga.

Sammantaget är den mängd av institutioner som arbetar med dokumentation av och information om mänskliga rättigheter näst intill oöverblickbar och informationsmängden överväldigande. En brist får ändå sägas vara att så gott som alla ledande institutioner har sitt säte i industriländerna och i vart fall uppfattas som västorienterade. Det tycks vidare vara så att säker förstahandsinformation från fältet är en bristvara – i vart fall i vissa delar av världen. De enskilda hjälporganisationer, som är på plats och registrerar vad som händer, avstår i många fall från att rapportera brott mot mänskliga rättigheter. Ett skäl är att de befarar att deras opolitiska och humanitära hjälparbete skall skadas; ett annat att de saknar kunskaper om hur och till vem rapporteringen lämpligen sker.[13]

3.8.4 Bistånd och mänskliga rättigheter

Bakgrund

Målet att främja en demokratisk samhällsutveckling, inklusive de mänskliga rättigheterna, spelade länge en undanskymd roll i vår biståndspolitik. Det dominerande synsättet under 1970-talet var att ekonomisk utveckling måste komma först; sedan kunde utvecklingsländerna förhoppningsvis vara mogna för demokrati. Riksdagen uttalade år 1970 att målet att åstadkomma en demokratisk samhällsutveckling "befordras genom att möjligheter skapas till utveckling och arbete och genom att befolkningstillväxten hålls tillbaka så att en snabbare standardhöjning möjliggörs".[14] Biståndspolitiska utredningen uttryckte det så här: "Det är naturligt att man i Sverige hyser förhoppningen om att den ekonomiska utvecklingen i u-länderna på sikt skall leda till en demokratisk samhällsutveckling."[15] Samtidigt rådde en avvisande attityd till

[13] Se vidare G. Beyer, Human Rights Monitoring and the Failure of Early Warning: A Practitioner's View, International Journal of Refugee Law, Vol. 2, No. 1, s. 56 ff.
[14] SU 1970:84, s. 22.
[15] SOU 1977:13, s. 234. [16] SOU 1977:13, s. 232.

möjligheten att genom biståndets utformning påverka mottagarländerna: "... försök att styra mottagarländernas utveckling genom utformningen av de svenska insatserna strider mot en av de grundläggande principerna för samarbetet."

En radikal omläggning av tänkandet har skett under 1980-talet, särskilt den senaste femårsperioden. Demokrati ses alltmer som en förutsättning för ekonomisk utveckling. Betecknande är följande uttalande av biståndsministern: "Economic development is not of course a condition for democracy, but democracy is a powerful force in driving development".[17]

Regeringen har på senare år kraftfullt markerat biståndets betydelse som medel att främja demokrati och mänskliga rättigheter. I ett interpellationssvar den 22 oktober 1990 formulerade sig biståndsministern så här: "Genom ett konsekvent agerande på alla nivåer har företrädare för svenskt bistånd stora möjligheter att påverka i demokratisk riktning."

I det följande redovisas i korthet huvuddragen i den nuvarande politiken.

Bistånd och mänskliga rättigheter

I den s.k. dialogen och andra kontakter med mottagarländer framförs den svenska synen på demokrati och mänskliga rättigheter. I dialogen påpekas att bristande respekt för mänskliga rättigheter påverkar Sveriges biståndsvilja i negativ riktning. I budgetpropositionens motiveringar för landramsbeloppens storlek hänvisas numera flitigt till ländernas uppträdande i fråga om mänskliga rättigheter.

Betydelsen av demokrati och mänskliga rättigheter har understrukits av en väsentlig uppräkning under 1980-talet av det humanitära biståndet till Latinamerika och Södra Afrika. Stödet åt konsolideringen av demokratin i länder som befinner sig i ett besvärligt övergångsskede, såsom t.ex. Chile och Uganda, har också den innebörden liksom det stöd till genomförande av val som lämnats (Chile, Namibia, Nicaragua, Paraguay) eller planeras (Kap Verde och Moçambique).

Också den snabba expansionen under 1980-talet av anslagen till bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer är uttryck för strävan att verka för en demokratisk samhällsutveckling. Anslagen var 1970/71 6 milj.kr.; 1975/76 40 milj.kr.; 1980/81 313 milj.kr.; 1985/86 681 milj.kr.; och 1990/91 1 500 milj.kr.

Biståndet har i ökande grad getts en särskild inriktning och utformning i syftet att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Exempel är ökad inriktning på projekt som mobiliserar utsatta grupper, såsom minoritetsgrupper och flyktingar, inklusive repatriering av flyktingar (t.ex. till Namibia och Kambodja). Viss geografisk inriktning inom länderna i samma syfte förekommer också (t.ex. i Etiopien, Nicaragua och Sri Lanka) liksom

[17] Speech on Development Co-operation and Human Rights, in Geneva on September 19, 1989.

inriktning på vissa biståndsområden (t.ex. läskunnighet). Även vissa typer av projekt fyller det nämnda syftet, särskilt kanske kvinnoprojekt. Men också byskogsprojekt och vattenförsörjningsprojekt har goda förutsättningar att utformas så att de berördas eget deltagande premieras. I det här sammanhanget kan även nämnas biståndet till uppbyggnaden av organisationer och nätverk för mänskliga rättigheter, kooperation m.m. (i bl.a. Nicaragua, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Uruguay).

Bistånd åt rättsväsendet – och därmed rättssäkerheten – har på senare år tillmätts ökad betydelse. Det kan gälla utbildning av jurister, stöd som värnar om domstolars självständighet och stöd åt lagstiftningsarbete, t.ex. beträffande grundlagarna, vallagarna och lagstiftning varigenom den nationella rätten erhåller garantier som motsvarar vad som krävs enligt internationella överenskommelser. Också stöd åt den "juridiska infrastrukturen" i övrigt förekommer eller planeras, t.ex. åt juridiska fakulteter (Asunción och Luanda), juridisk litteratur, lagsamlingar, rättsfallssamlingar och seminarier. Angola, Argentina, Bangladesh, Chile, Guinea-Bissau, Namibia, Nicaragua, Paraguay, Uganda och Vietnam är länder för vilkas rättsväsende bistånd av det här slaget lämnats eller bereds. En insats rörande fortbildningen av jurister från tredje världen om mänskliga rättigheter har beretts av Raoul Wallenberg-institutet i Lund.

Rättshjälp är sedan länge ett viktigt inslag i det humanitära biståndet till Latinamerika och Södra Afrika men har också lämnats i t.ex. Bangladesh och Filippinerna. Rättshjälpen går till fängslade oppositionsmän, fackliga ledare, intellektuella, flyktingar och till anhöriga till dem eller till försvunna.

Ekonomiskt, medicinskt och annat bistånd till särskilt utsatta grupper har också lämnats sedan länge, särskilt inom ramen för det humanitära biståndet i Latinamerika och Södra Afrika. Exempel är stöd åt minoritetsgrupper och flyktingbarn. Det kan också gälla hjälp till tortyroffer och f.d. fångar liksom till politiska och fackliga ledare, intellektuella m.fl. som förföljs. Bistånd lämnas också till organisationer som värnar om utsatta grupper såsom organisationer som dokumenterar och sprider information om brott mot mänskliga rättigheter.

Massmediebistånd är av betydelse bl.a. därför att det kan stärka det informationsflöde som står utanför regeringarnas kontroll. Nyhetsbyråer, tidningar och radiostationer får sådant stöd bl.a. i Latinamerika och i Södra Afrika. Stöd åt kultur kan fylla en snarlik funktion. Forskningsbistånd är ett medel att bibehålla oberoende forskningsmiljöer också under skeden av politisk repression. Sarecs stöd åt samhällsforskning i Latinamerika illustrerar det liksom stödet åt Council for the Development of Economic and Social Research in Africa (Codesria) i Södra Afrika.

Sverige stöder ett antal internationella organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter. Nämnas kan Kyrkornas Världsråd (WCC), Internationella Juristkommissionen (ICJ), Internationella röda kors-kommittén (ICRC), International Centre for Law in Development, Minority Rights Group (MRG), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH),

Free Legal Assistance Group (FLAG) i Filippinerna, Index on Censorship och International Alert. Bland FN-fonder för mänskliga rättigheter som får svenskt stöd märks The Voluntary Fund for Advisory Services and Technical Assistance och The Voluntary Fund for Victims of Torture.

Slutligen bör påpekas att möjligheterna är begränsade att i multilaterala biståndssammanhang verka för mänskliga rättigheter. Visserligen får kritik riktas mot mottagarländer som erhåller bistånd inom FN-systemet. Men konsensus-principen för beslutsfattandet innebär att föutsättningarna att åstadkomma några substantiella resultat är ringa. Å andra sidan innebär konsensus-principen också att beslut om bistånd måste accepteras av alla medlemsländer. Allvarliga invändningar är mycket sällsynta – kontroversiella förslag undviks ofta – men det har inträffat att exempelvis UNDPs styrelse inte godkänt ett landprogram (Afghanistan år 1984). De internationella finansieringsinstitutionernas stadgor innehåller förbud mot att låta politiska överväganden styra långivningen. I vissa fall kan det dock vara en utväg att motsätta sig lån med hänvisning till att förhållandena i landet i fråga är sådana att projektet inte kan genomföras på ett effektivt sätt. Det bör också hållas i minnet att FN i skilda sammanhang uttalat att mänskliga rättigheter ingår i själva begreppet "utveckling". Utvecklingsorganen skall beakta det i sitt policyarbete och i utformningen av projekt. Om det inte sker bör det påtalas.

Konditionalitet

Den biståndspolitik beträffande demokrati och mänskliga rättigheter som redovisats i det närmast föregående åtnjuter bred politisk enighet. Kontroversiell är däremot frågan om s.k. konditionalitet, dvs. i vad mån villkor får eller rentav bör knytas till biståndet.

Konditionaliteten är problematisk redan därför att villkor är ett trubbigt påverkansmedel. Villkor på övergripande nivå rör ofta centrala värden som en stat inte är beredd att prisge ens om stora biståndsbelopp går förlorade. Vietnams ockupation av Kambodja är ett exempel. Det kan vara lättare att med villkor på projektnivå överbrygga en klyfta mellan mottagarlandets politik och givarlandets biståndsmål. Men är spännvidden för stor finns risk för att villkoren blir verkningslösa på grund av att mottagarlandet inte tar ansvar för projekten.

Det är uppenbart att biståndets långsiktiga karaktär är en vägande invändning mot att villkor ställs upp för fortsatt bistånd – såvida det inte gäller villkor på projektnivå, dvs. villkor beträffande utformningen av ett visst projekt. Också otillräckliga insikter om t.ex. mottagarländernas samhällsekonomier talar i många fall emot att villkor ställs upp. Sådana underminerar för övrigt mottagarregeringarnas ansvarstagande – utan att biståndsgivarna kan avkrävas något motsvarande ansvar om villkoren visar sig vara missriktade.

Å andra sidan är det ofrånkomligt att landramssystemet i realiteten innebär en form av konditionalitet. Landramens storlek fastställs efter en

samlad bedömning av landets politik. Bedrivs denna – enligt vår uppfattning – i något visst hänseende felaktigt inverkar det på landramens storlek. Etiopiens och Sri Lankas landramar har exempelvis påverkats negativt av den bristande respekten för mänskliga rättigheter. Det hindrar inte att vi av de skäl som nyss åberopades bör iaktta återhållsamhet med att ställa upp uttryckliga villkor beträffande t.ex. mottagarländernas ekonomiska politik, jordbrukspolitik eller politiska system.

Det är emellertid en helt annan sak att ställa upp villkor rörande mottagarländernas respekt för grundläggande mänskliga rättigheter, såsom rätten till liv, skydd mot tortyr, skydd mot kroppsstraff, skydd mot fängelsestraff utan rannsakan osv. En konditionalitet av det slaget kan hänvisa till att mottagarländerna är folkrättsligt förpliktade att respektera sådana rättigheter. Det finns inget försvar för en regim som dödar, torterar eller misshandlar sina medborgare. Om vårt bistånd bidrar till att en sådan regim bibehålls vid makten är vi moraliskt medansvariga för förbrytelserna.

3.9 Internationell opinionsbildning

3.9.1 Allmänt

Den internationella opinionsbildningen är av flera skäl av betydelse för möjligheterna att angripa flyktingproblemen i världen.

Rent allmänt är det viktigt att skapa bred förståelse för flyktingproblemens orsaker och konsekvenser. En sådan förståelse är en förutsättning för att den internationella solidariteten med världens flyktingar skall kunna upprätthållas och därmed asylinstitutet värnas. En sådan opinionsbildning bör bl.a. framhäva det ömsesidiga beroende som präglar dagens värld, inte minst därför att flyktingproblemen kan äventyra stabiliteten i många delar av världen. Det är också skäl att peka på de snabba förändringar som kännetecknar flyktingsituationen. Länder och regioner som i ett skede tar emot flyktingar kan i nästa skede vara flyktinggenererande.

En bred förståelse hos allmänheten för de grundläggande orsakerna till flyktingströmmar är vidare av betydelse för möjligheterna att mobilisera de resurser som behövs för att angripa orsakerna. Flyktingproblemen belyser på ett pregnant sätt tillståndet i utvecklingsländerna och behovet av kraftfulla utvecklingsinsatser i de flyktinggenererande länderna.

Ett tredje område för opinionsbildningen gäller mobiliseringen av resurser för flyktingar i nödsituationer. Erfarenheten visar att massmedia ofta ägnar de akuta nödsituationerna betydande uppmärksamhet. Det medverkar till att allmänheten, enskilda organisationer och regeringar lämnar generös hjälp i ett inledningsskede. Men intresset klingar som regel av efter en tid. Det är oundvikligt att det massmediala intresset blir ojämnt. Stater och enskilda organisationer kan emellertid bl.a. genom en saklig och kontinuerlig opinionsbildning om det fortsatta behovet av hjälp bidra till att biståndsviljan vidmakthålls och därmed till att insatser för flyktingar fort-

går. Det bör också hållas i minnet att massmedia slår larm med visst godtycke. Styrs flyktingbiståndet av massmedialt inspirerade krav på insatser, är risken för snedvridning av resursanvändningen påtaglig. Såvitt gäller överhängande katastrofer, som kan komma att leda till flyktingströmmar, är mediabevakningen vanligen ringa. Det kan t.ex. gälla en svältkatastrof vars förutsättningar långsamt byggs upp. Behovet av förebyggande katastrofbistånd i en sådan situation är svårt att skildra i massmedia på ett intresseväckande sätt.

Den internationella opinionsbildningen har också – för att nämna ytterligare ett område – stor betydelse för strävandena att främja en demokratisk samhällsutveckling, de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten. Det är här fråga om ett långsiktigt verkande arbete, som bl.a. kan bidra till att minska flyktbenägenheten. Men det gäller också ingripanden i akuta situationer av förföljelse av individer eller massförföljelse. Staterna, media och enskilda organisationer har en given roll att spela i det här sammanhanget.

3.9.2 Opinionsbildningens effekter

Det är ofta svårt att i ett konkret fall visa vilken verkan som opinionsbildningen kan ha haft redan därför att det är svårt att hålla isär opinionsbildningens effekter från inverkan av andra faktorer. Av det föregående framgår att en sådan analys bör göra åtskillnad mellan effekterna i flyktinggenererande/biståndsmottagande länder å ena sidan och i flyktingmottagande/biståndsgivande å den andra. Vanligen torde effekter av det senare slaget lättare kunna påvisas. Relativt färska exempel kan hämtas från Vietnam och Etiopien.

De inre förhållandena i Vietnam rörande bl.a. mänskliga rättigheter kritiserades skarpt både av stater och i massmedia särskilt kring åren 1977 och 1978. Framför allt blev "båtflyktingarna" föremål för en exceptionell bevakning. Det bidrog till att industriländerna snart åtog sig att ta emot många hundra tusen av flyktingarna. Det var första gången som det organiserades en omplacering i mycket stor skala av flyktingar från tredje världen till den första. Välkomnandet, som för övrigt fick en stark "pull-effekt", kontrasterade mot den negativa attityd som i många fall mött afrikanska flyktingar med långt starkare flyktingskäl än vietnameserna.

Ett tankeväckande exempel på massmedias genomslagskraft erbjuder Etiopien. FAO, WFP, frivilligorganisationer och etiopiska myndigheter varnade åren 1982–1984 upprepade gånger för en nära förestående massvält i Etiopien. Men landets vädjan om hjälp förklingade ohörd fram till BBCs reportage i oktober 1984 från lägren i Korem och Mekelle. Reportaget ledde i gengäld till att en formlig hord av givarrepresentanter och journalister anlände. Biståndssändningar organiserades i hast och utan samordning. Mecenater kom flygande i egna plan som fyllde flygplatserna osv.[18] Repor-

[18] Se Ds UD 1986:3.

taget inspirerade också till välgörenhetskonserter som på kort tid inbringade 800 milj. kr. Sedan själva katastrofens nyhetsvärde var uttömt bestod massmedias intresse främst i ansträngningar att finna "biståndskanaler".

Effekter av opinionsbildning i form av kritik mot diktatoriska regimer, som kränker mänskliga rättigheter, är svåra att belägga. Återigen erbjuder Vietnam ett exempel. Det är svårt att finna att kritiken av vare sig kränkningarna av mänskliga rättigheter eller av den folkrättsstridiga ockupationen av Kambodja haft någon synbar inverkan på vietnamesernas agerande. Det finns emellertid ett antal fall där man vet att opinionsbildningen haft betydelse, nämligen därför att ledande befattningshavare vitsordat att det förhållit sig på det sättet. Hit hör bl.a. diktaturerna i Grekland, Argentina, Uruguay, Chile och Sydafrika. Kritiken har haft effekt bl.a. därför att den stärkt den interna oppositionen och därför att regimen fäst vikt vid sin internationella prestige. Typen av effekt skiftar från fall till fall. Opinionsbildningen kan ha haft inverkan såväl på frisläppandet av politiska fångar som på de systemförändringar som ägt rum. Ett obestridligt belägg för opinionsbildningens möjligheter utgör också Amnestys framgångsrika verksamhet för samvetsfångar. Amnesty har ju inga andra påtryckningsmedel än opinionsbildning.

3.9.3 Opinionsbildningens förutsättningar

Utredningen övergår härefter till att behandla förutsättningarna för en stat att med framgång angripa andra staters kränkningar av mänskliga rättigheter och den humanitära rätten (fortsättningsvis sammanförda under benämningen mänskliga rättigheter, jfr. avsnitt 3.8.1). De former av agerande som härvid åsyftas är öppen kritik av en regim, t.ex. i uttalanden som görs offentliga, och s.k. tyst diplomati, dvs. protester och hänvändelser på diplomatisk väg. I de fall en statsledning är helt oemottaglig för direkt påverkan kan opinionsbildningen ta sikte på att ge stöd åt oppositionen i landet eller vissa inflytelserika personer. En annan så att säga indirekt form är att information eller bistånd lämnas åt organisationer och massmedia som bedriver eller främjar opinionsbildning om mänskliga rättigheter.

Till en början erinras om några betydelsefulla utvecklingstendenser som gynnar ansträngningarna att genom kritik komma till rätta med kränkningar av mänskliga rättigheter (se även avsnitt 3.8). Insikten att det är legitimt för stater att intervenera i andra staters inre förhållanden vad gäller mänskliga rättigheter har blivit allt mer spridd i tredje världen. Kritiken kan inte skjutas åt sidan av den kritiserade staten genom en hänvisning till den nationella suveräniteten. Det öppnar för en diskussion i sak.

En annan gynnsam tendens är avspänningen mellan supermakterna, de totalitära regimernas sammanbrott i östra Europa och demokratiseringsprocessen i delar av tredje världen. Hänvisningar till den nationella säkerheten, "imperialismen", förhållandena i de utvecklade socialistiska staterna liksom diverse ideologiska fraser har härigenom berövats sin trovärdighet som

försvar för kränkningar av medborgarnas rättigheter. Innebörden av begreppet mänskliga rättigheter har fått en så att säga allt fastare kärna med vid acceptans.

Ytterligare en tendens är utvecklingen på det kommunikationstekniska området. Det blir allt svårare för en regim att hindra kommunikationsflöden både in i landet och ut ur det. Den här tekniska utvecklingen är löftesrik inte minst för Afrikas del där avstånd och otillgänglighet försvårat insynen. Det är inte troligt att svåra fall av massakrer skulle kunna passera obemärkt så som t.ex. skedde i Burundi år 1972 när över 100 000 människor dödades. Förtrycket i t.ex. Kina och Indonesien under 1960-talet och i Uganda under 1970-talet skulle för övrigt också troligen ha exponerats på ett annat sätt om det ägt rum i dag.

Inom statsvetenskapen har möjligheterna att med framgång bedriva internationell opinionsbildning analyserats. Bl.a. har ett omfattande forskningsprojekt genomförts vid statsvetenskapliga institutionen i Lund med särskild inriktning på den svenska kritiken av USAs engagemang i Vietnam.

En förutsättning för att opinionsbildningen skall ha åsyftad verkan är att kritiken uppfattas såsom legitim. Riktas kritiken mot stater som vi lämnar bistånd och krediter eller för vilka Sverige är en viktig handelspartner är utsikterna goda att kritiken framstår som legitim. Graden av legitimitet är däremot låg om vi har föga med det kritiserade landet att göra, särskilt om det är avlägset. Kritiserar en liten stat en stormakt uppfattas kritiken också gärna som illegitim, vilket bl.a. hänger samman med att små stater betraktas som mindre ansvarstagande än stormakter. Kina har troligen varit oberört av vår kritik, trots att vi hållit inne förmånliga krediter. Med hänsyn till den folkrättsliga grund på vilken kritik för brott mot mänskliga rättigheter vilar är legitimitetsproblemet likväl mindre framträdande än när opinionsbildningen rör andra frågor.

Kritikens innehåll har naturligtvis också sin betydelse för möjligheterna att ha framgång med opinionsbildningen. Kritik som rör en stats säkerhet, utveckling eller centrala värden av annat slag har små utsikter att få effekt. Exempel är Sovjetunionens likgiltighet inför det internationella opinionstrycket rörande kriget i Afghanistan, Israels orubblighet beträffande "intifadan" och Iraks obevekliga inställning till bruket av gas i krig. Brott mot mänskliga rättigheter kan ibland vara otillgängliga för påverkan av det här skälet, men inte nödvändigtvis alltid. Opinionsbildningen vinner i effektivitet av att innehållet är precist och korrekt samt konsekvent i förhållande till tidigare opinionsyttringar. Svepande utsagor är inte förtroendeingivande. "Idisslande" bör undvikas. De framförda åsikterna bör inte framstå som aparta men gärna ha ett originellt inslag som väcker intresse.

Även opinionsbildningens form kräver viss eftertanke. Är innehållet känsligt är vanligen "tyst kritik", som framförs på diplomatisk väg, mer effektiv. En diskret form skapar förutsättningar för ett rationellt meningsutbyte, särskilt om kritiken framförs i ett lämpligt skede. Öppen kritik däremot skapar gärna konfrontation och blockeringar av prestigeskäl. Men ibland är öppen kritik den enda framkomliga vägen. Oavsett formen är det

vanligen en stor fördel om opinionsbildningen kan bedrivas i samverkan med andra stater.

Den öppna formen utgör ett mindre problem för kritik avseende brott mot mänskliga rättigheter än andra känsliga ämnen. Skälet är att flertalet viktiga konventioner om mänskliga rättigheter innehåller rapporteringssystem om staternas efterlevnad av konventionerna. FNs kommission för de mänskliga rättigheterna har särskilda kontrollmöjligheter (se avsnitt 3.8). Det ses som naturligt att offentlighetens ljus riktas mot de stater som kränker de mänskliga rättigheterna.

4 Immigrationspolitiska frågor

4.1 Allmän bakgrund

Regler och riktlinjer på invandrings- och utlänningspolitikens område har undergått åtskilliga förändringar under de senaste 20 åren. Under denna tid har ett drygt tiotal kommittébetänkanden och ett tjugotal departementspromemorior på området publicerats. Riksdagen har vid ett tiotal tillfällen fattat beslut om större reformer och smärre ändringar i lagstiftningen har förekommit i stort antal.

Denna utveckling återspeglar de snabba förändringar som ägt rum i fråga om invandringens sammansättning och karaktär. Dessa förändringar och deras orsaker har närmare redovisats i avsnittet om migrationen under efterkrigstiden (avsnitt 3.2).

Under efterkrigstiden fram t.o.m. år 1970 kom ca två tredjedelar av våra invandrare från de övriga nordiska länderna. Av den utomnordiska invandringen utgjordes en stor del av arbetskraftsinvandring. När riksdagen år 1968 fastställde riktlinjer för utlänningspolitiken m.m. (prop. 1968:142) byggde dessa därför helt naturligt på att invandringen i första hand skulle utgöras av arbetskraftsinvandring.

Invandringen kom emellertid att fortlöpande ändra karaktär. I början på 1980-talet hänförde sig bara ca en fjärdedel av den totala invandringen till nordbor och den utomnordiska invandringen dominerades helt av flyktingar, personer med flyktingliknande skäl och anhöriga till här bosatta personer. De riktlinjer som riksdagen fastställde år 1984 (prop. 1983/84:144) utgår också från denna ändring i fråga om invandringens karaktär. En av grundtankarna är att en generös flykting- och familjesammanföringspolitik bör vara självständiga och övergripande mål.

Även härefter har invandringen dominerats av flykting- och anhöriginvandring. Det har emellertid efter hand kommit att ske på en helt annan nivå än tidigare. I början av 1980-talet räknade man med att Sverige skulle få ta emot ca 5 000 asylsökande årligen. Budgetåret 1989/90 uppgick antalet asylsökande till ca 40 000.

I formellt hänseende tar sig vår invandringspolitik uttryck i dels de nyssnämnda riktlinjerna som fastställts av riksdagen, dels utlänningslagens regler. Vi har en ny utlänningslag från år 1989. Lagen innebar åtskilliga nyheter beträffande olika procedurfrågor men går i materiellt hänseende huvudsakligen tillbaka på tidigare gällande regelsystem.

Inom ramen för utredningens arbete måste det i främsta rummet bli den materiella delen av regleringen som kommer upp till diskussion. En sådan diskussion kan emellertid knappast föras utan att innebörden av gällande

regler och riktlinjer först presenterats. Utredningen redovisar därför i följande avsnitt översiktligt nuvarande ordning när det gäller förutsättningarna för invandring till Sverige.

4.2 Gällande regler och riktlinjer

4.2.1 Inledning

Grundläggande författningsregler om förutsättningarna för invandring i Sverige finns i utlänningslagen (1989:529, UtlL), varvid i detta sammanhang främst reglerna i 2 kap. 2–5 §§ om uppehållstillstånd och i 3 kap. 1–5 §§ om asyl är av intresse. Vissa bestämmelser av betydelse finns också i bl.a. 3 och 7 kap. utlänningsförordningen (1989:547, UtlF).

Dessa regler, som närmare skall redovisas i det följande, ger emellertid inte någon fullständig bild av nuvarande ordning. För att få en sådan bild måste man också känna till de riktlinjer för invandringen som riksdagen har lagt fast och den förhållandevis fasta praxis som under senare år tillämpats på området.

En utförlig redovisning för praxis när det gäller invandring av olika kategorier – flyktingar, anhöriga, arbetskraft och övrig invandring – finns i invandrarpolitiska kommitténs båda betänkanden (SOU 1982:49) Invandringspolitiken Bakgrund och (SOU 1983:29) Invandringspolitiken Förslag. Den praxis som redovisas i nämnda betänkanden har till största delen sedermera lagts fast som riktlinjer för invandringspolitiken genom riksdagens beslut med anledning av prop. 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken. Dessa riktlinjer gäller i allt väsentligt fortfarande. Redovisningen av praxis i det följande bygger därför i stor utsträckning på invandrarpolitiska kommitténs betänkanden och på prop. 1983/84:144. Hänvisningarna till invandrarpolitiska kommittén i detta avsnitt avser kommitténs betänkande (SOU 1983:29) Invandringspolitiken Förslag.

4.2.2 Flyktingar och personer med flyktingliknande skäl

Enligt 3 kap. 1 § UtlL avses med asyl ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att

1. han är flykting,
2. han är krigsvägrare, eller
3. han, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta (s.k. de factoflykting[1]).

[1] Termen "de factoflyktingar" brukar i Sverige användas i en annan betydelse än i flertalet främmande länder, där uttrycket vanligen i främsta rummet tar sikte på dem som flytt från väpnade konflikter. I detta avsnitt används termen i den betydelse som den brukar tilläggas i Sverige.

I 2 kap. 4 § första stycket 2 UtlL föreskrivs att uppehållstillstånd får ges till utlänningar som bör få bosätta sig i Sverige av humanitära skäl. Till personer med flyktingliknande skäl brukar man också hänföra dem som får stanna här med stöd av denna bestämmelse. Det beror dels på att de humanitära skälen i regel är relaterade till de politiska förhållandena i sökandens hemland, dels att de som får stanna här av humanitära skäl erhåller samma ekonomiska förmåner som de som får asyl.

Fördelningen mellan ovanstående kategorier av dem som beviljats tillstånd under de senaste åren framgår av nedanstående uppställning.

År	1987	1988	1989
Flyktingar	2 326	3 698	3 079
Krigsvägrare	1 679	1 170	136
De factoflyktingar	5 374	5 984	6 066
Humanitära skäl	3 206	3 797	7 983
Generellt beslut			6 056
Kvotflyktingar	1 457	1 476	1 559
Totalt	14 042	16 125	24 879

Källa: Statens invandrarverk.

I samband med omorganisationen av statens invandrarverk den 1 juli 1989 beslöts att de som sökt asyl före den 1 januari 1988 och vilkas asylansökningar ännu inte avgjorts skulle tillåtas stanna här. Med stöd av detta generella beslut beviljades drygt 6 000 personer tillstånd år 1989. Någon uppdelning mellan olika kategorier är inte möjlig att göra inom denna grupp.

De som enligt ovan beviljats tillstånd som krigsvägrare under åren 1987 och 1988 har nästan uteslutande kommit från Iran och Irak. Antalet har därför minskat kraftigt under år 1989 som en följd av att krigshandlingarna mellan dessa två stater upphört.

Flyktingar

Sverige har anslutit sig till Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning, vanligen kallad 1951 års Genève-konvention. I konventionen finns bestämmelser bl.a. om skydd för den som riskerar förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning.

I 3 kap. 2 § UtlL definieras vem som skall anses som flykting. Definitionen är hämtad från Genève-konventionen och innebär att en utlänning skall anses som flykting, om han 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. I ett andra stycke anges att även statslösa personer kan vara flyktingar.

I 3 kap. 4 § UtlL föreskrivs att en flykting har rätt till asyl i Sverige – såvida det inte finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl eller utlänningen inte har behov av skydd i Sverige på grund av att han redan har eller kan bedömas ha möjlighet att få asyl i annat land.

Synnerliga skäl att inte bevilja asyl för en flykting kan vara hänsyn till rikets säkerhet eller att det föreligger omständigheter som gör att Genèvekonventionens skyddsbestämmelser inte är tillämpliga, som att sökanden gjort sig skyldig till krigsförbrytelse eller brott mot freden eller grovt ickepolitiskt brott utanför tillflyktslandet (jfr Genève-konventionen kap. 1 artikel 1 C samt F).

Vad som skall avses med förföljelse har inte definierats i lagtexten. I 1980 års utlänningslag angavs att med förföljelse skulle avses "förföljelse som riktar sig mot utlänningens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet". I prop. 1988/89:86 med förslag till ny utlänningslag m.m. uttalas att avsaknaden av definition i den nya lagtexten inte innebär att någon ändring är avsedd. Föredragande statsrådet fortsätter därefter (s. 154 f):

> "Den tolkning av konventionens bestämmelser, som tidigare har gjorts genom lagtext, är alltjämt gällande. Det skall således alltjämt vara fråga om förföljelse som riktar sig mot utlänningens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet. Det kan i sammanhanget påpekas att varje slag av frihetsberövande som en asylsökande har varit föremål för i hemlandet inte innebär att förföljelse i paragrafens mening skall anses föreligga. Ett kortvarigt frihetsberövande torde endast kunna ge uttryck för förföljelse om ytterligare omständigheter talar härför. Så kan t.ex. vara fallet om misshandel har förekommit eller om frihetsberövandet har varit ett led i en rad trakasserier."

Vad som skall kunna vara förföljelse som inte innefattar frihetsberövande men "annars är av svår beskaffenhet" definierades inte närmare i förarbetena till 1980 års utlänningslag. 1949 års utlänningskommitté, vars betänkande (SOU 1951:42) låg till grund för 1954 års utlänningslag, hade emellertid gjort ett försök till en närmare definition. Enligt kommittén borde som flykting betraktas även bl.a. den som hotades av tvångsförflyttning till avlägsen ort, tvång att utföra särskilt pressande arbete, förbud mot religionsutövning, förbud att använda vanliga skolor eller avsevärt lägre livsmedelsransoner än befolkningen i övrigt.

Karaktäristiskt för åtgärder av sådant slag är att de innebär allvarliga kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter. Alla slags kränkningar av vad som i de internationella konventionerna på området hänförs till mänskliga rättigheter kan emellertid uppenbarligen inte utgöra förföljelse av svår beskaffenhet. Exempel erbjuder kränkningar av de processuella bestämmelserna i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. De i olika konventioner angivna rättigheterna för religiösa och etniska minoriteter att använda sitt eget språk och att grunda egna skolor m.m. är ett annat exempel. Kränkningar av sådana minoritetsrättigheter har i regel inte ansetts grunda flyktingskap. Har kränkningarna inneburit allvarliga inskränkningar i den personliga friheten har dock flyktingskap ansetts kunna föreligga.

Att med ledning enbart av lagtext och förarbeten avgöra vem som är flykting erbjuder erfarenhetsmässigt ofta betydande svårigheter. Det är alltid fråga om en bedömning i det enskilda fallet av vad utlänningen riskerar om han återsänds – mot bakgrund av hans egen berättelse och vad som är känt om förhållandena i det land dit återsändande skulle ske. Ofta är också trovärdigheten av den asylsökandes berättelse svårbedömd. Någon översikt över praxis finns inte för närvarande.[2]

Endast i ett fåtal fall har det förekommit att någon som bedömts vara flykting fått sin asylansökan avslagen på den grunden att det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller till rikets säkerhet funnits synnerliga skäl att inte bevilja asyl (jfr 3 kap. 4 § andra stycket 1 UtlL). Ett skäl till detta är de begränsningar som ställs upp i fråga om verkställighet. Enligt 8 kap. 2 § UtlL får visserligen en utlänning sändas till ett land, där han riskerar förföljelse, om det inte går att sända honom till något annat land och han genom ett synnerligen grovt brott visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar honom i det andra landet innebär fara för hans liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet. Med hänsyn till sistnämnda begränsning har återsändande ofta bedömts inte kunna ske i de fall där avslag på grund av grov brottslighet aktualiserats och avlägsnandebeslut har då heller inte meddelats.

De factoflyktingar

I 3 kap. 1 § 3 UtlL definieras de factoflykting som en person som, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta. Enligt 3 kap. 4 § UtlL har en de factoflykting rätt till asyl i Sverige, såvida det inte finns särskilda skäl att inte bevilja asyl.

Termen de factoflykting förekommer inte i lagtexten men däremot i förarbetena (se bl.a. prop. 1988/89:86 s. 75).

Skyddet för den kategori som i Sverige brukar kallas de factoflyktingar[3] infördes i dåvarande utlänningslag med verkan från den 1 januari 1976. Av motiven till denna lagändring (se prop. 1975/76:18) kan utläsas följande exempel på kategorier som borde omfattas av den nya skyddsregeln:

- Personer som har skäl av samma art som flyktingar men vars skäl inte är tillräckligt starka för att de skall bedömas som flyktingar enligt Genèvekonventionen och enligt utlänningslagen.

[2] Inom invandrarverket pågår arbete på att ge ut en översikt över praxis, som fortlöpande skall hållas aktuell. En första version av översikten väntas komma ut strax efter årsskiftet 1990/91.

[3] Termen "de factoflyktingar" brukar i Sverige användas i en annan betydelse än i flertalet främmande länder, där uttrycket vanligen i främsta rummet tar sikte på dem som flytt från väpnade konflikter. I detta avsnitt används termen i den betydelse som den brukar tilläggas i Sverige.

- Personer vars trovärdighet kan ifrågasättas genom att de åberopar politiska skäl som förefaller starkt överdrivna men där vad sökanden uppgett ändå ansetts ge vid handen att han i vart fall utsatts för trakasserier i olika former.
- Krigsvägrare som inte riskerar att sändas till krigsskådeplats men som kan räkna med att straffas för sin krigsvägran (här har föredraganden avsett den situationen att risk för vederbörande att sändas till krigsskådeplats inte längre föreligger eftersom krig inte längre pågår, men att sökanden riskerar bestraffning för tidigare undanhållande eller desertering).
- Värnpliktsvägrare som kan komma att få ett oproportionerligt strängt straff för sin vägran.

Det betonades i propositionen att det inte var möjligt att göra någon fullständig uppräkning av vilka skäl som skulle kunna hänföras till den nya skyddsregeln. Någon ytterligare kategori har dock inte utkristalliserats i praxis.

Invandrarpolitiska kommittén föreslog att till denna skyddsregel borde hänföras även den som riskerar allvarligt straff eller förföljelse på grund av kön eller homosexualitet. Föredragande statsrådet ansåg dock i prop. 1983/84:144 (s. 37) att det var naturligare att även i fortsättningen låta sådana utlänningar stanna på grund av humanitära skäl, om en samlad värdering av utlänningens situation vid ett återsändande till hemlandet gav anledning till detta. Undantagsvis kunde dock enligt statsrådet omständigheterna vara av så allvarlig natur, att skyddsregeln kunde anses tillämplig.

"Särskilda skäl" att vägra asyl för en de factoflykting kan vara hänsyn till rikets säkerhet eller sådana grova brott som nämnts under avsnittet om flyktingar. I prop. 1988/89:86 talas om "allvarlig brottslighet", vilket antyder att brottsligheten möjligen inte behöver vara av så grov beskaffenhet som när det gäller att vägra asyl åt en flykting.

Till skillnad från vad som gäller i fråga om flyktingar får vidare hänsyn tas även till Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar vid sidan av den reglerade invandringen. Att svårigheter i dessa hänseenden kan innefatta "särskilda skäl" anges uttryckligen i förarbetena (se bl.a. prop. 1983/84:144 s. 36).

I några uppmärksammade beslut i enskilda asylärenden den 13 december 1989, som fått prejudicerande betydelse, anförde regeringen att det stora antalet asylsökande under de senaste månaderna lett till att mottagnings- och utredningssystemet nått gränsen för sin förmåga och att våra möjligheter att under överskådlig tid ta emot asylsökande skulle komma att vara ytterligt begränsade. "Särskilda skäl" ansågs mot denna bakgrund föreligga att inte bevilja asyl. Som framgår av nedanstående uppställning har andelen asylsökande som fått avslag av invandrarverket ökat kraftigt efter regeringsbeslutet.

Land	Asylsökande		Andel avslag i %		
	1989	1990 1/1–30/9	1989	1990 1/1–30/6	1990 1/7–30/9
Bulgarien	5 014	320	29,8	92,6	88,8
Jugoslavien	2 184	1 413	68,2	67,3	71,3
Polen	448	231	56,8	61,1	71,8
Rumänien	827	2 456	17,8	81,7	78,6
Etiopien	2 115	1 610	6,4	16,5	24,6
Somalia	867	2 004	22,1	40,7	4,0
Irak	1 909	1 216	10,0	10,5	23,8
Iran	4 574	3 148	16,5	31,9	33,0
Libanon	3 135	2 919	20,0	38,7	61,7
Statslösa	1 334	1 285	15,2	40,6	51,8
Okända	672	297	4,1	7,4	16,5
Turkiet	1 262	787	55,7	70,3	63,3
Övr. länder	6 017	4 873	34,4	61,3	62,9
Totalt	30 358	22 559	27,5	49,7	61,2

Källa: Statens invandrarverk

Invandrarpolitiska kommittén anförde att särskilda skäl att vägra tillstånd för den kategori som nu benämns de factoflyktingar även borde vara vissa fall av asocialitet. De fall kommittén avsåg var vissa avvisnings- och utvisningsgrunder enligt dåvarande utlänningslag, nämligen

- om det kan antas att utlänningen inte kommer att ärligen försörja sig,
- om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan omständighet skäligen kan antas komma att begå brott,
- om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller i övrigt skäligen kan befaras att han kommer att bedriva sabotage, spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet,
- om han är missbrukare av alkohol eller narkotika och befinns med anledning därav vara farlig för någon annans personliga säkerhet eller leva på ett grovt störande sätt.

Föredragande statsrådet anförde härom i prop. 1983/84:144 (s. 39 f):

"Med anledning av ett förslag av kommittén vill jag tillägga, att något hinder inte föreligger mot att vid bedömningen av om en utlänning skall få stanna enligt 6 § UtlL (1980 års UtlL) beakta sådana förhållanden hänförliga till sökandens vandel som avses i 29 § första stycket 2–4 och 43 § UtlL (1980 års UtlL). Vilken vikt som bör fästas vid vandelssynpunkter blir självfallet beroende av tyngden av de omständigheter av humanitär-politisk art som sökanden kan åberopa."

Av förarbetena till nu gällande utlänningslag framgår inte att någon ändring skulle vara avsedd när det gäller möjligheterna att vägra asyl för en de factoflykting av skäl som nyss nämnts. I prop. 1988/89:86 (s. 156) sägs härom endast att allvarlig brottslighet kan utgöra skäl att inte ta emot en de factoflykting. Någon klar praxis finns inte.

När skyddsreglerna första gången infördes (prop. 1975/76:18) uttalades beträffande de factoflyktingar att tyngden av de omständigheter som åberopades måste tillmätas betydelse vid avgörandet av frågan om särskilda

skäl föreligger. Bland de factoflyktingarna finns såväl sådana som har skäl som ligger i närheten av flyktingskäl som de vilkas skäl ligger på gränsen till vad som kan anses utgöra tillräckliga skäl för att bevilja uppehållstillstånd. Enligt de tidigare nämnda regeringsbesluten den 13 december 1989 skall asyl vägras med hänvisning till att det föreligger "särskilda skäl" härför – såvida det inte finns ett särskilt starkt skyddsbehov. Det innebär att de factoflyktingar med starkare skäl skall beviljas asyl medan de med svagare skäl skall avvisas eller utvisas. Hur gränsen skall dras är emellertid svårt att avgöra.

Krigsvägrare

Enligt 3 kap. 3 § UtlL avses med krigsvägrare en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland eller behöver stanna i Sverige för att undgå förestående krigstjänstgöring. Någon skillnad görs inte mellan det fall att krigsvägran gäller ett försvarskrig där sökandens hemland angripits av främmande makt eller om det är fråga om ett krig där sökandens hemland är angriparen. I 3 kap. 4 § UtlL stadgas att en krigsvägrare har rätt till asyl, såvida det inte finns särskilda skäl att inte bevilja asyl. På motsvarande sätt som i fråga om flyktingar görs vidare undantag från rätten till asyl om krigsvägraren kan sändas till något land där han inte riskerar att sändas till krigsskådeplats.

Krigsvägrare som riskerar dödsstraff eller eljest synnerligen strängt straff kan även vara att bedöma som flykting enligt 3 kap. 2 § UtlL.

Det särskilda skyddet för krigsvägrare fördes in i 1954 års utlänningslag (1954:193) med verkan från den 1 januari 1976 och innebar en kodifiering av en långvarig praxis. Som skäl för att lagfästa skyddet framhöll föredragande statsrådet i prop. 1975/76:18 att ett betydande lagstadgat skydd borde finnas mot att utlänningar sänds till land där de kan komma att sändas till krigsskådeplats eller straffas för vägran att delta i krig. Vidare framhölls att risken för krigstjänstgöring måste ha varit påtaglig och att en förutsättning därför i allmänhet borde vara att utlänningens hemland för krig eller står i begrepp att inleda krigshandlingar samt att utlänningen skulle ha löpt risk att bli inkallad till militärtjänstgöring på krigsskådeplats. I praxis har bestämmelsen tillämpats endast vid väpnade konflikter mellan stater, inte vid krigshandlingar av typ inbördeskrig eller gerillakrigföring mot en ockupationsmakt.

Beträffande innebörden av "särskilda skäl" för att vägra asyl hänvisas till framställningen under avsnittet om de factoflyktingar. Härutöver förtjänar följande att nämnas.

Regeringens i föregående avsnitt omnämnda beslut den 13 december 1989 rörde inte sökande som åberopat skäl som krigsvägrare utan personer som eventuellt skulle ha kunnat bedömas som de factoflyktingar. Av beslutsmotiveringen synes kunna slutas att samma resonemang skulle ha tillämpats i fråga om krigsvägrare. Detta antagande bestyrks av ett i anslutning till besluten utfärdat pressmeddelande från arbetsmarknadsdeparte-

mentet. Enligt pressmeddelandet innebär förändringen att "det inte längre blir möjligt att få asyl som krigsvägrare eller s.k. de factoflyktingar om inte särskilt starka skyddsbehov föreligger".

Vad som skulle kunna utgöra ett särskilt starkt skyddsbehov för krigsvägrare är inte helt klart. Som nämnts i föregående avsnitt har beträffande de factoflyktingar uttalats att tyngden av de omständigheter som åberopas måste tillmätas betydelse vid avgörande av frågan om särskilda skäl föreligger. Något motsvarande uttalande har inte gjorts i fråga om krigsvägrare, sannolikt beroende på att krigsvägrare utgör en mer homogen grupp. Självfallet kan dock samma synsätt göra sig gällande i fråga om krigsvägrare även om det i dessa fall inte får lika stor praktisk betydelse.

Särskilda skäl att vägra tillstånd för en de factoflykting kan, som framgått av föregående avsnitt, enligt förarbetena även vara vissa fall av asocialitet. Något motsvarande uttalande i förarbetena finns inte beträffande krigsvägrare. Även om någon klar praxis inte finns, torde man vara berättigad att anta att möjligheterna att vägra asyl av skäl hänförliga till den enskilde är något mindre beträffande krigsvägrare än i fråga om de factoflyktingar.

Humanitära skäl

Enligt 2 kap. 4 § 2 UtlL får uppehållstillstånd ges till en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige. Det är i detta fall således inte fråga om någon rätt till skydd utan en möjlighet för den tillståndsgivande myndigheten att bevilja uppehållstillstånd. Enligt prop. 1988/89:86 (s. 147) kan det här vara fråga om personer som på grund av sjukdom eller personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd här. Vidare sägs bl.a. att hit också hör personer som inte omfattas av reglerna om asyl i 3 kap. men där förhållandena i det land till vilket utlänningen skulle behöva resa är sådana att det ter sig inhumant att tvinga honom eller henne att återvända dit, t.ex. ett pågående krig.

Den kortfattade beskrivningen i prop. 1988/89:86 avser en mycket stor grupp människor. Så t.ex. har de flesta som flytt undan inbördeskriget i Libanon fått stanna här av humanitära skäl. Invandrarpolitiska kommittén behandlade denna grupp relativt utförligt. Det handlar enligt kommittén i stor utsträckning om personer som inte är flyktingar enligt Genève-konventionen men väl enligt den särskilda konvention (artikel 1 punkt 2) som antagits inom den afrikanska organisationen OAU (Organization of African Unity).

Enligt denna konvention skall som flykting anses också den som tvingats lämna sitt hemland på grund av yttre aggression, ockupation, utländskt inflytande i landet eller på grund av händelse som allvarligt stört den allmänna ordningen i hela landet eller i en del därav.

Invandrarpolitiska kommittén diskuterade frågan om denna grupp borde få samma lagfästa skydd som det som gäller för de factoflyktingar men stannade för att så inte borde ske. När det t.ex. gäller yttre aggression, ockupation eller inbördeskrig pekade kommittén på att det här är fråga om

förhållanden som drabbar alla och som inte har någon anknytning till asylsökandes egna åtgärder eller politiska uppfattning. Kommittén underströk emellertid att Sverige liksom hittills borde erbjuda sådana människor ett skydd. Inte sällan var enligt kommittén skyddsbehovet för denna kategori lika stort som för en del av dem som omfattas av skyddet för de factoflyktingar. Kommitténs ståndpunkt att inte inordna denna grupp under detta skydd motiverades med att invandringstrycket i dessa fall är i särskilt hög grad oförutsägbart och i vissa situationer skulle kunna bli mycket stort (s. 123).

I ett mycket litet antal fall förekommer det att personer med humanitära skäl som väsentligen hänför sig till sökandens personliga förhållanden tillåts stanna här. Invandrarpolitiska kommittén anförde om denna grupp (s. 155 f):

"Det gäller då i regel personer som främst åberopar fysiskt eller psykiskt handikapp eller sjukdom. I några få sådana fall har tillstånd beviljats. Det har exempelvis i något enstaka fall rört sig om personer med livshotande sjukdom för vilken adekvat vård inte stått att få i hemlandet. Enbart ekonomiska problem med att få erforderlig vård i hemlandet har inte ansetts utgöra tillräckliga skäl för tillstånd annat än tillfälligt vid akut sjukdom."

4.2.3 Anhöriga

Enligt 2 kap. 4 § 1 UtlL får uppehållstillstånd ges till en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige. Det är således inte fråga om någon rätt för anhöriga att få tillstånd och inte heller anges vilka anhöriga som kan komma i fråga.

Enligt prop. 1988/89:86 är avsikten med uttrycket "nära anhörig" att beskriva den fasta praxis som har utvecklats på detta område och som riksdagen också vid flera tillfällen ställt sig bakom. Föredragande statsrådet fortsätter (s. 147):

"Uppehållstillstånd skall således kunna ges till make/maka eller sambo, hemmavarande barn under 20 år som är ensamstående, föräldrar och andra släktingar som är väsentligt beroende av en i Sverige bosatt person samt till personer vars samtliga nära släktingar finns i Sverige, s.k. "sista länk"-fall.-- En individuell prövning av det aktuella fallet måste alltid göras. Anknytning till en nära anhörig kan endast åberopas i förhållande till en person som har beviljats uppehållstillstånd eller som är bosatt här utan att behöva tillstånd. Den kan således inte göras gällande i förhållande till den som väntar på uppehållstillstånd.

Förutom släktanknytning kan även annan särskild anknytning till Sverige beaktas då det gäller att bedöma en ansökan om uppehållstillstånd. Omständigheter som har betydelse är en tidigare längre vistelse i Sverige eller svenskt ursprung.Detsamma gäller en längre anställning på ett svenskt fartyg eller i ett svenskt rederi och, om än i mindre grad, anställning vid ett svenskt företag utomlands (prop. 1983/84:144 s. 81)."

Den fasta praxis som det talas om i prop. 1988/89:86 finns beskriven i invandrarpolitiska kommitténs betänkande. Utöver vad som framgår av prop. 1988/89:86 kan följande nämnas. I fråga om samboförhållanden jämställs homosexuella förhållanden med heterosexuella. När det gäller andra anhöriga än make/maka (samboende) och barn under 20 år upptar kommit-

téns betänkande följande redogörelse för vilka som har möjlighet att få tillstånd på grund av anknytning (s. 136 f):

"Föräldrar

- Föräldrapar med samtliga barn i Sverige beviljas tillstånd om de är i 60-årsåldern eller därutöver eller det föreligger starka humanitära skäl.
- Föräldrapar utan medföljande barn som har barn både i Sverige och i annat land kan beviljas tillstånd efter en bedömning och vägning av skilda faktorer. Om en faktor är mycket stark som exempelvis extremt hög ålder eller svår sjukdom kan prövning av övriga faktorer underlåtas. De faktorer som prövas är annars:
  - Föräldrarnas ålder. Normalt krävs att föräldrarna är i 60-årsåldern eller därutöver. Ju högre ålder desto starkare är skälen för att ge tillstånd.
  - Föräldrarnas hälsotillstånd och allmänna levnadssituation. Ju svårare förhållanden föräldrarna lever under desto starkare är skälen för att ge tillstånd. Med svåra förhållanden avses inte allmän fattigdom i landet utan att föräldrarna själva lever under avsevärt svårare förhållanden än befolkningen i allmänhet.
  - Antal vuxna barn i Sverige och i annat land. Normalt krävs att majoriteten av barnen finns i Sverige.
  - De härvarande barnens situation. Om barnen i Sverige varit här länge, ca fem år, eller är svenska medborgare talar detta starkt för att tillstånd bör ges. Även mycket stark känslomässig bindning till barn här – med t.ex. psykiska besvär som en följd av saknaden – kan tala för tillstånd, likaså om barnen här faktiskt försörjt föräldrarna under senare år.
- Föräldrapar med medföljande minderåriga barn kan beviljas tillstånd om det är fråga om endast ett minderårigt barn och om alla andra barn finns i Sverige och det dessutom föreligger starka humanitära skäl. Om det är fråga om mer än ett minderårigt barn eller om det finns ytterligare barn i annat land än Sverige, måste det föreligga "synnerliga skäl".
- Änka/änkling eller frånskild med barn under 16 år bör normalt accepteras om majoriteten av de vuxna barnen finns i Sverige. Om något av de medföljande barnen är 16 år eller äldre, om de vuxna barnen utomlands är lika många eller fler än den/dem som finns i Sverige eller om antalet medföljande barn inte står i rimligt förhållande till antalet här bosatta barn, krävs mycket starka humanitära skäl.
- Ensamstående förälder utan medföljande minderåriga barn beviljas UT för bosättning hos barn här i landet utan några krav i fråga om antalet här bosatta barn, etc.

Andra anhöriga än föräldrar

- "Hemmavarande" ogifta barn över 20 år som inte följt med föräldrarna vid utflyttningen till Sverige, exempelvis på grund av militärtjänst.
- Annan nära släkting som i hemlandet tillhört samma familjegemenskap som den härvarande.
- Annan nära släkting som kan betecknas som "sista länk", dvs. en person (undantagsvis flera) vars samtliga nära släktingar befinner sig i Sverige.

Innan tillstånd beviljas för andra anhöriga än föräldrar sker en bedömning av många faktorer i ärendet, exempelvis släktskap, civilstånd, sökandens ålder, hur länge sökanden och den härvarande bott tillsammans i hemlandet, hur lång tid efter den förstes flyttning till Sverige som den andra söker tillstånd att få komma m.m."

I samband med att kommitténs betänkande behandlades i prop. 1983/84:144 uttalade föredragande statsrådet att rådande tillståndspraxis enligt hennes mening gav förhållandevis goda möjligheter för anhöriga till dem som är bosatta här att förenas med dem. Någon nämnvärd förändring av gällande

praxis ansågs inte vara påkallad. Det borde ankomma på invandrarverket att – utöver beviljande av uppehållstillstånd till dem som fick komma hit enligt den praxis kommittén redovisat – i möjlig mån ta ökad hänsyn till fall där udda och ömmande omständigheter åberopades.

För anhöriga gäller enligt 2 kap. 5 § UtlL att tillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige. Detta krav gäller dock enligt nämnda paragraf inte om utlänningen skall förena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare sammanbott med utomlands. För att tillstånd skall beviljas efter inresa krävs i praxis för äkta makar eller sammanboende att de sammanlevt ca två år utomlands eller att de har gemensamma barn. För exempelvis åldriga föräldrar som kommer från avlägset belägna länder har i praxis oftast särskilda skäl ansetts föreligga att bevilja tillstånd även efter inresan.

Personer som beviljas tillstånd på grund av annan anknytning till Sverige än genom anhöriga, t.ex. tidigare vistelse här eller svenskt ursprung, utgör antalsmässigt små grupper och behandlas inte närmare här.

Invandringen av anhöriga utgör en stor del av den utomnordiska invandringen till Sverige. Under de senaste tre åren har andelen anhöriga utgjort mellan 41 och 45 procent av den totala utomnordiska invandringen. Som framgår av nedanstående uppställning har antalet anhöriga som beviljats tillstånd också ökat i absoluta tal under de senaste tre åren.

År	1987	1988	1989
Antal tillstånd	12 387	15 093	18 029

Källa: Statens invandrarverk.

I ovanstående siffror ingår även de ytterst få fall där tillstånd beviljats på grund av annan anknytning än genom anhöriga. Av de anhöriga som beviljats tillstånd i Sverige har en ökande andel under de senaste tre åren utgjorts av anhöriga till flyktingar i Sverige. I absoluta tal har antalet anhöriga till flyktingar ökat från 2 503 år 1987 till 5 430 år 1989. Procentuellt har andelen ökat från ca 20 procent år 1987 till ca 30 procent år 1989. Med den ökade flyktinginvandringen under de senaste åren kommer med stor sannolikhet anknytningsinvandringen att öka under de närmaste åren. Detta gäller oavsett hur flyktinginvandringen utvecklas.

4.2.4 Övrig invandring

Enligt 2 kap. 4 § 3 UtlL får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt. Förutsättningarna för arbetstillstånd behandlas inte i lagen och denna fråga tas heller inte upp i motiven till gällande lag.

Gällande principer återgår i stället på följande uttalande av föredragande statsrådet i prop. 1983/84:144 (s. 62):

"Mot bakgrund av den hittillsvarande utvecklingen och den nuvarande sysselsättningssituationen saknas anledning att räkna med något egentligt behov för Sveriges del av arbetskraftsinvandring under överskådlig tid. Det är angeläget att här i landet bosatta arbetssökande samt nordbor i första hand tillgodoses när arbetstillfällen finns. Jag anser därför i likhet med IPOK att arbetskraftsinvandring i fortsättningen bör tillåtas endast i undantagsfall och sedan det genom arbetsförmedlingens aktiva medverkan har visat sig att ett uppkommet arbetskraftsbehov inte kan tillgodoses genom arbetskraft som finns i Sverige. Det bör liksom hittills ankomma främst på arbetsmarknadsverket att genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och på annat sätt verka för att här bosatta arbetssökande kommer i fråga för lediga anställningar. Arbetsgivarna bör genom planering och framförhållning möjliggöra sådana utbildningsinsatser och andra åtgärder att detta kan ske. – – –

Om sålunda arbetskraftsinvandring i normalfallet inte längre bör tillåtas, bör undantag dock kunna ske främst beträffande nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt samt inom vissa andra samhällsområden. Kommittén hänvisar till personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av en ny teknologi liksom till att undantag måste kunna göras inom det kulturella området. Jag ansluter mig till vad kommittén har anfört. Även andra undantag bör under särskilda förhållanden vara möjliga, inte minst i fall då arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige."

Med utlänning som "har sin försörjning ordnad på något annat sätt" avses bl.a. egna företagare, fria yrkesutövare och pensionärer med pension från hemlandet. Det är antalsmässigt mycket små gruppper och behandlas inte närmare här. Inte heller kommer att behandlas den stora grupp som får uppehållstillstånd på grund av ett tidsbegränsat arbete i Sverige, t.ex. artister och montörer.

Mot bakgrund av de restriktiva uttalandena i prop. 1983/84:144 är det naturligt att personer som beviljas tillstånd för bosättning på grund av arbetsmarknadsskäl utgör en mycket ringa del av den totala invandringen till Sverige. Någon skillnad beträffande antalet arbetstillstånd för invandring mellan år med lågkonjunktur och år med högkonjunktur föreligger knappast. Antalet tillstånd under de senaste åren framgår av följande uppställning.

År	1987	1988	1989
Antal tillstånd	222	257	167

Källa: Statens invandrarverk.

4.2.5 Statistiska uppgifter

De statistiska uppgifter angående invandringen som redovisas i detta betänkande bygger huvudsakligen på statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsstatistik och på uppgifter ur statens invandrarverks (SIV) statistik över beviljade uppehållstillstånd. Statistik rörande andra länder har huvudsakligen Förenta Nationernas flyktingkommissarie (UNHCR) som källa.

Statistik från olika länder är inte alltid jämförbar. Det är av flera anledningar även svårt att jämföra svensk statistik mellan SCB och SIV och mellan olika år.

- SIVs statistik omfattar endast tillståndsgivningen, vilket innebär att nordbor inte kommer med eftersom de kan flytta till Sverige utan krav på tillstånd. SCBs statistik bygger på kyrkobokföringen.
- SIVs statistik före år 1987 innefattar inte barn under 16 år och är helt tillförlitlig när det gäller barnen först fr.o.m. den 1 januari 1990.
- En del personer som beviljas tillstånd av SIV kommer aldrig hit eller utvandrar igen innan de blivit kyrkobokförda och kommer därför inte med i SCBs statistik.
- Återinvandringen av personer som utvandrar från Sverige och därefter invandrar på nytt är betydande. Dessa personer kommer med i SCBs statistik men däremot inte i SIVs.
- SCBs och SIVs statistik avser inte alltid samma tidsperiod. En person som beviljas tillstånd av SIV i slutet av ett år blir i regel inte kyrkobokförd förrän påföljande år.

Ovanstående innebär att siffror i flera fall måste uppskattas. När tämligen noggranna uppskattningar har varit möjliga att göra anges detta inte särskilt. Mera osäkra uppskattningar markeras genom att siffrorna satts inom parentes.

Den totala invandringen till Sverige under några år fördelad på olika kategorier framgår av nedanstående uppställning.

År	1970	%	1980	%	1989	%
Nordbor	47 900	65	16 200	47	18 900	31
Flyktingar och flyktingliknande skäl	(2 000)	(3)	5 500	16	24 900	40
Arbetskraft, anhöriga och övrig invandring	(23 600)	(32)	12 700	37	8 200	29
Totalt	73 500		34 400		62 000	

Källa: Statens invandrarverk, statistiska centralbyrån.

Som framgår av ovanstående har flyktingar och de som fått stanna av flyktingliknande skäl mer än tiofaldigats såväl i absoluta tal som procentuellt från år 1970 till år 1989.

De flesta som fick tillstånd på någon form av politiska skäl år 1989 kom från Chile (5 418), Libanon[4] (4 543), Iran (4 509), Etiopien (1 752), Irak (1 375), Turkiet (762), Rumänien (757) och Syrien (685). Tillsammans svarade dessa åtta länder för ca 80 procent av samtliga som fick tillstånd som flyktingar eller av flyktingliknande skäl. Under år 1990 har inga större förändringar skett när det gäller ursprungsländer för dem som fått tillstånd – förutom att Chile inte längre ingår bland dessa länder.

Utvecklingen i Sverige är inte unik. Uppskattningar från ett antal västeuropeiska länder visar att antalet asylsökande i Västeuropa totalt ökat från ca 14 000 i början av 1970-talet till över 300 000 år 1989 samtidigt som antalet

[4] Libanesiska medborgare samt statslösa och personer med okänt medborgarskap.

"vanliga" invandrare minskat från ca 1,2 miljoner årligen i början av 1970-talet till ca 0,8 miljoner i slutet av 1980-talet.

Under de senaste åren har antalet asylsökande i Sverige och i Västeuropa samt USA och Canada utvecklats enligt följande.

År	1985	1987	1989
Sverige	14 500	18 100	30 000
Västeuropa samt USA och Canada, totalt	200 000	240 000	440 000

Källa: Statens invandrarverk, UNHCR.

Som framgår har antalet asylsökande i Sverige fördubblats från år 1985 till år 1989. Antalet asylsökande var ändå relativt lågt första halvåret 1989 medan det skedde en mycket kraftig ökning under andra halvåret. För budgetåret 1989/90 registrerades ca 40 000 asylsökande. I Västeuropa samt USA och Canada mer än fördubblades antalet asylsökande mellan år 1985 och år 1989.

I samtliga länder är det endast en mindre andel av de asylsökande som får stanna med stöd av Genève-konventionens skyddsbestämmelser och som tillerkänns flyktingstatus. Totalt sett har andelen som tillerkänns flyktingstatus i de nämnda länderna sjunkit från ca 35 procent år 1985 till ca 20 procent år 1989. I Sverige har dessa siffror under de senaste åren också legat på ca 20 procent.

Ovanstående innebär inte för något lands vidkommande att en majoritet av de asylsökande skulle avvisas. Såväl i Sverige som i de andra länderna gäller att de flesta asylsökande får stanna, i Sverige uppskattningsvis ca 80 procent (avser förhållandena år 1989). För övriga länder varierar uppskattningarna mellan 60 och 90 procent. Som framgått av avsnitt 4.2.2 beviljas i Sverige majoriteten av de asylsökande tillstånd inte som flyktingar enligt Genève-konventionen men väl som de factoflyktingar eller av humanitära skäl. På liknande sätt beviljas i flera länder många asylsökande tillstånd på någon form av humanitära skäl. För åtskilliga länder gäller emellertid att andelen asylsökande som blir kvar i landet är mycket hög därför att inga försök görs att följa upp ett avslag på en asylansökan genom försök till verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

De högsta antalen asylsökande under de senaste åren har registrerats i USA, Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike. I förhållande till antalet invånare har däremot Sverige erhållit långt fler asylansökningar än något annat industrialiserat land och de högsta talen i övrigt har registrerats av Schweiz och Österrike. De största ursprungsländerna för asylsökande totalt i de nämnda länderna har varit Turkiet, Polen och Iran. I Sverige har de största grupperna under senare år kommit från Libanon och Iran. Fram t.o.m. år 1988 utgjorde medborgare i Chile en av de största grupperna. De ersattes under år 1989 av medborgare i Bulgarien (av turkiskt ursprung). Beträffande Chile och Bulgarien gäller att Sverige har varit tämligen ensamt

om att ha dem med bland de största ursprungsländerna. Å andra sidan har Sverige haft relativt få asylsökande från Sri Lanka, Ghana och Zaire, som i de flesta andra mottagande stater varit bland de större ursprungsländerna.

4.3 Reformbehovet

Som förut framgått (avsnitt 3.2 och 4.1) har vår immigrationspolitik fortlöpande anpassats till utvecklingen, låt vara med en viss eftersläpning. Det är ofta svårt att förutse utvecklingen när det gäller sådana faktorer som är av betydelse för immigrationspolitikens utformning. Vi kan visserligen med någorlunda stor säkerhet bedöma hur vårt eget arbetskraftsbehov kommer att utvecklas, och detsamma gäller bostäder, social service och liknande faktorer. Vi vet emellertid mycket lite om hur migrationsrörelserna under det närmaste decenniet kommer att gestalta sig. Dessa är beroende av en mängd faktorer som är svåra att bedöma på förhand.

Som förut berörts har flera regionala och internationella konflikter under de senaste åren kunnat lösas eller åtminstone begränsas. Flyktingströmmarna från en del tidigare krigshärdar utanför Europa kommer därför sannolikt att minska, men man måste räkna med att nya konflikter blossar upp och ger upphov till ändrade flykting- och migrationsmönster. Antalet egentliga flyktingar som söker sig från Öst- till Västeuropa kommer med all sannolikhet att minska påtagligt, men man kan räkna med att i stället ett migrationstryck i samma riktning uppstår. Det är omöjligt att förutse om ett sådant migrationstryck kommer att bli av mindre betydelse eller om det kommer att bli mycket omfattande. Till en del beror detta på om man från västvärldens sida genom olika insatser i tid förmår bidra till att undanröja eller begränsa sådana faktorer som kan ge upphov till en massmigration.

Inom UNHCR hyser man enligt vad utredningen inhämtat relativt goda förhoppningar om att antalet flyktingar i världen kan komma att minska till inemot hälften av i dag på ett par års sikt. Det gäller under förutsättning att flyktingarna från Afghanistan kan återvända liksom flyktingarna från Kampuchea och i Södra Afrika. Flyktingarna från Afghanistan utgör den utan jämförelse största enskilda gruppen, ca fem miljoner.

En sådan utveckling skulle givetvis vara utomordentligt positiv. Men invandringstrycket mot de rika länderna i Europa och i Nordamerika skulle knappast påverkas. Asylsökandena i dessa länder i dag består i mycket ringa utsträckning av flyktingar under UNHCRs beskydd. Inte heller skulle antalet flyktingar i behov av skydd i annat land än det där de befinner sig påverkas annat än marginellt.

Befolkningsökningen i världen uppgår för närvarande till 90–100 miljoner människor per år. Det innebär att världens befolkning, som nu uppgår till ca 5,3 miljarder, kommer att öka till betydligt över 6 miljarder före år 2 000. Omkring 90 procent av den befolkningsökningen kommer att avse de fattigaste länderna i Afrika, Latinamerika och Södra Asien. Om den hittillsvarande utvecklingen fortsätter, blir det framför allt storstäderna i den

tredje världen som kommer att växa. Människorna i dessa mångmiljonstäder kommer i ökande utsträckning, inte minst via TV, att kunna se hur man lever i den rika världen. Det ligger nära till hands att anta att allt fler kommer att vilja emigrera för att söka sig en bättre framtid. Om enda möjligheten att bli insläppt i den rika världen är att politiska eller liknande skäl kan åberopas kommer med stor sannolikhet därmed också antalet asylsökande att öka i Europa och Nordamerika.

Till vilka länder de asylsökande i så fall kommer att söka sig beror på många olika faktorer. I första hand avgörande torde vara någon form av kunskap om de länder som kan komma i fråga. En sådan kunskap kan ibland ha spritts genom massmedia i hemlandet, men sannolikt härrör den oftare från släktingar, vänner eller bekantas bekanta som finns i det land man söker sig till.

Ett annat viktigt led vid valet av land för asylansökan är de ekonomiska och praktiska möjligheterna att ta sig dit. Hur mycket kostar biljetten, måste man ha visum? Om man behöver visum och inte kan få det, hur mycket kostar en förfalskning? Detta är i praktiken viktiga och ofta avgörande frågor. Vad som har sagts nu gäller under förutsättning att uppbrottet är åtminstone i någon mån planerat och den utresande inte tvingats att mycket brådstörtat lämna sitt hemland.

Om de ekonomiska och praktiska förutsättningarna medger något val, torde det också ha stor betydelse vilka utsikter man tror sig ha att få stanna i det land man söker sig till, hur stor risken är för att bli avvisad redan vid gränskontrollen, hur länge man tror sig få vänta på ett slutgiltigt besked och hur förhållandena under väntetiden i fråga om försörjning och möjligheterna till arbete kan beräknas gestalta sig. Ytterligare en faktor gäller möjligheterna till arbete, bostad och utbildning efter det att tillstånd eventuellt har meddelats, men sannolikt spelar de föregående faktorerna större roll för valet av asylland.

Även om man alltså kan bilda sig en uppfattning om en del av de faktorer som styr utvecklingen är det vanskligt att dra några bestämda slutsatser. Allt talar emellertid för att de fattiga länderna i den sydliga delen av världen i allt större utsträckning kommer att ställa anspråk på de rika länderna i Europa, och initierade bedömare bl.a. inom UNHCR räknar med att detta kan komma att avspegla sig även i ett starkt invandringstryck i samma riktning. Denna utveckling kan i så fall komma att beröra även Sverige som är ett i stora delar av världen välkänt asylland. Som förut har berörts måste man dessutom räkna med en fortsatt ström av flyktingar i mera egentlig mening.

Antaganden av sådant slag som har angetts nu skall inte tilläggas alltför stor betydelse för utformningen av vår politik. Det ligger i sakens natur att de är mycket osäkra. Det finns likväl flera skäl som talar för att vi i detta läge bör se över vår invandringspolitik.

Ytterst står vi inför vad som kan betecknas som ett moraliskt problem: vi måste dela med oss av vårt välstånd och ta vår del i ansvaret för att bereda skydd åt dem som är förföljda. Vi har också ett egenintresse av detta.

Den internationella solidaritet som krävs av oss innefattar dessutom ett ansvar för att de begränsade resurser som vi själva förfogar över inriktas på och når fram till dem som har de största behoven. När det gäller immigrationspolitiken kommer vi inte ifrån att göra en viss prioritering, så att i första hand de mest skyddsbehövande får tillstånd att bosätta sig i Sverige. Som rättsstat strävar vi också att även på detta område behandla lika fall lika.

Det är emellertid viktigt att framhålla att strävandena till en enhetlig behandling av likartade fall inte får överbetonas, något som skulle kunna leda till att våra humanitära insatser nedbringas till en miniminivå. Så t.ex. är det, som nedan skall utvecklas närmare, ett starkt önskemål att vi i större utsträckning än nu kan ta emot människor från flyktingläger runt om i världen genom att ställa en ökad kvot till UNHCRs förfogande. Det är nämligen utan tvivel så att dessa människor tillhör dem som är i allra störst behov av skydd och hjälp. Vi kan inte underlåta att fullgöra vår moraliska skyldighet i detta avseende genom att hänvisa till att vi under alla omständigheter bara kan hjälpa en liten del av lägerflyktingarna och att många av dem som inte får någon hjälp kanske har minst lika stort skyddsbehov som de människor vi kan ta emot. Och i praktiken får vi givetvis ett mera uttalat ansvar för de utlänningar som har kommit till vårt land för att söka asyl och lagt sina öden i våra händer än för andra som kan ha lika stort skyddsbehov men som inte sökt sig till Sverige.

Den nuvarande immigrationspolitiken sådan den avspeglar sig i vår lagstiftning är ett resultat av ingående överväganden och tillgodoser i ett internationellt perspektiv höga krav på rättssäkerhet och legalitet. Det är emellertid ingen överdrift att påstå att den i praktiken delvis fungerar slumpmässigt och godtyckligt genom att den i så utomordentligt stor utsträckning styrs av spontaninvandringen. Denna måste givetvis även i fortsättningen utgöra ett mycket betydande inslag. Men vi tillgodoser inte de anspråk på solidaritet som kan ställas på oss, om vi inte gör ett försök att åtminstone delvis inrikta resurserna på ett annat sätt än hittills. Detta måste självfallet ske utan någon minskning av skyddet för sådana spontaninvandrare som ovillkorligen måste beredas en fristad i Sverige därför att de är flyktingar eller nära anhöriga till här bosatta personer eller därför att starka humanitära skäl gör sig gällande.

Om man bortser från anhöriginvandringen gäller för Sverige liksom för de flesta andra europeiska länder att det i praktiken knappast erbjuds immigrationsmöjligheter på andra grunder än renodlat flyktingskap eller flyktingliknande skäl. Detta får till konsekvens att det helt övervägande antalet människor som önskar invandra söker asyl, trots att det ofta kan antas vara andra skäl än fruktan för förföljelse som varit avgörande för deras beslut att lämna sina hemländer.

Dessa skäl kan visserligen vara helt legitima, och som förut har berörts är orsakerna inte sällan sammansatta: hungersnöd och väpnade konflikter går ofta hand i hand med politiskt förtryck. En konsekvens blir emellertid att själva *proceduren* blir ytterligt tungrodd och att bedömningen i de enskilda

ärendena kan vara vansklig. Sverige liksom andra europeiska länder måste därför lägga ned utomordentligt stora resurser på mottagandet av asylsökande och på själva ärendehanteringen. Dessa resurser skulle otvivelaktigt kunna användas bättre. Som påpekats i skilda sammanhang är kostnaderna för Sveriges del i detta avseende högre än UNHCRs totala budget.

I längden kan vi knappast försvara att vi i så stor utsträckning styr våra resurser på området till utgifter för prövningsförfarandet i utlänningsärenden och för administrationen av flyktingmottagandet. Stora ansträngningar har gjorts för att effektivisera systemet i sådana avseenden, men fortfarande gäller att proportionerna mellan dessa kostnader och kostnaderna för våra egentliga insatser inte är acceptabla. Det är inte uteslutet att problemet i stället kan växa i omfattning, om de materiella principerna i lagstiftningen behålls oförändrade.

Den utveckling som kan förutses ställer oss också inför mera *praktiska* problem, om vi i fortsättningen liksom hittills vill föra en generös invandringspolitik.

De med nuvarande ordning förekommande svängningarna i invandringen på 10 000-tals personer mellan olika år ställer utomordentligt höga krav på flexibla resurser i fråga om mottagande. Detta gäller givetvis inte bara beträffande förläggningsplatser utan också i fråga om möjligheterna att bereda arbete, bostäder och utbildning. Utifrån nuvarande förutsättningar inriktar sig organisationen för utredningar och beslut i asylärenden på en beredskap för variationer på 30 procent i det uppskattade antalet ärenden.[5] Det är möjligt att detta lyckas, men det är i längden knappast realistiskt att räkna med att man inom andra sektorer av mottagandet skall klara sådana variationer. I förlängningen kan man förutse stora svårigheter när det gäller att bereda fristad åt dem som ovillkorligen måste få stanna här i landet.

De problem som nu i all korthet har skisserats måste mötas med åtgärder av olika slag. Utredningen begränsar emellertid synfältet till sådana mera grundläggande systemfrågor som behandlas i de direktiv som utredningen har att följa.

[5] Se statskontorets rapport (1990:23) Utredningar i asylärenden.

5 Överväganden och förslag

5.1 En sammanhållen flykting- och immigrationspolitik

Utredningsdirektiven liksom den interdepartementala arbetsgruppens idéskiss understryker betydelsen av att flykting- och immigrationspolitiken är sammanhållen. Utredningen skall därför i detta inledande avsnitt med viss utförlighet behandla förutsättningarna för och inriktningen av en sådan politik.

5.1.1 Problembeskrivning

Som framgått av det föregående (avsnitt 3.3) har flyktingrörelserna i världen numera sin tyngdpunkt i utvecklingsländerna. De största flyktinggrupperna är i tur och ordning afghaner, palestinier, flyktingarna på Afrikas Horn, centralamerikaner, moçambikier och indokineser, vilka alla i huvudsak befinner sig i sin egen region. Flera av de länder, som hyser de största flyktingskarorna, tillhör kretsen av de minst utvecklade länderna i världen. 80–85 procent av dagens ca 15 miljoner flyktingar uppehåller sig i Asien och Afrika. En majoritet av flyktingarna är kvinnor och barn.

Antalet flyktingar har ökat de senaste decennierna i en takt som överstiger befolkningstillväxten i världen. Under 1980-talet nära nog fördubblades flyktingpopulationen. Visserligen utgör den politiska utvecklingen en grund för en viss optimism i fråga om flera av de nyssnämnda flyktinggruppernas möjligheter att återvända till sina hemländer, i vart fall på några års sikt. Men nya flyktinghärdar tillkommer. Regeringarna i utvecklingsländerna kommer inom överskådlig framtid att stå inför synnerligen svårbemästrade flyktingproblem. Men också det internationella samfundets solidaritet med flyktingarna i utvecklingsländerna kommer att ställas på prov. Skall utvecklingsländernas regeringar förmå bära sitt ansvar för den egna befolkningen och i förekommande fall för flyktingarna inom sitt territorium fordras omfattande och kraftfulla hjälpinsatser av det internationella samfundet.

En liten del av flyktingarna i världen söker en fristad i industriländerna. Det rörde sig under 1980-talet i genomsnitt om beräkningsvis 100 000 flyktingar per år som sökte asyl i Västeuropa och Nordamerika. Antalet asylsökande flyktingar har stigit under senare år men är dock alltjämt hanterligt.

Problematiskt är däremot att antalet migranter, som söker asyl i Europa och Nordamerika, hastigt ökat. Totala antalet asylansökningar i Europa och Nordamerika under 1970-talet var ca 25 000 per år och fortfarande de första

åren av 1980-talet rörde det sig om drygt 100 000 årligen. Ansökningarna har under senare år ökat med ca 100 000 per år för att år 1990 ha uppgått till 500 000–550 000 i det nämnda området. Merparten av de asylsökande i Europa och Nordamerika är personer utan starkare skyddsbehov som söker en bättre tillvaro. Mellan hälften och två tredjedelar tillhör den kategorin. Det är också värt att notera att en klar majoritet av de migranter som vägras asyl stannar i avslagslandet eller beger sig till ett grannland.

Ett åtföljande problem är att immigrationsmyndigheterna överlastats med arbete med följd att handläggningstiderna förlängts och kostnaderna stegrats. Kostnaderna i Västeuropa och Canada för ärendehandläggningen och omhändertagandet av asylsökande under år 1990 uppgick till ca fem miljarder dollar, dvs. ungefär tio gånger mer än UNHCRs totala budget. Handläggningen försvåras av att 50–80 procent av de asylsökande saknar dokument eller har förfalskade dokument.

Sverige berörs fullt ut av de här problemen. Sverige är det industriland som har det klart största antalet asylansökningar i relation till sin befolkning. Antalet dokumentlösa bland asylsökandena i Sverige ligger högt (72 procent år 1989). En betydande del av de asylsökande får avslag. Vår årskostnad per asylsökande ligger också högt, ca 200 000 kr. Beloppet kan jämföras med den summa per år och flykting som tilldelas de – genomgående starkt hjälpbehövande – sju miljoner flyktingar för vilka UNHCR sörjer: 400–500 kr. Det kan också anmärkas att vår kostnad för asylförfarandet och för omhändertagande av asylsökande uppgår till sex-sju miljarder kronor om året medan det belopp som vi anslår till flyktingar i u-länderna stannar vid en dryg miljard.

Det är förståeligt att den utveckling, som här beskrivits i all korthet, inger oro. Denna förstärks av de dramatiska scenarier för den framtida utvecklingen, som många bedömare finner realistiska. Dessa pekar på befolkningstrycket, mark- och miljöförstörelsen, fattigdomen i syd och öst, risken för regionala kriser och etniska konflikter, utvecklingen i östra Europa, Sovjetunionens tendenser att sönderfalla m.m. – allt faktorer som kan leda till omfattande flykting- och migrationsrörelser i riktning mot Västeuropa.

Naturligt nog söker ansvariga regeringar och myndigheter att – så långt möjligt – upprätthålla sin kontroll över utvecklingen. Behovet av att utforma en s.k. sammanhållen politik (comprehensive policy) har därvid allt mer kommit i förgrunden.

5.1.2 En sammanhållen politik

Det har de senaste åren lagts fram flera förtjänstfulla policydokument om tänkbara inslag i en sammanhållen politik (Danmark, Norge, Schweiz, Förbundsrepubliken Tyskland och USA). En svensk motsvarighet är den interdepartementala arbetsgruppens skiss, "En sammanhållen flykting- och immigrationspolitik". Gemensamt för dokumenten, som alla är allmänt hållna, är att de betonar behovet av långsiktighet, helhetssyn, ett brett angreppssätt, internationell samverkan och en kombination av åtgärder på

det internationella respektive nationella planet: (a) en *internationell flyktingpolitik* som främst avser åtgärder i ursprungsländerna och deras grannområden; och (b) en *immigrationspolitik* som i huvudsak avser den nationella invandringspolitiken.

Utredningen delar uppfattningen att en sammanhållen politik kan fylla en viktig funktion. Den instämmer också i de allmänna resonemang som förs i idéskissen om en sådan politik. Det är angeläget att förutsättningarna för en sådan politik preciseras och att dess innehåll ges ökad konkretion.

5.1.3 Riktlinjer för en sammanhållen politik

Mot bakgrund av problembeskrivningen (avsnitt 5.1.1) bör följande riktlinjer enligt utredningens mening vara vägledande för utformningen av en sammanhållen politik.

- Politiken bör motverka uppkomsten av flykt, dvs. angripa de grundläggande orsakerna i ursprungsländerna till flyktingrörelserna.
- Den bör säkra att flyktingar ges skydd på ett tryggt och okomplicerat sätt, dvs. slå vakt om asylinstitutet. Den bör också se till att flyktingarna får förutsättningar att skapa sig ett så gott liv som möjligt.
- Den bör vidare främja den för flyktingarna bästa lösningen. Det är en allmän uppfattning, som delas av UNHCR, att prioritetsordningen i normalfallet bör vara: frivillig repatriering, regionala lösningar, överföring till annan region. En följd är att åtgärder bör undvikas som lockar flyktingar och migranter till i-länderna (s.k. pull-effekt).
- Den bör utformas så att de ekonomiska och personella resurserna utnyttjas så effektivt som möjligt. Det är härvid främst fråga om att uppnå en optimal avvägning av resursernas fördelning på ursprungsländerna, deras grannländer och Sverige, så att de mest behövande flyktingarna får störst stöd.

5.1.4 Medel för en sammanhållen politik

En sammanhållen politik bygger på att åtgärder på det internationella planet, dvs. flyktingpolitiken, kompletteras av åtgärder på det nationella planet, dvs. immigrationspolitiken.

Såvitt gäller den *internationella flyktingpolitiken* hänvisas till avsnitt 3.1 för en redovisning av de medel som står till buds. Översikten illustrerar inte minst komplexiteten i det internationella arbetet och behovet av ett samfällt internationellt agerande, i vilket staterna och de internationella – mellanstatliga och enskilda – organisationerna samverkar. Ett kraftfullt stöd åt de internationella organisationerna är en förutsättning för att en sammanhållen politik skall fungera. Men det krävs även att vi också i övrigt verkar för att UNHCR och andra internationella organisationer kan fungera bättre och spela en aktiv roll.

Såvitt gäller *immigrationspolitiken* har inte utredningen haft skäl att göra en motsvarande översikt. För de immigrationspolitiska medlen skall därför en kort redogörelse lämnas här.

- Invandringspolitiken avser principer och regler om vilka utlänningar, som skall få tillstånd att bosätta sig i Sverige. Utredningen föreslår bl.a. att den personkrets, som skall ha ovillkorlig rätt att erhålla uppehållstillstånd, skall utvidgas (avsnitt 5.4).
- Invandrarpolitiken omfattar de åtgärder som samhället vidtar för att underlätta för flyktingar och andra invandrare, som fått rätt att bosätta sig i landet. Utredningen har inte i uppdrag att lämna förslag om invandrarpolitiken.
- Som del av immigrationspolitiken kan ses Sveriges praxis att – till skillnad från flertalet västeuropeiska stater – återsända de asylsökande som fått avslag. Utredningen föreslår ingen ändring av denna praxis.
- Sedan många år tillbaka har Sverige haft en årlig flyktingkvot om 1 250 personer, vilka förts över till Sverige vanligen efter uttagning på plats i flyktingläger eller i deras hemländer. Utredningen föreslår att kvoten utökas (avsnitt 5.4.3).
- Immigrationspolitiken bedrivs i nära samarbete med andra invandringsländer. Informationsutbyte, harmonisering av lagstiftning och praxis, samordning m.m. är viktiga inslag i samarbetet (avsnitt 5.7).

5.1.5 Om utformningen av en sammanhållen politik

Det är sålunda ett brett spektrum av medel som kan användas för att vi skall följa de riktlinjer som bör vara vägledande för en sammanhållen politik. Utredningen ansluter sig till de resonemang, som återfinns bl.a. i direktiven och i idéskissen, om behovet av en helhetssyn utifrån såväl de fattiga ländernas perspektiv som det svenska perspektivet. Det är angeläget att utrikes-, biståndS-, flykting- och migrationspolitiken utformas så konsekvent som möjligt. Bestående resultat kan uppnås bara om ett sådant samordnat agerande kommer till stånd. Inte minst de åtgärder som syftar till att motverka uppkomsten av flykting- och migrationsrörelser – såsom konfliktlösning, nedrustning, utvecklingssamarbete, bevakning av mänskliga rättigheter – måste präglas av en helhetssyn och av uthållighet. Resultaten låter ofta vänta på sig. Att utforma en sammanhållen politik i denna mening är betydelsefullt. En sådan politik skulle kunna skapa bättre förutsättningar att få till stånd en väl avvägd fördelning av våra resurser mellan flyktingpolitiken å ena sidan och immigrationspolitiken å den andra.

Att utforma en politik i det enskilda fallet, där de olika instrumenten samverkar med varandra på ett påtagligt sätt stöter emellertid på problem. Utredningen vill peka på några sådana svårigheter i fråga om möjligheterna att utforma en generell, sammanhållen politik som också är någorlunda precis.

Ett förhållande som först måste beaktas är att det inte finns någon gemensam målhierarki för alla de åtgärder som kan vidtas inom ramen för en sammanhållen politik. De operativa målen för flyktingmottagning i Sverige skiljer sig t.ex. från dem som gäller för hjälp till flyktingar i tredje världen, eftersom den förstnämnda syftar till varaktig social och ekonomisk

integration i ett samhälle med höga etableringskostnader, medan den senare mestadels syftar till att ge en tillfällig fristad till så många som möjligt på överlevnadsnivå. Handlingsmålen för olika grenar av politiken skiljer sig också från en regional flyktingsituation till en annan, vilket gör att deras samverkan blir en annan i Indokina än i Östeuropa. Frågan hur många flyktingar som skall erbjudas asyl i Sverige kan bli en del i en internationell överenskommelse, där bistånd, skyddet för mänskliga rättigheter och de ekonomiska relationerna mellan de avtalsslutande parterna utgör andra och kanske viktigare beståndsdelar. Prioriteringarna inom olika grenar av politiken måste därför göras var för sig, med hänsyn tagen till de politiska och ekonomiska förutsättningarna inom varje flyktingsituation, om man inte vill riskera att försämra politikens totala verkningsgrad.

En allmän svårighet är också att det i fråga om flertalet av de flyktingpolitiska åtgärderna är svårt att visa att de har direkta inverkningar på flykting- och migrationsrörelserna till Sverige. De flyktingpolitiska medlen bör naturligtvis användas för att avvärja uppkomsten av flykting- och migrationsrörelser och, när det ej lyckas, ge flyktingarna skydd och bistånd. Men det är mera sällan som ett samband med utvecklingen på immigrationsområdet kan påvisas. Det är ingen invändning mot att alla ansträngningar görs att påverka orsakerna till flykting- och migrationsrörelserna, men det illustrerar svårigheterna att utforma en sammanhållen politik i egentlig mening.

Utredningen övergår härefter till att behandla några förutsättningar för en sammanhållen politik.

En första fråga är vilka element som skall hållas samman. Det är ursprungsländernas regeringar respektive deras grannländers regeringar som har ansvaret för sina länders migrations- och utvecklingspolitik. Såvitt gäller regeringar med vilka vi samarbetar bör vår flyktingpolitik därför utformas så att den samspelar lika mycket med dessa regeringars politik som med vår egen immigrationspolitik. Inte minst viktigt är att vår politik utformas så att de nämnda regeringarnas ansvarstagande inte undermineras. Men vår politik bör också stå i samklang med de internationella organisationernas policy och arbetssätt, eftersom de i många fall spelar en nyckelroll för implementeringen av viktiga beståndsdelar av denna. Eftersom vår politik har bäst utsikter att ge resultat om den bedrivs i samverkan med andra i-länder bör den också vara förenlig med de ländernas synsätt.

Härtill kommer att vår politik måste utformas utifrån de internationella rättsliga instrumenten eftersom dessa både utgör grund för vårt agerande och sätter restriktioner för detta.

I begreppet "sammanhållen" ligger också ett krav på konsistens i vår policy. Så bör t.ex. flyktinggrupper i olika delar av världen som enbart skiljer sig åt i fråga om sin geografiska belägenhet i princip behandlas lika. Vår trovärdighet kräver också konsistens i den meningen att vi inte bör bevilja asyl åt personer, vars repatriering vi skulle ha förordat, om de befunnit sig i ett grannland till sitt ursprungsland. Likaså kräver vår trovärdighet att den linje vi driver i det internationella normativa arbetet inte

skiljer sig väsentligt från innehållet i vår egen lagstiftning.

Utredningen vill vidare rikta uppmärksamheten mot de krav på ingående analys av den närmare utformningen som kan behövas, om politiken skall uppfylla de uppställda målen. Två exempel får belysa skillnaderna mellan långsiktiga mål och kortsiktiga verkningar.

En amerikansk studie påvisar att utvecklingsbistånd mycket väl kan bidra till ökade flykting- och migrationsrörelser på kort och medellång sikt.[1] Det är en följd av de förväntningar och ökade förmåga att emigrera som följer i biståndets spår. Iakttagelsen är generell i den meningen att den inte bara avser det välutbildade skiktet i samhället. Det är först på längre sikt som den högre aktivitetsnivån i det biståndsmottagande landet kan leda till minskad utvandring.

Ett exempel på besvärliga avvägningsproblem erbjuder utvecklingsbistånd åt flyktingar som befinner sig i ett grannland till det egna. Biståndet bör ge så goda levnadsvillkor att de inte lockas att söka sig därifrån till ett tredje land. Å andra sidan får det inte ge så goda villkor att de frestas stanna kvar i asyllandet fastän förhållandena i hemlandet medger att de återvänder. Det kan därför visa sig finnas behov av särskilda insatser också i hemlandet. Afghanistan, Laos och Vietnam är exempel på det. Till den här balansgången fogas problemet att skapa en levnadsnivå i asyllandet som inte orsakar friktioner i relationen till den lokala befolkningen och till eventuella internflyktingar.

5.1.6 En sammanhållen politik på regional respektive nationell nivå

Som utförligt beskrivits i kapitel 3 har de flesta flyktingsituationer förorsakats av en kombination av faktorer som tagit sig uttryck i krig eller andra våldsamheter, svält och miljökatastrofer samt kränkningar av mänskliga rättigheter. En sammanhållen strategi med stöd av såväl säkerhetspolitik, internationell diplomati, biståndS- och handelspolitik är ofta nödvändig för att komma till rätta med flyktingproblemen på nationell nivå. Många av flyktingsituationerna har dessutom inslag av regionala motsättningar med politiskt och ekonomiskt ursprung. I dessa fall är regionala förhandlingsuppgörelser med ett brett spektrum av åtaganden från både de regionala parterna och det internationella samfundet nödvändiga för att bestående lösningar skall uppnås.

Ett sådant, mycket löftesrikt exempel är aktionsplanen för centralamerikanska flyktingar, återvändande och "displaced persons", (UN doc Cirefca/89/14/, 31 May 1989), vanligen benämnd Cirefca efter sin spanskspråkiga

[1] Unauthorized Migration: An Economic Development Response. Report of The Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, July 23, 1990.

akronym. Cirefca, som antogs i maj 1989, innehåller en samordnad, detaljerad och långsiktig plan för hur man skall komma till rätta med regionens flyktingproblem. Element i planen är konfliktlösande åtgärder, åtaganden i fråga om flyktingrätt och mänskliga rättigheter, en kombination av nödbistånd, återuppbyggnadsbistånd och långsiktigt utvecklingsbistånd, arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m. Planen omfattar alla berörda utsatta grupper (flyktingar, återvändande, internflyktingar, "externally displaced persons" och lokal befolkning). Den innehåller ingående uppföljningsmekanismer. Vid det uppföljningsmöte, som ägde rum i juni 1990, rapporterades uppmuntrande framsteg.

Vid en konferens i juni 1989 antogs en likartad, regional plan för en samordnad lösning av flyktingproblemen i Indokina: Comprehensive Plan of Action (*CPA*). (UN doc. A/CONF. 148/2, 26 April 1989). Element i CPA är bl.a. åtgärder som motverkar illegala utresor (från Vietnam); effektivisering av programmet för reguljär utvandring från Vietnam, Orderly Departure Programme; åtagande av länder i regionen att ge en tillfällig fristad åt alla asylsökande, inklusive båtflyktingar; ett regionalt system för fastställande av flyktingstatus; omfattande överföring av vietnamesiska flyktingar till länder utanför regionen; åtgärder som uppmuntrar frivillig repatriering av icke-flyktingar; återsändande av icke-flyktingar. Också CPA innehåller uppföljningsmekanismer. Bl.a. på grund av politiska motsättningar har genomförandet av CPA stött på betydande svårigheter.

Sammanhållna helhetslösningar av det slag, som Cirefca och CPA representerar, torde i flera fall av komplicerade regionala konflikter vara den enda framkomliga vägen att komma till rätta med flyktingproblemen. En förutsättning för att en sådan helhetslösning skall kunna genomföras är naturligtvis att de politiska förutsättningarna är för handen. Å andra sidan kan det förhållandet att lösningen utarbetas bidra till att det politiska klimatet förbättras. Afghanistan, Kambodja och Afrikas Horn är exempel på omfattande och komplexa flyktingproblem som kräver noggrant utformade regionala helhetslösningar med vid acceptans.

Typiskt sett enklare är det normalt att utarbeta en sammanhållen politik avseende ett enstaka land. Ett exempel är den modell som åren 1987–1989 tillämpades i fråga om iranier i Turkiet och som under en tid fungerade väl. Element i politiken var att Turkiet åtog sig att respektera principen om non-refoulement; Turkiet åtog sig också att skärpa utresekontrollen av iranier; västeuropeiska stater åtog sig att ta emot 3 000 iranier per år; bistånd lämnades iranierna via UNHCR, vilket indirekt lättade Turkiets börda.

Det här exemplet illustrerar väl betydelsen av att ge stöd åt länder som tagit emot stora strömmar av flyktingar vilka är benägna att söka sig vidare. Andra sådana länder som borde få ett mer kraftfullt stöd är Pakistan (iranier), Etiopien (somalier), Sudan (etiopier) och Somalia (etiopier) för att blott ta en handfull exempel.

Situationen gestaltar sig annorlunda när syftet är att motverka att människor emigrerar från sitt eget land. Problemet har sin aktualitet för flera

länder i östra Europa, såsom t.ex. Rumänien och Sovjetunionen. Det blir då fråga om att vidta åtgärder som kan antas minska emigrationsbenägenheten. I princip kan det vara skäl att överväga alla de åtgärder som berörts i det föregående (avsnitt 3.1). Det är inte otänkbart att man i detta fall kan gå vidare på den väg som Helsingfors-överenskommelsen framgångsrikt öppnat, med innefattande även av de ekonomiska relationerna mellan Öst- och Västeuropa. Om de östeuropeiska länderna åtar sig att slå vakt kring mänskliga rättigheter och samtidigt genomföra ekonomiska reformer som främjar internationell handel och investeringar, kan de västeuropeiska länderna åtaga sig att garantera handelskrediter och att gradvis liberalisera migrationen. Härigenom minskar trycket på befolkningen att fly av ekonomiska skäl, samtidigt som legitima möjligheter öppnas till en ekonomiskt välmotiverad arbetsmigration mellan Öst- och Västeuropa.

5.1.7 En sammanhållen återvändandepolitik

Ett exempel på att en sammanhållen politik kan fylla en viktig funktion på ett avgränsat område avser de åtgärder som vidtas till stöd åt förutvarande flyktingar som önskar återvända till sitt ursprungsland. En sådan återvändandepolitik kan innehålla en serie komponenter.

Invandrarpolitiken kan underlätta återvandring genom att flyktingar ges möjlighet att behålla sitt språk, kultur och etniska identitet. I Sverige kan de också ges en yrkesutbildning som är adekvat i hemlandet. Information om förhållandena i detta och psykosocial förberedelse inför återkomsten kan också vara av värde.

En andra komponent är kontantbidrag för återvändandet. Det kan gälla resekostnader, inköp av viss utrustning och bidrag för den första tiden i landet.

En tredje komponent är hemlandets immigrationsåtgärder, t.ex. amnesti som garanterar de återvändandes trygghet, tullättnader, särskilda regler i fråga om tilldelning av bostad, tillträde till skolor och universitet, socialförsäkringsförmåner m.m.

Vidare kan vara skäl – såvitt gäller vissa u-länder – att använda biståndsmedel till stöd åt hemlandets immigrationspolitik så att det kan erbjuda resebidrag, startbidrag, småföretagsstöd, bidrag till arbetsgivare under en övergångsperiod osv.

Slutligen kan vara aktuellt att stödja olika organisationer som underlättar återvandringen. Bl.a. kan enskilda organisationer i hemlandet underlätta återanpassningen så som skett i Argentina, Chile och Uruguay.

Det bör observeras att generösa kontantbidrag till de återvändande i Sverige kan ge intrycket att Sverige söker påverka dem att ge sig av. Alltför väl tilltagna kontantbidrag kan också skapa agg i den omgivning som möter i hemlandet. Lämnas däremot bistånd till hemlandet, kan dess myndigheter använda medlen som ett led i landets allmänna utvecklings- och migrationspolitik. Det ger gynnsammare förutsättningar för att återvändandepolitiken skall kunna genomföras enligt sina intentioner. Utredningen återkommer

till frågan i det följande (avsnitt 5.6.3), där de svenska insatserna till stöd för återvandring behandlas i detalj.

5.1.8 En sammanhållen informationspolitik

Exempel på ett annat område – slutligen – där en sammanhållen politik kan fylla en viktig funktion är informationsområdet.

Ett inslag i en sådan politik är åtgärder i ursprungsländerna som säkrar att personer som överväger att bege sig till Sverige får tydliga signaler om de svenska reglerna för uppehållstillstånd. Snabba besked till de asylsökande är det viktigaste medlet att uppnå det. Men också informationsåtgärder kan göra nytta, bl.a. för att försvåra för profitörerna på området. Samtidigt måste flyktingar få entydiga signaler om att de kan få en fristad här.

Informationsåtgärder av motsvarande slag kan vara till nytta i s.k. första asylländer, så att det blir känt att Sverige tillämpar första asyllandsprincipen.

Opinionsbildning i Sverige är av betydelse för att allmänheten skall få information om orsakerna till flykt, om rätten till asyl m.m.

Som nämnts kan också vara skäl att informera flyktingar i Sverige, som överväger att återvända, om förhållandena i deras hemländer i fråga om den personliga säkerheten, arbetsmarknaden, bostadsmarknaden, möjligheterna till bistånd m.m.

Delar av en informationspolitik av det här slaget anförtros lämpligen de enskilda organisationer som arbetar med flyktingfrågor.

5.2 Allmänna migrations- och flyktingpolitiska frågor

5.2.1 Flyktingbegreppet

Diskussionen om flykting- och migrationspolitiken försvåras av att begreppet "flykting" används med olika innebörd och definitioner. Den mest restriktiva definitionen har givits i Genève-konventionen, som utgår från att flykten företas för att komma undan förföljelse. Denna definition har ofta framhållits som alltför snäv mot bakgrund av de senaste decenniernas erfarenheter. En vidare definition har givits av OAU, som även innefattar flykt från väpnad aggression, inbördeskrig och ockupation, företeelser som är betydligt vanligare som orsak till massflykt än den personliga förföljelsen. Det har också myntats begrepp som "internflyktingar", avseende personer som inte flytt från sitt land utan endast från sin hemtrakt, och "miljöflyktingar" som lämnar sin hembygd till följd av att miljön och naturresurserna blivit otjänliga. Det talas vidare om "ekonomiska flyktingar", varmed i regel avses människor som söker bättre utkomstmöjligheter genom att begära asyl i ett annat land.

Mot den här bakgrunden och i enlighet med de anvisningar som lämnas i

direktiven har utredningen prövat frågan om en vidare flyktingdefinition än Genève-konventionens skulle vara att föredra. Utredningen har visserligen funnit att den nyss antydda kritiken inte saknar fog; bl.a. vore det principiellt önskvärt med en större samstämmighet mellan den faktiska räckvidden av UNHCRs mandat och staternas skyldigheter att bevilja flyktingar asyl. Utredningen har likväl kommit till den slutsatsen att tillräckliga skäl saknas för att Sverige för närvarande skulle väcka frågan om en revision av Genève-konventionens definition. Inte heller bör Sverige tills vidare driva frågan om en formell utvidgning av UNHCRs mandat.

Ett huvudargument för utredningens ståndpunkt är att Genève-konventionen vunnit en mycket bred internationell anslutning. Att söka vidga konventionens tillämpningsområde vore att äventyra de framsteg som mödosamt gjorts inom den internationella flyktingrätten. Misslyckandet år 1977 att få till stånd en konvention om territoriell asyl är belysande härvidlag. Utsikterna är för närvarande minimala att för Västeuropas del uppnå enighet om en vidare definition som inte knyter an till förföljelse eller andra åtgärder som är riktade mot flyktingen personligen. Detta sammanhänger med att ett vidare flyktingbegrepp – såsom t.ex. det som ingår i OAU-konventionen – skulle innefatta en flyktingpopulation som vore ohanterligt stor. En sådan omdefiniering av flyktingbegreppet kunde också leda till att detta uttunnades till förfång för flyktingar med särskilda skyddsbehov. Till saken hör vidare som tidigare nämnts att en serie resolutioner av FNs generalförsamling ger UNHCR möjlighet att lämna skydd och humanitär hjälp också åt flyktingkategorier som inte innefattas i Genève-konventionens definition.

Det nu sagda hindrar inte att Sverige bör verka för ett stöd av FN-systemets normgivande organ för en mer generös precisering av skyddsbehoven. Sverige bör på sikt söka nå konsensus inom OECD-kretsen för ett något vidare flyktingbegrepp än Genève-konventionens. Det skulle för svensk del vara naturligt att verka för att begreppet utsträcks till att omfatta också de fall där det skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att vägra den asylsökande en fristad. Det bör ses som en på allmänna humanitära rättsprinciper grundad skyldighet att ge skydd i sådana fall, oavsett om enighet kan nås om en traktatsrättslig reglering. Sverige bör verka för att en sådan skyldighet fullt ut vinner internationellt erkännande. I det följande föreslår utredningen att en regel med den angivna innebörden tas in i den svenska lagstiftningen.

För att undvika missförstånd erinrar utredningen slutligen om att det självfallet inte möter hinder för Sverige och andra västeuropeiska stater att medge uppehållstillstånd även för andra kategorier med starkt skyddsbehov. Utredningen föreslår i det följande att sådana utlänningar under vissa förutsättningar skall få en fristad i Sverige. Utredningen kommer även att förorda att asylrätten ges en något vidare tolkning än den som hittills kännetecknat svensk praxis. Utredningen erinrar också om att varken det katastrofbistånd eller det utvecklingsbistånd som kommer de flyende till del destineras utifrån något visst flyktingbegrepp.

5.2.2 Globala aspekter på flyktingpolitiken

Flyktingproblemen betraktades länge inom FN och i andra internationella fora som temporära och ganska onormala fenomen, som kunde elimineras med hjälp av stöd till flyktingarna själva och deras värdländer. Med åren har det blivit uppenbart att flyktingrörelser är ett symptom på mer djupgående strukturella motsättningar och obalanser, och att de därför måste angripas med långsiktigt verkande ekonomiska och politiska åtgärder. Detta betraktelsesätt som kommit till uttryck i resolutioner både inom FN, OAU och i Centralamerika, har dock inte helt trängt igenom, och framför allt inte i FNs operativa verksamhet. Sverige har anledning att verka internationellt för att grundorsakerna till flyktingströmmarna mer öppet diskuteras och blir föremål för mer målmedvetna insatser när det gäller säkerhets-, handels- och biståndspolitiken inom FN. Flyktingfrågorna bör komma högre på dagordningen hos de ekonomiska och politiska organen inom FN, och både givar- och mottagarländer bör uppmanas att ge högre prioritet åt de utvecklingsproblem som förorsakar och som förorsakas av flyktingrörelser.

Det finns också skäl att se över FN-systemets organisation och beredskap att hantera flyktingfrågorna. Fyra aspekter på FN-systemets operativa roll förtjänar att uppmärksammas särskilt, nämligen (1) förvarning inför väntade flyktingkriser, (2) koordinering av kortsiktigt stöd i nödsituationer, (3) inriktningen av det långsiktiga utvecklingsbiståndet och (4) UNHCRs roll och finansiering.

FN-systemet har en väl utbyggd fältorganisation i de flesta utvecklingsländer. Det finns dessutom ett väl utbyggt informationssystem för skördeuppskattningar inom FAO (GIEWS), som underlättar prognosticeringen av hungerkatastrofer. Ett embryo till en mycket ambitiös statistisk globalmodell för förutsägande av flyktingrörelser (ORCI) finns också inom FN-sekretariatet; det är emellertid tveksamt om denna modell någonsin kommer att kunna ge snabba och tillförlitliga prognoser med hänsyn till dess otillräckliga personella och materiella resurser för den omfattande insamling och bearbetning av data som förutsätts för att modellen skall fungera.[2] Den enklaste och sannolikt mest effektiva metoden att få fram snabb information om begynnande flyktingrörelser torde vara att generalsekreteraren uppdrar åt UNDP-representanterna i speciellt utsatta länder att systematiskt insamla uppgifter som visar om sådana rörelser är å färde. Utslaktning eller försäljning av boskap, uteblivna regn, migration inom landet, etniska motsättningar, brott mot mänskliga rättigheter etc. kan vara tecken som förebådar massrörelser. Sådan information kan hjälpa biståndsgivarna att höja beredskapen inför en flyktvåg.

Koordineringen av de olika biståndsorganens insatser i akuta krissituationer skall i princip utgå från att flyktingkommissarien har ett stående mandat från generalsekreteraren att koordinera arbetet på internationell nivå, me-

[2] Se Kojic, I.S. och Prokofiev, B.P., "The Coordination of Activities Related to Early Warning of Possible Refugee Flows", JIU/REP/90/2, Geneva 1990.

dan koordineringen på fältet skall skötas av det mottagande landets myndigheter med stöd av FNs Resident Coordinator, som i de flesta utvecklingsländer är densamme som chefen för UNDPs fältkontor. Denna arbetsfördelning är emellertid inte självklar i alla lägen. UNHCRs mandat är baserat på flyktingarnas skyddsbehov, medan UNDP-representantens koordineringsansvar är relaterat till landets behov av utvecklingsbistånd. I situationer som kräver koordinering av katastrofhjälp snarare än utvecklingsbistånd eller flyktingskydd, såsom vid t.ex. evakueringen av Kuwait i augusti 1990 eller vid naturkatastrofer kan generalsekreteraren i stället uppdra åt UNDRO eller något FN-organ med väl utbyggd platsrepresentation att hjälpa landets myndigheter att koordinera hjälpinsatserna. I de krislägen som från tid till annan uppstått på Afrikas Horn har det däremot varit klart att UNDP-cheferna haft koordinationsansvaret. Med tanke på att olika katastrofsituationer kräver olika slags insatser från biståndsorganens sida kan det knappast sägas vara en svaghet i FN-systemet att den centrala koordineringen kan anförtros UNHCR i vissa fall och andra organ i andra fall; denna flexibilitet måste snarare betraktas som en styrka med hänsyn till att kraven skiljer sig från fall till fall.

När det gäller långsiktigt stöd för att integrera flyktingar i värdlandet, skall detta i princip ske inom utvecklingsbiståndets normala ramar och kanaler. Härvid uppstår emellertid problemet att nyanlända flyktingar kan uppfattas som mer förmånligt behandlade än den befolkning som redan bor i området. I vissa fall löses problemet genom att båda grupperna får del av utvecklingsinsatserna, men oftast ges utvecklingsprojekt för flyktingar så låg prioritet att dessas anpassning blir längre och svårare än nödvändigt. Utvecklingsbistånd för att lösa flyktingproblem – vare sig det gäller förebyggande insatser eller anpassning i en ny miljö – bör ges särskilt omnämnande bland de ändamål som skall främjas av internationella utvecklingsprogram, fonder och banker. Utvecklingsinsatser som avser såväl existerande bosättningar som nytillkomna flyktinggrupper har i många fall gjorts både av UNDP och världsbanken, men frågan borde mer regelmässigt sättas på dagordningen för världsbankens och UNDPs koordinationsmöten för utvecklingsbiståndet till alla länder som hyser en betydande flyktingpopulation.

Utredningen har övervägt frågan om UNHCRs roll i den globala flyktingpolitiken och har dragit följande slutsatser. När det först gäller UNHCRs mandat är detta föremål för en ständig debatt. Mandatet fastställdes år 1950 av generalförsamlingen (Res 428 [V] 14 december 1950). Debatten gäller både vilka uppgifter som flyktingkommissarien skall ha och för vilka kategorier av personer han skall ha ett ansvar; dessa båda frågor hålls inte alltid isär i debatten. Enligt gällande mandat är UNHCRs uppgifter att lämna internationellt skydd och att söka permanenta lösningar. Men i följd av resolutioner av generalförsamlingen har kommissarien fått i uppdrag att också bedriva andra typer av verksamhet, t.ex. att lämna katastrofbistånd. Han har också getts särskilda uppdrag ad hoc t.ex. år 1989 samordningen av hjälpaktioner för återvändande till Chad och Etiopien.

Såvitt gäller den personkrets som faller inom UNHCRs kompetens får man skilja mellan tre kategorier: (a) de som omfattas av stadgans definition, (b) en vidare krets som också har rätt till skydd och bistånd, innefattande OAU-konventionens och Cartagena-deklarationens flyktingbegrepp, och (c) en mer obestämd personkrets som kommissarien kan gå tillhanda med sina "good offices"; dessa tjänster inbegriper emellertid inte internationellt skydd. Personkretsarna under (b) och (c) har lagts fast i ett antal resolutioner och andra internationella instrument.

Utredningen har övervägt frågan om en utvidgning av UNHCRs mandat skulle göra det lättare för FN-systemet att hantera de problem som berörts i det föregående. Med hänsyn till att UNHCRs största problem ligger i att få ekonomiska resurser och politiskt stöd till att klara de uppgifter som angivits i gällande mandat, anser utredningen inte att en sådan utvidgning skulle öka kommissariatets effektivitet. De uppgifter som har diskuterats för en tänkbar utvidgning – exempelvis internflyktingar och återanpassning av hemvändande – torde dessutom mer effektivt kunna skötas av andra FN-organ. (Utredningen återkommer nedan till frågan om internflyktingarna.)

UNHCRs finansiering är ett ständigt återkommande problem, som sammanhänger med att kommissariatet fortfarande har ställningen av ett tillfälligt organ vars operativa verksamhet inte finansieras över en årsbudget utan genom korsiktiga utfästelser för enskilda insatser. Organisationen tvingas leva ur hand i mun utan att kunna planera på längre sikt än någon månad i taget. Detta har medfört att en orimligt stor del av de reguljära resurserna måste användas för att mobilisera pengar till såväl nya som pågående insatser. Utredningen välkomnar de åtgärder som håller på att genomföras med svenskt stöd för att ge UNHCR en större budgetmässig stabilitet och ökad frihet i fråga om medlens användning. Den logiska slutpunkten för denna utveckling vore att upprätta en FNs flyktingfond som bygger på generella frivilliga helårsbidrag som disponeras genom beslut av exekutivkommittén och inte som nu genom specialdestinering av varje enskilt bidrag.

Utredningen vill också föreslå att Sverige höjer sitt årliga bidrag till UNHCR. Det svenska bidraget har visserligen förtjänsten av att vara mer stabilt och långsiktigt än de flesta andra bidrag som UNHCR mottar, men faktum är att Sveriges bidrag under senare år understigit fem procent av de samlade frivilliga bidragen till UNHCR. Detta är lägre än den svenska bidragsandelen i andra FN-program, såsom t.ex. UNDP, UNFPA, WFP och Unicef. Det finns anledning att markera vårt stöd till den globala flyktingpolitiken genom att något höja denna andel. Det ligger i linje med utredningens uppfattning att vårt stöd åt flyktingar gör större nytta om det lämnas i u-länder än i Sverige.

I likhet med andra internationella organisationer måste UNHCR göra prioriteringar i sin verksamhet, inte sällan av kinkig natur. Utredningen vill för sin del gärna se att skyddsfunktionen så långt möjligt stärks. Denna funktion är UNHCRs centrala och den som ger UNHCR dess särdrag inom

FN-systemet. En förstärkning av skyddsfunktionen behöver inte leda till en nedgradering av biståndet åt flyktingarna. Biståndsverksamheten ger UNHCR tillgång till de områden där flyktingarna befinner sig och insyn i deras belägenhet. Det är också en spridd erfarenhet att UNHCRs blotta närvaro i ett land, t.ex. för att ge nödbistånd, kan fylla en skyddsfunktion.

Utredningen har funnit att UNHCR förhållit sig tämligen passivt på informationsområdet. Den välkomnar därför att behovet av en informationsstrategi övervägs inom kommissariatet. En sådan borde bl.a. uppmärksamma flyktingproblemens orsaker och konsekvenser liksom de framgångar det internationella flyktingarbetet har. Också en del aspekter i övrigt i avsnitt 3.9 kan vara av relevans för strategin. Denna borde kunna leda till ökad förståelse för UNHCRs behov av fastare finansieringsformer.

Också UNHCRs ansträngningar att få till stånd frivillig repatriering bör enligt utredningens mening ges Sveriges fulla stöd (jfr exekutivkommitténs slutsatser nr 18 och 40). I vilken utsträckning flyktingar kan återvända växlar naturligtvis med den politiska utvecklingen i hemländerna. UNHCR har en uppgift att uppmuntra återvändande, när sådant är möjligt, och att informera flyktingarna om förhållandena i hemländerna. I de fall då förhållandena är instabila men flyktingar ändå önskar återvända - såsom t.ex. i Centralamerika, Afrikas Horn och Sri Lanka – är det oomstritt att UNHCR får fylla en skyddsfunktion under en övergångsperiod. Det är också rimligt att UNHCR i ett inledande skede ger nödhjälp till återvändande flyktingar och att fältrepresentanterna medverkar till att mobilisera utvecklingshjälp från andra källor, såsom enskilda organisationer, UNDP eller utvecklingsbankerna. Det finns flera exempel på framgångsrika sådana insatser från UNHCRs sida, inte minst i Centralamerika. Åtskilligt talar för att möjligheterna håller på att förbättras för en repatriering av stora flyktingpopulationer t.ex. till Afghanistan, Kambodja, Västra Sahara, Sydafrika och Moçambique. Det kommer i så fall att vara en viktig uppgift för UNHCR att underlätta återvandringen.

De s.k. internflyktingarna (se avsnitt 3.7) befinner sig i många fall i en särskilt utsatt belägenhet. Som nämnts har frågan väckts om inte UNHCR borde ges i uppgift att ta ansvar även för dessa, eftersom deras situation så mycket liknar den som upplevs av flyktingar i främmande land. Utredningen anser emellertid för sin del att Sverige bör ställa sig avvisande till sådana förslag. UNHCRs mandat baseras på att flyktingarna söker skydd hos en annan stat än hemlandet och att det mottagande landet genom en konvention har åtagit sig vissa förpliktelser mot flyktingar. Inget land torde vara berett att genom en konvention om intern migration frånhända sig suveräniteten över sitt eget territorium eller jurisdiktionen över medborgare i det egna landet. Om det internationella samfundet försöker skjuta UNHCR framför sig in i dylika konflikter riskerar man dels att kompromettera kommissariens politiska neutralitet, dels kan man minska förutsättningarna att vinna asyl för de flyktingar som till slut lämnar landet i fråga. Den bästa kanalen för att bistå internflyktingar i politiskt känsliga lägen är i stället enskilda organisationer, som utan att provocera konflikter om den

nationella suveräniteten gjort många betydande insatser på detta område.

Det nu sagda innebär inte att UNHCR helt måste avstå från att befatta sig med internflyktingar. Som har förekommit t.ex. i fråga om Laos, Vietnam, Cypern och Bangladesh kan UNHCR ges särskilda uppdrag avseende speciella grupper av internflyktingar. Internflyktingarnas problem kan också regleras genom internationella överenskommelser som innebär att UNHCR medverkar på samma sätt som i fråga om externa flyktingar, om detta sker inom ramen för regionala paketlösningar, som i fallet Cirefca (se avsnitt 5.1.6). Det är också naturligt att UNHCR i kraft av sin särskilda sakkunskap om internflyktingarnas problem arbetar för att deras situation uppmärksammas både inom FNs normgivande och operationella verksamhetsgrenar.

En majoritet av dagens flyktingar är kvinnor och barn. Kvinnor och barn har särskilda skyddsbehov som har beskrivits i avsnitt 3.6. Utredningen har också redogjort för de åtgärder som de internationella organisationerna, främst Unicef och UNHCR, vidtagit för att öka skyddet för kvinnor och barn. När det gäller UNHCR är det viktigt att öka antalet kvinnor bland organisationens fältpersonal och i de lokala hjälporgan med vilka den samarbetar på fältet. Sverige bör stödja UNHCRs arbete på detta område och begära fortlöpande rapportering om dess resultat. Utredningen återkommer till den viktiga roll som enskilda organisationer spelar när det gäller att stärka kvinnornas ställning inom flyktingprogrammen.

5.2.3 Svenska utrikes- och biståndspolitiska överväganden

Utredningen pläderar för ett svenskt internationellt engagemang i flyktingfrågorna, och ser dessa som direkt relaterade till fred och säkerhet, skydd av mänskliga rättigheter, livsmedelsförsörjning och miljövård. Detta innebär ingen omläggning av svensk utrikes- och säkerhetspolitik, men det innebär att flyktingproblematiken lyfts upp på den politiska dagordningen, jämsides med andra politiska och ekonomiska frågor som hittills dominerat debatten inom FN och i europeiska fora. Flyktingströmmar kan ses som symptom på brister och obalanser i den regionala eller globala politik som förs, och det borde vara naturligt att ta in dem som styrsignaler i de regionala och globala politiska överenskommelser som kan komma att träffas som en följd av att det kalla kriget upphört och nya möjligheter öppnats för internationellt samarbete.

Utredningen förordar också att skyddet av mänskliga rättigheter ges fortsatt hög prioritet inom den svenska utrikes- och biståndspolitiken. Även om utvecklingen inom Sovjetunionen är oviss står klart att den allmänna utvecklingen i världen för närvarande går mot ökad demokrati. Det gynnar arbetet på att värna de mänskliga rättigheterna. Fortsätter den här demokratiseringsprocessen kan det på sikt visa sig möjligt att nå bred uppslutning inom FN för att sanktioner riktas mot stater som på ett särskilt grovt och systematiskt sätt kränker fundamentala mänskliga rättigheter, såsom exem-

pelvis skedde i Uganda under 1970-talet och i Kambodja åren 1975–1978. Sverige bör medverka i arbetet på att skapa förutsättningar för en sådan utveckling.

På kort sikt gäller det att finna vägar att förstärka kontrollsystemet sådant det nu fungerar (se avsnitt 3.8.2). Inte minst bör de rapporter som utarbetas inom ramen för kontrollsystemet användas som medel för offentlig granskning av staternas uppträdande. UNHCR har på senare tid börjat använda rapporterna för att sätta staterna under ett tryck.

En svag punkt i kontrollsystemet är den otillräckliga bevakningen av respekten för den internationella humanitära rätten. En möjlighet vore att inrätta en motsvarighet till MR-kommissionen men också andra institutionella lösningar kan övervägas.

Såvitt gäller dokumentation och information rörande mänskliga rättigheter (avsnitt 3.8.3) rekommenderar utredningen att Sverige stöder förstärkandet av några regionala centra i Afrika och Asien. Målet bör vara att det i varje region finns ett högt ansett, politiskt obundet centrum som dokumenterar och informerar om mänskliga rättigheter och slår larm om eventuella brott. Sådana centra, som bör vara fristående från regeringarna i regionen, skulle kunna motverka den misstro och polarisering som föreligger på MR-området bl.a. till följd av industriländernas dominans i kontrollarbetet. De kunde också svara för utbildning på MR-området.

Utredningens diskussion av skyddet för mänskliga rättigheter och bistånd (avsnitt 3.8.4) aktualiserar frågan, huruvida och på vilket sätt brott mot dessa rättigheter bör inverka på det svenska biståndets storlek och inriktning. Det är en gammal princip för det svenska biståndet, att utvecklingssamarbete är långsiktigt och att svenska regeringen endast i ytterst graverande fall avbryter detta samarbete. Det är också klart, att många av Sveriges samarbetsländer har maktstrukturer och politiska traditioner som gör det svårt för en biståndsgivare att få gehör för att de skall respektera vissa rättigheter som för Sveriges del betraktas som självklara, exempelvis när det gäller yttranderätt eller förenings- och förhandlingsrätt.

Vad som inte kan ursäktas av politiska traditioner eller bristande institutionella grunder är grov förföljelse och fysiskt våld mot oliktänkande eller etniska minoriteter. Utredningen finner att de senaste två decenniernas erfarenheter när det gäller fysiskt våld mot civilbefolkning, fängslande, torterande och avrättning av oliktänkande är så oroväckande att de skulle motivera en starkare form av avståndstagande från de svenska statsmakternas sida än som hittills skett. Ett sätt att inleda en diskussion om hur detta skall ske vore att riksdagen varje år gavs tillfälle att diskutera en systematisk redogörelse för situationen i olika länder när det gäller respekten för mänskliga rättigheter, i likhet med vad som sker exempelvis i USA och Norge. Riksdagen kan på detta sätt beredas bättre underlag för jämförelser när den diskuterar såväl biståndet som handels- och utrikespolitiken.

För tydlighetens skull vill utredningen påpeka, att integration av flyktingfrågan i regionala överenskommelser som omfattar handel, bistånd och andra ekonomiska åtaganden inte kan ses som ett utnyttjande av flyktingar

som handelsvara. Vad som förordas innebär ingen koppling av prestationer på de flykting- och handelspolitiska områdena. Men eftersom en väl avvägd utvecklingspolitik och ett effektivt skydd av mänskliga rättigheter minskar anledningarna till flykt, väntar sig parterna i överenskommelsen att en sammanhållen politik kommer att ge positiva resultat på båda områdena. När det gäller skyddet av mänskliga rättigheter kan det övervägas om inte kopplingen till de ekonomiska motprestationerna borde vara mer direkt. Det är självklart både i Sverige och i andra demokratier, att det politiska underlaget för utvecklingsbistånd och annat ekonomiskt samarbete på förmånliga villkor påverkas av motpartens respekt för mänskliga rättigheter. I de fall då förtrycket eller förföljelserna leder till massflykt är det svårt att upprätthålla den svenska viljan att ge bistånd genom officiella kanaler – stödet till eftersatta grupper kanaliseras i sådana fall bättre genom enskilda organisationer.

Också den internationella opinionsbildningen är ett medel att rikta uppmärksamheten mot grova kränkningar av mänskliga rättigheter. Opinionsbildningen kan ha effekt om den beaktar de förutsättningar i fråga om "legitimitet", form och innehåll som berörts tidigare (avsnitt 3.9.3). Prioritet bör ges åt opinionsbildning om övergrepp mot särskilt värnlösa grupper såsom flyktingbarn och "internflyktingar". Men det är också skäl att – som ett led i flyktingpolitiken – bedriva opinionsbildning om flyktingproblemens grundläggande orsaker i övrigt och möjligheterna att finna lösningar. Ett sådant långsiktigt perspektiv kan balansera massmedias inriktning på ögonblicksbilder. De exempel som redovisats i avsnitt 3.9.2 visar att massmedias framställning av flyktingsituationer i många fall kan leda till att hjälpinsatserna snedvrids.

När det gäller det direkta svenska utvecklingssamarbetet finner utredningen att det är lättare att integrera hela skalan av flyktingpolitiska frågeställningar i det bilaterala biståndet än i det multilaterala. De internationella organisationernas styrka är att de är universella och politiskt neutrala, men deras svaghet ligger i gränsdragnings- och koordineringsproblem. Det svenska långsiktiga biståndet är begränsat till ett tjugotal länder, men i de fall då dessa länder utsätts för påfrestningar i samband med massflykt eller integration av återvändande kan detta bistånd flexibelt anpassas till behoven utan att göra åtskillnad mellan flyktingbistånd och annat utvecklingsbistånd, mellan internflyktingar och konventionsflyktingar, eller mellan bofasta och migrerande grupper. Genom en aktiv dialog med mottagarländerna kan Sverige medverka till att frågor om flyktingarnas eller de återvändandes integration inte försummas. Särskilt i södra Afrika har denna dialog med programländerna givit goda resultat. Stödet till återvandrande i Argentina, Chile och Uruguay har också visat prov på nytänkande och anpassning till behoven. Utsikterna till en omfattande återvandring till stater som inte är programländer för svenskt bistånd, såsom Afghanistan, Kambodja, Västra Sahara och El Salvador, kommer att ställa det svenska flyktingbiståndet inför flera delvis nya krav.

I det bilaterala utvecklingssamarbetet – liksom även i det multilaterala –

spelar frivilliga organisationer en avgörande roll i arbetet på att bereda flyktingar bistånd och skydd. Organisationernas förtrogenhet med lokala förhållanden även i länder utanför programlandskretsen, deras smidiga och informella uppträdande i politiskt känsliga flyktingsituationer och deras möjligheter till aktiv medverkan från flyktingarna själva gör dem i många fall bättre skickade att angripa flyktingproblemen än statliga eller mellanstatliga organ. Deras medlemsunderlag i Sverige och andra givarländer gör det dessutom möjligt för dem att påverka opinionen till förmån för flyktingarnas sak, både när det gäller materiellt stöd och försvaret av mänskliga rättigheter.

Utredningen finner det angeläget att de frivilliga organisationernas roll i flyktingbiståndet vidareutvecklas. Detta bör ske i former som så långt möjligt undviker att byråkratisera organisationernas arbete. Stödet via enskilda organisationer bör därför utformas på ett sådant sätt att aktiv medverkan av flyktingarna premieras. En sådan medverkan är inte alltid lätt att åstadkomma vare sig politiskt eller organisatoriskt, och den kan ställa ännu högre krav på flexibilitet i förvaltningen av biståndet än hittills. Den är å andra sidan så viktig för flyktingarnas status och för deras ekonomiska och sociala integration att sådana extra ansträngningar måste anses väl motiverade. Utredningen förordar att UD och SIDA tar upp en diskussion med de frivilliga organisationerna om hur en sådan medverkan bäst skall stimuleras. Särskilt angeläget är att flyktingkvinnorna ges ökade möjligheter att medverka i de hjälpprogram som organisationerna genomför.

Flyktingpolitiska frågor har i viss utsträckning tagits upp av utvecklingsforskningen, men intresset har företrädesvis inriktats på kortsiktiga anpassningsproblem och på särskilda flyktingprojekt i form av nya bosättningsområden och dylikt. De långsiktiga ekonomiska frågor som uppmärksammats exempelvis i den svenska arbetsmarknadsforskningen och som gäller flyktingarnas roll i ekonomin har i ringa grad uppmärksammats i u-landsforskningen. Detta har sannolikt bidragit till att befästa en rad fördomar hos politiker i de mottagande länderna om flyktingarnas negativa effekter på ekonomin, fördomar som kunnat försena åtgärder för att ekonomiskt integrera flyktingarna. Det finns anledning att uppmärksamma denna brist genom ett svenskt stöd till utvecklingsforskning om dessa aspekter, såväl via internationella forskningsprogram som genom stöd till svenska forskare.

5.3 Principer för en ändrad immigrationspolitik

Utredningen har i det föregående sökt belysa hur en sammanhållen politik bör ta sig uttryck när det gäller allmänna migrations- och flyktingpolitiska frågor. Det är emellertid av uppenbar vikt att även vår egen immigrationspolitik står i samklang med den allmänna inriktning som utgör ett resultat av en sammanhållen syn på problemen.

Som tidigare framhållits (avsnitt 4.3) leder principerna för den nuvarande immigrationspolitiken till vissa problem. Principerna gör det åtminstone delvis svårt att styra insatserna till dem som har störst behov av skydd och hjälp, de är ganska svårtillämpade och de ger upphov till stora svängningar från det ena året till det andra när det gäller antalet beviljade uppehållstillstånd.

Man bör inte överdriva utsikterna att komma till rätta med problem av detta slag genom ändringar i själva regelsystemet. Sådana problem kommer alltid att finnas så länge vi vill driva en humanitärt inriktad immigrationspolitik och möter ett starkt invandringstryck. Det finns emellertid otvivelaktigt utrymme för diskussion om man skulle kunna minska problemen genom en omläggning av systemet.

När det gäller själva strukturen för en ändrad reglering har utredningen övervägt möjligheterna att konstruera lagstiftningen på ett sådant sätt att denna skulle ge tydliga och uttömmande besked om i vilka fall uppehållstillstånd skall beviljas. Om kriterierna görs tillräckligt generösa, skulle i så fall principen kunna vara den att uppehållstillstånd över huvud taget inte ges i andra fall än när dessa kriterier bedöms vara uppfyllda.

Detta skulle innebära ett från formella synpunkter heltäckande regelsystem som stämmer väl överens med svenska lagstiftningstraditioner. Utrymmet för diskretionära bedömningar skulle minska, vilket från vissa synpunkter kan ses som en fördel.

Som utredningen ser saken skulle emellertid ett sådant system vara förenat med en avgörande nackdel, nämligen så till vida att den humanitära inriktningen ofrånkomligen skulle riskera att låsas fast vid en miniminivå. För oss liksom för andra jämförbara länder gäller att vi inte kan binda oss vid en skyldighet att oberoende av våra förutsättningar och av det invandringstryck som från tid till annan är aktuellt ge hjälp och skydd i all den utsträckning som från renodlat humanitära synpunkter skulle vara önskvärt.

Så t.ex. kommer en lagstiftning uppbyggd efter de principer som nu diskuteras knappast att kunna utformas så att vi erbjuder ett ovillkorligt skydd åt alla dem som lämnat sitt land på grund av krig eller andra oroligheter och som inte skyddas av Genève-konventionen. Man skulle tvingas till viss restriktivitet genom att i lagen slå fast vissa speciella kriterier som måste vara uppfyllda för att uppehållstillstånd skall få meddelas i sådana fall, eftersom vi annars skulle förlora kontrollen över invandringen. Det måste emellertid vara ett starkt önskemål från humanitära synpunkter att vi åtar oss det ansvar som rimligen bör falla på oss för att ge hjälp och skydd även åt de krigsflyktingar som inte uppfyller sådana speciella kriterier som dessutom säkerligen skulle bli svårtolkade. Motsvarande synpunkter kan anläggas på fall då politiska skäl åberopas som visserligen är starka men som inte uppfyller Genève-konventionens krav liksom delvis också på anhöriginvandringen.

Dessa överväganden har lett utredningen till slutsatsen att en systemförändring i stället bör bygga på grundtanken att man, på ett sätt som också förutskickas i direktiven, gör en klarare skillnad än nu mellan två huvud-

kategorier av sökande. Den ena skulle då bestå av sådana personer som bör ha en i princip ovillkorlig rätt att få bosätta sig här i landet om de sökt sig hit. Det gäller här givetvis främst konventionsflyktingar men även nära anhöriga och andra som kan åberopa mycket starka humanitära skäl. Den andra kategorin skulle utgöras av övriga immigrationssökande, oavsett om ansökan grundas på anknytningsförhållande eller humanitära skäl som ej är av den styrka som nyss angetts. Till denna kategori får emellertid också hänföras sådana flyktingar som inte sökt sig hit men som uttas inom ramen för den fastställda flyktingkvoten.

För den senare gruppen skulle invandringen – på samma sätt som i dag gäller för kvotflyktingar – kunna vara reglerad genom i förväg fastställda ramar genom att statsmakterna fastställer riktlinjer för det antal uppehållstillstånd som högst bör meddelas för en viss period. Så till vida kommer spontaninvandringen även i fortsättningen att få en styrande inverkan, att dessa ramar givetvis måste påverkas av tillströmningen av spontaninvandrare med en i princip ovillkorlig rätt att få stanna.

En sådan ordning skulle för den första gruppen innebära en större fasthet i regleringen, något som är ägnat att underlätta tillämpningen och att öka rättssäkerheten. När det gäller att bedöma om en sökande tillhör denna grupp skulle man, på samma sätt som i dag gäller för dem som gör anspråk på att vara konventionsflyktingar, iaktta en generös tillämpning och sträva efter att ovillkorligen behandla lika fall lika. Rätten att överklaga beslut som går sökanden emot skulle självfallet vara bevarad när det gäller personer som gör anspråk på att tillhöra den nu aktuella gruppen.

Även när det gäller sökande som tillhör den andra gruppen skulle givetvis utgångspunkten vara att beslutsfattandet följer enhetliga kriterier och att främst styrkan av de humanitära skälen blir avgörande för om den sökande skall få stanna i landet. Invandringen skulle emellertid på detta område vara reglerad, vilket innebär att man måste acceptera att inte alla kan få stanna. Avvisning kommer därmed ibland att kunna drabba även personer som har lika goda skäl som några av dem som har erhållit uppehållstillstånd.

I sistnämnda avseende kan alltså ett system av nu skisserat slag sägas bli orättvist. Som förut har konstaterats kan vi emellertid på immigrationspolitikens område inte fullt ut tillämpa principen att lika fall skall behandlas lika. Att vi inte kan hjälpa alla med samma behov berättigar oss inte till att generellt vägra vår hjälp. Som också har sagts förut kommer detta tydligast till uttryck när det gäller de kanske mest skyddsbehövande som vi för närvarande tar emot, nämligen kvotflyktingarna. Vi kan bara ta emot en liten del av de flyktingar på olika håll i världen som det här är fråga om, men vi har inte moralisk rätt att vägra vår medverkan under hänvisning till att vi inte kan bereda alla med samma skyddsbehov motsvarande bistånd.

En konsekvens av de principer som i enlighet med det anförda skulle tillämpas inom ramen för den reglerade invandringen – den andra gruppen – blir att någon möjlighet till överklagande av negativa beslut inte bör införas när det gäller själva kvotuttagningen. Detta bör gälla oavsett om ansökningen görs i Sverige eller från utlandet.

Utredningen beskriver i det följande hur ett system uppbyggt på de grundtankar som nu har redovisats skulle kunna gestalta sig. Därvid behandlas först förutsättningarna för uppehållstillstånd för skilda grupper. Utredningen tar sedan upp en del praktiska frågor om fastställande av planeringsramar och kvoter. Därefter behandlas vissa särskilda frågor: temporära uppehållstillstånd, förfarandet när asylsökande fått avslag och stöd till återvandring.

För tydlighetens skull bör anmärkas att utredningen här och i det följande helt bortser från invandringen från övriga nordiska länder, eftersom vi har en fri nordisk arbetsmarknad och invandringen från våra nordiska grannländer givetvis skall vara oreglerad. I den mån ett svenskt medlemskap i EG eller det s.k. EES-samarbetet leder till att medborgare i EG-länderna får möjlighet att flytta till Sverige utan krav på uppehålls- och arbetstillstånd faller detta likaledes utanför det system som utredningen tänker sig. Som närmare skall belysas i det följande rubbar en sådan utveckling inte förutsättningarna för vår immigrationspolitik i stort.

5.4 Förutsättningarna för uppehållstillstånd efter en reform

5.4.1 Konventionsflyktingar

Även efter en reform enligt de nyss förordade riktlinjerna måste rätten enligt Genève-konventionen för flyktingar att få asyl vara en hörnsten i vår invandringspolitik. Det finns därför anledning för utredningen att närmare belysa omfattningen av denna asylrätt.

Som har redovisats förut (avsnitt 4.2.2) har Genève-konventionens bestämmelser om skydd för flyktingar tagits in i den svenska utlänningslagen. Med vissa begränsningar som har angetts i det föregående har konventionsflyktingar därmed rätt till skydd i Sverige. Denna rätt gäller oberoende av mottagningssituationen och politiken i övrigt – såvida inte krig, krigsfara eller liknande utomordentliga förhållanden föreligger (jfr artikel 9 i konventionen).

Genève-konventionen är till sin utformning i hög grad influerad av händelserna under andra världskriget och av det därefter följande "kalla kriget". Detsamma gäller i fråga om förarbetena till 1954 års utlänningslag. När det där talas om hot om tvångsförflyttning till avlägsen ort, tvång att utföra särskilt pressande arbete, förbud mot religionsutövning, förbud att använda vanliga skolor och avsevärt lägre livsmedelsransoner än befolkningen i övrigt, då är det behandlingen av judar i nazisttidens Tyskland som man har i tankarna.

Genève-konventionens främsta syfte var att bereda skydd åt flyktingar i tillflyktslandet och de flyktingar som avsågs var sådana som riskerade individuell förföljelse eller som tillhörde en avgränsad grupp vilken som sådan löpte risk för förföljelse. Situationen i dag är av flera skäl inte helt

jämförbar, något som delvis hänger samman med att flyktingar i mycket stort antal förflyttar sig mellan länder och kontinenter på ett helt annat sätt än tidigare. För flertalet av dem som under senare år tagit sin tillflykt till europeiska länder och därvid gjort anspråk på flyktingstatus gäller att orsakerna till flykten torde ha varit en kombination av olika omständigheter: politisk ofrihet med eller utan inslag av individuell förföljelse eller trakasserier samt ekonomiska svårigheter som inte sällan orsakats av den politik som förts i landet.

Art av förföljelse

Som har angetts i det föregående vilar vår nuvarande utlänningslags bestämmelser om flyktingars rätt till asyl på uppfattningen att en förföljelse som kan grunda rätt till skydd enligt konventionen skall rikta sig mot utlänningens liv eller frihet eller annars vara av svår beskaffenhet.

Välgrundade farhågor för förföljelse som riktar sig mot liv eller frihet är nu liksom tidigare ett vanligt skäl för asyl. Andra risker för individuell förföljelse som asylsökande i dag åberopar är inte sällan av en art som inte förutsågs eller i varje fall inte stod i blickpunkten när 1951 års Genèvekonvention och 1954 års svenska utlänningslag kom till. Så t.ex. är hot om tvångsförflyttning till avlägsen ort inte så vanligt numera, däremot hot om tvångsförflyttning till mer närbelägen ort som när landsortsbefolkning tvingas flytta till en större ort eller till en s.k. strategisk by. Det är i allmänhet inte fråga om tvång att utföra särskilt pressande arbete utan oftare om förbud mot att utföra visst arbete eller att inneha viss tjänst eller svårigheter att få mer ansvarsfullt arbete. På motsvarande sätt förekommer förbud eller i praktiken oöverkomliga hinder mot skolor uppbyggda på religiös eller etnisk/språklig grund och därmed tvång att använda vanliga skolor snarare än förbud mot detta. Ofta åberopas också svårigheter att antas till viss typ av utbildning.

Någon översikt av svensk praxis när det gäller tillämpningen av Genèvekonventionen och utlänningslagens flyktingparagraf finns som förut har angetts inte för närvarande. De vetenskapliga arbeten rörande internationell flyktingrätt som finns publicerade och som har mera generell inriktning måste betecknas som delvis föråldrade med hänsyn till de stora förändringar som ägt rum under senare år inte bara när det gäller antalet asylsökande utan också i fråga om orsakerna till flykten (det senast publicerade större arbetet torde vara Guy S. Goodwin-Gill, The Refugee in International Law, Oxford 1983, som främst grundas på amerikanska domstolsavgöranden under 1970-talet).

Att förföljelse som riktar sig mot någons liv eller frihet även i fortsättningen bör grunda rätt till asyl som konventionsflykting finner utredningen uppenbart. Utan någon systematisk genomgång av praxis torde det kunna konstateras att vad som skall anses utgöra förföljelse av sådant slag i regel inte föranleder några större tolkningsproblem. Däremot kan det själv-

fallet vara fråga om svåra och grannlaga bedömningar när det gäller trovärdigheten.

Vad särskilt gäller förföljelse som riktar sig mot friheten får dock av naturliga skäl vissa avgränsningar göras. Det tidigare nämnda uttalandet av föredragande statsrådet i prop. 1988/89:86 om att ett kortvarigt frihetsberövande torde kunna ge uttryck för förföljelse endast om ytterligare omständigheter talar härför bör enligt utredningens mening alltjämt kunna vara vägledande. I praxis under senare år torde heller inte risk för fängelsestraff under några månader i sig ha ansetts utgöra grund för flyktingskap. Av betydelse är dock hur fängelseförhållandena gestaltar sig. Förekommer tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling är det naturligtvis alltid fråga om förföljelse av sådant slag som kan grunda flyktingskap. Även i övrigt måste beaktas om repressiva åtgärder eller trakasserier vid sidan av själva fängelsestraffet har förekommit eller kan befaras förekomma. Upprepade kortvariga arresteringar av politiska eller liknande orsaker är ofta en indikation på en riktad uppmärksamhet från myndigheterna som efter hand kan utvecklas till en sådan svår förföljelse som kan ligga till grund för en flyktingbedömning.

Å andra sidan är det självfallet inte säkert att den som löper risk att drabbas av ett mera långvarigt frihetsberövande skall bedömas som flykting av denna anledning. Så kan i regel inte bli fallet, om det frihetsberövande som kan befaras skulle utgöra påföljd för en brottslig handling som är straffbar även i Sverige eller i länder med samma grundläggande rättsuppfattning som vår egen. Att utlänningen i hemlandet riskerar ett avsevärt strängare straff än vad han skulle göra i Sverige för motsvarande handling kan i sig inte grunda flyktingskap.

Bedömningen kan dock bli en annan om risken för ett avsevärt strängare straff hänger samman med att utlänningen begått handlingen av politiska skäl. Det kan också vara fråga om en handling som i Sverige bedöms som en smärre förseelse och där risken för strängt straff för motsvarande handling i det andra landet ger uttryck för ett annat synsätt i fråga om mänskliga fri- och rättigheter. Ett exempel erbjuder fall då någon riskerar ett flerårigt fängelsestraff för illegal utresa, vilket i praxis ansetts kunna grunda flyktingskap. Det är visserligen inte heller för en svensk medborgare tillåtet att lämna sitt hemland utan att ha pass, men påföljden stannade i praktiken vid ett lågt bötesstraff innan straffsanktionen slopades år 1980. Strängt straff för illegal utresa, som fortfarande förekommer i vissa länder om än inte i samma utsträckning som tidigare, ger uttryck för en annan syn än vår på den genom olika konventioner och i vår grundlag fastslagna principiella rätten för var och en att fritt lämna sitt land.

Tolkningsproblemen blir väsentligt svårare när det gäller att söka avgöra i vilka fall repressiva åtgärder som *inte* riktar sig mot utlänningens liv eller frihet bör anses grunda rätt till skydd enligt konventionen. I de tidigare angivna exemplen rörande rätten till arbete och utbildning finns stora gradskillnader. Det är exempelvis en väsentlig skillnad mellan en person som av politiska skäl inte får det arbete eller den befordran som hans

kunskaper och erfarenheter borde berättiga honom till och den som hindras att över huvud taget försörja sig. Det är likaså stor skillnad mellan hinder att antas till viss typ av utbildning och förbud mot all skolgång. Det är tveksamt om någon enda person under senare år bedömts som flykting på grund av risk för förföljelse av nyss angiven art.

Att som förföljelse i konventionens mening betrakta varje hinder mot exempelvis önskad utbildning eller sysselsättning eller möjlighet till fritt vald bostadsort skulle enligt utredningens mening föra mycket långt och i nuvarande läge inte vara tillräckligt motiverat från humanitär synpunkt, om man vill sträva efter att resurserna inriktas på dem som bäst behöver hjälp och skydd. Ett sådant synsätt skulle inte bara innebära att konventionens skyddsbestämmelser skulle komma att innefatta långt fler människor än i dag. Det skulle också leda till i det närmaste oöverstigliga bevisproblem. Att med någon grad av säkerhet avgöra om en person vägrats viss anställning eller utbildning av politiska skäl eller av annan orsak skulle i de flesta fall vara förenat med mycket stora svårigheter.

Några bevissvårigheter av det slag som har antytts nu uppkommer visserligen inte i sådana fall då fråga är om en generell diskriminering av en etnisk minoritet, exempelvis på sådant sätt att de som tillhör denna minoritet inte får inneha högre statliga ämbeten (jfr avsnitt 4.2.2). Inte heller i sådana fall bör emellertid flyktingskap utan vidare anses föreligga.

Avgörande bör här som eljest vara arten och graden av de inskränkningar som det är fråga om. Utredningen anser att den asylsökande bör behandlas som flykting i de fall då trakasserier av nyss angiven art – vare sig de generellt riktar sig mot en minoritet eller ej – inneburit eller kan befaras innebära allvarliga inskränkningar i den personliga friheten eller annars i vad som får anses tillhöra de mera grundläggande mänskliga rättigheterna. Exempel erbjuder fall då någon hindras från praktiskt taget varje form av anställning eller sysselsättning och därmed möjlighet att försörja sig. På samma sätt bör den som i praktiken förvägras varje form av utbildning kunna anses som flykting. En kombination av olika trakasserier och inskränkande åtgärder bör också kunna utgöra grund för flyktingskap, även om varje åtgärd för sig inte gör det. I förhållande till den praxis som tillämpas i dag torde detta innebära en viss utvidgning av konventionens tillämpningsområde.

Det bör emellertid erinras om att trakasserier och inskränkande åtgärder av angivet slag måste vara riktade mot en enskild individ eller grupp för att flyktingskap skall kunna föreligga. Är grunden exempelvis att en stor del av befolkningen av ekonomiska skäl eller på grund av bristande utbyggnad av skolväsendet inte har möjlighet till skolgång, bör inte flyktingskap enligt konventionen anses föreligga.

Sammanfattningsvis menar alltså utredningen i denna del att vi bör hålla fast vid kravet på att det skall vara fråga om risk för allvarliga inskränkningar i en persons fri- och rättigheter för att förföljelse i konventionens mening skall anses föreligga men att å andra sidan kravet inte bör ställas fullt så högt som torde ske enligt nuvarande praxis. Utredningen vill betona

att dessa ställningstaganden inte behöver innebära att en utlänning som riskerar trakasserier av mindre allvarlig natur skall förvägras uppehållstillstånd. Som närmare belyses i det följande kan nämligen uppehållstillstånd i dessa lägen vara påkallat av humanitära skäl.

Ytterligare bör påpekas att risk för omänsklig eller förnedrande behandling i sig kan vara att betrakta som sådan förföljelse som grundar flyktingskap. Sådan risk innebär visserligen i regel att det samtidigt föreligger risk för utlänningens liv eller frihet men så behöver inte alltid vara fallet. Den som exempelvis löper uppenbar risk att utsättas för tortyr i samband med ett kortvarigt gripande vid en återkomst kan vara att bedöma som flykting om kriterierna för flyktingskap i övrigt är uppfyllda. Oavsett huruvida han är att betrakta som flykting eller ej skall naturligtvis risken för tortyr även i fortsättningen utgöra ett ovillkorligt hinder mot återsändande. Detta följer i dag av 8 kap. 1 § UtlL, en bestämmelse till vilken utredningen återkommer.

Grund för förföljelse

För att någon skall bedömas som flykting skall han enligt Genève-konventionen känna välgrundad fruktan för förföljelse på grund av "sin ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning". Det torde i allmänhet inte råda någon tveksamhet om vad som skall avses med ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning. Däremot kan det ibland råda viss tvekan om vad som skall avses med tillhörighet till viss samhällsgrupp.

I praxis har man tolkat begreppet samhällsgrupp relativt vidsträckt. Den som exempelvis riskerar förföljelse enbart därför att han råkat befinna sig på en viss plats vid en särskild tidpunkt eller därför att han härstammar från ett bestämt område kan komma att omfattas av konventionens skyddsbestämmelser. Det kan då vara fråga om en förföljelse på godtyckliga grunder, men den kan ändå sägas vara riktad mot en viss person eller urskiljbar grupp.

Mera diskutabelt är om tillhörighet till viss samhällsgrupp under speciella betingelser skulle kunna avse homosexualitet eller tillhörighet till visst kön (jfr i avsnitt 4.2.2 redovisade uttalanden av invandrarpolitiska kommittén och i prop. 1983/84:144 rörande förföljelse på grund av kön eller homosexualitet). Det kan exempelvis vara fråga om kvinnor som utsätts för förtryck eller svåra trakasserier. I de fall som förekommit i svensk praxis torde Genève-konventionen inte i något fall ha ansetts tillämplig i fall av detta slag. Däremot har i några fall förekommit att personer som utsatts för förtryck eller trakasserier på grund av kön eller homosexualitet beviljats tillstånd av humanitära skäl.

Vi bör enligt utredningens mening även i fortsättningen tillämpa en vidsträckt tolkning av konventionen när det gäller grunden för förföljelse. Det finns emellertid i praktiken exempel på fall då otillbörlig förföljelse av allvarligt slag otvivelaktigt föreligger eller kan befaras men grunden omöj-

ligen kan hänföras under konventionens kriterier. Som närmare skall utvecklas i nästa avsnitt bör Sverige erbjuda skydd även i sådana fall, låt vara att den förföljde då inte får formell flyktingstatus.

Utredningen anser vidare att en del av dem som åberopar skäl av sådant slag att de med nuvarande praxis beviljas asyl som krigsvägrare i stället bör betraktas som konventionsflyktingar. Även till denna fråga återkommer utredningen.

I den allmänna debatten talas ibland om ekonomiska flyktingar. Uttrycket är vagt och kan inte tilläggas någon rättslig betydelse. Som angetts ovan kan det förekomma att en person hindras från varje form av försörjning på grund av åtgärder som riktas mot honom själv eller den grupp som han tillhör. En sådan person kan visserligen sägas ha lämnat sitt hemland av ekonomiska skäl, men han kan ändå vara att bedöma som flykting.

Vanligen torde man dock i den allmänna debatten med ekonomiska flyktingar avse personer som lämnat sina hemländer på grund av svårigheter att försörja sig. Dessa svårigheter har visserligen ofta haft sin grund i den politik som förts, men de kan i allmänhet inte sägas ha varit riktade mot en viss bestämd individ eller grupp.

Miljöflyktingar är ett annat begrepp som har dykt upp i debatten rörande invandringspolitiken på den allra senaste tiden, även om begreppet sedan länge varit en realitet på biståndsområdet. Med miljöflyktingar torde man avse personer som sett sig tvingade att lämna sina hemländer på grund av att vissa områden blivit mer eller mindre obeboeliga eller hälsovådliga på grund av svår miljöförstöring, vanligen sammanhängande med en utarmning av naturresurserna. Även miljöförstöring är ofta ett resultat av den förda politiken men kan hänga samman med politiken inte bara i det egna landet utan också i andra länder. Naturkatastrofer som människan inte förorsakat kan också ha spelat in.

Gemensamt för ekonomiska flyktingar och miljöflyktingar som de beskrivits ovan är att de är offer för en politik som fått vissa missförhållanden till effekt men som praktiskt taget aldrig torde ha haft dessa effekter till syfte. Typiskt för dessa fall är också att det är insatser från det internationella samfundets sida i det berörda landet som framstår som adekvata för att rätta till missförhållandena. De människor som drabbats kan enligt utredningens mening inte omfattas av Genève-konventionens skyddsbestämmelser. I den mån de bör medges rätt till bosättning i Sverige, måste det bli på annan grund än som flyktingar. Som närmare skall utvecklas i det följande bör det i allmänhet bli styrkan av de humanitära skäl som kan föreligga som skall tilläggas avgörande betydelse.

Slutsatser

I många olika sammanhang har från statsmakternas sida uttalats att Sverige skall ha en generös tillämpning av Genève-konventionens skyddsbestäm-

melser (se t.ex. prop. 1983/84:144, s. 26). Däremot har mycket sällan med några konkreta exempel angetts vad en generös tillämpning skall anses innebära.

I den allmänna debatten har ofta framförts den åsikten att generositeten skall bestå i att man sätter beviskraven lägre än som är brukligt när det gäller tilltron till en asylsökandes berättelse.

Som konventionen är utformad ligger bevisbördan principiellt sett på sökanden. Ofta är det emellertid inte möjligt för sökanden att framlägga några bevis som kan styrka berättelsen. I tveksamma fall bör då en asylsökande ha "the benefit of the doubt". En förutsättning för det är dock att sökandens allmänna trovärdighet inte på goda grunder kan ifrågasättas. I enlighet med de officiella kommentarerna till konventionen är man också berättigad att ta hänsyn till om sökanden försvårar utredningen, t.ex. genom att avsiktligen förstöra eller avhända sig pass och resehandlingar, även om man alltid måste betrakta åtgärder av sådant slag i belysning av förhållandena i sökandens hemland och av de personliga erfarenheter som han har haft före landsflykten. Det måste ytterst åligga de beslutande myndigheterna att på det sätt som gäller för offentlig förvaltning i allmänhet fatta beslut med utgångspunkt från vad som med rimlig grad av säkerhet kan bedömas vara de faktiska omständigheterna i ärendet.

En generös tillämpning av skyddsbestämmelserna kan därför enligt utredningens mening inte innebära att personer med bristande trovärdighet skall beviljas asyl. Generositet i detta avseende måste i stället innebära att kraven inte sätts alltför högt när det gäller den art och grad av förföljelse som utlänningen riskerar och inte heller när det gäller grunden för förföljelse. De som under senare år bedömts som flyktingar enligt konventionen och utlänningslagen har regelmässigt varit personer som riskerat förföljelse som riktat sig mot deras liv eller frihet. Om i enlighet med vad utredningen förordat även andra allvarliga inskränkningar i den personliga friheten hänförs till förföljelse, torde andelen asylsökande som bedöms som flyktingar komma att öka något.

För att Genève-konventionens skyddsbestämmelser skall vara tillämpliga måste det som framhållits vara fråga om förföljelse av viss art och grad som riktar sig mot en person eller viss grupp. Man kan självfallet ställa frågan om de fall som i enlighet härmed täcks av konventionen verkligen i alla lägen är de mest skyddsbehövande. Så kan t.ex. en person som på grund av sina politiska åsikter riskerar något års fängelsestraff under inte alltför svåra förhållanden vara flykting enligt Genève-konventionen. En person som under krig svävar i uppenbar livsfara som tillhörande en oskyldig civilbefolkning skyddas däremot inte av konventionen. Det gör heller inte den som löper uppenbar risk till livet på grund av en miljö- eller svältkatastof som orsakats av den politik som förts i landet. Från dessa synpunkter kan man ha förståelse för att konventionen i den allmänna debatten ofta betecknas som föråldrad och alltför snäv.

Man måste emellertid hålla i minnet att Genève-konventionen – och tillkomsten av UNHCR – som förut har sagts är de enda verkligt be-

tydelsefulla resultaten av det internationella samarbetet på förevarande område. Genom konventionen har skapats ett skyddssystem som visserligen har sina brister men som det stora flertalet stater – mer än 100 stater är för närvarande anslutna – erkänner som gällande internationell rätt. Utan konventionen skulle man kunna hamna i ett folkrättsligt vacuum på området med risk för en utomordentligt negativ utveckling i humanitärt hänseende.

Det är inte minst av detta skäl som det är så viktigt att slå vakt om Genève-konventionen. Som förut berörts bör vi från svensk sida på det internationella planet verka för att den tillämpas med generositet, men utredningen anser att det i nuvarande läge knappast skulle vara ändamålsenligt för Sverige att driva frågan om att utvidga själva konventionen till att avse nya bindande åtaganden. Detta får emellertid inte hindra att de mest skyddsbehövande bland dem som i dag faller utanför konventionens tillämpningsområde bereds skydd hos oss och i andra länder utan att konventionen kräver det, och vi bör självfallet inte hävda att deras skyddsbehov generellt sett skulle väga mindre tungt än konventionsflyktingarnas. På samma sätt som vi enligt utredningens förslag i det följande skall åta oss en ovillkorlig skyldighet att bereda skydd så snart detta är uppenbart påkallat av humanitetens krav bör vi verka för att denna skyldighet erkänns även internationellt. Om själva principen erkänns har det mindre betydelse om detta tar sig uttryck i ett tilläggsprotokoll till Genève-konventionen eller i andra former. Utredningen återkommer till denna fråga i kommande avsnitt.

5.4.2 Skyddsbehov vid sidan av Genève-konventionen

Som framgått av avsnitten 4.2.2 och 4.2.5 har endast en begränsad del av de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd i Sverige under senare år fått stanna här med stöd av utlänningslagens flyktingbestämmelser. Det har rört sig om 2 000–3 000 personer årligen. En stor majoritet – år 1989 ca 25 000 personer – har beviljats tillstånd som *de factoflyktingar* eller av humanitära skäl. En del har fått stanna här som krigsvägrare.

Den nuvarande skyddsregeln i 3 kap. 1 § UtlL för vad vi i Sverige brukar kalla de factoflyktingar innebär att den som, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta skall beviljas asyl, om det inte finns särskilda skäl däremot. Denna regel, som saknar motsvarighet i främmande länders lagstiftning, är otvivelaktigt mycket vag och torde vara den regel i utlänningslagen som ger upphov till flest missförstånd i den allmänna debatten.

Den kritik som riktats mot regeln har till en början tagit sin utgångspunkt i det förhållandet att regeln kan sättas ur spel när man av resursskäl bedömer att ”särskilda skäl” skall anses föreligga att vägra tillstånd för alla

eller en del av dem som annars skulle vara berättigade till skydd. Som framgått av avsnitt 4.2.2 har detta skett senast genom regeringsbeslut den 13 december 1989. Dessa beslut har den innebörden att för närvarande endast de som kan anses ha ett särskilt starkt skyddsbehov skall få stanna här som krigsvägrare eller de factoflyktingar.

Som framgått av avsnitt 4.2.2 har andelen asylsökande som får avslag av invandrarverket ökat kraftigt efter det nämnda regeringsbeslutet. Totalt sett var andelen avslag under tredje kvartalet 1990 ungefär dubbelt så hög som under år 1989. Denna ökning är sannolikt en direkt följd av regeringsbeslutet. Beslutet kan även ha inverkat när det gäller den nedgång i antalet asylsökande som inträtt under år 1990. Här kan det dock vara fråga om flera samverkande faktorer, exempelvis att utvecklingen i Polen och den tidigare Tyska Demokratiska Republiken medfört att dessa länder inte längre fungerar som transitländer för asylsökande på samma sätt som tidigare.

När det gäller själva den materiella utformningen av de facto-regeln kan kritiken sammanfattningsvis sägas gå ut på att denna är på en gång för vid och för snäv. Utifrån det perspektiv som utredningen söker anlägga är kritiken i viss mån befogad i båda dessa avseenden.

Efter orden ger regeln sålunda å ena sidan skydd åt mycket stora grupper. Även i den praktiska tillämpningen har den i en utsträckning som inte är obetydlig legat till grund för asylbeslut beträffande utlänningar som visserligen haft högst beaktansvärda och legitima skäl för att söka en fristad utanför sitt hemland men vilkas skyddsbehov likväl varit begränsat.

Anmärkningsvärt är å andra sidan att regeln enligt uttryckliga uttalanden i förarbeten inte är avsedd att ta sikte på personer som har tvingats lämna sitt land på grund av yttre aggression, ockupation, inbördeskrig eller liknande oroligheter (se avsnitt 4.2.2 ovan, jfr prop. 1988/89:86 s. 75). Denna begränsning, som knappast kan utläsas av regelns avfattning, är från humanitära synpunkter omotiverad och kan i praktiken leda till irrationella avgränsningssvårigheter.

Sistnämnda grupp klassificeras som flyktingar enligt OAU-konventionen men är inte, eller åtminstone inte normalt, flyktingar enligt Genève-konventionen (se avsnitt 4.2.2). Det är i främsta rummet denna grupp som brukar betecknas som de factoflyktingar i internationellt språkbruk, vilket som förut berörts skiljer sig från den svenska terminologin. I den allmänna debatten har hävdats att Sverige borde ge samma skydd som följer av OAU-konventionen och sålunda tillerkänna dem som tvingats lämna sitt land på grund av yttre eller inre oroligheter en i princip obegränsad asylrätt.

Häremot kan invändas att en långsiktig lösning för dessa människor inte kan bestå i en i princip obegränsad rätt till asyl i andra länder utan måste innebära att man genom insatser från det internationella samfundets sida söker bilägga den konflikt som utgör upphovet till landsflykten. Detta är naturligtvis obestridligt, men från humanitära synpunkter synes man inte med denna motivering kunna vägra hjälp åt människor som söker skydd i en akut situation. Ett erbjudande om sådan hjälp behöver ju ingalunda utesluta ansträngningar att få slut på den konflikt som är i fråga.

Utifrån renodlat humanitära synpunkter och rättsgrundsatser[1] får i själva verket goda skäl anses tala för ståndpunkten att Sverige och andra europeiska länder borde tillämpa OAU-konventionens skyddsregel. Att ett sådant synsätt förespråkas i den svenska allmänna debatten är vidare så mycket mera förståeligt som man från svensk sida i regel beviljat uppehållstillstånd åt människor som tvingats lämna sitt land på grund av yttre eller inre konflikter. Dessa har i förekommande fall tillåtits stanna i Sverige inte som flyktingar utan av humanitära skäl. När man i allmänt språkbruk och således inte i teknisk mening talar om flyktingar är det nog denna grupp snarare än flyktingar i Genève-konventionens mening som avses. Före andra världskrigets utbrott och Genève-konventionens tillkomst tog det folkrättsliga flyktingbegreppet också i främsta rummet sikte på krigsflyktingar.

Utredningen kan likväl inte ställa sig bakom tanken på att införa en i princip obegränsad rätt till skydd för människor som tvingats lämna sitt land på grund av yttre aggression, ockupation, inbördeskrig eller andra liknande oroligheter. I likhet med tidigare invandrarpolitiska kommittén (se avsnitt 4.2.2) bedömer utredningen att detta skulle föra alltför långt. Invandringstrycket är, som invandrarpolitiska kommittén framhållit, i dessa fall i särskilt hög grad oförutsägbart och skulle kunna bli mycket stort. Skulle Sverige, som enda land i Europa, förklara sig tillämpa en sådan princip kan detta därtill uppenbarligen få konsekvenser som är svåra att överblicka.

Både när det gäller den nu berörda kategorin och i fråga om personer som inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena kan emellertid i enskilda fall förhållandena inte sällan vara sådana att det skulle te sig orimligt att inte meddela uppehållstillstånd. Utredningen anser att en gemensam skyddsregel för dessa kategorier bör införas, som beträffande sistnämnda grupp är mindre långtgående än den nuvarande de facto-regeln men som å andra sidan inte kan sättas ur spel med hänvisning till att det föreligger "särskilda skäl".

Lämpligen kan en sådan regel formuleras på det sättet att uppehållstillstånd skall ges, om det med hänsyn till den berörde utlänningens behov av skydd eller eljest skulle vara *uppenbart stridande mot humanitetens krav,* om uppehållstillstånd inte beviljades. I dessa fall bör således en ovillkorlig rätt att få stanna i Sverige föreligga. Som förut berörts bör detta ses som en på humanitära rättsprinciper grundad skyldighet. Huruvida uppehållstillstånd som meddelas på sådan grund bör betecknas som asyl eller ej är en mera teknisk fråga, som utredningen återkommer till.

Självfallet kommer förhållandena i praktiken i många fall av hithörande slag att vara sådana att det visserligen inte kan sägas vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att vägra uppehållstillstånd men att goda skäl från humanitära synpunkter ändå talar för att uppehållstillstånd be-

[1] Jfr Melander, The Two Refugee Definitions, Raoul Wallenberg-institutet No 4, Lund 1987.

viljas. Den som åberopar politiska skäl kan kanske av ett eller annat skäl inte betraktas som konventionsflykting samtidigt som han emellertid uppenbarligen skulle hamna i ett mycket utsatt läge om han sänds tillbaka, och när det gäller krigsflyktingar i egentlig mening gör sig humanitära skäl nästan alltid gällande. I linje med den humanitära inriktning som traditionellt har präglat vår flyktingpolitik bör vi naturligtvis i stor utsträckning bevilja uppehållstillstånd i sådana fall även när den ovillkorliga skyddsregeln inte är tillämplig. Enligt de principer som förut slagits fast bör för dessa fall en antalsmässig begränsning – en kvot – gälla.

Vid sidan av den reglering som har förordats nu bör liksom i dag gälla att en utlänning aldrig får sändas till ett land där han riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr och i princip inte heller till ett land där han riskerar förföljelse. Inte heller får en utlänning sändas till ett land där han inte åtnjuter trygghet mot vidaresändning till något land där han löper sådan fara.

Denna s.k. non-refoulementprincip bör i två avseenden kompletteras. Av artikel 3 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna anses följa att vi inte får verkställa en avvisning eller utvisning på ett sådant sätt att den berörde löper risk för tortyr eller *omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*. Skyddet mot tortyr har som nyss framgått kommit till uttryck i den svenska lagstiftningen men däremot inte skyddet mot omänsklig eller förnedrande behandling. Utredningen förordar att även detta skydd – som vi genom vår anslutning till Europakonventionen har en folkrättslig plikt att iaktta – skrivs in i lagen.

Det bör understrykas att en sådan komplettering inte är enbart av formell natur utan har praktisk betydelse. I en serie avgöranden har nämligen Europarådsorganen slagit fast att rätten till skydd mot omänsklig eller förnedrande behandling sträcker sig mycket långt. Här kan särskilt hänvisas till Europakommissionens avgörande i målet Nadarajah Vilvarajah m.fl. ./. Storbritannien (nr 13163/87), varav synes kunna slutas att rätten kan föreligga inte bara vid personligt inriktad förföljelse utan också när risken sammanhänger med inbördeskrig och liknande oroligheter.

I ytterligare ett avseende bör enligt utredningens mening non-refoulementprincipen kompletteras, nämligen när det gäller skydd mot *annan otillbörlig förföljelse* än sådan som avses i Genève-konventionen. Enligt artikel 14 i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna skall envar ha rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Denna skyddsregel är inte begränsad till sådan politisk eller liknande förföljelse mot vilken Genève-konventionen bereder skydd utan är generellt tillämplig. Skyddet gäller dock enligt ett uttryckligt undantag inte mot laga åtgärder, grundade på icke-politiska brott eller på handlingar som strider mot Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

Exempel på sådan otillbörlig förföljelse som knappast omfattas av Genève-konventionen kan vara fall då någon utsätts för eller riskerar allvarlig förföljelse inte på grund av egna förhållanden utan därför att myndigheterna vill tvinga honom att avslöja var politiska aktivister som tillhör hans

släkt eller bekantskapskrets uppehåller sig. Man kan givetvis också tänka sig helt godtycklig förföljelse som har sin grund i att någon är personlig fiende till en makthavande i den främmande staten eller dylikt.

Det synes inte kunna råda någon tvekan om att Förenta Nationernas allmänna förklaring tar sikte även på sådan förföljelse. Förklaringen är visserligen inte något i juridisk mening bindande dokument, men skall givetvis i detta liksom i andra avseenden följas av Sverige. Eftersom det är något ovisst hur den gällande svenska lagstiftningen skall tolkas i detta hänseende som nu har berörts, föreslår utredningen att skyddet mot återsändande görs uttryckligen tillämpligt vid all risk för otillbörlig förföljelse.

Sammanfattningsvis förordar alltså utredningen att en ovillkorlig regel införs om rätt till uppehållstillstånd i Sverige för fall då det med hänsyn till den sökandes behov av skydd eller eljest skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att inte låta honom eller henne stanna i Sverige samt att denna regel kompletteras med de förbud mot återsändande som nyss har berörts.

Den nya ovillkorliga skyddsregeln bör kunna tillämpas generellt när det gäller att pröva frågan om uppehållstillstånd åt personer som inte är konventionsflyktingar men har starka flyktingliknande skäl. Det gäller alltså inte bara personer som med svensk terminologi klassificeras som de factoflyktingar utan också som redan framgått en del av dem som enligt gällande praxis beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl. Dessutom bör regeln kunna tillämpas på krigsvägrare.

För att närmare klargöra innebörden av den avsedda ordningen skall i det följande närmare beskrivas hur utredningen tänker sig att den nya regeln skall tillämpas på de olika kategorierna av asylsökande med flyktingliknande skäl.

Krigsvägrare

Utredningen delar den mening som framförts i prop. 1975/76:18 att det bör finnas ett betydande lagstadgat skydd mot att utlänningar sänds till land där de kan komma att sändas till krigsskådeplats eller straffas för vägran att delta i krig. Detta behöver emellertid inte betyda att vi måste behålla en speciell skyddsregel.

Åtskilliga av dem som under senare år beviljats tillstånd som krigsvägrare torde i själva verket ha varit att bedöma som flyktingar enligt 3 kap. 1 § 1 UtlL. Genom att uppehållstillstånd kunnat beviljas med stöd av 3 kap. 1 § 2 UtlL har emellertid den tillståndsgivande myndigheten inte behövt ta ställning till frågan om flyktingskap. Man har kunnat nöja sig med att konstatera att sökanden under alla förhållanden varit krigsvägrare. Endast om utlänningen sökt resedokument och/eller flyktingförklaring har det varit nödvändigt att ta ställning till om sökanden varit att bedöma som flykting.

Om krigsvägraren inte är att bedöma som flykting torde förhållandena ofta vara sådana att det skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att vägra uppehållstillstånd. Den särskilda lagregeln om skydd för

krigsvägrare, som saknar motsvarighet i andra länders lagstiftning och som visat sig svårtillämpad, bör då kunna utgå. En fördel med en sådan lösning är att man undanröjer den i viss mån konstlade skillnad som i nuvarande praxis görs mellan å ena sidan väpnade konflikter mellan stater och å den andra inbördes- och gerillakrig. Vidare undgår man den nuvarande schablonmässiga tillämpningen som åtminstone ibland har inneburit att personer med ganska svaga skäl har fått skydd.

Både vid bedömningen av om en krigsvägrare är att betrakta som flykting och när det gäller att i andra fall ta ställning till tyngden av de humanitära skälen blir det av betydelse vilken påföljd för krigsvägran eller desertering som drabbar denne i händelse av ett återsändande. Däremot synes man i princip ha anledning att undvika att söka värdera de olika sidorna i konflikten på ett sådant sätt att exempelvis den som flyr för att ej behöva delta i ett försvarskrig skulle vara mindre förtjänt av skydd än den som vill slippa att medverka i ett anfallskrig. Sådana värderingar är av naturliga skäl mycket vanskliga, och det avgörande bör här som eljest vara den enskilde individens situation. Fall då flykten har sin grund i en vägran att delta i militära sanktioner som beslutats av FN intar dock i viss mån en särställning; att det i dessa fall erfordras särskilt starka skäl för uppehållstillstånd ligger i sakens natur.

De factoflyktingar

I fråga om de kategorier som med gällande svensk terminologi för närvarande hänförs till de factoflyktingar (se avsnitt 4.2.2) gör utredningen följande bedömning.

Personer som har skäl av samma art som flyktingar men vars skäl inte är tillräckligt starka för att de skall bedömas som flyktingar enligt Genèvekonventionen och enligt utlänningslagen. En del tillhörande denna kategori torde med den mera generösa tillämpning av flyktingbegreppet som förut har förordats (avsnitt 5.4.1) komma att bedömas som flyktingar enligt 3 kap. 1 § 1 UtlL. I övrigt torde det endast i ett mindre antal fall tillhörande denna kategori kunna anses uppenbart strida mot humanitetens krav att vägra uppehållstillstånd. Det stora flertalet bör därför anses falla utanför tillämpningsområdet för en ny regel om obligatoriskt skydd. Det gäller exempelvis personer som vid en återkomst skulle riskera ett kortare frihetsberövande. Majoriteten skulle därmed kunna få uppehållstillstånd endast inom ramen för en antalsmässig begränsning.

Personer vars trovärdighet kan ifrågasättas genom att de åberopar politiska skäl som förefaller starkt överdrivna men där vad sökanden uppgett ändå ansetts ge vid handen att han i vart fall utsatts för trakasserier i olika former. Även om utredningens förslag generellt sett torde vara ägnat att underlätta prövningen i väsentlig utsträckning, är det inte uteslutet att den nu avsedda kategorin ibland kommer att bereda större svårigheter än hittills när det gäller ställningstagandet till frågan om uppehållstillstånd bör meddelas. Det kan nämligen få större betydelse för den sökande hur bedömningen av hans

trovärdighet utfaller. Utredningen vill därför här återigen hänvisa till principen att utlänningen i tveksamma fall bör ha "the benefit of the doubt". Det är inte uteslutet att i praktiken flyktingbedömning kommer att göras något oftare än nu. Generellt sett måste emellertid gälla att flertalet inom den nu aktuella gruppen kommer att sakna ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd. I sammanhanget bör framhållas att sökande som har varit utsatta för samma slags trakasserier givetvis bör bedömas på samma sätt oavsett om någon av dem dessutom åberopar uppgifter om förföljelse som kan konstateras vara osanna. Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd inom ramen för en kvot bör emellertid här liksom eljest utnyttjas när det gäller mera svårbedömda fall som ligger nära gränsen för att en ovillkorlig skyddsregel skall vara tillämplig.

Krigsvägrare som inte riskerar att sändas till krigsskådeplats men som kan räkna med att straffas för sin krigsvägran. Åtminstone om det är ett oproportionerligt strängt straff som hotar torde denna kategori ofta antingen vara att bedöma som flyktingar eller också falla in under den nya skyddsbestämmelsen.

Värnpliktsvägrare som kan komma att få ett oproportionerligt strängt straff för sin vägran. I den mån det skulle vara fråga om ett mycket långvarigt straff, exempelvis risk för att ständigt på nytt ådömas frihetsstraff så länge värnpliktsåldern varar och därmed risk för utlänningen att få tillbringa större delen av hela denna tid i fängelse, torde värnpliktsvägrare falla in under den nya obligatoriska skyddsbestämmelsen. De något mindre allvarliga fallen bör däremot i mån av utrymme tas emot inom ramen för den kvot som fastställs.

Utredningens samlade bedömning blir att med en ny skyddsregel av föreslagen utformning en majoritet av dem som i dag bedöms som de factoflyktingar skulle falla utanför det lagstadgade ovillkorliga skyddet. Dessa skulle i stället ha möjlighet att få stanna i Sverige inom ramen för en antalsmässig begränsning. Utredningen återkommer i avsnitt 5.5 till hur en sådan antalsmässig begränsning skulle kunna utformas.

Humanitära skäl

Under år 1989 utgjorde de som beviljades tillstånd av humanitära skäl den klart största kategorin av dem som fick stanna som flyktingar eller på någon form av flyktingliknande skäl (jfr avsnitt 4.2.2). Flertalet av dessa utgjordes av de tidigare i detta avsnitt nämnda s.k. OAU-fallen, dvs. personer som flytt undan väpnade konflikter eller liknande oroligheter. Den största gruppen bland dessa utgjordes av personer som flytt undan inbördeskriget i Libanon.

Utredningen har tidigare i detta avsnitt avvisat tanken att de som flytt undan väpnade konflikter skulle ha en ovillkorlig rätt till skydd i vårt land. Beträffande människor som flytt undan sådana förhållanden gör sig emellertid uppenbarligen ofta särskilt starka humanitära skäl gällande och denna

grupp tillhör därför dem som bör prioriteras inom ramen för den antalsmässiga begränsningen.

I en hel del fall torde för övrigt de personliga förhållandena i förening med den situation som de skulle hamna i vid ett återvändande, i allt fall temporärt, vara av sådant slag att det skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav om uppehållstillstånd vägrades. Så t.ex. kan en väpnad konflikt ha sådan intensitet i den region som sökanden kommer från att det kan framstå som otänkbart att återsända honom dit, och de praktiska möjligheterna att sända honom till annan del av hemlandet kan vara begränsade eller kanske obefintliga. Om sökanden tillhör en minoritetsgrupp som är speciellt utsatt vid en pågående väpnad konflikt måste naturligtvis detta beaktas. Vad gäller de personliga förhållandena synes hänsyn i främsta rummet böra tas till sådana faktorer som medför att konfliktens verkningar blir i särskilt hög grad svåruthärdliga. Exempel erbjuder fall då sökandens hem har blivit skövlat genom bombanfall, då en eller flera familjemedlemmar har dödats eller då sökanden själv har drabbats av krigsskada. Att sända tillbaka barn till ett område som är särskilt utsatt för militära operationer måste också ofta anses uppenbart stridande mot humanitetens krav. Vad som har sagts nu gäller givetvis oavsett om det är fråga om en väpnad konflikt mellan olika stater eller om inbördes- eller gerillakrig. Att återsändande inte får ske vid risk för omänsklig eller förnedrande behandling har berörts förut.

Det kan även tänkas att förhållandena i ett visst land under en viss tidsperiod är så synnerligen allvarliga att det skulle kunna hävdas vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att återsända någon enda person dit. Det kan då bli fråga om ett mycket stort antal personer som får rätt att stanna här. Det är en bedömning som i så fall bör göras av regeringen med tanke på de långtgående konsekvenser som kan bli följden av ett beslut om att inte återsända någon person till ett visst land. Utredningen vill understryka vikten av att principfall av denna typ överlämnas till regeringen för beslut.

Regeringen bör också ha möjlighet att fastställa en speciell kvot för krigsflyktingar från ett visst land eller bestämma att sökande från det landet skall tas emot i Sverige utan närmare prövning. Beslut av detta slag skulle kunna tänkas bli aktuellt vid en oförutsedd väpnad konflikt eller någon annan omvälvning i vårt grannskap. De problem som skulle kunna uppkomma i sådana situationer kan knappast lösas på förhand genom lagstiftning.

Utredningens bedömning är att, med den föreslagna skyddsbestämmelsen, majoriteten av dem som i dag får stanna på någon form av humanitära flyktingliknande skäl i fortsättningen lika litet som nu kommer att ha en på lagstiftningen grundad ovillkorlig rätt till asyl. Uppehållstillstånd kommer alltså att kunna meddelas endast inom ramen för en antalsmässig begränsning. Någon större skillnad i praktiken innebär detta knappast, med hänsyn till att den berörda gruppen som förut har sagts bör prioriteras.

5.4.3 En utvidgad flyktingkvot

Sverige har sedan många år tillbaka haft en årlig flyktingkvot om 1 250 personer, som förts över till Sverige antingen efter uttagning på plats i flyktingläger eller i deras hemländer eller efter ansökningar som vidarebefordrats av svenska beskickningar utomlands. Kvotens storlek bestäms årligen av riksdagen och regeringen beslutar sedan om den närmare inriktningen av kvoten. Synpunkter från UNHCR brukar inhämtas innan beslut fattas om inriktningen. Under senare år har – till skillnad från tidigare – inte ställts krav på att de som beviljas tillstånd inom ramen för flyktingkvoten skall vara flyktingar i enlighet med Genève-konventionen och utlänningslagen. Även andra med särskilt starkt skyddsbehov har kunnat komma i fråga för uttagning.

De flesta som tagits emot inom ramen för flyktingkvoten har varit flyktingar enligt Genève-konventionen. Från främst Latinamerika har emellertid tagits ut även flyktingar som befunnit sig i sitt hemland och som därför vid själva uttagningstillfället inte varit konventionsflyktingar (jfr avsnitt 3.7 om internflyktingar). Endast i mycket begränsad utsträckning har uttagning skett av personer som befunnit sig utanför sitt hemland och som utan att vara flyktingar haft ett särskilt starkt skyddsbehov.

Ett huvudmål för den svenska flyktingpolitiken bör vara att i första hand försöka hjälpa flyktingarna där de finns och inte att föra över dem till ett för de flesta så avlägset land som Sverige. Man måste emellertid räkna med att det för överskådlig tid framöver kommer att finnas ett fortsatt stort behov av organiserad överföring av flyktingar som har ett starkt skyddsbehov och som inte kan hjälpas på platsen.

Enligt UNHCRs beräkningar finns det i världen i dag ca 15 miljoner flyktingar (palestinierna har därvid ej medräknats, se avsnitt 3.3). Av dessa är det dock endast en mycket ringa andel som har behov av skydd i något annat land än det där de nu befinner sig. Exempelvis har ca 2,5 miljoner av dessa flyktingar asyl i Västeuropa eller Nordamerika. UNHCR räknade med att under år 1990 ca 150 000 flyktingar var i stort behov av skydd i annat land. Det motsvarar ca en procent av det totala antalet flyktingar. Problemet var emellertid att UNHCR från de länder som traditionellt tar emot flyktingar inom ramen för en kvot hade mottagningserbjudanden för endast ca 65 000 flyktingar. Även om det finns förhoppningar om att antalet flyktingar i världen kommer att minska kraftigt på ett par års sikt – särskilt som förut har sagts om ca fem miljoner flyktingar från Afghanistan kan återvända till sitt hemland – kommer antalet flyktingar i behov av ett nytt skyddsland endast att påverkas marginellt. Det är inte bland de afghanska flyktingarna som det finns behov av skydd i annat land än nuvarande tillflyktsland.

Att bereda en fristad åt flyktingar från länder som på grund av sitt geografiska läge fått ta emot stora flyktingskaror är också en fråga om vad som i internationella sammanhang brukar kallas ”burden sharing”. Det kan gälla att av humanitära skäl söka hjälpa en del av de människor som samlas i

flyktingläger och som enligt talrika rapporter ofta lever under mycket svåra umbäranden. Därvid bör i synnerhet barnens situation uppmärksammas: även om grundläggande behov av t.ex. livsmedel, kläder och läkemedel i bästa fall kan tillgodoses, är det av uppenbara skäl oacceptabelt att ett ökat antal barn måste växa upp i flyktingläger utan normala familjemönster, utan möjligheter till traditionell socialisering och utan egna erfarenheter av ett normalt liv i hemlandet. Det gäller därtill ofta barn som har särskilda behov av stöd, exempelvis därför att de själva varit utsatta för våld, sett anhöriga torteras eller misshandlas eller i vart fall är födda och uppvuxna i krigssituationer.

Det finns normalt små möjligheter till samlade lösningar, om inte andra länder tar ansvar för att omhänderta åtminstone en del av dessa lägerflyktingar. Att överföring till andra länder successivt kan ske kan vidare vara en mer eller mindre klart uttalad förutsättning för att ett land, som utsätts för ett starkt invandringstryck från asylsökande, skall fortsätta att ta emot flyktingar och inte avvisa nyanlända.

Det kommer med säkerhet också att finnas ett stort behov av att inom ramen för flyktingkvoten ta emot personer som är utsatta för akut hot i sitt hemland och som därför inte omfattas av Genève-konventionens skyddsbestämmelser. Visserligen torde det för många av dessa vara omöjligt att få tillstånd att lämna sitt hemland. Det gäller emellertid inte för alla. Att ta emot skyddsbehövande direkt från hemlandet har erfarenhetsmässigt visat sig vara en möjlighet att rädda människor undan svår förföljelse och tortyr.

Behovet av ytterligare kvotplatser kommer således även fortsättningsvis att vara mycket stort, i synnerhet när det gäller personer från Mellersta Östern och andra delar av Asien samt Latinamerika och Afrika. Att dessa människor som regel har ett långt större skyddsbehov och att de humanitära skälen väger betydligt tyngre än vad som gäller för många av dem som i dag får tillstånd att stanna i Sverige är obestridligt.

Från dessa synpunkter är det nödvändigt att vi ökar flyktingkvoten. Det är också angeläget att kunna öka kvoten för att kunna ge större utrymme för skyddsbehövande som befinner sig i hemlandet.

Det har ibland gjorts gällande att en utökad flyktingkvot skulle kunna bidra till att minska trycket från spontant inresta asylsökande. De flesta som kan komma i fråga för uttagning inom ramen för flyktingkvoten saknar emellertid ekonomiska eller praktiska möjligheter att på egen hand ta sig till Sverige. Asylsökandena i Sverige har också under senare år till mycket ringa del utgjorts av skyddsbehövande som skulle ha kunnat komma i fråga för uttagning på flyktingkvoten. Utredningens bedömning är därför att en utökning av flyktingkvoten endast marginellt kan komma att påverka antalet asylsökande i Sverige. En utökning av flyktingkvoten är främst en fråga om att Sverige måste ta sin del av ansvaret när det gäller att bereda skydd åt dem som är förföljda och som lever under svåra umbäranden.

I nära anslutning till vad som sägs i arbetsgruppens skiss förordar utredningen att kvotuttagningen inriktas på följande kategorier:

1. Människor som befinner sig i sina hemländer och som löper allvarlig fara. Att denna kategori föreslås få ett första prioriteringsrum skall inte tolkas så att dessa flyktingar bör dominera bland dem som tas ut på flyktingkvoten utan hänger samman med att det i de aktuella fallen erfarenhetsmässigt föreligger ett akut behov av omedelbart ingripande.
2. Flyktingar som befinner sig i en politiskt utsatt situation (risk för återsändande) eller som på grund av politiska, etniska eller religiösa skäl enligt UNHCRs bedömning inte kan vara kvar där de är.
3. Handikappade, tortyroffer och krigsskadade för vilka lösningar måste sökas utanför vistelselandet och regionen.
4. Flyktingar och andra i en svår situation och med anknytning till Sverige.
5. Enstaka fall med starkt skyddsbehov i övrigt.

Det är vidare mycket viktigt att Sverige i internationella sammanhang starkt driver frågan om att flyktingkvoten bör ökas. Som förut har konstaterats är Europas årliga kvot endast ca 4 000 flyktingar. Denna låga siffra får betecknas som helt oacceptabel och kan på sikt undergräva tilltron till den europeiska flyktingpolitiken. Så länge inte biståndet till de allra mest hjälpbehövande kraftigt utökas, riskerar de europeiska harmoniseringssträvandena i övrigt att framstå närmast som formaliteter.

Utredningen återkommer i avsnitt 5.5 till hur kvotens storlek bör fastställas. Under nuvarande förhållanden anser utredningen att kvoten för Sveriges del bör åtminstone fördubblas.

5.4.4 Anhöriginvandring

Kärnfamiljen

Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.2.3 gäller enligt praxis att uppehållstillstånd beviljas för make/maka och ogifta barn under 20 år till den som är bosatt här. Samboende under äktenskapsliknande förhållanden jämställs med äktenskap och homosexuella förhållanden jämställs i princip med heterosexuella.

När uppehållstillstånd söks på grund av en nyligen etablerad anknytning tillämpas ett system med s.k. uppskjuten invandringsprövning, som innebär att sökanden i regel accepteras som invandrare först efter två år och då endast om äktenskapet eller samboförhållandet fortfarande består.

Uppehållstillstånd beviljas inte på grund av äktenskap eller samboförhållande där ena parten är minderårig. Inte heller accepteras månggifte.

Rätten till familjeåterförening återkommer i en rad olika internationella konventioner och överenskommelser. I regel är det dock fråga om rekommendationer och inte om bindande överenskommelser.

Endast Europarådets konvention om migrerande arbetstagare (artikel 12) innehåller en bindande regel om rätt till familjeåterförening, som avser make/maka och ogifta barn som i det mottagande landet betraktas som minderåriga. Konventionen är dock bindande endast i förhållande till andra

stater inom Europarådet som ratificerat den och hindrar vidare inte att krav ställs på t.ex. att boendefrågan skall vara löst eller att viss tid skall ha förflutit innan rätten till familjeåterförening inträder. Det bör emellertid ytterligare nämnas att skyddet för familjeliv enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter i Europakommissionens praxis har ansetts i vissa fall ge en ovillkorlig rätt för en person att återförenas med make eller nära anhörig inom kärnfamiljen i ett främmande land. Det har härvid lagts vikt vid om familjen saknar möjlighet att leva tillsammans i något annat land som den har anknytning till.

Utredningen bedömer det som angeläget att den fasta praxis som utvecklats när det gäller uppehållstillstånd för medlemmar av kärnfamiljen lagfästs genom regler av i princip obligatorisk innebörd. Det skulle också bringa den svenska lagstiftningen på området i bättre samklang med Sveriges konventionsåtaganden.

Undantag från rätten till familjeåterförening i de fall som nu avses bör – i likhet med vad som gäller för flyktingar – kunna göras om det föreligger "synnerliga skäl". Tillstånd skall alltså kunna vägras om sökanden gjort sig skyldig till exempelvis krigsförbrytelse eller grovt icke-politiskt brott.

Ytterligare några undantag måste emellertid göras. Det gäller för make eller maka, om äktenskapet eller samboförhållandet uppenbart tillkommit endast för att bereda någon uppehållstillstånd. I likhet med vad som gäller i dag bör vidare uppehållstillstånd inte beviljas på grund av äktenskap eller samboförhållande där ena parten är minderårig. Att acceptera barnäktenskap skulle strida mot grundläggande värderingar i det svenska samhället. Detsamma gäller månggifte. Vidare gäller att den principiella rätten till familjeåterförening inte bör hindra att nuvarande system med s.k. uppskjuten invandringsprövning tillämpas även fortsättningsvis.

I fråga om minderåriga barn bör krav ställas på att barnet och föräldern eller föräldrarna tidigare bott tillsammans. Det synes inte finnas tillräckliga skäl för att införa en lagfäst rätt till familjeåterförening för fall där barnet och härvarande förälder aldrig har bott tillsammans, t.ex. därför att barnets föräldrar separerat på ett tidigt stadium. En förutsättning för tillstånd bör vidare liksom hittills vara att härvarande förälder har del i vårdnaden om barnet. I annat fall bör i regel synnerliga skäl anses föreligga att inte bevilja uppehållstillstånd.

Anhöriga utanför kärnfamiljen

Det finns ett starkt tryck från många invandrare i Sverige att få hit sina anhöriga. Det är också många gånger ägnat att starkt underlätta den härvarandes anpassning i Sverige att släktingarna har en möjlighet att få komma hit. De flesta invandrare kommer i dag från länder med ett annat och vidare familjebegrepp än i Sverige. Det hänger samman bl.a. med att samhällets skyddsnät inte är lika utbyggt som hos oss. Det är i stället familjen eller släkten som utgör det sociala skyddsnätet. Det medför att invandrings-

trycket inte bara gäller medlemmar av kärnfamiljen utan även andra anhöriga.

Som framgått av redovisningen under avsnitt 4.2.3 föreligger i dag beträffande andra anhöriga än medlemmar av kärnfamiljen ett stort utrymme för diskretionär prövning hos den tillståndsgivande myndigheten. Det anges i tillämpliga motivuttalanden och riktlinjer för olika fall att det skall föreligga "svåra förhållanden", "stark känslomässig bindning", "starka humanitära skäl", "mycket starka humanitära skäl" eller "synnerliga skäl". Det innebär att det för en sökande många gånger är mycket svårt att förutse utsikterna till framgång med en ansökan. Det finns också risk för bristande enhetlighet vid bedömningen av sådana ansökningar. I sakens natur ligger nämligen att det är mycket mänskligt att söka gradera likartade anknytningsfall efter sådana kriterier som nyss angetts.

Det är inte möjligt att av tillgänglig statistik utläsa hur stor andel av anhöriginvandringen som utgörs av anhöriga utöver kärnfamiljen. En grov uppskattning är att det rör sig om 10–20 procent av den totala anhöriginvandringen, vilket skulle innebära 2 000–3 000 personer årligen under de senaste åren.

Invandrarpolitiska kommittén skulle enligt sina direktiv bl.a. överväga om det var möjligt och lämpligt att på förhand avgöra hur stort utrymmet för den årliga inflyttningen av olika kategorier invandrare borde vara med hänsyn till Sveriges möjligheter att ta emot dem. I fråga om invandringen av anhöriga fann kommittén, att en sådan förhandsbedömning borde kunna äga rum. Kommittén anförde vidare (SOU 1983:29, s. 144):

> "En antalsmässig riktpunkt kan vara positiv för de anhöriga som önskar återförenas också i ett annat avseende. Ett avslag behöver inte uppfattas som så definitivt som det ofta är i dag. Om sökanden tillhör den krets som har utsikter att få tillstånd inom denna ram, finns möjligheten kvar att kunna få tillstånd ett kommande år även om det blir avslag på den första ansökningen."

Kommitténs slutsats blev att anhöriga som inte tillhör kärnfamiljen borde få tillstånd att bosätta sig i Sverige endast inom ramen för en antalsmässig riktpunkt. Kommitténs förslag i denna del fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. De flesta avstyrkte. Invandrarverket anförde att ett sådant system skulle inge överdrivna förhoppningar och leda till ett stort antal ansökningar som i de flesta fall måste avslås. Ordningen skulle uppfattas som orättvis och bli administrativt betungande. Flera frivilligorganisationer avstyrkte förslaget då man befarade att det skulle kunna hindra befogad familjesammanföring i vissa fall.

I prop. 1983/84:144 fann föredragande statsrådet övervägande skäl tala emot att införa ett system med s.k. antalsmässig riktpunkt. Hon anförde (s. 75) att ett sådant system bl.a. lätt skulle kunna medföra avsteg från principen att lika fall skall behandlas lika. Riksdagen godtog dessa uttalanden.

Enligt utredningens mening är det angeläget med enklare och klarare regler än i dag för vilka anhöriga utanför kärnfamiljen som bör ha möjlighet

till familjeåterförening i Sverige. Invandringen av anhöriga utanför kärnfamiljen är betydande. Om man önskar reglera den årliga invandringen med hänsyn till Sveriges möjligheter att på ett tillfredsställande sätt ta emot invandrare, är det svårt att motivera något generellt undantag för den nu aktuella kategorin.

Som utredningen ovan framhållit är möjligheterna till familjeåterförening av stor vikt. Det är en fråga både om humanitet och om härvarande invandrares möjlighet till anpassning. En antalsmässig begränsning av antalet anhöriga utöver kärnfamiljen som tas emot under ett år får därför inte leda till försämrade möjligheter på sikt för denna kategori att invandra. Däremot kan en sådan begränsning självfallet leda till att familjeåterföreningen får lov att anstå något år.

Beträffande de invändningar som tidigare rests mot en antalsmässig begränsning vill utredningen anföra följande. Om en sådan begränsning införs är det naturligt att statsmakterna eller invandrarverket ställer upp kriterier för vilka fall som skall prioriteras. Det måste innebära att de mest angelägna fallen, exempelvis åldriga föräldrar, ges förtur och endast i undantagsfall får vänta längre tid än i dag på att tillstånd skall beviljas. För de något mindre angelägna fallen kan väntetiden visserligen bli lång. Å andra sidan bör med någon form av kösystem möjligheterna för denna kategori att få tillstånd generellt sett öka.

Utredningen har i tidigare sammanhang framhållit att principen om att lika fall skall behandlas lika inte rimligen kan och inte heller bör upprätthållas fullt ut i alla avseenden på invandringspolitikens område, eftersom detta i praktiken skulle kunna få oacceptabla konsekvenser. Tvärtemot vad som hävdades från flera håll vid behandlingen av invandrarpolitiska kommitténs förslag anser utredningen emellertid att den nyss skisserade ordningen bör öka möjligheterna till en likabehandling. Som tidigare anförts innebär nuvarande praxis betydande svårigheter för invandrarverket i detta avseende med hänsyn till det stora inslaget av diskretionär prövning. Med en antalsmässig riktpunkt borde invandrarverket kunna ställa upp fastare kriterier för vilken krets av anhöriga som bör ha möjlighet att få tillstånd och den kretsen bör kunna göras något vidare än i dag. Såväl för invandrarna i Sverige som för deras släktingar utomlands borde det vara en fördel att med något större grad av säkerhet än i dag kunna bedöma vilka anhöriga som har möjlighet att få tillstånd. Om sedan tillståndet kan komma att dröja något år torde i de flesta fall vara av något mindre betydelse, låt vara att det i ett inte obetydligt antal fall kan förutses att tanken på att invandra till Sverige förlorar sin aktualitet t.ex. därför att den anhörige ingår äktenskap i hemlandet.

En form av kvot för anhöriga utöver kärnfamiljen kan säkerligen, som invandrarverket befarade i sitt remissyttrande, leda till en ökning av antalet ansökningar och därmed till visst merarbete för verket, i vart fall initialt efter en reform. Med någorlunda fasta kriterier för mottagande inom kvoten och med utnyttjande av datateknik behöver det dock enligt utredningens bedömning inte bli fråga om ett så betungande merarbete att det bör

tillmätas någon större vikt vid avgörande om en förändring bör genomföras.

Utredningen återkommer i avsnitt 5.5 närmare till hur en antalsmässig riktpunkt för anhöriga utöver kärnfamiljen bör fastställas.

5.4.5 Prioriteringsfrågor. Övrig invandring

Humanitära skäl

Enligt vad som har förordats i det föregående skall en i princip ovillkorlig rätt att få uppehållstillstånd i Sverige föreligga för konventionsflyktingar och för sökande som är nära anhöriga till här bosatta personer i den meningen att de ingår i den s.k. kärnfamiljen. En principiell rätt att beviljas fristad i Sverige skall också vara för handen när den sökande inte kan avvisas utan risk för att han skall utsättas för förföljelse eller omänsklig eller förnedrande behandling liksom när det i annat fall, med hänsyn till hans särskilda behov av skydd eller eljest, skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att inte låta honom få stanna i Sverige.

Det kan förutsättas att i fortsättningen liksom hittills uppehållstillstånd i Sverige kommer att sökas – både vid gränsen och från utlandet – av ett stort antal personer som inte kan åberopa sådana skäl att de i enlighet med de nu anförda kriterierna skall anses ha en ovillkorlig rätt att bli mottagna i Sverige. Åtminstone i princip skall enligt det system som utredningen tänker sig uppehållstillstånd i sådana fall kunna beviljas inom ramen för en antalsmässig begränsning enligt en på förhand fastställd kvot. Under förutsättning att denna inte räcker till för att bereda alla sökande plats här i landet blir en viktig fråga hur prioriteringen skall ske bland de sökande.

I linje med de utgångspunkter som utredningen har angett i det föregående ligger att det avgörande för prioriteringen i första hand måste bli styrkan av de humanitära skälen i den mån sådana åberopas. Många sökande kan förutsättas ha klara humanitära skäl för att vilja söka en fristad i Sverige, även om de inte är att betrakta som konventionsflyktingar och skälen inte heller är så starka att det skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att vägra dem uppehållstillstånd.

Det finns flera skäl för att i första hand låta styrkan av de humanitära skälen bli avgörande. En grundläggande linje i vår politik på området bör sålunda vara att resurserna i första hand skall inriktas på dem som har störst behov av skydd och hjälp. Om man enligt vad som förordats tidigare låter behovet av skydd och hjälp vara avgörande när det gäller bedömningen av om den sökande skall anses ha ovillkorlig rätt att få stanna i Sverige, kräver konsekvensen att omständigheter av samma art tillmäts en betydande vikt även när de inte fullt ut räcker till för att sådan ovillkorlig rätt skall anses föreligga. Man undgår då också åtminstone till stor del den gränsfallsproblematik som annars skulle vara svår att hantera.

Detta är så mycket mera väsentligt som Genève-konventionens flyktingbegrepp präglas av en viss vaghet och ingalunda i alla lägen ger underlag för

en skarp avgränsning. Dessutom måste man vara medveten om risken att den bedömning som efter företagen utredning görs av om en sökande skall anses vara konventionsflykting eller ej någon gång kan visa sig vara felaktig med hänsyn till faktorer som den utredande myndigheten inte kände till eller inte tillmätte tillräcklig vikt.

Det är främst när det gäller sökande som åberopar politiska skäl eller som har flytt från krig eller andra oroligheter som en vägning måste göras av de humanitära skälens tyngd. I de fall då klara humanitära skäl föreligger bör de sökande i båda fallen prioriteras inom ramen för kvoten. I praktiken kommer därmed nuvarande ordning i stort sett att behållas vad gäller krigsflyktingar. I den mån inte ett mycket stort antal sådana flyktingar söker sig till Sverige torde huvuddelen av dem komma att få stanna i landet, eftersom humanitära skäl ofta är för handen i dessa fall. Vidare torde man få räkna med att personer som åberopar politiska skäl utan att vara hänförliga till gruppen konventionsflyktingar – dvs. den kategori som enligt svensk terminologi i dag rubriceras som de factoflyktingar – kommer att få uppehållstillstånd i ungefärligen samma omfattning som enligt den praxis som för närvarande tillämpas efter regeringens beslut den 13 december 1989. Det måste sålunda i dessa fall vara det personliga behovet av skydd som blir avgörande för frågan huruvida det finns humanitära skäl som skall leda till en prioritering, inte ett från våra synpunkter aldrig så befogat missnöje med de politiska förhållandena i hemlandet.

I båda dessa fall gäller ytterligare att antalet spontansökande med ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd och storleken på den kvot som fastställs givetvis kommer att få betydelse för i vilken utsträckning uppehållstillstånd kommer att kunna meddelas. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 5.5.

När det gäller spontansökande kommer det naturligtvis att erbjuda vissa svårigheter att inom ramen för ett kvotsystem konsekvent tillämpa en ordning enligt vilken tyngden av de humanitära skälen återspeglas i besluten på ett enhetligt sätt under hela den period som kvoten är avsedd att omfatta. Man måste nog acceptera att någon millimeterrättvisa inte kan åstadkommas när det gäller de kategorier som inte kan göra anspråk på en ovillkorlig rätt att få stanna i Sverige. Det är väsentligt att det nya systemet tillämpas på ett sådant sätt att proceduren i all möjlig utsträckning underlättas.

Från principiell synpunkt är det emellertid viktigt att slå fast att sökande med verkliga humanitära skäl för sitt önskemål om uppehållstillstånd här i landet inte bör få graderas i förhållande till varandra med hänvisning till sådana faktorer som skulle underlätta en mottagning i Sverige, såsom exempelvis arbetsmarknadssynpunkter, utbildning eller kunskaper i svenska språket. Detta skulle inte vara förenligt med den humanitära inriktning som bör vara grundläggande för vår politik på området. Däremot måste i viss utsträckning hänsyn kunna tas till allvarlig kriminalitet eller asocialitet i den mån sådana förhållanden undantagsvis kan dokumenteras. Allvarlig

kriminalitet kan som förut har framhållits ligga till grund även för att vägra asyl åt en konventionsflykting.

När man bedömer frågan om humanitära skäl skall anses föreligga för uppehållstillstånd i Sverige, måste hänsyn även tas till möjligheterna för hjälpbehövande att få effektivt bistånd i hemlandet. När det gäller personer som flytt från hungersnöd, naturkatastrofer och liknande ligger det självfallet närmast till hands att hjälp lämnas i denna form, något som inte hindrar att uppehållstillstånd av humanitära skäl någon gång kan lämnas om omständigheterna är speciella. Det måste också – på samma sätt som i fråga om flyktingar – kunna beaktas om anknytningen till något annat invandringsland än Sverige är sådan att det i första hand bör ankomma på det landet att ge den hjälpsökande en fristad.

Arbetskraftsinvandring

När det gäller sökande som inte kan åberopa humanitära skäl finns det emellertid anledning att diskutera i vad mån faktorer som är ägnade att underlätta mottagningen i Sverige eller rentav innebär att en efterfrågan tillgodoses skall beaktas. En omdebatterad fråga är härvid till en början i vilken utsträckning man skall kunna ta hänsyn till arbetsmarknadsskäl.

Frågan har berörts i den idéskiss från en interdepartemental arbetsgrupp som överlämnats till utredningen. Enligt vad som har uttalats där skulle det vara naturligt att inom ramen för en omorientering av immigrations- och flyktingpolitiken åstadkomma en ökad möjlighet för invandring på annan grund än flykting- och anknytningsskäl så länge arbetsmarknaden har utrymme för en sådan ytterligare invandring. I skissen sägs vidare (s. 34):

"Man skulle då kunna tänka sig en kategori 'övrig invandring' där människor som i dag söker invandra till Sverige förebärande asylskäl, men som i ett tänkt nytt system skulle bli utestängda, ändå skulle ha en möjlighet att söka immigration. Denna invandring skulle dock ske av arbetsmarknadsskäl och som en del av en arbetskraftsinvandring. Ansökan skulle t.ex. inte få ske vid gränsen eller i Sverige. Denna invandringskategori måste vara betingad av att det fortfarande finns absorptionskapacitet på arbetsmarknaden när de andra kategorierna (flyktingar, kvotflyktingar och anhöriga) givits tillstånd."

Arbetskraftsmigrationen har haft en viktig roll i den sociala och ekonomiska utvecklingen. För Sveriges del var möjligheterna att utvandra till Nordamerika avgörande för bemästrande av folkförsörjningsproblemen under senare delen av 1800-talet och under 1900-talets första trettio år. Invandringen till Sverige under 1950- och 1960-talen var också helt avgörande för att höja levnadsnivån under decennierna av arbetskraftsbrist. Även under de senaste decennierna har invandringen haft positiva effekter på svensk ekonomi, även om omfattningen varit mindre.

Den gällande svenska politiken på området kan sägas bygga på principen att invandring till Sverige inte generellt uppmuntras på det sätt som är fallet i t.ex. USA, Canada och Australien. Endast då svensk eller nordisk personal inte är tillgänglig för att fylla vakanser som anmälts till arbetsförmed-

lingen, är det efter särskild prövning möjligt för utomnordiska arbetstagare att få invandra av arbetsmarknadsskäl.

Som framgått av avsnitt 4.2.4 är emellertid nuvarande praxis i fråga om arbetskraftsinvandring ytterst restriktiv: under senare tid har endast mellan 100 och 200 personer om året beviljats uppehållstillstånd på sådan grund. Det är främst för arbeten som avser "nyckelfunktioner inom näringslivet" eller "kvalificerad forskning eller produktutveckling" som tillstånd för invandring beviljas. Enligt gällande riktlinjer är emellertid under särskilda förhållanden även andra undantag möjliga, inte minst när arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige. Sådana undantag synes dock i praxis ha gjorts endast i ytterst begränsad omfattning.

Lagstiftning och uttalanden i förarbeten ger otvivelaktigt stöd för arbetskraftsinvandring i något större omfattning än den som rent faktiskt ägt rum under senare år. Utredningens bedömning är att det i vart fall under år med högkonjunktur kan finnas utrymme för en viss arbetskraftsinvandring som inte som i dag avser enbart specialistfunktioner. I och för sig krävs ingen ändring av nuvarande bestämmelser eller riktlinjer för en viss sådan utökning av arbetskraftsinvandringen. Utredningen föreslår emellertid att invandrarverket och arbetsmarknadsstyrelsen samråder om möjligheterna att åstadkomma en mera konjunkturanpassad tillämpning av de regler som gäller i dag.

Även arbetskraftsinvandring ställer vissa krav på våra mottagningsresurser. Det rör sig visserligen som regel om personer som har arbete ordnat före inresan. De kommer emellertid att behöva bostäder på en "trång" bostadsmarknad. De kommer också i regel att behöva svenskundervisning och medföljande familjemedlemmar kan ha behov av också andra former av samhällsservice, t.ex. barntillsyn, skolgång och hemspråksundervisning.

Det hävdas ibland att en utökad arbetskraftsinvandring skulle kunna leda till en minskning av antalet spontaninresta asylsökande, eftersom den egentliga grunden för hitresan för många av dem i främsta rummet kan antas vara arbetsmarknadsskäl. De flesta asylsökande har dock inte en sådan utbildning och yrkeserfarenhet att de i praktiken skulle kunna tänkas få ett arbetserbjudande före inresan i Sverige eller kunna påräkna omedelbar anställning efter ankomsten hit, låt vara att asylsökande med anhöriga i Sverige ibland kan åberopa arbetserbjudanden. Generellt sett gäller därför enligt utredningens bedömning att en utökad arbetskraftsinvandring inte annat än marginellt skulle påverka antalet spontaninresta asylsökande.

I ett kvotsystem av det slag som utredningen tänker sig skulle sålunda en mera systematisk invandring grundad på renodlade arbetsmarknadsskäl ofrånkomligen minska utrymmet för att ta emot personer med humanitära skäl och släktingar till här bosatta personer. Eftersom en sådan konsekvens enligt utredningens mening inte kan accepteras, vill utredningen inte förorda att vägen öppnas för en väsentligt utökad arbetskraftsinvandring av sådan karaktär. Behovet av tillskott till arbetskraften kan dessutom under överskådlig tid förutsättas vara mycket mindre än under tidigare decennier

till följd av ändringar i teknik och produktionsstruktur. Utredningen bortser då från mera tillfälliga behov av gästarbetare inom vissa branscher liksom från fall då politiska förhållanden kan göra det angeläget att genom särskilt beslut av regeringen tillåta arbetskraftsinvandring från ett eller flera bestämda länder. Till den nordiska arbetskraftsinvandringen liksom till den ökade europeiska invandring som kan bli ett resultat av en anslutning eller ett närmande till EG återkommer utredningen strax.

Beaktande av arbetsmarknadsskäl m.m. inom ramen för anhöriginvandringen

Vad som har sagts nyss hindrar inte att det kan finnas skäl att väga samman skilda faktorer – och däribland arbetsmarknadsskäl – när ställning tas till frågan om tillstånd skall beviljas inom ramen för en kvot för anhöriga som inte ingår i kärnfamiljen.

Detta skulle innebära en ändring i förhållande till den ordning som tillämpas för närvarande. Som framgått av avsnitt 4.2.3 kan i dag i viss utsträckning humanitära skäl komma att vägas in vid bedömning av om tillstånd skall beviljas för anhöriga utanför kärnfamiljen. Däremot beaktas i regel inte om arbete och bostad har ordnats.

I de inte sällande förekommande fall då en härvarande släkting eller vän lyckas ordna arbete och bostad för en sökande, påverkar sålunda detta nästan aldrig utgången av ett ansökningsärende. Det är normalt inte arbeten som avser "nyckelfunktioner inom näringslivet" eller "kvalificerad forskning eller produktutveckling" som ordnas på detta sätt. Men det är inte heller alltid fråga om helt okvalificerade arbeten.

När en sökande har arbete och bostad ordnade minskas i hög grad anspråken på mottagningsresurser. Att ge visst försteg åt den som har ett arbetserbjudande kan därför innebära att kvoten för invandring av en viss kategori kan göras något större än som eljest skulle vara fallet. Det kan därför vara motiverat att i vissa lägen ge "förtur i kön" åt den som har arbete ordnat före inresan. Utredningen tänker då på i övrigt likartade fall, exempelvis om alla syskon till här bosatta personer som söker tillstånd under åberopande av att de är "sista länk" inte kan beredas plats inom ramen för kvoten under ett visst år. Större möjligheter att få tillstånd om det finns ett före inresan ordnat arbetserbjudande kan också bidra till att något minska antalet spontaninresta nära anhöriga – vare sig de åberopar politiska skäl eller ej.

Som framgått av avsnitten 4.2.3 och 5.4.4 innebär nuvarande praxis beträffande anhöriga utanför kärnfamiljen ett stort inslag av diskretionär prövning med en åtföljande risk för bristande enhetlighet vid bedömningen av sådana ansökningar. Om arbetsmarknadsskäl blir en faktor att beakta vid prövningen skulle detta snarast underlätta en mera enhetlig bedömning i många fall.

För att undvika koncentration av invandrare till vissa områden med i

huvudsak okvalificerade arbeten där andelen invandrare redan är hög skulle i så fall eventuellt kunna föreskrivas att hänsyn inte skall tas till arbetserbjudanden inom vissa yrken och branscher. Det skulle exempelvis kunna gälla arbetserbjudanden som restaurangbiträde och lokalvårdare. I den mån en sådan ordning skall införas bör den föregås av särskilda överläggningar mellan invandrar- och arbetsmarknadsverken.

Arbetsmarknadsskäl bör i princip vägas in endast om de åberopas vid ansökan som görs före inresan i landet. Krav på att ansökan görs före inresan i dessa fall kan som tidigare nämnts bidra till att minska antalet spontaninresta. Vidare torde möjligheterna att få ett arbetserbjudande efter inresan öka ju längre handläggningstiden är. Att godta arbetserbjudande även efter inresan skulle innebära att det skulle komma att ligga i sökandens intresse att själv på olika sätt söka förlänga handläggningstiden. Om särskilda skäl föreligger att bevilja uppehållstillstånd efter inresan bör dock ett arbetserbjudande kunna vägas in.

Vad som nu har sagts om arbetsmarknadsskäl gör sig i stort sett gällande även i fråga om sökande som visserligen inte omedelbart kan påräkna anställning i Sverige men som har sådan särskild utbildning att det ter sig sannolikt att de ganska snart kan efterfrågas på arbetsmarknaden.

I den mån en särskild anknytning till Sverige föreligger bör detta också många gånger kunna vägas in i bedömningen. Kunskaper i svenska är ofta ett tecken på en sådan anknytning. I den mån sökanden har förmåga att tala eller skriva svenska underlättar naturligtvis detta insatserna för dennes mottagning i Sverige. Denna aspekt bör dock inte överbetonas, eftersom den väcker en rad följdfrågor, t.ex. i vad mån man skall beakta att sökanden besitter en sådan språkbegåvning att han kan beräknas lära sig svenska på kort tid.

I vissa transoceana invandringsländer förekommer poängsystem där poäng ges för t.ex. utbildning, arbetserbjudande, släktskap och kunskaper i landets språk. Den som kommer upp till en fastställd poängsumma kan också räkna med att få tillstånd för invandring.

En fördel med ett sådant system är att det är enkelt att tillämpa för den beslutande myndigheten och ger utrymme för en långtgående delegering av beslutanderätten. Det ger också bättre möjligheter för den enskilde än hittillsvarande svenska system att förutse möjligheterna att få tillstånd.

En nackdel med ett poängsystem av angiven typ är att det fungerar schablonmässigt och inte ger utrymme för en allsidig bedömning av de skiftande omständigheter som förekommer i ärendena. För svensk del skulle det endast på ett begränsat område finnas utrymme för en sådan ordning, nämligen just när det gäller invandring av anhöriga utanför kärnfamiljen. Utredningen anser därför att det knappast finns tillräckliga skäl att överväga införandet av ett poängsystem.

Arbetsmarknadsskäl, utbildning och liknande faktorer bör enligt utredningens mening få beaktas endast när det gäller anhöriga med i övrigt likartade skäl. Den prioritering i fråga om åldriga föräldrar som utredningen förordat i avsnitt 5.4.4 bör således gälla oberoende av sådana hän-

synstaganden bl.a. eftersom man inte torde kunna räkna med att någon tillhörande denna kategori skall kunna få ett arbetserbjudande. Det innebär att ett arbetserbjudande och liknande faktorer främst kommer att kunna få betydelse när det gäller syskon och vuxna barn som i övrigt uppfyller kraven för tillstånd inom ramen för en kvot för anhöriga utanför kärnfamiljen.

Hänsyn till sådana förhållanden som nu avses skall självfallet inte tas när det gäller anhöriga med en principiell rätt att stanna här, dvs. medlemmar av kärnfamiljen. Inte heller bör arbetsmarknadsskäl vägas in vid uttagning inom ramen för flyktingkvoten. Skyddsbehovet bör vara avgörande vid sådan flyktinguttagning.

Uppehållstillstånd vid sidan av ett kvotsystem

Som förut har framgått (avsnitt 4.2.4) förekommer det i enstaka fall att uppehållstillstånd beviljas på grund av annan anknytning till Sverige än familjeanknytning, t.ex. tidigare vistelse här eller svenskt ursprung. I detta hänseende bör gällande praxis behållas. Sådan anknytning som här avses kan sägas ge upphov till en närmast principiell rätt att under vissa förutsättningar få uppehållstillstånd och någon antalsmässig begränsning bör därför inte gälla i fråga om denna kategori. Av skäl som har anförts förut utgår utredningen från att den renodlade arbetskraftsinvandringen – även med den ökade konjunkturanpassning som har förutsatts – kommer att ha tämligen blygsam omfattning. Utredningen anser därför att invandring av detta slag inte bör regleras av något kvotsystem, något som skulle skapa uppenbara svårigheter särskilt när det gäller rekryteringen av specialister av olika slag.

Övriga kategorier som enligt gällande praxis kan beviljas tillstånd, exempelvis egna företagare, fria yrkesutövare och vissa pensionärer, är antalsmässigt mycket små grupper. Anledning saknas därför – i vart fall för närvarande – att för dessa grupper införa någon antalsmässig begränsning.

Som tidigare har angetts skall den nordiska invandringen falla utanför regleringen, och detsamma bör gälla för den utökade europeiska invandring som kan bli ett resultat av ett vidgat europeiskt samarbete. Med anledning av vissa synpunkter som ibland förs fram i den allmänna debatten vill utredningen framhålla att om Sverige på grund av medlemskap i eller annan anknytning till EG kommer att delta i en fri europeisk arbetsmarknad, detta knappast – vare sig i den ena eller den andra riktningen – påverkar intresset av att invandringen i övrigt är reglerad. Dels kommer en fri europeisk arbetsmarknad, på samma sätt som nu gäller inom Norden, att erbjuda möjligheter även för svenska medborgare att arbeta utomlands och alltså ingalunda med säkerhet leda till någon nettoinvandring. Dels kommer ett deltagande från vår sida i en fri europeisk arbetsmarknad inte att förutsätta mottagningsresurser m.m. av det slag som behövs för den utomeuropeiska flykting- och anhöriginvandringen.

Som alldeles självfallet betraktar utredningen vidare att en reglering av

invandringen inte skall gälla i fråga om adoptivbarn. Gäststuderande är inte att betrakta som invandrare och berörs inte heller.

5.5 Fastställande av planeringsram och kvoter

Den av utredningen förordade ordningen innebär att man skiljer mellan två huvudkategorier av immigrationssökande. Den ena består av personer som bör ha en i princip ovillkorlig rätt att bosätta sig här och den andra av övriga immigrationssökande, vilka skall tillåtas invandra endast inom ramen för en i förväg fastställd antalsmässig riktpunkt eller kvot. Dessa ramar förutsätts i sin tur kunna påverkas av antalet spontaninresta och andra sökande med en i princip ovillkorlig rätt till bosättning.

Som nyss anförts (se avsnitt 5.4.5) bör nordbor, adoptivbarn och vissa antalsmässigt mycket begränsade kategorier inte räknas in i någon planeringsram. Om exempelvis en svensk anslutning eller ett svenskt närmande till EG skulle medföra att medborgare i fler europeiska stater, på samma sätt som nordbor, skulle få rätt till bosättning i Sverige utan krav på tillstånd, bör någon planeringsram inte heller gälla för sådana invandrare.

Utredningen tänker sig ett system där statsmakterna i förväg anger det ungefärliga antal invandrare av övriga kategorier som Sverige bedöms ha möjlighet att på ett tillfredsställande sätt ta emot under ett år. Den bedömningen måste grundas på en uppskattning av våra samlade resurser när det gäller att erbjuda arbete, bostäder, utbildning och annan samhällsservice. Därvid får bland andra faktorer beaktas hur många invandrare som tagits emot under de föregående åren. Ytterst är naturligtvis mottagningskapaciteten inte något matematiskt utan ett politiskt spörsmål som sammanhänger med dels hur vi vill prioritera insatserna på detta område och dels i vilka former vi vill att mottagningen skall äga rum, frågor som faller utanför utredningens uppdrag. Utredningen utgår för sin del från det synsätt i dessa frågor som ligger till grund för den nuvarande politiken på området.

I praktiken torde det vara ofrånkomligt att taket sätts högre än vad som skulle vara motiverat, om enbart befintliga mottagningsresurser skulle vara avgörande för planeringsramen. Så t.ex. kan antalet personer med en i princip ovillkorlig rätt till bosättning under ett visst år tänkas bli fler än vad det egentligen finns mottagningsresurser för. Det kan självfallet inte komma i fråga att begränsa invandringen av dessa kategorier. Om konventionsflyktingar och andra med rätt till bosättning här under ett visst år helt skulle ta tillgängliga mottagningsresurser i anspråk, kan det normalt heller inte komma i fråga att vägra all invandring av övriga immigrationssökande. Det måste finnas något utrymme för uttagning inom ramen för flyktingkvoten och för invandring av anhöriga utanför kärnfamiljen samt av personer med starka humanitära skäl som dock inte är tillräckliga för att de skall omfattas av den föreslagna ovillkorliga skyddsregeln (jfr avsnitt 5.4.5).

Sedan en bedömning gjorts av det ungefärliga antal invandrare av nämnda kategorier som Sverige har möjlighet att ta emot under kommande år,

måste en uppskattning göras av hur många konventionsflyktingar och andra med en i princip ovillkorlig rätt till bosättning som kan tänkas komma att resa in.

Antalet konventionsflyktingar har under senare år visat väsentligt mindre variationer mellan olika år än vad antalet immigrationssökande som helhet gjort. Mot bakgrund av erfarenheterna under de närmast föregående åren bör därför antalet konventionsflyktingar kunna uppskattas med någorlunda grad av säkerhet. När den första uppskattningen görs måste hänsyn också tas till att andelen konventionsflyktingar bland de asylsökande sannolikt kommer att öka som en konsekvens av utredningens förslag till en mera generös konventionstolkning (avsnitt 5.4.1). Händelser i vår omvärld och särskilt då i vårt närområde kan självfallet komma att kullkasta även de mest noggrant gjorda beräkningar.

Antalet medlemmar av kärnfamiljen som kan beräknas göra anspråk på att få invandra bör likaså vara möjligt att uppskatta med någorlunda grad av säkerhet. Ett problem är dock att det av invandrarverkets nuvarande statistik inte är möjligt att utläsa hur anhöriginvandringen fördelar sig mellan anhöriga inom och utanför kärnfamiljen. Från planeringssynpunkt är det därför, om utredningens förslag genomförs, angeläget att invandrarverket snarast gör en sådan uppdelning i sin statistik.

Till sist måste även en uppskattning göras av hur många personer som kan komma att omfattas av den nya ovillkorliga skyddsregel som utredningen föreslagit i avsnitt 5.4.2. Att uppskatta detta antal kommer i vart fall första gången att vara svårare än att uppskatta antalet konventionsflyktingar och medlemmar av kärnfamiljen eftersom det är fråga om en ny skyddsregel och man därför i beräkningsunderlaget inte kan väga in utfallet under föregående år. Som framgått av avsnitt 5.4.2 räknar dock utredningen med att majoriteten av dem som i dag får stanna som de factoflyktingar eller av humanitära skäl kommer att falla utanför den nya ovillkorliga skyddsregeln. En mycket grov uppskattning är att ca 25 procent av nämnda kategorier skulle kunna komma att omfattas av den nya skyddsregeln.

Sedan uppskattningar har gjorts av hur många som kan antas komma till Sverige och ha en ovillkorlig rätt att stanna här, kommer ett visst utrymme att återstå som skall fördelas mellan tre huvudkategorier; kvotflyktingar, asylsökande med politiska eller humanitära skäl som inte är konventionsflyktingar eller omfattas av den nya skyddsregeln samt anhöriga utanför kärnfamiljen. Oavsett hur stort detta utrymme är – och även om beräkningarna skulle visa att något egentligt utrymme över huvud taget inte skulle återstå – måste som förut antytts principen vara att en viss miniminivå fastställs för var och en av de nyssnämnda tre huvudkategorierna. Endast i exceptionella fall, exempelvis om händelser i vårt närområde skulle medföra att ett utomordentligt stort antal personer med en ovillkorlig rätt att stanna här skulle komma hit, kan man överväga en ordning som innebär att invandringen av övriga immigrationssökande i princip inte tillåts. Som nyss anförts kan det annars inte vara rimligt att Sverige skulle vägra att ta emot några kvotflyktingar eller anhöriga utanför kärnfamiljen.

Hur utredningen tänkt sig att planeringsram och kvoter skulle kunna fastställas illustreras enklast med hjälp av ett exempel. År 1989 beviljades drygt 3 000 personer tillstånd som konventionsflyktingar, drygt 20 000 fick tillstånd på någon form av flyktingliknande skäl, flyktingkvoten uppgick till 1 250 personer och drygt 18 000 beviljades tillstånd på grund av anknytning till Sverige. I den sistnämnda gruppen utgjorde medlemmar av kärnfamiljen uppskattningsvis ca 15 000 personer. Totalt uppgick invandringen av de nämnda grupperna till ca 43 000 personer.

En planering inför ett kommande år med ett förväntat antal immigrationssökande av ungefär samma storlek som år 1989 skulle då kunna se ut som följer. Den totala mottagningskapaciteten har uppskattats till ca 40 000 personer. Antalet spontaninvandrare som kan komma att bedömas som konventionsflyktingar uppskattas till ca 4 000 (en ökning som följd av utredningens förslag). Antalet som kommer att omfattas av den nya skyddsregeln uppskattas till ca 5 000 och antalet medlemmar av kärnfamiljen till ca 15 000. Det skulle innebära totalt ca 24 000 personer med en i princip ovillkorlig rätt att stanna här. Det återstår då ca 16 000 platser att fördela på flyktingkvot samt kvoter för anhöriga utanför kärnfamiljen samt personer med politiska eller humanitära skäl som inte omfattas av någon skyddsregel. Utredningen har i avsnitt 5.4.3 förordat en kraftigt utökad flyktingkvot. Som en arbetshypotes bör man härvidlag i enlighet med vad utredningen tidigare uttalat räkna med minst en fördubbling, vilket skulle innebära en flyktingkvot på åtminstone ca 2 500 personer. Härefter återstår då 13 500 platser som fördelas med exempelvis 2 500 anhöriga utanför kärnfamiljen och 11 000 personer med politiska eller humanitära skäl. En sådan planeringsram skulle i jämförelse med utfallet för år 1989 innebära att ytterligare ca 500 anhöriga utanför kärnfamiljen samt ca 3 000 asylsökande med politiska eller humanitära skäl skulle vägras tillstånd. Samtidigt skulle således ytterligare ca 1 250 kvotflyktingar tas emot. De anhöriga utanför kärnfamiljen som i exemplet inte fått tillstånd skulle kunna räkna med att få tillstånd påföljande år.

Det bör understrykas att detta bara är ett räkneexempel och inte får uppfattas som ett förslag från utredningens sida. Både när det gäller totalramen och i fråga om fördelningen på olika grupper varierar en del av de faktorer som måste beaktas från det ena året till det andra. Om statsmakterna skulle ansluta sig till utredningens förslag, torde planeringsram och kvoter enligt den nya ordningen kunna fastställas tidigast med verkan fr.o.m. budgetåret 1992/93. Därvid måste mottagningskapaciteten sådan den då kan bedömas ligga till grund för den totala planeringsramen, och när det t.ex. gäller kvotflyktingar blir de behov som vid denna tidpunkt redovisas av UNHCR av betydelse. Utredningen finner det därför inte meningsfullt att nu lägga fram förslag angående planeringsramens omfattning eller beträffande fördelningen. De proportioner som i exemplet har angetts mellan kvoterna för personer med humanitära skäl och anhöriga utanför kärnfamiljen får enligt utredningens mening dock bedömas som realistiska.

Utredningen anser att den totala ramen för invandringen bör fastställas

av riksdagen i samband med budgetbehandlingen. Den närmare fördelningen mellan de olika kategorierna bör sedan göras av regeringen. Det får därefter ankomma huvudsakligen på invandrarverket att söka se till att invandringen av de olika kategorierna håller sig inom de fastställda ramarna.

Antalet personer med ovillkorlig rätt att stanna här kan givetvis komma att bli fler än beräknat. I princip bör då ramarna för övriga kategorier justeras ned. Det är självfallet av vikt med en kontinuerlig uppföljning av utfallet när det gäller samtliga kategorier. För detta ändamål får också en fortlöpande redovisning av praxis av det slag som invandrarverket nu planerar att ge ut (se avsnitt 4.2.2) stor betydelse. Även med en sådan uppföljning kan det dock vara svårt att snabbt genomföra de justeringar som skulle erfordras. Det handlar inte bara om praktiska och administrativa problem. Det är också av hänsyn till de sökande angeläget att man kan undvika alltför tvära kast i praxis. I stor utsträckning måste erforderliga justeringar av ramar och praxis bli en följd av utfallet under föregående period.

Det skulle underlätta den praktiska hanteringen av ett system med kvoter för olika kategorier om invandringsramar och kvoter kunde fastställas för en längre tidsperiod än ett budgetår, förslagsvis en treårsperiod. En planeringsram för tre år skulle underlätta för invandrarverket att se till att invandringen under dessa tre år totalt höll sig inom den fastlagda ramen men med större eller mindre variationer mellan varje enskilt år. Att en treårsperiod bör gälla för det fall invandrarverket övergår till en treårig budgetcykel synes uppenbart. Men även om detta inte skulle ske inom de närmaste åren, kan det enligt utredningens mening övervägas att låta den planering som nu diskuteras omfatta tre år i sänder.

Oavsett vilken tidsperiod planeringsramen skall omfatta är det viktigt att framhålla att denna inte får ses som bindande utan mera som en riktpunkt. Avvikelser på 5–10 procent måste godtas.

Den som av invandrarverket fått avslag på en ansökan om tillstånd inom ramen för en kvot bör som förut har sagts i princip inte kunna överklaga detta beslut. En rätt att överklaga kan inte fylla någon egentlig funktion om invandrarverkets avslagsbeslut grundats på att det inte finns någon plats på kvoten. Den som fått avslag efter inresan i landet måste dock kunna överklaga ett avvisnings- eller utvisningsbeslut av invandrarverket under åberopande av att han i själva verket är flykting eller annars tillhör en kategori med ovillkorlig rätt att stanna här. Besvärsprövningen bör då endast avse frågan om sökanden har en sådan rätt.

Om ett mycket stort antal asylsökande under kort tid skulle komma till Sverige från ett visst land, måste regeringen ha möjlighet att fastställa en särskild kvot för sökande från detta land och även att ställa upp kriterier för vilka som i första hand bör få tillstånd. Som förut berörts måste regeringen också kunna bestämma att sökande från ett sådant land skall tas emot utan närmare prövning.

Den praktiska hanteringen av kvoter av den typ som utredningen föreslår

måste bli delvis olikartad beroende på vilken kvot det är fråga om. I det följande skall detta närmare belysas.

Flyktingkvoten

Den kvot som kommer att bli enklast att hantera i praktiken är flyktingkvoten. En kraftig utökning av kvoten behöver inte medföra någon ändring i nuvarande administrativa rutiner och på detta område finns lång erfarenhet av att tillämpa en kvot. Liksom hittills bör uttagning således kunna ske såväl genom uttagning på plats med hjälp av en från Sverige utsänd delegation som genom uttagning på grundval av ansökningar som vidarebefordrats från svenska utlandsmyndigheter. Några svårigheter att anpassa antalet som tas emot till den fastställda kvoten föreligger inte. Alla ansökningar måste göras före inresan och en väsentlig del av uttagningen görs på plats med hjälp av en delegation. Det antal flyktingar som tas ut genom delegationsuttagning är enkelt att reglera.

Om det med hänsyn till kvotens inriktning skulle föreligga svårigheter att under ett visst år fylla flyktingkvoten bör detta inte leda till att skyddsbehövande med mindre starka skäl tas emot. Det får aldrig, vare sig i fråga om flyktingkvoten eller eljest, vara ett självändamål att fylla en kvot. Om flyktingkvoten ett visst år inte kan fyllas kan det emellertid finnas skäl att se över om inriktningen är ändamålsenlig. Skulle svårigheter flera år i rad föreligga att fylla kvoten är en sådan översyn nödvändig.

Kvot för anhöriga

I samband med att en kvot för anhöriga fastställs får förutsättas att statsmakterna ställer upp kriterier för vilka slags anhöriga som skall kunna få tillstånd inom ramen för kvoten och att dessa kriterier sedan preciseras av invandrarverket. En sådan kvot kommer att bli något svårare att hantera och administrera än flyktingkvoten. Visserligen är det också här fråga om ansökningar som i princip måste göras före inresan i Sverige men antalet ansökningar kan väntas överstiga antalet tillgängliga platser. Ett urval bland ansökningarna måste således ske. Flera olika modeller är här i och för sig tänkbara.

I och för sig skulle det vara tänkbart att låta tidpunkten för ansökan alltid ha utslagsgivande betydelse, vilket skulle innebära att tillstånd meddelas för de sökande vilkas ärenden behandlas först. Om man utgår från att planeringen sker per budgetår skulle det i så fall inte finnas några platser kvar vid budgetårets slut. De sökande vilkas ansökningar handläggs under budgetårets sista månader skulle då antingen få behandlingen av sina ärenden uppskjuten till nästa budgetår eller också få avslag. I det förra fallet skulle det föreligga risk för att invandrarverket efter några år skulle ha ett mycket stort antal ansökningar som inte skulle kunna handläggas förrän under ett kommande år. Förutom nackdelarna med att administrera dessa ansökningar skulle det också så småningom bli tveksamt i vilken utsträckning inneliggande ansökningar fortfarande är aktuella. Om åter samtliga an-

sökningar under årets sista månader skulle avslås skulle detta sannolikt komma att uppfattas som orättvist, även om avslaget skulle förenas med ett meddelande om att orsaken till avslaget varit platsbrist inom kvoten och med information till sökanden om möjligheten att ge in en ny ansökan nästa år om flyttning till Sverige då fortfarande skulle vara aktuell. Ingen av de skisserade modellerna förefaller särskilt lämplig.

Även av de skäl som har angetts nu bör – som tidigare förordats av andra orsaker – en viss prioritering på materiella grunder ske mellan de sökande, för att en kvot för anhöriga skall fungera på bästa sätt. Som utredningen tidigare angett bör en grund för prioritering vara att försteg ges åt åldriga föräldrar och en annan att ett arbetserbjudande eller motsvarande förhållande skall ge försteg för vuxna syskon och barn – i den mån de bör ha möjlighet att få tillstånd, t.ex. som "sista länk". Utredningen ser det vidare som självklart att försteg måste kunna ges exempelvis i det fall att ett ogift syskon i en syskonskara är över 20 år medan de övriga är yngre och har en i princip ovillkorlig rätt att få komma hit. Om syskonen i hemlandet bott tillsammans bör de i ett sådant fall också ha möjlighet att resa till Sverige tillsammans. Även i enstaka fall av annat slag kan omständigheterna vara sådana att det framstår som uppenbart att försteg skall ges. En person med rätt till asyl här i landet kan t.ex. tänkas komma hit tillsammans med föräldralösa syskonbarn för vilka han har åtagit sig föräldraansvaret. I fall av det slag som nu har berörts är det tänkbart att Europakonventionens artikel 8 om skydd för familjelivet skulle kunna anses tillämplig.

Även med en prioritering inom kvoten kommer det säkerligen att uppkomma lägen där tillstånd – med hänsyn till den antalsmässiga begränsningen – kan beviljas endast för en del av de sökande som har likartad anknytning och i övrigt likartade skäl. Det är i och för sig önskvärt med en fortlöpande och enhetlig bedömning av ärendena, men i ett läge med många ansökningar torde det inte helt kunna undvikas att andelen avslag kan komma att bli högre under slutet av tidsperioden. De som får avslag men som i och för sig skulle kunna komma i fråga inom ramen för kvoten bör samtidigt få ett meddelande med en förklaring till avslaget och information om att de kan söka på nytt under följande år. Dessa bör sedan i händelse av ny ansökan ges förtur framför andra med likartad anknytning som inte sökt tidigare. På så sätt skapas en form av köordning.

Det torde vara nödvändigt att i dessa fall kräva ny ansökan för att den beslutande myndigheten skall kunna försäkra sig om att ansökan fortfarande är aktuell. Erfarenhetsmässigt ändras inte sällan förutsättningarna för en ansökan om familjeåterförening från ett år till ett annat. Det kan bero på att sökanden själv ändrar sig i fråga om tanken på en flyttning till Sverige men det kan också hänga samman med att familjeförhållandena ändras på grund av äktenskap, skilsmässa, barnafödande etc.

Vad som har anförts nu får endast ses som en skiss till hur en kvot för anhöriga skulle kunna administreras. Svårigheterna kommer självfallet att vara störst under det första året. Med något års erfarenheter att bygga på torde administrationen bli enklare.

Kvot för personer med humanitära skäl

Kvoten för personer med humanitära skäl – häri inbegrips politiska skäl – torde bli den svåraste att administrera. Det beror främst på att den, enligt utredningens mening, i stor utsträckning måste tillämpas på personer som redan rest in i landet. Att på samma sätt som gäller i de transoceana länder som tillämpar kvotsystem kräva att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan synes nämligen i dessa fall knappast realistiskt för våra förhållanden; det skulle leda till ett mycket stort antal avslag. Den som får avslag kommer också att avvisas från Sverige. Det innebär att ett avslag blir mera definitivt än ett avslag inom kvoten för anhöriga. Den som avvisats härifrån har i de flesta fall små möjligheter att återvända och göra en ny ansökan ett följande år.

I likhet med vad som föreslagits beträffande kvoten för anhöriga bör en prioritering göras mellan olika kategorier. Utredningen har i tidigare avsnitt 5.4.2 och 5.4.5 förordat att personer som flytt undan inbördeskrig och liknande oroligheter bör prioriteras. Vidare bör prioritering ske av de factoflyktingar som enligt praxis efter regeringsbeslutet den 13 december 1989 bedöms ha ett särskilt starkt skyddsbehov. Det är i dessa fall den samlade styrkan i de humanitära skälen som måste bli avgörande för om tillstånd skall beviljas.

Vad som har sagts nu innebär också att uttagning på kvot bör kunna ske i svårbedömda gränsfall, där sökandens skäl ligger nära dem som fordras för att en ovillkorlig skyddsregel skall vara tillämplig men det är tvivelaktigt om skälen är tillräckliga. Därmed torde proceduren kunna förkortas i åtskilliga fall.

När det gäller de här aktuella fallen är det särskilt viktigt att understryka att en kvot bara skall ses som en riktpunkt. Det är i praktiken nödvändigt att godta ganska betydande avvikelser om en någorlunda fast praxis skall kunna upprätthållas. Klart är också att en kontinuerlig uppföljning från invandrarverkets sida är särskilt väsentlig på detta område.

Utredningen vill vidare framhålla att en förutsättning för uttagning på en kvot för personer med humanitära skäl självfallet måste vara att sådana skäl verkligen bedöms finnas för handen. I annat fall bör uttagning på en sådan kvot över huvud taget inte få ske även om detta skulle leda till att kvoten under en viss period inte blir fylld.

Under det första år då en kvot skall tillämpas kommer det sannolikt att bli svårt att hålla antalet tillstånd inom den fastlagda ramen. Såväl kvotens storlek som praxis kan behöva korrigeras till det följande året. Korrigering av kvotens storlek kan behöva ske såväl uppåt som nedåt. Kvoten kan behöva utökas, eventuellt på bekostnad av andra kategorier immigrationssökande, som en följd av ett stort invandringstryck. Det kan också finnas skäl att minska kvoten på grund av lägre antal ansökningar än väntat. En minskning kan också bli nödvändig på grund av att kvoten kraftigt överskridits under föregående år och att mottagningsmöjligheterna är begränsade under det kommande året. Efter någon tids erfarenhet bör det dock bli

lättare att tillämpa en praxis som innebär att antalet beviljade tillstånd ligger i närheten av den fastlagda kvoten.

5.6 Vissa särskilda frågor

5.6.1 Temporära uppehållstillstånd

Enligt direktiven skall utredningen behandla frågan om det bör finnas tydligare möjligheter för Sverige att i en första asyllandssituation ge temporära uppehållstillstånd för stora grupper.

Enligt gällande bestämmelser (2 kap. 2 § UtlL) skall uppehållstillstånd ges antingen som tidsbegränsat uppehållstillstånd eller som permanent uppehållstillstånd (utan tidsbegränsning). Det är emellertid förutsatt (se prop. 1983/84:144, s. 88) att de utlänningar som accepteras för invandring normalt skall få permanent uppehållstillstånd från början. Om temporära uppehållstillstånd skulle förekomma i stor omfattning, skulle alltså detta innebära en systemförändring.

Det bör emellertid erinras om att den före år 1985 gällande ordningen innebar att uppehållstillstånd första gången regelmässigt beviljades endast för ett år. Först därefter kunde permanent uppehållstillstånd beviljas efter särskild ansökan. Avsikten med denna ordning var främst att permanent uppehållstillstånd lättare skulle kunna vägras exempelvis på grund av asocialitet. Om t.ex. förhållandena i sökandens hemland ändrats så att han inte längre var att betrakta som flykting, utgjorde emellertid denna omständighet inte grund för avslag på ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Denna ordning avskaffades med verkan fr.o.m. år 1985 på förslag av invandrarpolitiska kommittén. Kommittén konstaterade i sitt betänkande (SOU 1983:29) Invandringspolitiken Förslag att ytterst få personer vägrades permanent uppehållstillstånd på grund av asocialitet eller liknande samtidigt som systemet med prövning två gånger av varje ansökan krävde stora resurser såväl hos polisen som hos invandrarverket. Kommittén föreslog därför att permanent uppehållstillstånd skulle beviljas från början i alla de fall där en invandringsprövning i realiteten gjordes och räknade med att det skulle innebära en personalbesparing på ca tjugo årsarbetskrafter sammanlagt hos polisen och invandrarverket.

Det är alltså uppenbart att en återgång till en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle kräva ökade resurser för själva prövningen, eftersom den i praktiken skulle förutsätta en ny prövning sedan tiden för tillståndet löpt ut. Om ett sådant system skulle innebära beaktansvärda fördelar och kanske även besparing av resurser i vissa andra hänseenden, skulle det givetvis ändå förtjäna övervägas. Systemet skulle för övrigt inte behöva konstrueras på samma sätt som det som gällde före år 1985. Exempelvis skulle man kunna tänka sig att uppehållstillstånd i viss omfattning meddelades att gälla tills vidare. Det skulle då inte fordras en ny ansökan från utlänningens sida för att han skall få stanna kvar här i landet utan

tvärtom ett initiativ från myndigheternas sida i de fall det bedöms finnas skäl för att upphäva tillståndet.

De grupper som skulle kunna komma i fråga för temporära uppehållstillstånd är väl främst asylsökande från länder där det finns goda förhoppningar om en snar ändring av situationen och därmed möjlighet för dem som flytt att återvända hem. Att i sådana fall begränsa ett tillstånd till att gälla under viss tid eller tills vidare strider inte mot Genève-konventionen. De som förespråkar en mera systematisk tillämpning av temporära uppehållstillstånd – både i den svenska allmänna debatten och i den internationella diskussionen – menar i allmänhet att man därmed skulle få möjlighet att föra en mera generös asylpolitik. I den mån de som erhållit uppehållstillstånd kommer från utvecklingsländer skulle det också kunna innebära fördelar för dessa länders utveckling på sikt, om de återvänder och därmed tillgodoför hemlandet den yrkeserfarenhet och utbildning som de kan ha förvärvat. Det har vidare gjorts gällande att ett temporärt uppehållstillstånd skulle kunna vara av psykologiskt värde för den asylsökande själv som inte skulle behöva känna flykten lika definitiv som om ett permanent tillstånd beviljats.

Ett system med temporära uppehållstillstånd skulle emellertid även kunna medföra betydande nackdelar. En arbetsgivare kan exempelvis tänkas vara obenägen att anställa en utlänning med endast ett temporärt uppehållstillstånd. Det skulle också kunna vara svårt för utlänningen själv att avgöra i vilken utsträckning det skulle löna sig att satsa på att lära sig svenska och på att skaffa sig annan utbildning som skulle underlätta för honom att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Sannolikt måste man därför räkna med att personer med temporära uppehållstillstånd i mindre utsträckning än de som accepterats som invandrare skulle kunna få arbete och försörja sig själva. Därtill kommer den ovisshet om framtiden som en sådan ordning ofrånkomligen måste innebära.

Även om förhållandena i hemlandet ändrats så att det skulle vara möjligt för utlänningen att återvända när det temporära uppehållstillståndet löper ut, skulle sannolikt åtskilliga av de berörda föredra att stanna i Sverige. De kan ha bildat familj i Sverige eller i varje fall ha barn som går i skola här i landet, och anknytning till Sverige även i andra former kan ha uppkommit under vistelsen här. Att i ett sådant läge tvångsvis återsända en person skulle ofta framstå som inhumant och sannolikt sällan på allvar övervägas.

Man måste därför räkna med att många av dem som fått temporära uppehållstillstånd skulle komma att bli kvar i Sverige sedan tillståndet löpt ut, även om förhållandena i hemlandet skulle ha förändrats så att de skulle kunna återvända utan risk för förföljelse eller andra repressalier. Vad åter gäller dem som själva önskar återvända, har dessa alltid möjlighet härtill oavsett vilken typ av tillstånd de har i Sverige.

Temporära uppehållstillstånd av skäl som nu diskuteras torde i Sverige ha tillämpats mera systematiskt endast i mitten av 1970-talet, när de cyprioter som tagit sin tillflykt hit efter Turkiets invasion i Cypern beviljades tidsbegränsade tillstånd med hänsyn till att en stabilisering av förhållandena i

deras hemland bedömdes finnas i sikte. Erfarenheterna av denna tillämpning får anses ha gett vid handen att det i praktiken knappast var andra cyprioter än sådana som under alla förhållanden skulle ha återvänt som lämnade Sverige när uppehållstillståndet löpt ut. För övriga förlängdes uppehållstillstånden successivt intill dess att de slutligen i allmänhet gjordes permanenta.

I flera främmande länder ges temporära uppehållstillstånd till vissa bestämda kategorier asylsökande. Orsaken kan ibland vara att man inte vill acceptera den asylsökande som invandrare i det egna landet utan hoppas att han skall få mottagningserbjudande från något annat land. En sådan ordning tillämpas främst i länder som på grund av sitt geografiska läge fått ta emot stora skaror asylsökande. Det skulle uppenbarligen inte vara förenligt med de principer som bör gälla för svensk invandringspolitik att av sådana skäl ge temporära uppehållstillstånd.

I Australien tillämpas sedan någon tid en ordning som innebär att uppehållstillstånd första gången ges för en period av fyra år för asylsökande som inte är flyktingar men som man heller inte anser det rimligt att i dagsläget återsända. Detta första tillstånd kan sedan förlängas för ytterligare fyra år. Den som motsätter sig att återvända till hemlandet kommer dock inte att återsändas tvångsvis. Avräkning kommer i stället att ske på någon av de kvoter som finns så snart man bedömer att plats finns på kvoten och vederbörande accepteras därmed som invandrare. Det är svårt att se att ett sådant system skulle erbjuda några betydande fördelar för svensk del.

Utredningens slutsats är att det är tvivelaktigt om det skulle innebära några påtagliga fördelar att mera generellt övergå till en ordning enligt vilken uppehållstillstånden skulle tidsbegränsas i fall då en positiv förändring av förhållandena i sökandenas hemländer bedöms finnas i sikte. Benägenheten att återvandra skulle knappast påverkas, och möjligheten att tvångsvis verkställa utvisningsbeslut i fall av detta slag är inte så stor som man kanske skulle kunna tro. Härtill kommer de olägenheter för berörda personer och de administrativa kostnader som skulle bli följden. Utredningen förordar därför inte en mera allmän övergång till ett sådant system.

Förhållandena kan emellertid vara annorlunda om ett mycket stort antal asylsökande från ett visst bestämt land under kort tid skulle komma till Sverige exempelvis på grund av en oförutsedd och till sina verkningar svårbedömd politisk omvälvning. Utredningen har i avsnitt 5.5 förordat att regeringen i ett sådant läge skall ha möjlighet att fastställa en särskild kvot för sökande från ett visst land eller vissa länder. I samband med ett sådant beslut bör regeringen också kunna föreskriva att uppehållstillstånd skall ges som temporärt uppehållstillstånd. Även i andra fall kan givetvis förhållandena i ett visst land eller i ett visst fall vara sådana att särskilda skäl motiverar en begränsning av varaktigheten för ett uppehållstillstånd. Möjligheten att meddela temporära uppehållstillstånd bör alltså finnas kvar i lagen.

5.6.2 Förfarandet när asylsökande får avslag

Enligt 4 kap. 6 § UtlL skall, om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige, samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte synnerliga skäl talar mot detta. Ett synnerligt skäl att inte meddela beslut om avvisning eller utvisning kan vara att det framstår som uppenbart att utlänningen frivilligt kommer att lämna landet om hans ansökan om uppehållstillstånd avslås. Normalt kommer dock avlägsnandebeslut att meddelas samtidigt som en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller återkallas.

Av 8 kap. 11 § UtlL framgår att det i regel är polismyndigheten som skall verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. I fråga om beslut av regeringen kan dock regeringen bestämma att någon annan myndighet skall svara för verkställigheten. Normalt får dock polismyndigheten svara för verkställigheten även i sådana fall.

I 8 kap. 12 § UtlL finns bestämmelser om när verkställighet skall ske. Paragrafen har följande lydelse:

"En polismyndighets beslut om avvisning, statens invandrarverks beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet, domstols dom eller beslut om utvisning samt regeringens beslut om utvisning enligt 4 kap. 11 § skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall än som avses i första stycket, skall en utlänning som har avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänning som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall polismyndigheten verkställa beslutet så snart det kan ske."

Det har i Sverige rått allmän enighet om att det är av vikt att avlägsnandebeslut också verkställs. Om någon kontroll inte sker av att den som fått avslag lämnar landet kan det leda till att ett stort antal människor vistas här illegalt. Det har ansetts vara ett starkt samhällsintresse att så inte sker. Den som vistas här utan tillstånd är oftast hänvisad till att arbeta "svart" för sin försörjning. Det är i en sådan situation en uppenbar risk för att utlänningen kan komma att utnyttjas genom lägre lön och sämre arbetsförhållanden än vad som gäller på den vanliga arbetsmarknaden. Det finns också risk för att utlänningen ser kriminalitet eller prostitution som sin enda möjlighet till försörjning. I en situation då en grupp asylsökande åberopar skäl som är uppenbart otillräckliga och samtidigt kan antas vara representativa för många andra i samma land eller inom samma region kan en snabb verkställighet därtill ofta fylla funktionen som en varningssignal. Därmed motverkas att andra lockas att söka sig hit för att sedan så småningom tvingas lämna Sverige.

Nuvarande förfarande när ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas är i korthet följande. Beslut som avser avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet kommer regelmässigt att verkställas omgående. Något utrymme för frivillig utresa finns inte i dessa fall enligt utlänningslagen. Ofta har utlänningen tagits i förvar enligt reglerna i 6 kap.

UtlL. Det kan då inte heller förekomma att utlänningen söker hålla sig undan verkställighet. Problem som kan uppkomma vid verkställighet av beslut om avvisning med omedelbar verkställighet hänger huvudsakligen samman med att det ibland kan vara svårt att visa från vilket land utlänningen närmast har kommit. Kan denna fråga inte utredas, är verkställighet normalt över huvud taget inte möjlig i de fall utlänningen inte kan sändas till hemlandet.

Invandrarverkets avlägsnandebeslut i övrigt – när således förordnande om omedelbar verkställighet inte meddelats – överklagas i de allra flesta fall till regeringen. Normalt föreligger alltså i dessa fall ett lagakraftägande beslut först om regeringen avslår ett överklagande. Regeringsbeslutet sänds då till polismyndigheten för att denna skall tillse att verkställighet sker. Någon formell delgivning äger inte rum. I normalfallet kallas utlänningen till polismyndigheten först sedan tidsfristen om två respektive fyra veckor löpt ut. Han tillfrågas då om varför han inte lämnat landet och om han har för avsikt att göra det frivilligt. Om han då förklarar att han absolut inte vill lämna landet, kan det föreligga grund enligt 6 kap. 2 § 3 UtlL att ta honom i förvar. Säger sig utlänningen gå med på att resa ut ur landet frivilligt ordnar polismyndigheten med biljett för återresa i de fall utlänningen saknar egna medel och man kommer överens om när utlänningen skall lämna landet. Ofta inställer sig emellertid utlänningen inte på kallelse. Många håller sig medvetet undan och i andra fall saknar polismyndigheten aktuell adress till utlänningen.

Huvudprincipen i 1989 års utlänningslag är alltså att utlänningen skall få möjlighet att på egen hand lämna landet. Principen var densamma enligt tidigare gällande utlänningslag, men innan den nya lagen trädde i kraft den 1 juli 1989 verkställdes de flesta avlägsnandebeslut tvångsvis. Den ändring som genomfördes genom 1989 års lag bestod i att i enlighet med vad som förut framgått särskilda tidsfrister fastställdes för frivillig utresa (8 kap. 12 § andra stycket UtlL).

Som motiv för lagändringen i denna del anförde föredragande statsrådet i prop 1988/89:86 (s. 116):

> "Det är enligt min mening önskvärt att den som avvisas eller utvisas ges tillfälle att frivilligt lämna Sverige. Detta är huvudregel även enligt nuvarande ordning. Det har emellertid visat sig att systemet med frivillig verkställighet ofta inte fungerar. Huruvida detta beror på utlänningens ovilja att rätta sig efter avlägsnandebeslutet eller på de stora möjligheter till förnyad prövning som finns enligt de nuvarande reglerna vill jag låta vara osagt. Det förefaller dock sannolikt att snabbare handläggning av ärenden om uppehållstillstånd i förening med en ändring av systemet av prövning på verkställighetsstadiet kommer att medföra också en större benägenhet från den enskildes sida att rätta sig efter beslutet. Liksom lagutredningen tror jag dock att det är värdefullt med en uttrycklig regel som anger inom vilken tid den som har avvisats eller utvisats bör ha lämnat landet. En lämplig tidrymd är som utredningen har föreslagit två veckor, om avvisningsbeslut har fattats, och fyra veckor när det är fråga om utvisningsbeslut."

1989 års utlänningslag har inte medfört att beslut om avvisning och utvisning verkställs i större utsträckning än tidigare. Antalet icke verkställda avlägsnandebeslut har tvärtom ökat mycket kraftigt. Rikspolisstyrelsen har

i en till civildepartementet överlämnad promemoria daterad den 19 oktober 1990 pekat på en rad praktiska problem i samband med verkställighet av avlägsnandebeslut. Av promemorian framgår också att det den 1 oktober 1990 fanns mer än 1 500 verkställighetsärenden hos polismyndigheterna. I drygt 40 procent av fallen var vederbörande efterlyst. En del av dessa kan dock på egen hand ha lämnat landet. På grund av brister i tidigare statistik är det inte möjligt att göra någon exakt jämförelse med förhållandena föregående år. Det är dock enligt polisens uppfattning fråga om en utomordentligt kraftig ökning av antalet icke verkställda avlägsnandebeslut. Enligt rikspolisstyrelsen är det främst bestämmelserna i 1989 års utlänningslag och deras tillämpning som har försvårat verkställigheterna.

Orsakerna till det kraftigt ökade antalet icke verkställda avlägsnandebeslut kan dock vara flera. På grund av det starkt ökade antalet asylsökande, ca 40 000 under budgetåret 1989/90 mot beräknade ca 20 000, har handläggningstiderna i asylärenden inte minskat så som förutsattes i prop. 1989/90:86. Från hösten 1989 har handläggningstiderna i stället hela tiden ökat. Polismyndigheternas resurser för verkställighet har vidare minskat. Det är i regel personal inom samma enhet hos polisen som svarar för utredningar i asylärenden och för verkställighet. Det kraftigt ökade antalet asylsökande har inneburit att polisen tvingats avsätta större resurser än tidigare för utredningsverksamheten. Även om man fått vissa resurstillskott för asylutredningar har de sammantagna resurserna för utredningar och verkställigheter blivit hårt ansträngda.

Den främsta orsaken till att så många håller sig undan verkställighet torde dock vara att en utlänning inte har något att vinna på att resa ut frivilligt. Den som håller sig undan har å andra sidan i regel intet att förlora utan tvärtom allt att vinna, om nya omständigheter kan åberopas som kan motivera en ny ansökan och leda till att uppehållstillstånd beviljas. Så t.ex. kan anknytning till Sverige på olika sätt ha uppkommit under den tid då utlänningen inte har kunnat anträffats.

Oavsett vilka orsaker som vägt tyngst är det lätt att konstatera att verkställigheten av avlägsnandebeslut för närvarande är ett snabbt växande problem. Detta skall visserligen inte överbetonas, men det står klart att gällande ordning inte fungerar på det sätt som är avsett.

Av rikspolisstyrelsens ovannämnda promemoria framgår att det till en del handlar om praktiska problem som borde kunna lösas genom ändrade rutiner, exempelvis genom att rikspolisstyrelsen och invandrarverket lämnar allmänna råd eller föreskrifter rörande verkställighet av avlägsnandebeslut. Eventuellt kan även krävas någon smärre ändring i utlänningslagen, liksom en uttrycklig bestämmelse i utlänningsförordningen som ger de nämnda myndigheterna befogenhet att meddela föreskrifter i verkställighetsfrågor, i den mån inte 11 § 5 UtlF anses tillfyllest. Utredningen föreslår att rikspolisstyrelsen och invandrarverket snarast tar upp frågan till en gemensam diskussion.

Utredningen anser det viktigt att återsändande sker under värdiga former och delar den principiella uppfattningen att det är önskvärt att en utlänning

ges tillfälle att frivilligt lämna landet efter det att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelats. För att en sådan ordning skall fungera på ett fullt godtagbart sätt krävs dock enligt utredningens mening att utlänningen får någon fördel av att resa ut frivilligt. I annat fall finns risken att principen stannar på papperet och att insats av väsentligt större polisresurser än för närvarande krävs för att verkställighet fortlöpande skall kunna ske inom rimlig tid.

Ett sätt att öka motivationen att resa ut frivilligt skulle kunna vara någon form av bidrag till den som återvänder frivilligt. Motsvarande bidrag skulle då inte utgå i de fall ett avlägsnandebeslut måste verkställas tvångsvis. Bidrag till den som återvänder frivilligt är dock inte helt oproblematiskt. Det skulle kunna leda till en ökning av antalet asylansökningar utan egentlig grund. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 5.6.3 om stöd till återvandring.

Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning utgör ett problem inte bara för Sverige utan också för andra länder som får ta emot många asylsökande. Det är emellertid i dag främst i de nordiska länderna som försök till verkställighet över huvud taget görs regelmässigt. I de flesta andra länder är det huvudsakligen vid förövad eller misstänkt kriminalitet som avlägsnandebeslut verkställs. Asylsökande i allmänhet som fått avslag förutsätts lämna landet på egen hand. Personkontrollen är samtidigt i de flesta länder mindre strikt än i Sverige, vilket medför att många asylsökande som fått avslag stannar kvar och därmed får en tillvaro utanför de sociala och juridiska nätverken. Erfarenhetsmässigt beger sig emellertid många till något annat land och begär asyl där. Den sistnämnda aspekten medför att det måste ligga i de berörda ländernas intresse med en likartad politik på detta område.

Frågan om verkställighet av avlägsnandebeslut har på senare tid uppmärksammats även internationellt på ett annat sätt än tidigare. Det förslag till asylkonvention som upprättats inom EG innehåller sålunda en rekommendation om att avlägsnandebeslut skall verkställas. Denna konvention har dock ännu inte trätt i kraft. Vikten av att asylsökande som fått avslag återsänds har också i olika sammanhang på senare tid betonats av UNHCR och togs bl.a. upp vid UNHCRs exekutivkommittés möte i Genève i oktober 1990.

Det är angeläget att Sverige i olika internationella sammanhang driver frågan om att avlägsnandebeslut bör verkställas med hänvisning till de negativa effekter som annars kan följa såväl för uppehållslandet och angränsande länder som ofta även för utlänningarna själva. Samtidigt måste vi ha förståelse för att det här kan finnas skillnader i synsättet olika stater emellan. Vad som i ett genomorganiserat land som Sverige framstår som en självklarhet – att meddelade beslut skall verkställas – ter sig inte lika uppenbart på andra håll i världen.

5.6.3 Stöd till återvandring

I utredningens direktiv framhålls att frivillig återvandring ofta är den bästa lösningen för den som tvingats i exil och att återvandring och reintegration i hemländerna för de stora flyktinggrupperna i tredje världen är en viktig del av flyktingbiståndet.

Som utredningen framhållit i avsnitt 5.4.3 finns det i dag goda förhoppningar om att antalet flyktingar i världen kommer att minska mycket kraftigt på ett par års sikt. Det innebär också att det på grund av ändrade politiska förhållanden kommer att bli möjligt för ett stort antal människor att återvända till sina hemländer. Oavsett de aktuella möjligheterna att återvända gäller för många flyktingar att de betraktar vistelsen i asyllandet som mer eller mindre tillfällig och att de önskar återvända till hemlandet om de politiska förhållandena där ändras så att ett återvändande blir möjligt. En medveten och genomtänkt återvandringspolitik är därför angelägen. En sådan politik måste innehålla flera olika element. Principerna för en sådan politik har berörts i avsnitt 5.1.7.

En viktig del är att åtgärder för invandrare här i landet utformas så att de underlättar för den enskilde att återvända om han så önskar. Det kan t.ex. gälla insatser för att invandrarna skall kunna bevara och utveckla sitt hemspråk och sitt kulturarv. Det är också en av hörnstenarna i vår invandrarpolitik att den enskilde skall ha möjlighet att bevara sitt hemlands kultur. Men det kan också vara fråga om teoretisk och praktisk utbildning som den enskilde har nytta av också vid ett återvändande. Åtgärder av sådant slag hör närmast hemma inom vad som brukar kallas invandrarpolitiken, vilken faller utanför utredningens uppdrag. Utredningen vill dock framhålla vikten av att invandrarpolitiken utformas på ett sådant sätt att den underlättar återvandring för den som vill återvända hem.

En annan viktig beståndsdel i en återvandrarpolitik är praktiskt stöd och hjälp med återresan för den som vill återvända men som saknar ekonomiska medel för återresan. Enligt förordningen (1984:890) om bidrag till flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land gäller att invandrarverket får lämna bidrag för skäliga resekostnader samt för uppehälle under de första dygnen och för bagagetransport m.m. Beloppet för uppehälle och bagagetransport, som ursprungligen var maximerat till 1 000 kr. per person, har höjts till maximalt 1 500 kr. per person fr.o.m. den 1 november 1989 (SFS 1989:783). Bidrag kan lämnas även för flyktingens anhöriga. För flyktingen och hans anhöriga är beloppet maximerat till 7 500 kr. sammanlagt. Med flykting avses den som har tagits emot inom ramen för flyktingkvoten eller som fått uppehållstillstånd som konventionsflykting, krigsvägrare, de factoflykting eller eljest av politiska eller humanitära skäl.

Invandrarverket lämnade budgetåret 1988/89 bidrag till återresa för 233 personer och budgetåret 1989/90 för 210 personer. Verket förutser att antalet kommer att ligga på ungefär samma nivå även innevarande budgetår och det därefter kommande. Ca två tredejedelar av dem som erhållit resebidrag under senare tid har varit chilenska medborgare.

Det ekonomiska stöd som i dag kan utgå är således begränsat till själva biljettkostnaden och till ett relativt blygsamt belopp för övriga kostnader. Det kan i och för sig hävdas att fler skulle återvända om ett frikostigare stöd kunde utgå. Ett större kontantbelopp skulle å andra sidan kunna uppfattas som en påtryckning och locka några att återvända utan att ha tänkt igenom sin situation tillräckligt noggrant. Dessutom skulle det kunna leda till problem när det gäller förhållandet mellan den återvändande och hans omgivning. Utredningen anser det därför inte motiverat att föreslå någon mera väsentlig generell höjning av de belopp som nu kan utgå.

En tredje viktig del i en återvandrarpolitik är en biståndspolitik som anknyter till den återvandringspolitik som kan ha etablerats i ursprungslandet. Inte minst när de ändrade förhållanden som gör återvandringen möjlig består i att en diktatur har fallit är det enligt vad erfarenheterna visar viktigt att kontakt på ett tidigt stadium tas med den nya regeringen.

Biståndspolitiken måste också innefatta stöd till de internationella organisationer som arbetar med dessa frågor (jfr. avsnitt 5.2.2). Som exempel kan nämnas att UNHCR i september 1990 lämnade stöd till ca 500 afghanska familjer i veckan för återvändande till Afghanistan. UNHCR hoppades att senare kunna utvidga stödet till 800 familjer i veckan. Med större ekonomiska resurser skulle UNHCR kunna lämna bidrag till ett väsentligt större antal flyktingar som önskar återvända och som i dag hindras från att göra det genom att de själva saknar medel för återresan och för uppehället under den första tiden. Det bör dock samtidigt framhållas att det för majoriteten av de afghanska flyktingarna inte är ekonomiska svårigheter utan en sönderslagen infrastruktur och osäkerhet om den politiska utvecklingen i hemlandet som avhåller dem från att återvända.

Sammanfattningsvis vill utredningen betona att planering för återvandring i första hand måste vara ett ansvar för flyktingen själv och hans familj. Frivilliga organisationer kan göra betydande insatser för att förbereda flyktingar inför en återvandring.

Samtidigt finns dock behov av vissa stödåtgärder. Nuvarande åtgärder kan behöva förbättras på följande punkter.

- Möjligheter att efter prövning i det enskilda fallet ersätta kostnader för frakt av exempelvis redskap av betydelse för yrkesverksamhet och försörjning i hemlandet.
- En måttlig höjning av det kontantbidrag som kan utgå för att täcka levnadskostnaderna under den allra första tiden efter ett återvändande. Utredningen föreslår att denna fråga tas upp i den nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor med sikte på en nordisk harmonisering. Exempelvis de norska reglerna är i dag mera generösa än de svenska.
- Möjligheter till mera flexibla insatser beroende på förhållanden med anknytning till det eller de återvandringsfall som har aktualitet. Så t.ex. är sjukförsäkring i många länder kopplad till en anställning, och i sådana fall kan bidrag till en privat sjukförsäkring vara en betydelsefull form av stöd. Det bör även i övrigt finnas förutsättningar för att i enskilda fall – eventuellt i samarbete med vår representation i det berörda landet –

utforma ett stöd på ett sådant sätt att man undanröjer ett påvisbart hinder mot en återvandring för vilken förutsättningarna annars ter sig gynnsamma. Insatserna måste emellertid vara rimliga.

- Kortare kurser bör i vissa fall kunna ordnas när ett flertal invandrare beroende på exempelvis ändringar i den politiska situationen samtidigt planerar för återvandring.
- Vidtas de förändringar som har förordats nu måste det svenska stödet till återvandrare från vårt land betecknas som relativt väl utvecklat. I ett långsiktigt perspektiv framstår det som minst lika angeläget att söka öka stödet för återvandring till internationella organisationer och till de mottagande länderna. Stödet till de mottagande länderna bör kunna utformas så att det stöder dessas återvandringspolitik, även om det naturligtvis ofta, såsom då det gäller sysselsättningsskapande åtgärder, inte bör begränsas till att avse endast återvandrare utan måste komma alla till godo.

De internationella organisationer som främst kan behöva ökat stöd är UNHCR och IOM (International Organization for Migration). Båda dessa organisationer har i dag något oklara roller när det gäller återvändandefrågor. Utredningen anser att stödet till UNHCR främst bör inriktas på att ge UNHCR möjlighet att arbeta med skyddsfrågor medan stödet till IOM bör avse organisationens roll när det gäller transporter och åtgärder för återvandrare efter hemkomsten. Det är viktigt att Sverige i olika internationella sammanhang driver frågan om stöd till återvandring och verkar för en klar ansvarsfördelning mellan de berörda organisationerna.

En annan fråga som berör stödet till återvandrare utan att direkt kunna hänföras dit är vilket stöd som bör utgå till asylsökande som önskar återvända. Enligt regeringsbeslut den 18 januari 1990 har invandrarverket möjlighet att betala återresan för asylsökande som önskar återvända och som ännu inte fått något beslut från invandrarverket. Denna möjlighet tillkom mot bakgrund av att det efter regeringsbeslutet den 13 december 1989 om en skärpt asylpraxis kunde tänkas finnas ett antal asylsökande som själva önskade återvända utan att avvakta svar på sin ansökan. Någon möjlighet att i det läget få hjälp till hemresan av statliga medel fanns inte tidigare. Regeringsbeslutet den 18 januari 1990 medger endast hjälp till själva biljettkostnaden, inte någon hjälp till uppehälle under den första tiden i motsats till vad som gäller i fråga om stödet till återvandrare.

Föreligger ett avvisningsbeslut kan hjälp till hemresa inte utgå. Vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer biljettkostnaden dock att betalas av den verkställande myndigheten såvida utlänningen inte har egna medel eller det åligger transportören att svara för hemresan (se 9 kap. UtlL).

Utredningen har i avsnitt 5.6.2 påtalat problemet med att så många utlänningar håller sig undan verkställighet av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut. Möjlighet att vid verkställighet – utöver biljettkostnad – utbetala ett kontantbidrag på samma sätt som för återvandrare

skulle kanske kunna öka intresset av att lämna landet frivilligt, om motsvarande stöd inte kunde utgå i de fall verkställighet måste ske tvångsvis.

Ett sådant system skulle emellertid också kunna medföra vissa problem. Man kan inte bortse från att även ett så blygsamt belopp som 1 500 kr. för medborgare i vissa länder skulle framstå som ett relativt stort belopp. Det skulle därför kunna öka benägenheten hos några att välja Sverige som asylland. Ett sådant stöd skulle vidare innebära en inte obetydlig kostnadsökning. Det är samtidigt tvivelaktigt vilka effekter som skulle kunna uppnås.

Utredningen anser sig därför inte ha underlag för att föreslå en permanent övergång till en ordning som innebär att särskilt stöd kan utgå för återresa för den som fått avslag på sin asylansökan. Utredningen förordar emellertid en försöksverksamhet på detta område under ett eller ett par års tid.

Nuvarande möjlighet att ersätta hemresan för asylsökande som väntar på svar bör finnas kvar. Det rör sig här normalt om personer som vistas på en utredningssluss eller förläggning till en relativt hög dygnskostnad. Hjälp till hemresan i dessa fall innebär därför en inte obetydlig besparing för statsverket.

Utredningen har i detta avsnitt lagt fram förslag som kommer att leda till vissa kostnadsökningar. Eftersom utredningen avsiktligt har underlåtit att precisera nivån på de förbättringar som förordas är det inte möjligt att beräkna storleken av kostnadsökningarna. Utredningen räknar dock med att det kommer att röra sig om mycket måttliga ökningar och att dessa mer än väl täcks av utredningens förslag i andra delar som bör leda till effektivare handläggning och en jämnare tillströmning av invandrare.

5.7 Samarbete med andra länder

Det finns i dag ett relativt omfattande samarbete med andra länder inom flykting- och immigrationsområdet. De viktigaste permanenta samarbetsorgan på detta område i vilka Sverige medverkar är följande.

Inom *Norden* samarbetar de centrala utlänningsmyndigheterna inom det *Nordiska utlänningsutskottet.* Detta utskott tillkom för samarbete rörande tillämpningen av 1957 års överenskommelse mellan de nordiska länderna om avskaffande av den reguljära passkontrollen vid de internordiska gränserna, den s.k. nordiska passkontrollöverenskommelsen. Utskottet sammanträder normalt två gånger per år. Det är fråga om ett samarbete på tjänstemannanivå där förutom frågor som direkt rör tillämpningen av passkontrollöverenskommelsen betydande tid också ägnas åt informationsutbyte och diskussion om gemensamma problem.

Som organ för samarbete mellan de ansvariga departementen och statsråden inom Norden finns den *Nordiska samrådsgruppen för flyktingfrågor (NSHF).* Samrådsgruppen är ett forum för ömsesidigt utbyte av erfarenheter och synpunkter i aktuella frågor. Gruppen diskuterar policyfrågor när

det gäller flykting-, immigrations- och asylpolitik i ett såväl nationellt som internationellt perspektiv. Den har spelat en viktig roll när det gäller att få till stånd en harmonisering av flyktingpolitiken i Norden och i fråga om genomförande av en gemensam nordisk politik rörande utformningen av flyktingkvoterna. Gruppen söker också förbereda och samordna det nordiska agerandet i olika internationella sammanhang i dessa frågor. Gruppen, som möts på statssekreterarnivå, rapporterar direkt till de för invandrar- och flyktingfrågor ansvariga statsråden.

Inom *Europa* deltar Sverige i samarbetet inom *Europarådets expertkommitté för frågor som rör asylrätt och flyktingar (CAHAR).* Det är ett samarbete på tjänstemannaplanet. Under senare år har en betydande del av arbetet inom CAHAR ägnats åt arbetet på en överenskommelse om första asyllandsprincipen och åt skyddet för de factoflyktingarna. Inom ramen för CAHAR sker också ett utbyte av information om tillströmning av asylsökande, ny lagstiftning m.m. samt diskussioner om de problem som länderna ställs inför. Sedan förslag till en första asyllandsöverenskommelse överlämnats till ministerkommittén, som ännu inte fattat något beslut i frågan, har CAHAR föreslagit att gruppen skall ges ett vidare mandat och fungera som en expertgrupp inom Europarådet för alla flykting- och immigrationspolitiska frågor.

Ett samarbete som under senare år blivit allt viktigare men där Sverige inte kan delta direkt är det samarbete som förekommer inom *EG*. Invandrings- och flyktingpolitiska frågor har dock under senare år varit aktuella i de samtal som förs mellan EFTA och EG. EG-samarbetet har bl.a. lett fram till en asylkonvention, som huvudsakligen tar upp den s.k. första asyllandsprincipen. Konventionen har dock ännu inte trätt i kraft eftersom den inte ratificerats av samtliga stater. Vidare finns den s.k. Schengenöverenskommelsen mellan fem av EGs medlemsländer om avskaffande av passkontrollen mellan dessa stater. Arbetet med en gränskontrollöverenskommelse, motsvarande den nordiska passkontrollöverenskommelsen, pågår.

Vidare förekommer samarbete mellan invandringsländerna i *Västeuropa* och de stora transoceana invandringsländerna, *Australien, Canada* och *USA*. Sedan år 1985 förekommer informella konsultationer mellan dessa länder i samarbete med UNHCR. Konsultationerna, som äger rum på ett politiskt plan, har blivit ett allt viktigare forum för erfarenhetsutbyte och diskussioner om gemensamma problem. Sedan år 1989 bedrivs inom ramen för konsultationerna ett arbete som syftar till att utveckla förslag till gemensamma mer långsiktiga strategier, ett arbete som man hoppas skall ge resultat under år 1991. Konsultationernas sekretariat, vilket är knutet till UNHCR, har också arrangerat ett stort antal expertseminarier kring olika frågor som utvecklande av snabbare asylprövningsprocesser, inhämtande och utvärdering av länderinformation m.m.

Samarbete mellan de nämnda länderna förekommer också på tjänstemannaplanet när det gäller tillämpningen av annex 9 till Chicago-konventionen om den civila luftfarten. Det handlar primärt om flygbolagens skyldigheter när det gäller kontroll av vilka passagerare som tas ombord men också

bolagens skyldigheter att transportera tillbaka personer som inte släpps in i eller inte får stanna i ankomstlandet. Liksom i fråga om nordiska utlänningsutskottet förekommer också allmänt erfarenhetsutbyte och diskussioner.

Sverige är vidare tillsammans med fyrtiotalet andra stater medlem av *UNHCRs exekutivkommitté* och av dess två *underkommittér för internationella skyddsfrågor* respektive för *administrativa/finansiella frågor.* Exekutivkommittén, vilken torde vara det viktigaste internationella organet för diskussion och samordning av flyktingpolitiska frågor, antar på förslag av de två underkommittéerna konklusioner och rekommendationer avseende frågor som rör skydd och bistånd till flyktingar samt uttolkningar av Genèvekonventionen och av UNHCRs mandat. Exekutivkommittén beslutar också i administrativa frågor och fastställer UNHCRs budget. Vid exekutivkommitténs möte år 1989 beslöts att en särskild arbetsgrupp skulle tillsättas för att studera frågor rörande "långsiktiga lösningar och skydd". Arbetsgruppen är öppen för alla exekutivkommitténs medlemmar och observatörer. Arbetsgruppen skall söka formulera förslag till nya strategier för lösningar, vilket kommer att innebära att man också gör en översyn av UNHCRs mandat och verksamhet. Arbetsgruppen har påbörjat sitt arbete först under hösten 1990 och skall enligt planerna lägga fram förslag hösten 1991. Sverige deltar aktivt i arbetsgruppen.

International Organization for Migration (IOM) är en internationell organisation som är mest känd för sina program för transport av flyktingar och migranter. Under senare år har organisationen även utvecklat ett antal mer biståndsinriktade program, bl.a. för återvandring av experter och för rekrytering av personal till utvecklingsländerna. IOM har också program för återvandring av asylsökande och flyktingar, inklusive hjälp i olika former med återanpassningen. På senare år har organisationen spelat en alltmer aktiv roll i den flykting- och immigrationspolitiska debatten och har blivit ett viktigt komplement till UNHCR och andra FN-organ när det gäller utvecklande av nya strategier. Sverige, som under flera år innehaft observatörsstatus, har nyligen ansökt om medlemskap i IOM.

Förutom reguljär samverkan inom de organ som nu har berörts förekommer också samarbete vid olika typer av konferenser och sammankomster rörande specifika problem. Vidare förekommer samarbete inom olika samrådsorgan såväl inom Norden som internationellt rörande migrationens verkningar och betydelse samt rörande integration och åtgärder för anpassning av flyktingar och migranter. En utförlig redovisning av de olika samarbets- och samrådsorganen finns i regeringens skrivelse (1989/90:68) om invandrar- och flyktingpolitiken.

Det samarbete som nu redovisats har – i viss mån med undantag för EG-samarbetet – i relativt liten utsträckning lett till några bindande överenskommelser. Diskussioner och erfarenhetsutbyte har dock bidragit till en mera likartad syn på problemen mellan de deltagande länderna. Alltjämt återstår emellertid mycket arbete innan man kan tala om en gemensam strategi för att möta de problem som det kommande decenniet kan föra med sig.

Utredningen har i det föregående i flera olika sammanhang framhållit vikten av ett ökat internationellt samarbete på flykting- och immigrationspolitikens område. Utredningen har också pekat på några frågor av särskild vikt för Sverige att driva internationellt. Såvitt avser frågor av betydelse för immigrationspolitiken gäller det bl.a. en generös tillämpning av Genèvekonventionen samt ett internationellt erkännande av skyldigheten att ta emot även personer på vilka konventionen inte är tillämplig under förutsättning att det skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att vägra en fristad. Andra frågor som utredningen pekat på gäller en bättre fungerande ordning för hjälp åt internflyktingar, en ökning av flyktingkvoten, en enhetlig syn på förfarandet när asylsökande fått avslag, stöd till återvandring samt ökade bidrag till UNHCR.

Utredningen ser det också mera allmänt som angeläget att önskemålet om en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik – liksom det sätt att närma sig frågor med anknytning härtill som återspeglas i direktiven och som utredningen sökt fullfölja – drivs av Sverige internationellt. I detta avseende kan stöd från UNHCRs ledning påräknas. I sitt inledningsanförande till UNHCRs exekutivkommittés möte i oktober 1990 betonade den dåvarande flyktingkommissarien starkt frågor av detta slag. Det förtjänar härtill anmärkas att den interdepartementala skiss som delvis bildat underlag för utredningens direktiv har översatts till flera främmande språk och rönt ett mycket stort intresse från olika länders sida.

Till de frågor som UNHCR för närvarande avser att prioritera hör flyktingkvinnornas situation samt utvecklandet av ett "early warning-system" som skall öka möjligheterna för det internationella samfundet att ingripa omedelbart när nya flyktingproblem uppstår och helst innan så har skett. Båda dessa projekt bör enligt utredningens mening stödjas av Sverige.

Den likartade syn på problemen som i olika sammanhang förts fram från skilda länder under senare tid, exempelvis vid konsultationerna mellan de västeuropeiska länderna samt Australien, Canada och USA och vid UNHCRs exekutivkommittés senaste möte, borde kunna utgöra grund för ett samarbete som efter hand leder fram till mera konkreta resultat än som hittills visat sig möjligt. För att överenskommelser med andra länder skall kunna uppnås – vare sig dessa får formen av bindande traktater eller ej – måste Sverige vara berett att jämka sina ståndpunkter i olika hänseenden. Detta gäller självfallet även i fråga om de förslag till ställningstaganden som utredningen har lagt fram. Den humanitära grundsynen får dock inte överges.

6 Upprättat lagförslag

I enlighet med de förslag som har lagts fram i det föregående har utredningen upprättat ett förslag till ändring i utlänningslagen (1989:529). Förslaget bifogas som *bilaga 2*. Ett genomförande förutsätter härutöver att riksdagen ställer sig bakom de principer och riktlinjer som har förordats av utredningen.

Lagförslaget kommenteras ytterligare i en specialmotivering (avsnitt 8).

7 Vissa organisatoriska frågor

7.1 Interdepartemental samordning m.m.

I direktiven har utredningen ålagts att ta ställning till frågan om den interdepartementala samordningen i Sverige behöver förbättras och i så fall hur detta bör ske. Det hör till ovanligheterna att en fristående utredning får till uppgift att överväga spörsmål av detta slag, eftersom de i allmänhet anses utgöra interna angelägenheter för regeringen och regeringskansliet. Utredningen anser sig också böra beröra frågan med viss försiktighet.

En utgångspunkt för utredningen är i detta sammanhang liksom i övrigt att det finns ett behov av samordning av biståndspolitiken, utrikespolitiken i övrigt och invandringspolitiken. Detta behov gör sig gällande både i det löpande arbetet och beträffande mera långsiktiga överväganden. Så t.ex. måste givetvis den personal som i arbetsmarknadsdepartementet sysslar med besvärsprövning i utlänningsärenden fortlöpande få del av uppgifter från utrikesdepartementet om förhållandena i de asylsökandes hemländer. Och i det internationella samarbetet på asylpolitikens område representeras Sverige ofta av tjänstemän såväl från arbetsmarknadsdepartementet som från utrikesdepartementet. När mera övergripande reformplaner aktualiseras på biståndS- eller invandringspolitikens område kan det beroende på frågornas karaktär finnas behov av ett mycket nära samarbete mellan de berörda departementen.

Enligt nuvarande ordning är regeringens ledamöter indelade i s.k. ministergrupper med särskilda ansvarsområden. Därvid ingår biståndS- och invandrarministrarna i olika grupper, biståndsministern i den utrikes- och säkerhetspolitiska ministergruppen och invandrarministern i den välfärdspolitiska ministergruppen. Frågan vilken indelning som i detta hänseende är den lämpligaste är självfallet beroende av många andra faktorer än det samordningsbehov som utredningen enligt sina direktiv skall uppmärksamma, och det kan inte ankomma på utredningen att anlägga några synpunkter på denna indelning. Än mindre anser sig utredningen ha anledning att ingå på den i den allmänna debatten väckta frågan huruvida funktionerna som biståndsminister och invandrarminister – vid den minskande arbetsbörda på det senare området som kan bli följden av ett genomförande av förslagen i betänkandet (SOU 1990:79) Utlänningsnämnd – kan slås samman.

Vad utredningen emellertid från sina utgångspunkter bedömer som betydelsefullt är att ett regelbundet samråd äger rum mellan de ledande tjänstemännen inom arbetsmarknadsdepartementets utlännings- och invandrarenheter och utrikesdepartementets biståndsavdelning samt i mån av

behov även dess rättsavdelning och politiska avdelning. Det har ibland förekommit att samarbete mellan olika departement i särskilt angelägna frågor kanaliserats till för ändamålet inrättade samarbetsorgan med mera formell status. Erfarenheten av detta är inte odelat positiv: det visar sig ofta att sådana organ efter en tid tenderar till att föra en egen tillvaro vid sidan av det reguljära interdepartementala samarbetet och därmed snarare ökar än minskar byråkratin. Utredningen vill därför inte föreslå en sådan ordning utan anser att formerna för det regelbundna samråd som otvivelaktigt är nödvändigt bör övervägas av de ansvariga departementen själva. Redan tillkomsten av utredningens direktiv – liksom den bakomliggande interdepartementala skissen – utgör för övrigt ett belägg för att det varit möjligt att åstadkomma beaktansvärda resultat utan någon annan organisatorisk åtgärd än tillsättandet av en arbetsgrupp. Det finns ingen anledning anta annat än att den process som härigenom påbörjats kommer att utvecklas vidare.

En särskild fråga är om budgetbehandlingen av biståndS- och invandringsfrågorna bör samordnas på det ena eller andra sättet, exempelvis genom att en gemensam ram läggs fast, ytterst kan nämligen våra utgifter på båda dessa områden sägas vara ett utflöde av den internationella solidaritet som utgör en förpliktelse för oss som ett utvecklat land. Det kan i sammanhanget erinras om att enligt förslag i budgetpropositionen för budgetåret 1991/92 ca 700 milj. kr. av invandrarverkets förläggningskostnader – avseende kostnader för asylberättigade flyktingar från u-länder – skall räknas av mot biståndsramen.

Utredningen ställer sig emellertid negativ till tanken på en budgetmässig samordning när det gäller dessa områden. Trots det alldeles påtagliga samband som föreligger har de båda utgiftsposterna ingalunda karaktär av kommunicerande kärl. Så t.ex. skulle det vara mycket svårt att avgränsa den del av biståndsbudgeten som i någon mening är flyktingrelaterad. En gemensam ram riskerar att ge upphov till konkurrenssträvanden mellan verksamhetsgrenarna som kanske på längre sikt snarare skulle försvåra än underlätta samarbetet. En sådan lösning skulle också te sig tvivelaktig mot bakgrund av den grundläggande humanitära inriktning som vi bör eftersträva på båda de aktuella områdena, och den skulle kunna ge upphov till missförstånd både internt och i ett internationellt perspektiv.

I detta sammanhang vill emellertid utredningen ta upp en annan fråga. Det förekommer från tid till annan att behov uppstår av mycket snabba insatser av flyktingpolitisk karaktär som faller utanför ramarna för biståndsbudgeten. Att i sådana fall avvakta beslut av riksdagen kan många gånger medföra att insatserna kommer för sent. Utredningen föreslår som en budgetteknisk lösning att ett visst belopp varje år ställs till regeringens förfogande under arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel för oförutsedda utgifter på flyktingområdet. Det ligger i sakens natur att förutsättningarna för att ett sådant anslag skall få tas i anspråk inte kan bindas i sina detaljer, eftersom behoven ofta uppstår som resultat av exempelvis en politisk omvälvning eller en väpnad konflikt som inte har kunnat förutses.

Även om det inte uttryckligen anges i direktiven anser sig utredningen slutligen böra anlägga några synpunkter på samarbetet mellan SIDA och invandrarverket. Båda dessa myndigheter har ett brett kontaktnät gentemot andra myndigheter och organ. Samråd dem emellan förekommer emellertid i mycket liten utsträckning; i den mån det har förekommit har det främst gällt stöd åt invandrarkultur. Många av de länder där SIDA är verksamt är också flyktingproducerande länder och från några förekommer uttagning inom ramen för flyktingkvoten. Inte minst det ömsesidiga informationsutbytet rörande situationen i fråga om mänskliga rättigheter m.m. i de aktuella länderna borde kunna byggas ut. Utredningen anser att det skulle kunna vara av värde med regelbundna sammanträffanden mellan SIDA och invandrarverket på samma sätt som t.ex. företrädare för invandrarverket ett par gånger om året vid skilda tillfällen brukar sammanträffa med representanter för rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen och arbetsmarknadsverket.

Utredningen anser också att en viss personalcirkulation på handläggarsidan mellan de båda verken skulle kunna få en positiv betydelse från flera synpunkter. Vilka åtgärder som bör vidtas för att främja en sådan cirkulation bör lämpligen övervägas av myndigheterna själva.

7.2 Flykting/immigrationsattachéer

Enligt sina direktiv skall utredningen överväga om Sverige bör inrätta tjänster som flykting/immigrationsattachéer vid vissa beskickningar.

Om sådana tjänster skall inrättas synes naturliga arbetsuppgifter vara dels sådana som rör immigrationssökande till Sverige, dels rapportering om frågor rörande mänskliga rättigheter, flyktingströmmar m.m. av intresse för immigrationspolitiken. Utredningen lämnar öppet om tjänsterna bör benämnas flykting/immigrationsattachéer eller om någon annan benämning skulle vara mera adekvat men använder för enkelhetens skull nämnda term i det följande.

Ansökningar om tillstånd i Sverige handläggs i dag av de tjänstemän som har konsulära uppgifter på utlandsmyndigheterna. En stor del av arbetet med mottagande och granskning av ingivna ansökningar utförs av lokalanställd personal. Enligt utrikesdepartementets instruktioner skall dock intervjuer genomföras på svenska. När intervju är erforderlig måste den därför göras av utsänd personal såvida det inte finns svensktalande lokalanställd personal som kan anförtros uppgiften.

Enligt utlänningsförordningen (1989:547) i dess lydelse före den 1 maj 1990 kunde utlandsmyndighet bemyndigas att på egen hand besluta endast om att utfärda visering. Efter en ändring i förordningen (SFS 1990:122) får statens invandrarverk enligt 2 kap. 2 § UtlF ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att såväl bevilja som avslå en ansökan om visering samt enligt 3 kap. 3 a § rätt att bevilja uppehållstillstånd för en tid av högst tre år. Hittills har endast ett mindre antal större ambassader bemyndigats att avslå ansökningar om visering samt att bevilja uppehållstillstånd för

besök och uppehållstillstånd i samband med arbetstillstånd för tidsbegränsad anställning.

Beslut om avslag på ansökan om visering skall enligt utrikesdepartementets instruktioner alltid fattas av utsänd handläggande tjänsteman medan beslut att bevilja visering och uppehållstillstånd även kan delegeras till vissa lokalanställda tjänstemän.

Om tjänster som flykting/immigrationsattachéer inrättas vid vissa ambassader synes främst följande arbetsuppgifter kunna komma i fråga.

- Rapportering i flykting- och immigrationsfrågor, exempelvis rörande flyktingströmmar, invandrings- och invandrarpolitik i andra länder samt frågor rörande mänskliga rättigheter.
- Kontakter i flykting- och immigrationsfrågor med regeringar och myndigheter samt internationella och nationella organisationer.
- Samordning av insatser för återvandrare och tjänstgöring som kontaktperson för personer som återvänt från Sverige.
- Uppgifter rörande bistånd relaterat till flyktingarbete, i förekommande fall i samarbete med SIDA.
- Ansvar för eventuell uttagning inom ramen för flyktingkvoten från landet/regionen i fråga.
- Ansvar för handläggningen av ärenden rörande visering, uppehålls- och arbetstillstånd vid utlandsmyndigheten. Ett sådant ansvar borde ge förutsättningar för en vidgad delegering av beslutanderätt från invandrarverket till utlandsmyndigheterna.
- Utbildning av lokalanställd personal som handlägger ärenden om tillstånd i Sverige, såväl inom den "egna" ambassaden som vid andra utlandsmyndigheter inom regionen.
- Information om invandringsregler och förhållanden för invandrare i Sverige.

Utredningen utgår från att flykting/immigrationsattachéer måste vara personer med god kunskap om utlänningslagstiftningen och om handläggningen av utlänningsärenden i Sverige. Beroende på placeringsort kan dock tjänsternas tyngdpunkt variera så att på vissa platser arbetsuppgifter som kvotuttagning, samordning av insatser för återvandrare samt biståndsfrågor kommer mera i förgrunden.

Mot den angivna bakgrunden finner utredningen det naturligt att invandrarverket i stor utsträckning kommer att utgöra rekryteringsbas för tjänsterna. Utlandstjänstgöring av angivet slag skulle även kunna vidga kompetensen hos invandrarverkets personal. Beroende på tjänsternas innehåll kan dock i vissa fall även SIDA, arbetsmarknadsepartementet eller utrikesdepartementet utgöra en naturlig rekryteringsbas.

Organisatoriskt borde flykting/immigrationsattachéernas tjänstgöring kunna utformas på samma sätt som andra specialattachéer, exempelvis arbetsmarknads-, social- och lantbruksattachéer.

Utredningen utgår från att kostnaderna skulle belasta invandrarverket eller i varje fall arbetsmarknadsdepartementet. Inrättande av tjänster som

flykting/immigrationsattachéer skulle medföra inte obetydliga utgiftsökningar för själva tjänsterna eftersom kostnaderna för utsänd personal i utlandet är väsentlig högre än för motsvarande tjänstemän i Sverige. Samtidigt bör emellertid sådana attachéer kunna medföra betydande kostnadsminskningar för invandrarverket i Sverige genom effektivare ärendehandläggning. Även utrikesdepartementet skulle göra vissa besparingar, främst på utbildningssidan men också genom att flykting/immigrationsattachéer skulle överta vissa arbetsuppgifter som i dag faller på utsänd personal som avlönas av utrikesdepartementet. En effektivare ärendehandläggning skulle eventuellt även kunna medföra vissa besparingar på personalsidan hos utlandsmyndigheterna. Det synes därför rimligt att ett visst belopp förs över från utrikesdepartementets anslag till arbetsmarknadsdepartementets anslag. Några ökade kostnader totalt sett bör inrättande av tjänster som flykting/immigrationsattachéer inte medföra.

Sammanfattningsvis anser utredningen att inrättande av tjänster som flykting/immigrationsattachéer är ett uppslag som borde prövas. Utredningen föreslår därför att sådana tjänster inrättas i vart fall försöksvis vid några ambassader i länder av intresse i detta sammanhang. Flykting/immigrationsattachéerna bör ha ett regionalt ansvar. Regioner av intresse för en försöksverksamhet kan vara exempelvis Östeuropa, Mellanöstern och Sydostasien.

8 Specialmotivering

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

2 kap.

3 §

I paragrafens *första stycke* anges i vilka fall en utlänning har en principiell rätt till uppehållstillstånd i Sverige. Enligt nuvarande lagstiftning föreligger en sådan rätt till uppehållstillstånd endast om utlänningen är berättigad till asyl. Enligt förslaget skall rätt till uppehållstillstånd dessutom föreligga om utlänningen är gift eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har rätt till uppehållstillstånd här samt om utlänningen är under 20 år och ogift och är hemmavarande barn till någon som är bosatt här eller har rätt till uppehållstillstånd här.

Beträffande make/maka eller sambo föreskrivs vidare att en förutsättning för rätt till uppehållstillstånd är att äktenskapet eller samboförhållandet inte uppenbart tillkommit enbart för att uppehållstillstånd skall kunna meddelas. Att det skall vara uppenbart att förhållandet tillkommit endast för att bereda någon uppehållstillstånd innebär att uppehållstillstånd skall meddelas även när viss tvekan kan råda om det är fråga om ett seriöst förhållande eller inte. I sådana fall bör liksom hittills uppehållstillstånd meddelas med s.k. uppskjuten invandringsprövning under högst två år.

I fråga om barn under 20 år föreskrivs för att rätt till uppehållstillstånd skall föreligga att de är eller omedelbart före den härvarandes flyttning till Sverige varit hemmavarande barn. Uppehållstillstånd är alltså inte obligatoriskt om barnet och den härvarande under lång tid inte bott tillsammans, exempelvis därför att barnet bott hos den andra föräldern utan närmare kontakt med den härvarande.

I första stycket 5 har tagits in den nya skyddsregel utredningen föreslår för det fall att det med hänsyn till utlänningens särskilda behov av skydd eller eljest skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav om uppehållstillstånd inte beviljades.

Avfattningen av den nya skyddsregeln överensstämmer delvis med 8 § lagen (1957:668) om utlämning för brott. Sistnämnda paragraf ger emellertid inte utrymme för humanitära hänsynstaganden till andra förhållanden än "den avsedda personens ungdom, hälsotillstånd eller personliga förhållanden i övrigt", medan det vid tillämpningen av den nu förevarande paragrafen skall göras en helhetsbedömning, varvid framför allt förhållandena i sökandens hemland får betydelse.

Olika tillämpningsfrågor med anknytning till första stycket har ingående behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4.1–5.4.4).

I *andra stycket* i paragrafen föreskrivs att uppehållstillstånd får vägras make/maka eller sambo samt minderåriga barn om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet eller eljest föreligger synnerliga skäl att inte ge uppehållstillstånd. Hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet – t.ex. särskilt allvarlig brottslighet – samt till rikets säkerhet är avslagsgrunder även i fråga om flyktingar. För medlemmar av kärnfamiljen kan det emellertid även i vissa andra fall föreligga synnerliga skäl att inte ge uppehållstillstånd. Det kan vara fallet om ett äktenskap skulle vara uppenbart oförenligt med svenska rättsprinciper (s.k. ordre public), exempelvis om det är fråga om barnäktenskap eller månggifte. Synnerligt skäl att inte bevilja uppehållstillstånd kan också föreligga om förfarande inletts för att återkalla den härvarandes tillstånd i Sverige eller om den härvarande står under åtal för brott som kan komma att leda till utvisning. Ett annat fall då synnerliga skäl åtminstone under vissa omständigheter får anses föreligga är om ett barn står under vårdnad av en utomlands bosatt förälder och egenmäktigt förts hit till landet av den andre föräldern som är bosatt här.

Om det är känt att sökanden exempelvis har gjort sig skyldig till omfattande brottslig verksamhet eller om fara för rikets säkerhet bedöms föreligga, skall sådana förhållanden givetvis vägas in i bedömningen även när det gäller att ta ställning till om det skulle vara uppenbart stridande mot humanitetens krav att vägra uppehållstillstånd enligt första stycket 5. Ett utrymme för en sådan avvägning är inbyggt i själva regeln, och andra stycket innehåller därför ingen hänvisning till den punkten.

4 §

Ändringarna i första stycket 1 och 2 samt i tredje stycket utgör redaktionella följdändringar. I andra stycket ges den författningsmässiga grunden för att regeringen skall kunna fastställa en antalsmässig begränsning eller kvot för invandringen av olika grupper. Det bör framhållas att det, som stycket har avfattats, endast blir fråga om riktlinjer och alltså inte om absolut bindande regler.

3 kap.

1 §

I enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen innebär förslaget att de särskilda bestämmelserna om skydd för de factoflyktingar och krigsvägrare utgår.

Med denna utgångspunkt kan det diskuteras om begreppet asyl bör finnas kvar i lagen. Lagtekniskt fyller begreppet knappast någon funktion, och det kan göras gällande att, om begreppet alltjämt skall vara en lagteknisk term, det borde avse även en del av dem som beviljas tillstånd enligt den nya skyddsregeln i 2 kap. 3 § första stycket 5. I så fall skulle begreppet kunna utvidgas att – till skillnad från vad som nu är fallet – omfatta personer som flytt från krig och liknande förhållanden, vilket om termen skall behållas i och för sig skulle vara en fördel (jfr remissyttrande från Lunds universitet, återgivet i prop. 1988/89:86, s. 77). Lagtekniskt erbjuder emellertid detta vissa svårigheter, eftersom den nämnda regeln tar sikte även på vissa andra fall än då sådant skyddsbehov föreligger som kan förknippas med begreppet asyl.

Utredningen har i och för sig sympatier för en lösning som innebär att asylbegreppet förs bort från lagregleringen och att lagen således endast skulle använda termen uppehållstillstånd. Detta skulle förenkla regleringen. Med hänsyn till de uttalanden som gjordes vid antagandet av gällande utlänningslag (prop. 1988/89:96, s. 76 ff.) har utredningen emellertid inte velat föreslå en sådan lösning utan stannat för att asylbegreppet bör finnas kvar i lagen men reserveras för konventionsflyktingar. Denna terminologi torde också vara den i internationella sammanhang vanligaste (a. prop. s. 76).

4 §

Ändringarna utgör endast redaktionella följdjusteringar.

7 kap.

5 §

Utredningen har utgått från den lydelse av 7 kap. 5 § utlänningslagen som föreslagits i betänkandet (SOU 1990:79) Utlänningsnämnd, och som innebär att en ny myndighet, utlänningsnämnden, skall överta de överprövningsärenden som i dag faller på regeringen.

I ett nytt andra stycke i paragrafen föreskrivs att, i den mån riktlinjer för en antalsmässig begränsning har fastställts, utlänningsnämnden i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning inte får meddela uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket. Det innebär att utlänningsnämnden kan pröva om klaganden tillhör en kategori med en i princip ovillkorlig rätt att stanna här – dvs. någon av de kategorier som avses i 2 kap. 3 § – men däremot inte kan göra en annan bedömning än invandrarverket av frågan om sökanden bör beredas plats inom ramen för en antalsmässig begränsning eller kvot. Huvudskälet till den angivna begränsningen av omfattningen för överinstansens prövning är att den föreslagna ordningen med kvoter knappast skulle kunna fungera, om vid sidan av invandrarverket även utlänningsnämnden skulle svara för kvotuttagningen.

Ett annat skäl är önskemålet att förfarandet skall kunna ta mindre tid i anspråk än i dag. Några avgörande rättssäkerhetsskäl mot den föreslagna ordningen synes inte kunna åberopas: det rör sig här om en prövning beträffande sökande som inte kan göra gällande några rättsanspråk på att få stanna här i landet. Enligt artikel 13 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter skall den vars i konventionen angivna fri- och rättigheter har kränkts tillförsäkras effektiv möjlighet att föra talan därom inför inhemsk myndighet. Den här föreslagna begränsningen av omfattningen för överinstansens prövning kan inte komma i konflikt med denna artikel. Om exempelvis sökanden gör gällande att han i händelse av avvisning skulle riskera omänsklig eller förnedrande behandling (jfr artikel 3 i konventionen), har han möjlighet att på denna grund föra talan mot ett avvisningsbeslut. När det gäller artikel 8 om skydd för bl.a. familjelivet bör beaktas att medlemmar av kärnfamiljen förutsätts automatiskt erhålla tillstånd och att, om tillstånd av förbiseende eller av annat skäl skulle ha vägrats i sådant fall, möjlighet att få beslutet ändrat av överinstansen föreligger enligt förslaget. Beträffande andra anhöriga än medlemmar av kärnfamiljen innebär visserligen förslaget att anknytningsförhållandet i princip inte kommer att kunna beaktas av utlänningsnämnden i händelse av klagan mot ett avvisningsbeslut. Artikel 8 kan emellertid endast i mycket speciella fall tänkas vara tillämplig på andra anhöriga än medlemmar av kärnfamiljen och för sådana fall har förutsatts att sökanden skall ges försteg vid kvotuttagningen (avsnitt 5.5).

Invandrarverket måste självfallet i samma utsträckning som i dag meddela besvärshänvisning när verket fattar beslut om avvisning eller utvisning. Det bör ytterligare påpekas att om verket eller utlänningsnämnden överlämnar ett ärende till regeringen, denna är oförhindrad att besluta om uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket.

8 kap.

1 §

Här har det tillägget gjorts att verkställighetshinder skall föreligga även om utlänningen är i fara att utsättas för "annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning" än kroppsstraff eller tortyr (se avsnitt 5.4.2). Tillägget har gjorts för att uppnå överensstämmelse med artikel 3 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. I förening med 2 kap. 3 § första stycket 4 innebär detta en utvidgning av rätten till uppehållstillstånd.

2 §

I denna paragraf har det tillägget gjorts att en utlänning vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte får sändas till land där han riskerar "annan otillbörlig förföljelse av allvarligt slag" (se avsnitt 5.4.2). Tillägget har gjorts för att få överensstämmelse med artikel 14 i Förenta Nationernas

allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Även detta tillägg innebär i förening med 2 kap. 3 § första stycket 4 en utvidgning av rätten till uppehållstillstånd.

Att förföljelsen skall vara "otillbörlig" innnebär att risk för straff för handling som är straffbar även i Sverige eller i länder med samma grundläggande rättsuppfattning som vår egen inte utgör hinder mot verkställighet (se avsnitt 5.4.1).

3 och 4 §§

Dessa paragrafer föreslås upphöra att gälla som en följd av att det särskilda skyddet för krigsvägrare och de factoflyktingar tas bort.

Övergångsbestämmelser

Om ett ärende har anhängiggjorts före den nya lagens ikraftträdande bör i överensstämmelse med vanliga principer gälla att de äldre bestämmelserna rörande krigsvägrare och de factoflyktingar fortfarande tillämpas. I övrigt avses den nya lagstiftningen kunna få omedelbart genomslag.

Bilaga 1

Utredning om förutsättningarna för och inriktningen av en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik

Dir. 1990: 42

Beslut vid regeringssammanträde 1990-06-21.

Statsråden Hjelm-Wallén och Lööw föredrar ärendet gemensamt och anför.

Förslag

Principerna för en sammanhållen svensk flykting- och immigrationspolitik skall utredas av två särskilda utredare.

Bakgrund

Migration och flykt

1980-talet innebar en kraftig ökning av migrationen från de fattigare delarna av världen, huvudsakligen på södra halvklotet, till de utvecklade industriländerna, huvudsakligen på det norra halvklotet, liksom inom och mellan olika u-landsregioner. Skälen till att människor flyttar och flyr är många och ofta sammansatta. De kan vara politiska, de kan bero på krig eller inbördeskrig, de kan vara demografiska, ekologiska, ekonomiska eller sociala.

Människor flyr eller flyttar för att komma bort från en eländig eller förnedrande verklighet. Flyttningen är nästan aldrig helt frivillig, det finns alltid element av ofrivillighet, av tvång. När tron på framtiden i den egna miljön inte längre finns – men inte förrän då – flyttar man.

De stora befolkningsrörelserna i världen orsakas i stor utsträckning av ekonomiskt nödtvång. Det är de bristande framtidsutsikterna, den hopplösa misären, de upprepade felslagna skördarna som är de utlösande mekanismerna. Det finns liten eller ingen grad av frivillighet i detta, men det är inte ett mot individen personligt riktat tvång.

Krig är en annan huvudorsak till flykt och migration. Civilbefolkningen flyr för att rädda livet eller flyttar när de inte ser någon framtid, när kriget

har förstört deras mark och utkomstmöjligheter eller slagit sönder levnadsbetingelserna på något annat sätt.

Auktoritära eller repressiva regimer skapar också flyktingar, genom mer eller mindre systematiska brott mot de mänskliga rättigheterna, genom förföljelse av oliktänkande individer.

Vid sidan av flykt och flyttningsrörelser mellan fattiga och rika länder har under 1980-talet även de öst-västliga flykting- och migrationsrörelserna ökat kraftigt.

Vidare har utbytet genom tjänstehandel, turism, vetenskapligt samarbete och över huvud taget en rörligare arbetsmarknad medfört att det internationella resandet ökar. Rörligheten över gränserna ökar och underlättas, som t. ex. mellan Europas stater.

"Migration" definieras vanligen som en frivillig rörelse medan "flykt" är en ofrivillig sådan. Gränsen är emellertid flytande. Mycket av migrationen är ofrivillig i den bemärkelsen att t. ex. naturkatastrofer, svält och/eller brist på försörjningsmöjligheter tvingar människor att flytta. Den är emellertid "frivillig" i den bemärkelsen att man inte tvingas att fly på grund av en direkt mot individen riktad förföljelse eller hot om en sådan.

Begreppet "flykt" har förlorat den pregnans det tidigare hade. Av världens flyktingar är det i dag bara en mindre del som flyr på grund av en direkt mot dem riktad förföljelse eller hot om sådan. De flesta flyr som del av en massrörelse, till följd av krig och/eller interna väpnade konflikter.

De huvudsakliga skälen till flykt är ofta i grunden politiska: förföljelse och förtryck, inbördeskrig eller våldsamma motsättningar mellan olika folkgrupper samt brott mot de mänskliga rättigheterna. Samtidigt är det ofta så, även i situationer av allvarlig politisk förföljelse, att ekonomiska faktorer har en avgörande betydelse för stora gruppers slutliga beslut att fly. I många situationer, särskilt där den dåliga ekonomiska situationen är en konsekvens av den politiska instabiliteten, har befolkningen i vissa områden inget annat val än att flytta.

FN:s flyktingkommissarie (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) har som sitt mandat att ge skydd och bistånd åt flyktingar i enlighet med 1951 års flyktingkonvention och 1967 års protokoll. I allt större utsträckning har man emellertid också kommit att, åtminstone i fråga om bistånd, ta hand om grupper som faller utanför mandatet men anses vara "of concern to the office" utan att vara flyktingar i konventionens mening.

I den följande beskrivningen görs den distinktionen att det som kallas "migration" är en rörelse som inte har några inslag av tvång, eller hot om sådant riktat direkt mot den egna personen, och inte heller är en fråga om flykt undan krig. "Flykt" är rörelser som innefattar någon form av fara eller hot riktat mot den egna personen.

Flyktingarna

Den överväldigande majoriteten av världens ca 15 miljoner flyktingar kommer från och återfinns i de fattigaste länderna i tredje världen. En majoritet av dessa är kvinnor och barn. Detta innebär att länder, vars ekonomiska och sociala situation redan från början är hårt ansträngd, hamnar i en ännu värre situation när de blir en fristad för stora skaror av människor från angränsande länder. Såväl interna som externa följdkonflikter, och därmed ibland nya flyktingar, är tyvärr inte ovanliga.

Utöver de ca 15 miljoner flyktingarna i egentlig bemärkelse, dvs. människor som korsat en nationell gräns, finns ca 14 miljoner människor som är interna flyktingar ("displaced persons"). Ekonomiskt, politiskt, socialt och psykologiskt är dessa människor lika utsatta som andra flyktingar, men i och med att de inte lämnat sina hemländer kommer de varken i åtnjutande av de internationella organisationernas skydd eller deras stöd.

Asylsökande i Europa

Antalet asylsökande till Europa har ökat successivt under 1980-talet från ca 70 000 år 1983 till ca 350 000 år 1989. Allt tyder på att denna ökning kommer att fortsätta. Allt fler av de asylsökande har svaga skyddsskäl, även om de kan ha starka sociala och ekonomiska skäl att flytta. Detta har resulterat i en påtaglig nedgång i antalet/andelen bland de asylsökande som bedömts vara flyktingar enligt Genève-konventionen. Många asylsökande har ofta andra skäl än en mot dem själva riktad förföljelse att åberopa och får därför avslag på sina asylansökningar efter en ofta mycket lång och nedbrytande väntan. Stora summor pengar spenderas på till stor del improduktiva förläggnings- och administrationskostnader för att ta hand om människor vars skyddsbehov många gånger är svaga. De europeiska länderna spenderar tillsammans uppskattningsvis omkring 15 miljarder kr. per år på mottagandet av asylsökande, av vilka i genomsnitt inte mer än 20 % får rättslig status som flyktingar.

Den framtida utvecklingen

För att få ett mått på migrationens totala omfattning just nu kan nämnas att antalet i utlandet födda personer, bosatta enbart i de 21 länder i världen som har det högsta antalet utländska medborgare, uppgår till ca 60 miljoner människor.

Analyser och prognoser som gjorts pekar mot ett ökande migrationstryck gentemot Europa och den övriga industrialiserade världen. En huvudanledning till detta är den stora klyftan mellan länderna i syd och i nord.

En annan faktor som med stor sannolikhet kommer att påverka migrationens omfattning hänger samman med befolkningsutvecklingen i världen. Under de kommande tio åren beräknar man att världens befolkning skall öka med 1 miljard människor. Prognoser för utvecklingen fram till år 2025 räknar å ena sidan med i det närmaste en fördubbling av befolkningen i världen (från ca 5 till 8–10 miljarder människor), å andra sidan med en minskning av ett – befolkningsmässigt – åldrande Europas andel av denna befolkning till ca en tjugondel av världens totala befolkning, jämfört med en tiondel i dag.

Även ekologiska faktorer – både naturkatastrofer och den förstöring av miljön som människan själv svarar för – ger upphov till befolkningsomflyttningar. Antalet människor som löper risk att drabbas ökar på grund av befolkningstillväxten.

Den öst-västliga migrationen kan komma att öka till följd av demokratiseringsprocessen och samhällsomvandlingen i Öst- och Centraleuropa. Avgörande för utvecklingen blir bland annat de berörda ländernas förmåga att ge befolkningen ett hopp om en rimligt snabb ekonomisk utveckling och socialt välstånd. Flyttningsmönstren kommer också att påverkas av hur de nya demokratierna i Europa förmår hantera de etniska motsättningar som med ökad öppenhet kommer i dagen.

Till ökningen i migrationen bidrar också att vi kommunikationsmässigt befinner oss i en krympande värld. Detta gäller både kunskapen om förhållanden i andra länder och möjligheterna att resa.

Den hittillsvarande politiken

Den nuvarande svenska invandringspolitiken utgår ifrån de principiella överväganden som gjordes i proposition 1968: 142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m. m. Den nuvarande flyktingpolitiken formulerades huvudsakligen i 1979 års budgetproposition (prop. 1978/79: 100, bilaga 15, s. 152 f). I proposition 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken utvecklades riktlinjerna ytterligare. Tillämpningen redovisas i regeringens skrivelse till riksdagen årligen sedan år 1984/85.

Det finns inga effektivt verkande internationella instrument som erbjuder anpassade lösningar på de olika beskrivna problemen.

Det internationella samarbetet är alltför svagt utvecklat inom migrations- och flyktingområdet. Biståndet till flyktingar är magert och går i stor utsträckning ut på att ge katastrofhjälp. FN: s flyktingkommissarie har begränsade resurser och mandat. Samverkan inom FN-systemet för att arbeta fram bärkraftiga och framtidsinriktade helhetslösningar är klen.

De europeiska ländernas bidrag till UNHCR såväl som anslagen till det egna flyktingbiståndet är låga.

Samverkan mellan de europeiska länderna i asylfrågor är rudimentär och i huvudsak inriktad på att finna kortsiktigt verkande insatser mot symptomen, snarare än lösningar på de bakomliggande problemen.

Överföringen av flyktingar och andra personer i behov av skydd, s. k. kvotflyktingar, är otillräcklig. Sverige tar t.ex. årligen emot 1 250 personer, vilket är blygsamt jämfört med behoven. Europa totalt tar dock endast emot omkring 4 000 och i det sammanhanget är Sveriges andel förhållandevis stor.

Europa kommer att utsättas för ett växande invandringstryck, men i de flesta länderna är den enda möjligheten till invandring i dag att söka asyl. Det huvudsakliga instrument som reglerar skyddet för och behandlingen av asylsökande och flyktingar är 1951 års flyktingkonvention och tilläggsprotokollet till denna från år 1967. Dessa instrument är emellertid inte anpassade till den verklighet som råder i dag. De är utformade för att skydda och säkerställa rättigheter för renodlade politiska flyktingar. De flesta länder i Europa ger därutöver uppehållstillstånd till asylsökande av andra skäl än dem som omfattas av konventionen. Sverige är ett av de få länder som lagfäst sådana möjligheter, liksom ett av de få länder som konsekvent söker att verkställa negativa beslut avseende asylansökningar. I de flesta andra länder blir de som fått negativa beslut kvar men utanför de juridiska och sociala nätverken.

Behovet av en ny politik

De närmaste tjugo årens befolkningsrörelser kommer inte att kunna mötas med instrument som tillkom för att hantera en situation som var aktuell i efterkrigstidens Europa. Redan när de skapades hade världens flyktingcentrum förflyttats från Europa till Asien och Afrika.

För flertalet stater i Västeuropa har flyktinghjälp i olika former, främst mottagande av flyktingar, av hävd utgjort en prioriterad uppgift. Det finns all anledning att söka vidmakthålla detta förhållande. I en tid som präglas av tilltagande folkomflyttningar blir det dock allt angelägnare att använda de begränsade resurserna för flyktingarbetet på ett målinriktat sätt, ett sätt som ger oss garantier för att insatserna främst kommer dem till del som har störst behov.

Västeuropas stater har den senaste tiden i ett accelererande tempo kommit att beröras av migrationsströmmarna från syd till nord och från öst till väst. Tillströmningen av asylsökande, vilken i dag till stor del omfattar människor med relativt svaga skyddsbehov, har nått en sådan omfattning att den allvarligt riskerar att undergräva möjligheterna att bedriva en generös flyktingpolitik. Problemet sammanhänger i viss mån med att man via asylpolitiken inte förmått ge tillräckligt tydliga signaler om förutsättningarna för flyktinginvandring till Västeuropa. Ett exempel på detta är att asylsökande som

fått avslag i de flesta länder ändå tillåts stanna kvar och de facto fungerar som en arbetskraftsreserv.

Främst har det dock att göra med att man inte med kraft och internationellt samordnat sökt att angripa de problem som ligger till grund för den rådande situationen. De kraftigt ökade migrationsströmmarna till Västeuropa kan inte hanteras inom ramen för en flyktingpolitik, än mindre som en del av den nuvarande mycket snäva synen på flyktingpolitiken, som i praktiken nästan är liktydig med asylpolitik. Systemet har kommit i obalans, vilket kan återverka menligt på de västeuropeiska staternas förmåga att ta sitt ansvar för och bidra till en lösning av de verkliga flyktingproblemen.

För att kunna möta en ny situation behövs alltså nya och adekvata instrument. Men det krävs också en samordnad politik, grundad på en helhetssyn. Internationellt finns, som ovan angetts, knappast någon sådan samordning. Det samma kan sägas om situationen i Europa där försöken till samordning hittills gett blygsamma resultat. De framsteg som gjorts har framför allt skett i de sedan några år pågående konsultationerna mellan UNHCR och 15 västländer.

Mellan de nordiska länderna har steg tagits mot en ökad samordning som bör kunna utgöra en grund för ett samstämt agerande i större internationella sammanhang.

Det är i längden inte rimligt att, på det sätt som nu sker, försöka lindra den materiella och sociala nöden för migranter, som ser sig tvungna att lämna sina hemländer och kommer hit under åberopande av asylskäl, genom att ta emot dem i de västliga industriländerna. Den hittillsvarande internationella politiken erbjuder få reella möjligheter att påverka de situationer som tvingar människor att fly eller flytta. Den förmår inte att erbjuda konstruktiva alternativ och den är även otillräcklig när det gäller att erbjuda en adekvat hjälp till dem som flytt eller flyttat inom regionerna. Den utesluter ungefär hälften av dem som den borde omfatta (internflyktingarna). Inför framtidens migrations- och flyktingrörelser har den föga eller intet att erbjuda av lösningar för dem som inte är konventionsflyktingar.

En viktig fråga gäller möjligheterna till återvandring. Frivillig återvandring är ofta den bästa lösningen för dem som tvingats i exil. Återvandringen och reintegrationen i hemländerna för de stora flyktinggrupperna i tredje världen är en viktig del av flyktingbiståndet. Troligen kommer 1990-talets politiska utveckling i tidigare flyktingproducerande länder att leda till ökade förutsättningar för återvandring och därmed krav på större insatser inom detta område.

När det gäller återvandring av enstaka individer och mindre grupper av flyktingar i olika europeiska länder kan man konstatera att få länder, inklusive Sverige, har en medveten, genomtänkt och tydlig återvandringspolitik. Detta gäller också de internationella organisationerna.

Flyktingpolitikens olika delar är sammanflätade med invandrarpolitiken. En väl fungerande invandrarpolitik, där de som ges tillstånd att bosätta sig i ett land välkomnas och snabbt integreras, skapar förutsättningar för goda etniska relationer – vilket i sin tur är basen för en fortsatt generös flyktinge- och asylpolitik. Det finns allt fler tecken i Europa på att tillkortakommanden i, eller avsaknaden av, en genomtänkt invandrarpolitik – en situation där människor lever som svart eller grå arbetskraft utan sociala rättigheter eller skyldigheter – leder till spända etniska relationer, gryende eller öppen främlingsfientlighet och, i förlängningen, en allt snävare flyktingpolitik.

I Europa, Norden och Sverige söker man i dag att lösa många av problemen med de existerande flykting- och invandringspolitiska instrumenten, dvs. de regler som bestämmer vilka utlänningar som skall få lov att bosättå sig i ett land, dock utan att ha en immigrationspolitik i ordets egentliga bemärkelse. I de traditionella invandringsländerna – Australien, Canada och USA – finns i grunden en sådan helhetssyn på invandringen. Denna helhetssyn har dock det egna landets behov som utgångspunkt och beaktar inte nödvändigtvis sambanden med flyktingsituationerna i världen.

Tänkbara element i en ny politik

För Sveriges del har, som nämnts, riksdagen vid ett flertal tillfällen slagit fast vilka element som skall ingå i en svensk flykting- och immigrationspolitik.

Utgångspunkten för en utveckling av en sådan politik är att preventiva insatser av biståndS- och diplomatisk karaktär, bistånd till flyktingar i tredje världen samt mottagande och skydd av flyktingar i Sverige är delar av en helhet.

En sådan sammanhållen politik kräver en nära samordning mellan utrikes-, biståndS-, flykting-, invandrings- och invandrarpolitiken och att migrationens betydelse i skilda politiska sammanhang klargörs.

Huvudmålet är att försöka möta olika grundorsaker till migration och flykt med lämpliga åtgärder och att göra den nationella flykting- och immigrationspolitiken mer träffsäker, så att insatserna når de mest behövande.

Tänkbara element i en sådan politik är:

- stöd till kampen för mänskliga rättigheter
- åtgärder för att komma till rätta med ekonomiska och demografiska obalanser
- stöd till kampen mot miljöförstöring och naturkatastrofer
- främjande av handeln med utvecklingsländerna
- stöd till insatser som främjar nationell försoning
- stöd till flyktingmottagande länder eller regioner

- möjligheter att erbjuda asyl till personer med berättigade skyddsbehov
- uttagning av kvotflyktingar och andra personer i behov av skydd
- mottagande av flyktingar i organiserade former
- en målinriktad integrationspolitik som ger flyktingarna reella förutsättningar att nå likvärdiga villkor med majoritetsbefolkningen
- medvetet, genomtänkt och väl avstämt stöd vid återvandring.

Det kan finnas konflikter mellan de olika komponenterna. En sammanhållen och samordnad politik måste därför syfta till att överbrygga sådana konflikter, eller åtminstone till att konflikterna identifieras.

En sammanhållen och samordnad flykting- och immigrationspolitik blir effektiv först om den omfattas av det internationella samfundet. Sverige kan inte åstadkomma en nyordning på egen hand, men för att Sverige skall kunna vara pådrivande i det internationella samarbetet måste det finnas en nationell enighet i form av uttalade principer för en ny flykting- och immigrationspolitik, som är anpassad till såväl den rådande som den förväntade framtida migrationssituationen.

Mot denna bakgrund är det angeläget att utreda hur en svensk politik skulle kunna utformas och på vilket sätt Sverige bäst kan agera för att åstadkomma en utveckling av det mellanstatliga samarbetet i dessa frågor.

Uppdraget

De problem som skapas av våld och fattiga levnadsförhållanden kan inte långsiktigt lösas med migration i större skala. På samma gång måste vi konstatera att folk kommer att fortsätta att flytta. Migration är ofta till stor nytta för det mottagande landet. Det måste således finnas mekanismer för att dels kunna erbjuda skydd till dem som har skyddsbehov, dels hantera flyttningar över gränserna och dels så långt det är möjligt kunna förebygga kriser som leder till flykt och massmigration. Det globala problemets komplexitet är av sådan storlek och omfattning att det krävs ett samlat internationellt agerande, där Sverige ingår som en av aktörerna.

Utgångspunkten måste vara att varje land har ett ansvar för sina medborgare. I ett sådant ansvar ingår att föra en politik som bejakar mänskliga rättigheter och som främjar en långsiktig social och ekonomisk utveckling. Det internationella samfundet har skyldighet att komma till undsättning i situationer där mänskliga rättigheter kränks eller där länderna av fattigdomsskäl inte förmår skapa en hållbar utveckling.

Uppkomsten av migrations- och flyktingrörelser beror på en mängd olika faktorer och måste således mötas inom ramen för ett brett angreppssätt. Det gäller allt från förföljelse av individer till massmigration orsakad av felslagna skördar eller naturkatastrofer. Detta kräver ökade och integrerade anstränг-

ningar för att förutse tänkbara krisområden, liksom en analys av olika former av åtgärder i förebyggande syfte och som direkta katastrofinsatser. Det kräver kanske också nya former av konsultativa mekanismer mellan stater.

Ett huvudsyfte med utredningen är att tydliggöra den globala situationen beträffande flyktingar och migration samt att bedöma konsekvenserna för Sveriges del.

En andra huvuduppgift är att, med beaktande av det internationella samarbetet och Sveriges internationella förpliktelser i dessa frågor, lämna förslag till en sammanhållen svensk flykting- och immigrationspolitik, inklusive vilka förändringar som behöver företas i den svenska utlänningslagstiftningen för att förslagen skall kunna genomföras.

Ett tredje huvudsyfte är att, mot bakgrund av det internationella scenariot och den svenska flykting- och immigrationspolitiken samt biståndspolitiken, definiera och analysera frågor som Sverige bör driva internationellt. Detta inkluderar de normativa och operativa slutsatser som bör dras när det gäller utformningen av det svenska biståndet inom migrations- och flyktingområdet.

Inom regeringskansliet har en idéskiss till en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik utarbetats. Denna skall tjäna som ett underlag för utredningen och bör överlämnas till denna.

I utredningsarbetet skall, utifrån de angivna utgångspunkterna, bl.a. följande frågor belysas:

1. Migrations- och flyktingpolitiska frågeställningar

Huvudsyftet med uppdraget inom detta område är:

dels att beskriva och analysera den internationella utvecklingen inom migrations- och flyktingområdet vilket innefattar såväl rörelser i riktning syd-syd som syd-nord och nord-nord,

dels att ge förslag till ett svenskt internationellt agerande inom såväl det multi- som det bilaterala området.

Analysen bör därvid koncentreras på följande frågor:

- Prognoser och bedömningar rörande migrations- och flyktingströmmar inför 2000-talet – drivkrafter, omfattning, geografisk fördelning och inriktning
- Tänkbara effekter av de förväntade strömmarna, dels vad gäller de krav dessa kommer att ställa på u-länderna och industrivärlden, dels de krav en sådan utveckling kommer att ställa på Sverige och Sveriges agerande internationellt beträffande våra skyldigheter och möjligheter att
  - ta emot flyktingar och andra personer i behov av skydd
  - vara del av en internationell arbetsmarknad

– bistå fattiga länder och flyktingar från sådana länder

- Tänkbara konsekvenser för utvecklingssamarbetet, dvs. vilken roll migrations- och flyktingfrågorna kan förväntas spela i det internationella utvecklingssamarbetet och i det svenska biståndet. Utgångspunkter är identifierade behov, de svenska biståndspolitiska målen, våra resurser och möjligheter att hjälpa samt andra länders ageranden.

Förslagen bör omfatta följande frågor:

- Hur Sverige kan verka för att migrations- och flyktingfrågorna kommer högre upp på den internationella dagordningen.
- Hur förebyggande insatser, t.ex. i form av mer kännbara fördömanden av brott mot mänskliga rättigheter, kan utformas och vilken roll insatser till förmån för stärkande och utvecklande av demokratin kan spela.
- Sveriges möjligheter att påverka andra länder att föra en politik som leder till att flyktingströmmar från respektive land inte uppstår.
- Möjligheter att förbättra analysen av orsaker till migration och flykt liksom enskilda länders och organisationers förutsättningar och möjligheter att mer aktivt ta sig an dessa frågor. I detta sammanhang bör också internflyktingarnas situation uppmärksammas. Särskild uppmärksamhet bör också ägnas åt flyktingkvinnornas och barnens situation.
- En analys bör vidare göras av möjligheterna till bättre samordning mellan olika FN-organ liksom med Världsbanken (IBRD) och regionala utvecklingsbanker och av vilka organ som skulle kunna spela en roll under skilda faser av flykt eller migration. UNHCR:s framtida roll och mandat bör också diskuteras.
- Förslag till utformning av ett mandat för internflyktingarnas skydd och var det organisatoriska ansvaret för detta bör läggas liksom hur Sverige bäst bör arbeta för detta internationellt.
- Förslag till utformning av en internationell återvandringspolitik och vilken roll olika internationella organ bör spela.
- Målen för det svenska utvecklingssamarbetet är att höja de fattiga folkens levnadsnivå genom att bl.a. hjälpa till att skapa hållbara utvecklingsmöjligheter i de enskilda länderna. Förutsättningar, möjligheter och begränsningar att inom denna ram skapa alternativ till migration och flykt. Det gäller t.ex. stöd till demokratisk samhällsutveckling, skydd av de mänskliga rättigheterna, social och ekonomisk utveckling liksom det kvinnoinriktade biståndet. Utredningen skall härvid diskutera såväl det multilaterala som det bilaterala biståndet.
- Utredningen bör identifiera områden och specificera frågeställningar, där en fördjupad förståelse av och kunskap om migrations- och flyktingproblem är nödvändig samt områden där det svenska biståndet borde kunna spela en viktig roll i framtiden.

- I den mån en sammanhållen politik innebär målkonflikter skall utredningen belysa detta och ge förslag till hur sådana målkonflikter kan överbryggas.
- Utredningen skall också ge förslag till hur man skulle kunna åstadkomma en bättre samordnad politik i Norden och i övriga Europa.

2. *Immigrationspolitiska frågeställningar*

- Bör Sverige ha möjligheter att ge asylsökande uppehållstillstånd av skäl utöver Genève-konventionens flyktingbegrepp? Hur bör i så fall ett sådant vidare begrepp utformas? Bör det vara ovillkorligt eller skall man, som nu, kunna göra inskränkningar i tillämpningen beroende på invandringstryck och kapaciteten för att ordna ett bra mottagande? Bör det finnas tydligare möjligheter för Sverige att i en första asyllands-situation ge temporära uppehållstillstånd för stora grupper?
- Bör den svenska lagstiftningen ge utrymme för skydd till personer som är del av massflyktingsituationer vilka inte omfattas av flyktingkonventionens flyktingbegrepp?
- Hur bör den svenska lagstiftningen förhålla sig till övriga europeiska länders och vad bör målsättningen med Sveriges politik för en europeisk harmonisering vara?
- Hur bör de svenska reglerna för anknytningsinvandring utformas?
- Bör det ges utökade möjligheter till invandring av andra än asyl- och anknytningsskäl? Hur bör kriterierna för en sådan immigrationsmöjlighet utformas?
- Bör den svenska kvoten för överföring av flyktingar och andra personer i behov av skydd utökas? Vad bör inriktningen på en eventuellt utökad svensk kvot vara och hur bör en sådan administreras?
- Hur bör de olika möjligheterna till immmigration förhålla sig till varandra? Är det möjligt/lämpligt att i förväg fastställa storleken på en planeringsram för den totala årliga immigrationen? Hur bör i så fall en sådan ram utformas och hur bör de olika delarna förhålla sig till varandra? Hur skulle en sådan ram kunna fungera om invandringen av asylsökande med skäl enligt utlänningslagen överstiger det förväntade antalet? Vilken beredskap bör finnas för sådana eventualiteter?
- Hur bör den svenska politiken för hanteringen av asylsökande som fått avslag utformas? Vilka möjligheter bör finnas till stöd för flyttning till hemlandet eller till tredje land?
- Hur bör en svensk återvandringspolitik inriktad på flyktingar och invandrare i Sverige som önskar återvandra bäst utformas? På vilket sätt bör Sverige internationellt driva dessa frågor?

3. Nationella organisatoriska frågeställningar

- Behöver den interdepartementala samordningen i Sverige förbättras och i så fall hur?
- Bör Sverige överväga inrättandet av flykting/immigrationsattachéer vid vissa beskickningar? Arbetsuppgifter, organisation, finansiering?

Övrigt

Utredningsarbetet skall företas av två särskilda utredare som gemensamt beslutar om arbetsuppgiftens fördelning dem emellan. De skall inhämta synpunkter från det flyktingpolitiska rådet och från folkrörelserådet för biståndsfrågor. Till utredarna kan sakkunniga och experter knytas. Utredarna skall arbeta så att ett principförslag kan redovisas senast den 15 januari 1991.

För utredarnas arbete gäller kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om dels utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5), dels beaktande av EG-aspekten (dir. 1988:43).

Hemställan

Med hänvisning till vad vi nu har anfört hemställer vi att regeringen bemyndigar oss att tillkalla två särskilda utredare, omfattade av kommittéförordningen (1976:119), med uppdrag att efter samråd i en rapport redovisa förslag till innehåll och utformning av en svensk sammanhållen flykting- och immigrationspolitik.

Vidare hemställer vi att regeringen beslutar

att kostnaderna för kommittén skall belasta tredje huvudtitelns anslag C 3. Andra biståndsprogram, utredningar m.m. samt tionde huvudtitelns anslag A 2. Utredningar m.m. med hälften vardera.

Vidare hemställer statsrådet Lööw att få regeringens bemyndigande

att, efter samråd med statsrådet Hjelm-Wallén, besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredarna.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och bifaller deras hemställan.

(Utrikesdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet)

Bilaga 2 Lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)

dels att 3 kap. 3 § samt 8 kap. 3 och 4 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 1 och 4 §§, 7 kap. 5 § samt 8 kap. 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	3 §
Enligt bestämmelserna i 3 kap. skall en utlänning i vissa fall ges uppehållstillstånd i Sverige.	*Uppehållstillstånd skall ges, om,* *1. utlänningen har rätt till asyl i Sverige,* *2. utlänningen är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har rätt till uppehållstillstånd här och äktenskapet eller samboförhållandet inte uppenbart tillkommit enbart för att uppehållstillstånd skall kunna meddelas,* *3. utlänningen är under 20 år och ogift samt i förhållande till någon som är bosatt i Sverige eller har rätt till uppehållstillstånd här är eller omedelbart före dennes bosättning i Sverige varit hemmavarande barn,* *4. utlänningen finns i Sverige och hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning skulle föreligga enligt 8 kap. 1 eller 2 §§,* *5. det i annat fall, med hänsyn till utlänningens särskilda behov av skydd eller eljest, skulle vara uppen-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	bart stridande mot humanitetens krav om uppehållstillstånd inte beviljades.
	I de fall som avses i första stycket 2 och 3 får uppehållstillstånd dock vägras, om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet eller eljest finns synnerliga skäl att inte ge uppehållstillstånd.
	4 §
Uppehållstillstånd får ges till	
1. en utlänning som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige,	1. en utlänning som *i annat fall än som avses i 3 § 2 eller 3* är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller som annars har särskild anknytning till Sverige,
2. en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller	2. en utlänning som *i annat fall än som avses i 3 § 5* av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, eller
3. en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt.	
	Regeringen får meddela närmare föreskrifter om förutsättningarna för uppehållstillstånd i fall som avses i första stycket. Därvid kan fastställas riktlinjer för det antal uppehållstillstånd som under viss tid högst bör meddelas för olika grupper.
Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall.	Regeringen får föreskriva att uppehållstillstånd kan ges även i andra fall *än som avses i första stycket.*
	3 kap.
	1 §
Med *asyl* avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att	Med *asyl* avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att *han är flykting.*
1. han är flykting,	
2. han är krigsvägrare, eller	
3. han, utan att vara flykting, inte	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta.	
3 §	
Med krigsvägrare avses i denna lag en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland eller behöver stanna i Sverige för att undgå förestående krigstjänstgöring.	Utgår.
4 §	
En utlänning som avses i 1 § har rätt till asyl.	
Asyl får dock vägras om	
1. det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja asyl,	
2. *det beträffande en utlänning som omfattas av 1 § 2 eller 3 finns särskilda skäl att inte bevilja asyl,*	
3. utlänningen har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas åter till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, såvida det inte är uppenbart att han inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,	
4. utlänningen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han återsänds dit, är skyddad mot förföljelse eller, i förekommande fall, mot att sändas *till en krigsskådeplats eller* till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd, eller	4. utlänningen i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om han återsänds dit, är skyddad mot förföljelse eller, i förekommande fall, mot att sändas till hemlandet och också mot att sändas vidare till ett annat land där han inte har motsvarande skydd, eller
5. utlänningen har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det sätt som anges i 4.	
Regeringen får föreskriva undantag från andra stycket 4 för de fall då utlänningens anknytning till Sverige är av sådan art att han inte bör nekas att få sin ansökan om asyl prövad här.	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap	
5 §[1]	
När statens invandrarverk eller utlänningsnämnden fattar beslut i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning, får beslut fattas också i fråga om uppehållstillstånd även om denna fråga inte har tagits upp av utlänningen.	
	I den mån sådana riktlinjer för antalet uppehållstillstånd som avses i 2 kap. 4 § andra stycket andra meningen gäller, får utlänningsnämnden ej i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning meddela uppehållstillstånd med stöd av första stycket nämnda paragraf.
Utlänningsnämnden får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning besluta att utlänningen skall för viss tid förbjudas att återvända till Sverige, även om lägre instans inte har meddelat ett sådant förbud.	
Invandrarverket och utlänningsnämnden får vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning samtidigt meddela sådant beslut angående barn under sexton år som står under utlänningens vårdnad, även om lägre instans inte har prövat denna fråga. I ärenden hos utlänningsnämnden gäller detta dock inte om det för barnet har åberopats sådana omständigheter som avses i 3 kap. 1 §, såvida det inte är uppenbart att det inte finns grund för asyl.	
8 kap.	
1 §	
En avvisning eller en utvisning får aldrig verkställas till ett land om det finns grundad anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han skulle vara i sådan fara.	En avvisning eller utvisning får aldrig verkställas till ett land om det finns grundad anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr *eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning* och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han skulle vara i sådan fara.
2 §	
När en avvisning eller en utvisning skall verkställas, får utlänning-	När en avvisning eller en utvisning skall verkställas, får utlänning-

[1] Med nuvarande lydelse avses i SOU 1990:79 föreslagen lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
en inte sändas till ett land där han riskerar att utsättas för förföljelse och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han löper risk för förföljelse.	en inte sändas till ett land där han riskerar att utsättas för förföljelse *som avses i 3 kap. 2 § eller annan otillbörlig förföljelse av allvarligt slag* och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han löper risk för *sådan* förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett land som avses i första stycket, om det inte går att sända honom till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna i Sverige. Detta gäller inte om den förföljelse som hotar honom i det andra landet innebär fara för hans liv eller annars är av särskilt svår beskaffenhet.

Likaså får utlänningen sändas till ett land som avses i första stycket, om han har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för Sveriges säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här och han inte kan sändas till något annat land.

3 §

En krigsvägrare får inte, om det inte finns särskilda skäl, sändas till ett land där han riskerar att sändas till en krigsskådeplats. Samma hinder gäller i fråga om länder i vilka han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land, där han löper denna risk.	Utgår.

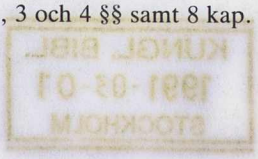
4 §

En utlänning som avses i 3 kap. 1 § 3 får inte sändas till sitt hemland eller till ett land, där han riskerar att sändas vidare till hemlandet, om han har synnerliga skäl mot detta.	Utgår.

---

1. Denna lag träder i kraft den

2. Om ett ärende har anhängiggjorts hos polismyndighet, statens invandrarverk eller regeringen innan denna lag har trätt i kraft, tillämpas fortfarande bestämmelserna i 3 kap. 1, 3 och 4 §§ samt 8 kap. 3 och 4 §§ i sin tidigare lydelse.



KUNGL. BIBL.
1991-03-01
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]

KUNGL. BIBL.
1991 -01- 07
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1991-03-01
STOCKHOLM